

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: INNOVACIÓN SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA EN GESTIÓN Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Gabriel Farfán Mares¹

Introducción

Dentro de las agendas de innovación en gestión pública y, en particular, de la implantación y fortalecimiento de un presupuesto por resultados, la acción de los gobiernos nacionales sobresale sobre los llamados “subnacionales”, categoría frecuentemente utilizada para referirse a los gobiernos estatales (provinciales) y locales (municipales).

¹ El autor integra el documento presente a partir de su experiencia como Director de Análisis Programático y Asesor del Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

En parte, esto se explica por la interlocución entre los gobiernos nacionales y los organismos, financieros o no, internacionales. Son éstos los que aportan los recursos para dichos organismos y los que tienen información y contacto —de primera mano— en la enorme diversidad de asuntos que son de interés mutuo.

Sin embargo, el papel de los gobiernos estatales y locales ha crecido debido a su creciente peso específico y por la complejidad de la agenda económica, política y social que enfrentan. Servicios como educación, salud, seguridad pública, típicamente nacionales o federales, y otros como agua, alcantarillado, suministro de energía eléctrica, recolección de basura, de responsabilidad estatal y/o municipal, presentan importantes retos en materia de política pública que requieren de mayores capacidades gerenciales y operativas, de una mayor calidad de administración y gobierno.

Independientemente de los grados de centralización o descentralización político-administrativa, los gobiernos locales son los que proveen los servicios básicos. En la mayor parte de las políticas públicas que inciden en la vida de la ciudadanía constituyen la primera instancia de respuesta. Los gobiernos estatales y locales no sólo son un pilar esencial de la legitimidad de un Estado como tal. Junto con las ciudades o concentraciones urbanas, juegan un papel muy importante en la estabilidad macroeconómica de un país. Esto ocurre por las presiones que enfrentan para diversificar la oferta de los servicios y los productos que requieren las economías, con independencia de la correlación entre el Estado y el mercado, y, ciertamente, la sociedad. Por último, el desempeño de los gobiernos estatales y municipales, al financiar sus programas y proyectos con empréstitos, juegan un papel determinante en la estabilidad, o inestabilidad, macro de los Estados. Por todas las anteriores razones, en América Latina los gobiernos estatales y municipales han desarrollado su propia agenda pública. Dentro de ésta, la cooperación y el apoyo de los organismos internacionales han sido de gran valía.

Distintos organismos financieros internacionales, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina, entre otros, han promovido el desarrollo de las agendas de los gobiernos estatales y municipales de acuerdo con su creciente rol protagónico en el concierto nacional e internacional. En el caso de México, integrante activo de dichas instituciones internacionales, el gobierno mantiene y promueve una cooperación amplia en distintos temas de índole técnica y financiera para lo cual celebra convenios y acuerdos que atienden una gran diversidad de temas, como el diseño y desarrollo de políticas sectoriales específicas.

Por su parte, dichas instituciones han insistido en la importancia de generar y fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos, independientemente de su nivel de responsabilidad o alcance de funciones (nacional, estatal y/o local). Es posible afirmar que se ha generado un nuevo consenso en torno a la idea de que la capacidad de un gobierno o de las distintas instituciones gubernamentales, sean éstas de carácter operativo o regulatorio, es una condición necesaria para la potenciación de cualquier préstamo o donación que dichos organismos otorgan, con el propósito de incidir en los distintos sectores económicos, o bien, de mejorar el bienestar de las poblaciones.

El fuerte énfasis en la capacidad institucional de América Latina tiene que ver con su pasado reciente. Los déficits de inversión y financiamiento que experimentó la región derivaron en un crecimiento errático, negativo, o incluso moderado en las últimas décadas. La llamada “década perdida”, la de 1980, fue el resultado de la combinación de una alta disponibilidad y bajo costo del financiamiento con un fuerte “gap” o brecha institucional. En resumen, los gobiernos no tenían la capacidad institucional para asignar eficientemente los recursos, independientemente de su disponibilidad.²

El BID, a través del PRODEV (Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo), se ha convertido en un pilar fundamental en la construcción de las capacidades institucionales, en particular de la gestión pública y del desarrollo de políticas específicas para la fundamentación del llamado presupuesto orientado, basado, por o para resultados.³

El Gobierno del Distrito Federal: innovación subnacional en América Latina en Gestión y Presupuesto por Resultados

A finales del 2006, el BID, a través del PRODEV, organizó una serie de encuentros en la Ciudad de México con los actores más visibles y vinculantes

² Miguel Ramírez, “México” en L. Randall (ed.), *The Political Economy of Latin America in the Postwar Period*, Austin, University of Texas Press, Austin, 1997, pp. 111-148.

³ 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; Roberto García López y Mauricio García Moreno *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Oficina de Relaciones Externas, BID, 2010.

en el tema de gestión pública y presupuesto.⁴ No sólo participaron instituciones y actores gubernamentales y no gubernamentales, sino que ocurrió un intercambio de experiencias valiosas y de buenas prácticas susceptibles de replicar en los distintos países de la región. Por la diversidad de temas y de niveles de gobierno, así como de enfoques, hubo un acercamiento con el BID para explorar la posibilidad de que la cooperación y la difusión e intercambio de experiencias, y aún de apoyos, pudiera ocurrir en el ámbito subnacional.⁵

La posibilidad de que el BID pudiera dar una atención específica a un requerimiento de un gobierno subnacional, ya fuera estatal o local, suponía primero una autorización “tácita” de las autoridades nacionales, pero también la aceptación y consenso de las autoridades del BID para impulsar la agenda de gestión y presupuesto ya existente hacia las entidades federativas y municipios, en este caso, de México.

La nueva administración del Gobierno del Distrito Federal (GDF) empezaría sus funciones en diciembre del 2006 y la Secretaría de Finanzas exploraría diversas alternativas de modernización en materia de gestión, principalmente de presupuesto, durante el 2007. El esfuerzo del gobierno federal en la materia fue un referente, pero también lo fueron los alcances y logros que varias entidades federativas, aun municipios, habían logrado ya con sus propios recursos y bajo su propio ritmo, independientemente de los avances del gobierno federal.

Durante el 2007, la Secretaría de Finanzas del GDF logró construir un consenso en torno a la necesidad de modernizar los insumos de decisión en materia de finanzas y gestión pública, particularmente en lo concerniente a la administración del presupuesto. Las conclusiones de un diagnóstico inicial y tentativo no dejaron dudas sobre la necesidad de actualizar y mejorar —sustantivamente— distintas herramientas y procedimientos que gobernaban la gestión, administración y operación del presupuesto. En particular, se exploraron medidas de tipo informático, organizacional, de método y de procedimiento, para mejorar la información disponible, haciéndola relevante tanto en sustancia como en tiempo de respuesta.

.....
⁴ Roberto García López, “I Seminario Regional de Sociedad Civil y Gestión Pública para Resultados.” BID, México, 2006.

⁵ Éste fue el primer contacto con el PRODEV por parte del autor para explorar la posibilidad de implantar medidas orientadas al mejoramiento de la gestión y su orientación hacia la obtención de resultados.

Durante el 2007 el GDF, a través de la Secretaría de Finanzas, tuvo que adaptarse a cambios de enfoque y a nuevas agendas, fuera de su ámbito tradicional. Destacan, en este rubro, el tema medioambiental y de derechos humanos, vinculado al de transparencia y rendición de cuentas pero, sobre todo, el tema de género. La evolución —tanto conceptual como organizacional— de la agenda de género en el GDF hizo aún más evidente las limitaciones que se enfrentaban, ya que no sólo el tema de la administración y operación presupuestal tenía problemáticas específicas, sino que temas y agendas transversales no podían sustentarse con el marco de operación de gestión y administración del presupuesto existente.

El pilar más importante en el inicio de las reformas, tanto de la administración pública como de la gestión y políticas públicas, junto con la administración presupuestaria y financiera, todas ellas orientadas hacia resultados, fue el contar con información útil y amigable para las políticas públicas, fueran éstas de tipo transversal o sectorial. Por ejemplo, en materia de género, la identificación de los recursos destinados a la promoción de la agenda, en lo general, o la identificación de la población objetivo, en términos de género, no era posible. No sólo la variable poblacional era totalmente ajena a la disponibilidad de información presupuestal-financiera, sino que no había posibilidad, especialmente en el área de servicios, de diferenciar entre sexos.

Las limitaciones de información y los requerimientos de las nuevas agendas con un fuerte carácter social, como las de género pero también las sociales, educativas y de salud y protección social, se hicieron evidentes. El sistema o la disponibilidad de información respondía relativamente bien a las necesidades de identificación de recursos y a la administración presupuestal y financiera, pero nada más. Existía un control —más o menos aceptable— de los recursos y se conocía —con un nivel de detalle aceptable— cuáles y cuál era el valor de los insumos que utilizaba el gobierno en su funcionamiento. Se sabían, igualmente con cierto grado de desagregación, los procesos que se llevaban a cabo o las actividades del gobierno, pero hasta ahí. No se tenía seguridad sobre la población involucrada, el género de los beneficios de un proyecto o un programa social, no había un marco o visión de mediano o largo plazo, entre otras las limitaciones.

Desde el principio, y dadas las limitaciones que se presentaban en materia de información, tanto financiera como física, de efecto y de impacto, el equipo de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Finanzas se dio a la tarea de ajustar, en la medida de lo posible, las herramientas disponibles para facilitar el diseño, monitoreo y seguimiento,

y —desde luego— la evaluación de las políticas públicas. Éstas eran las grandes ausentes de los insumos con los cuales se trabajaba tanto en la administración como en la operación de las finanzas públicas.

En cualquier administración pública de México, sea ésta de tipo nacional, estatal o local, existen dos tipos de insumos para saber lo que ocurre dentro del gobierno. Se parte de dos variables para distinguir entre quiénes, qué y cuánto. La variable administrativa, es decir quién o qué área administrativa es responsable del uso y administración de los recursos, sean éstos humanos, financieros o materiales y en qué gasta y qué hace con dichos recursos (variable económica). Estas clasificaciones, la administrativa y económica, han sido, por siglos, el fundamento del Clasificador por Objeto del Gasto (COG), una matriz de información que vincula elementos financieros o monetarios con insumos físicos o procesos administrativos. El COG es básicamente una clasificación o codificación del gobierno en términos de áreas o unidades administrativas, sus procesos y tipos de erogaciones o gastos (por ejemplo humanos, en servicios, materiales y financieros) que se utiliza para el control y eventual vigilancia y fiscalización del gobierno. Como se describirá más adelante, el COG tiene un fuerte énfasis en las ramificaciones y organización general de la administración pública, pues parte de la organización de las funciones o labores públicas y, de ahí, desarrolla lo que cada área o unidad realiza. Se parte de las divisiones de trabajo y atribuciones de cada componente de la organización del gobierno y se codifican o clasifican los insumos o procesos del gobierno en torno a categorías de tipo económico (gasto corriente, gasto de capital, o endeudamiento) y, para efectos de identificación, se incorporan variables como la unidad de medida o el tiempo.

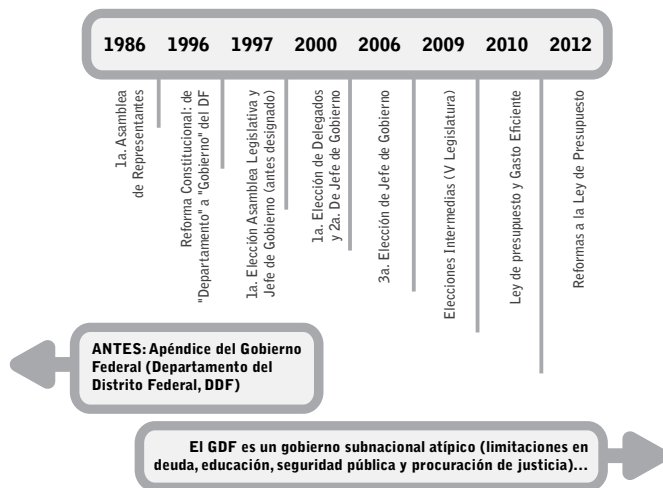
Como se podrá ver más adelante, el COG se enfoca principalmente en el control interno del gobierno y su espíritu es la administración de los recursos y el seguimiento de los procesos que cumple el gobierno. A reserva de ejemplificar más tarde a qué nos referimos, baste decir que la información disponible era coherente y armónica con el tipo de usuarios prevaeciente: los administradores públicos.

Una de las teorías de la administración pública y de la economía del sector público más conocidas es aquélla asociada a las contribuciones teóricas de Adolph Wagner, economista austriaco (1835-1917), quien contribuyó al estudio del sector público de manera notable, en especial

a las razones del tamaño y patrones de crecimiento del gobierno.⁶ Wagner argumentó que las variables explicativas del crecimiento y comportamiento del sector público guardan una relación con la dimensión rural y urbana y entre esta última, las necesidades de una mayor población, la diversificación de la economía y de la sociedad. Mayor población requiere de inversiones públicas cuantiosas y un mayor desarrollo, entendido en su acepción más general, genera la demanda de servicios y productos que un gobierno, entendido en su concepto básico y tradicional, no le es posible satisfacer.

El Gobierno del Distrito Federal, creció, se diversificó y, a la par, evolucionó hacia una entidad independiente, con instituciones representativas y una administración mucho más global. Suponer que una ciudad de las dimensiones del Distrito Federal, entre la segunda y tercera aglomeración más grande del mundo, tuviera como único insumo de información sistematizado para el análisis de política pública el COG, era impensable. La Ciudad había evolucionado en prácticamente todas las áreas, mientras que la administración —en particular las herramientas de finanzas y políticas públicas— era la mínima indispensable.

Evolución Institucional del Gobierno del D.F.



Fuente: elaboración propia.

⁶ Richard Wagner, *Fiscal sociology and the theory of public finance: an exploratory essay*, Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar, 2007.

La situación de la administración y los insumos disponibles en materia de gestión y política pública, de finanzas y de presupuesto, se explican principalmente por la trayectoria de evolución que la Ciudad tuvo en las últimas décadas. No es sino hasta 1997 cuando se elige su primera autoridad democráticamente; apenas unos años antes contó con incipientes instituciones representativas, como la Asamblea de Representantes, en 1986. El Departamento del Distrito Federal (DDF) dejó de tener tanto un órgano representativo que legislara como una autoridad ejecutiva a partir de 1930. Desde entonces, el DDF tuvo la figura legal-administrativa de órgano público descentralizado, similar al de Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad. Esto hizo que la técnica presupuestaria y la arquitectura propia de una gestión moderna no tuviese un grado de evolución acorde a los retos que se enfrentaban. En estricto sentido, la Ciudad de México fue tratada como una dependencia del gobierno nacional (federal) antes que como un estado muy poblado o un municipio con alto grado de urbanización.

El marco de la reforma de gestión, la administración y el presupuesto

Dentro del contexto Federal, la Ciudad de México es un caso atípico. Es la única que genera prácticamente la mitad de los ingresos (40.22%) que se usan para financiar los distintos rubros de gasto (los casos más cercanos son Nuevo León y Chihuahua, con 16.82% y 14.69%, respectivamente).⁷ En parte, esto se explica por las características municipales de la Ciudad, una variable relevante, toda vez que son los gobiernos municipales quienes recaudan más que los gobiernos estatales. Por ejemplo, mientras que los ingresos propios de los estados son de alrededor de 10.5% del total de ingresos, en el caso de los municipios es de más del doble: 21.4%.⁸

El hecho de que el GDF tenga mayor capacidad fiscal en términos de recaudación —y el importante monto de recursos que maneja— hizo que la agenda de reforma de la gestión pública y el presupuesto fuera aún más relevante.

⁷ Periodo 2004-2009, aregional.

⁸ Funcionamiento del Sistema Hacendario e Ingresos Municipales, INDETEC. Con datos de INEGI y la SHCP, la Federación de Nacional de Municipios de México, A.C. calcula que los estados y los municipios tienen en promedio 14% y 29% de ingresos propios del total de ingresos para el año 2010. Ver Ingresos Municipales: Retos y Oportunidades, Seminario para Autoridades Municipales, Electras, 2010, p. 11.

En este sentido, se planteó la necesidad de instrumentar una reforma presupuestaria orientada a la obtención de resultados. Se decidió que el punto de partida tenía que ser la recopilación e integración de información mucho más sofisticada que la disponible a través de una modernización integral de los recursos informáticos vigentes. Además de las limitaciones de carácter técnico, existían importantes inercias institucionales heredadas por el largo periodo durante el cual la Ciudad era considerada, en términos presupuestales, una entidad u extensión orgánico-funcional del gobierno nacional o federal. El diagnóstico inicial concluía que existía un desfase entre las instituciones jurídico-políticas y las reglas financieras y presupuestales. La estrategia de arranque, por tanto, se fundamentaría en tres principales vertientes: armonización del andamiaje institucional y financiero; cambios en la administración presupuestal; y articulación entre los procesos de planeación, control, monitoreo y evaluación.

Construyendo un modelo para la Ciudad de México

La Gestión Pública y presupuesto por Resultados guarda una estricta relación directa con el perfil, tamaño, características institucionales y fiscales del Gobierno del Distrito Federal, GDF.

El GDF es una Ciudad-Estado y al mismo tiempo un municipio. Presenta un alto nivel de internacionalización y es responsable de servicios públicos como seguridad pública y la procuración de justicia pero también recauda el Impuesto Predial, Derechos de Agua, Tenencia y Nómina y es responsable de la recolección de basura, alumbrado público y pavimentación, servicios típicamente asociados a municipios.



Fuente: elaboración propia.

La primer vertiente se enfrentó adaptando, lo más posible, los instrumentos existentes como el Programa Operativo Anual (POA) a las demandas inmediatas de la configuración institucional del GDF. Por ejemplo, en la medida en que la agenda de género ganó visibilidad e importancia para actores, tanto dentro como fuera del gobierno, se pidió que las áreas incluyeran información sensible al género. De igual manera, se crearon instrumentos analíticos para la toma de decisiones estratégicas como los Marcos de Política Pública que son fichas-resumen

de las actividades más importantes del gobierno que conjuntan aspectos estrictamente financieros con insumos cualitativos.

En el tema de la administración presupuestal, se operaron cambios tanto en la clave como en la estructura presupuestal, llamada programática, para incluir rubros de información o parámetros que no figuraron por mucho tiempo en la clave y estructura. Por ejemplo, se introdujeron las clasificaciones funcionales y de resultados, guardando una relación con la anterior clasificación programática, y se crearon y modernizaron —tomando como ejemplo otras claves y estructuras presupuestales— las categorías del tipo de recurso, procedencia específica de recursos, estatus del recurso, programas estratégicos, y proyectos de inversión. En el tema funcional, se introdujo a nivel de estructura las categorías de: grupo funcional, función y subfunción. Con respecto a la estructura por resultados se incluyeron las categorías de: Resultado, subresultado y actividad institucional. Por último, se detectó que existía un gran número de esfuerzos por articular los grandes trazos de política pública, por ejemplo en la Oficina del Jefe de Gobierno y los responsables de las áreas de planeación, pero éstos no se encontraban en armonía, sino en franca contradicción con otros elementos de mediano y corto plazo, característicos de la gestión pública. Por ejemplo, prioridades que se reflejaban en el Programa General de Desarrollo, lo que es el equivalente de los Planes Estatales y el Plan Nacional de Desarrollo que elabora el gobierno federal, no estaban contenidas en elementos operativos, con mayor incidencia en la operación tangible de la política pública, como el POA y la asignación de presupuesto. La estrategia de arranque incluyó una mejor articulación entre los procesos de planeación, control, monitoreo y evaluación.

DIAGNÓSTICO INICIAL Y ESTRATEGIA DE ARRANQUE

Las reglas del presupuesto presentaban importantes atrasos:

Había un desfase entre las instituciones jurídico- políticas y las financieras- presupuestales... el Presupuesto por Programas (PPP) se empezó a implantar en 1976 en México y nunca se desarrolló en el D.F., la Ley de Planeación carecía de un reglamento, el presupuesto se basaba en la codificación de insumos y responsabilidades y no se tenía una clasificación funcional.

... el presupuesto era totalmente incremental y la necesidad de control predominante por lo que la estrategia se centró en :

- 1.- Retoalimentación del andamiaje institucional financiero-presupuestal y el jurídico-político .
- 2.- Superación de cuellos de botella en materia de administración presupuestaria (estructura y la clave presupuestal, disponibilidad de información) para vincular las finanzas con las políticas públicas.
- 3.- Articulación (alineación) entre planeación, Control, Monitoreo y Evaluación (niveles *output /efecto / y outcome / impacto*)

Fuente: elaboración propia.

El andamiaje técnico de la reforma orientada a resultados

Las oficinas de presupuesto (OPre), en especial en países o contextos que presentan estructuras altamente jerárquicas y verticales que operan con altos niveles de centralización, tienen un peso específico importante en la toma de decisiones y juegan un papel protagónico en las reformas administrativas o de gestión pública.⁹ Esto se explica por la gran cantidad de información que se desprende de sus atribuciones en la asignación de presupuesto. Las OPre tienen una interlocución directa y cotidiana y una relación jerárquica superior con todas las áreas administrativas responsables de la administración de recursos públicos. Éstas tienen discrecionalidad sobre los techos de gasto, la asignación de presupuesto adicional al inicialmente previsto y los cambios en la composición del destino de los recursos.

A partir del rol de las OPre, particularmente las que se ubican en los ministerios o secretarías de finanzas, como es el caso del GDF, se operan reformas que pretenden incorporar más información al proceso que ya se encuentra en funcionamiento. En este sentido, la potenciación de las herramientas cuantitativas y su enriquecimiento con diversa información hace que el equilibrio o balance de las finanzas públicas, su control y monitoreo eficiente sea una condición necesaria para operar cualquier reforma. Los administradores de las OPre tienen que tener la seguridad de que el control y el monitoreo de los recursos no se perderá y que, en todo momento, independientemente de la información que se adicione a la clave o estructura presupuestal, se garantizará una buena operación de los recursos.¹⁰

Toda reforma administrativa o presupuestal orientada a la construcción de una gestión pública y un presupuesto orientado/basado en resultados pasa por una revisión de las herramientas metodológicas y técnicas disponibles. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) enfatiza la importancia del tema cuando, en una comparación de casos de mejora de la gestión y mayor eficiencia en la

⁹ Alberto Alesina, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein, *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1999; Philipp Krause, "Patterns of Executive Control over Public Spending," en *Emerging Research in Political Economy and Public Policy*. London, London School of Economics and Political Science, 2009, p. 25.

¹⁰ OCDE, "Reallocation: The Role of Budget Institutions", Budgeting and Management Division of the Public Governance and Territorial Development Directorate, Secretary General of the Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2005; Vito Tanzi, Vito, "Why Governance Matters in the Allocation and Management of Public Revenue and Expenditure", *Asian Review of Public Administration* XI:13, 1999.

administración presupuestal, integra diversas experiencias para su posible réplica en distintos países. La conclusión general parece clara: en la mayor parte de los casos se necesita una reforma a la estructura presupuestal o programática para asegurar que ésta refleje el nuevo enfoque hacia resultados o, al menos, a una visión distinta de la tradicional, fundamentada en insumos o actividades gubernamentales. El andamiaje, por tanto, requiere de cambios en la estructura presupuestaria.

El gobierno federal mexicano experimentó un contexto parecido cuando, a partir de 1998, introdujo la Nueva Estructura Programática (NEP) que sería la punta de lanza para las reformas que hoy tienen un avance notable, en el marco de la Presupuestación Basada en Resultados Federal.¹¹ En sus inicios, la NEP incorporó los “elementos programáticos”, insumos y categorías que pretendieron dar un mayor detalle, incluso con indicadores, de los efectos e impactos de los programas.¹²

ANDAMIAJE DE UNA GESTIÓN Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS	
LA OCDE HA SEÑALADO QUE LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES QUE SE HAN COMPROMETIDO A LLEVAR A CABO UNA REFORMA ORIENTADA HACIA UNA GESTIÓN Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS, MODERNIZANDO LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA HAN REALIZADO CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA	
PAÍS	CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRESUPUESTAL
Australia	Sí
Canadá	No
Holanda	Sí
Nueva Zelanda	Sí
Suecia	Sí
Reino Unido	Sí
Estados Unidos	No

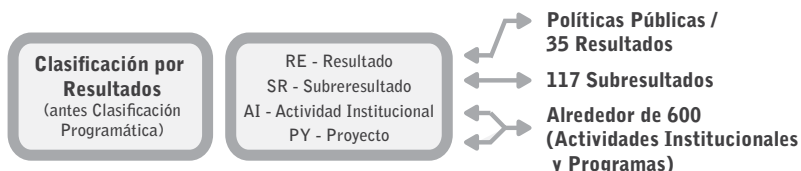
Fuente: Performance Budgeting OECD Countries, OECD, 2008. Elaboración propia.

¹¹ Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

¹² Para un mayor abundamiento del tema de la presupuestación por programas véase, John Bailey, “Presidency, Bureaucracy, and Administrative Reform in Mexico: The Secretariat of Programming and Budget.” *Inter-American Economic Affairs* 34, 1980, pp. 27 - 59; “Public Budgeting in Mexico, 1970 - 1982.” *Public Budgeting & Finance* 4, 1984, pp.76 - 90; Allen Schick, “The road to PPB: The stages of budget reform.” *Public Administration Review* December, 1986, pp. 243 - 258; Aaron Wildavsky, “A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts.” *Public Administration Review*, 1978, pp. 501-509.

Debido a su condición orgánico-administrativa, la estructura presupuestaria del GDF permaneció prácticamente sin cambios de 1930 hasta 2006 cuando categorías propias del presupuesto tradicional aún figuraban en la toma de decisión cotidiana. Como se dijo, se introdujo la clasificación funcional como un elemento que otras administraciones ya tenían como estándar, entre ellas, el gobierno federal. De igual manera, se mejoraron otras categorías y se precisaron conceptos a efecto de promover una mayor eficiencia y eficacia en la asignación del gasto. Sin embargo, e incluso con los alcances de la agenda de género en la Ciudad y su incorporación a la estructura vía la apertura del Programa de Género, quedaban fuera los distintos programas y servicios que ofrecía el sector público de la ciudad. La respuesta, en materia de técnica presupuestaria, fue la integración y eventual incorporación a la estructura presupuestal de la clasificación por resultados, también llamada estructura por resultados.

¿Cómo se construye la Clasificación por Resultados?



Donde, la categoría de Resultado reflejará los impactos (política pública), el Subresultado la gestión pública y las Actividades Institucionales (compuestas por los programas y servicios) y los Proyectos, los desempeños.

Todas las categorías de la Clasificación por resultados (RE, SR, AI, PY), se orientarán conceptual y semánticamente hacia los resultados que se pretenden obtener en lugar de presupuestar con base en los insumos y/o procesos. Con ello, se abandonará la práctica tradicional de presupuestar con base en la inercia y desde el punto de vista del funcionamiento del gobierno para integrar desde ahora e presupuesto codificado con las necesidades y requerimientos de la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia.

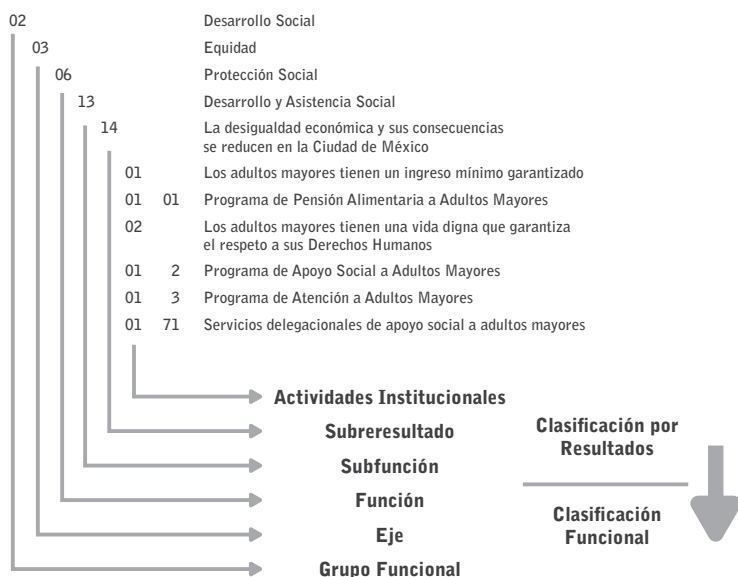
RECURSOS DESTINADOS PARA EL SUBRESULTADO 13 "SE REDUCEN LAS BRECHAS DE DESIGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES" POR ACTIVIDAD INSTITUCIONAL					
GF	R	SR	AI	DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO
02				Desarrollo social	
02				<i>Equidad</i>	
02				Protección social	
02				Género	
02	13			Se reducen las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres	
02	13	01		Las políticas públicas tienen perspectiva de género	
02	13	01	01	Seguimiento y Coordinación de Políticas con Perspectiva de Género	\$10,092,427.00
02	13	01	02	Generación de políticas ambientales de género	\$15,000.00
02	13	01	03	Política de género para la conmemoración del Bicentenario	\$3,000,000.00
02	13	01	04	Agilización de gestión gubernamental para mujeres	\$550,000.00
02	13	01	07	Planeación y diseño de programas y acciones en pro de la igualdad de género	\$37,172,837.00
02	13	02		Se promueve la cultura de la igualdad de género	
02	13	02	01	Promoción de Igualdad de Género	\$365,611,514.00
02	13	02	20	Programa de Fortalecimiento de Derechos de las Mujeres	\$1,403,105.00
02	13	02	05	Formación y Especialización en Derechos Humanos de las Mujeres	\$1,460,000.00
02	13	02	06	Atención Integral y Generación de Procesos de Empoderamiento de los Derechos de las Mujeres	\$1,950,000.00
02	13	03		Se reducen los obstáculos para el desarrollo laboral de las mujeres	

Fuente: elaboración propia.

En términos de administración y técnica presupuestaria, la clasificación por resultados representó una innovación y una vía rápida para la construcción de herramientas que reflejaran no sólo lo que utiliza el gobierno en términos de insumos y lo que hace en forma de actividades y aún, de acciones, sino de objetivos y resultados a alcanzar donde los efectos y los impactos denotaran una aspiración tangible de mayor bienestar poblacional y desarrollo. En este sentido, un resultado como el que aparece abajo "La desigualdad económica y sus consecuencias se reducen en la Ciudad de México", de donde se deriva un Subresultado como "Los adultos mayores tienen un ingreso mínimo garantizado" o "Los adultos mayores tienen una vida digna que garantiza el respeto a sus Derechos Humanos",

difiere —diametralmente— con las categorías que hasta la implantación de los cambios descritos existían. Por ejemplo, con estas categorías el desarrollo de indicadores relevantes en términos del impacto de las políticas públicas en el bienestar de la población era mucho más viable y quedaba bajo responsabilidad de los distintos sectores, construirlos.

La introducción de la clasificación por resultados derivada de todas las funciones y subfunciones alineadas, a través de la categoría de la Actividad Institucional (AI), con los programas y servicios del GDF abrieron una oportunidad para incorporar objetivos precisos y un enfoque de política pública, de corto, mediano y largo plazo atado a las asignaciones de gasto vía una matriz, conocida como la clave o estructura presupuestal.



Fuente: elaboración propia.

Los cambios descritos se introdujeron vía el Manual de Programación y Presupuestación, una guía que año con año integra la Secretaría de Finanzas para que todas las OPre —centrales, sectoriales y en las distintas áreas— construyan su presupuesto. Al mismo tiempo, importantes reformas a nivel de ley —como la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal y su respectivo Reglamento y reformas subsiguientes— institucionalizaron

no sólo el enfoque orientado/basado en resultados sino que las nuevas clasificaciones, tanto la funcional como la por resultados, formaron parte del andamiaje procedimental de la operación del presupuesto.

ADECUACIÓN INSTITUCIONAL

Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (31 de diciembre 2009)

ARTÍCULO 16.- Los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal se elaborarán con base en los resultados que se pretendan alcanzar conforme al avance y cumplimiento del Programa General, al análisis del desempeño económico del Distrito Federal y las perspectivas económicas para el año que se presupuesta, de conformidad con lo establecido en esta Ley y su Reglamento.

ARTÍCULO 24.- La programación y presupuestación del gasto público comprende:

I. Las actividades que deberán realizar las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegacionales y Entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades, metas y resultados contenidos en los programas sectoriales que se derivan del Programa General y, en su caso, de las directrices que el Jefe de Gobierno expida en tanto se labore con dicho Programa;

Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (8 de marzo 2010)

Artículo, Fracción VI Artículo, Fracción VI

Indicador.- Variable que mide el insumo, actividad, producto, resultado o impacto de la acción gubernamental.

Artículo 50.- Las reglas de carácter general para la integración del Anteproyecto de Presupuesto, serán emitidas por la Secretaría, mismas que deberán contener al menos los elementos siguientes:

I. El módulo de Integración por Resultados, con las reglas para la integración del Programa Operativo Anual y el Marco de Política Pública;

Reformas a la ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del D.F, 2010, 2011 y 2012

Manual de Programación - Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2010, 2011, 2012

Fuente: elaboración propia.

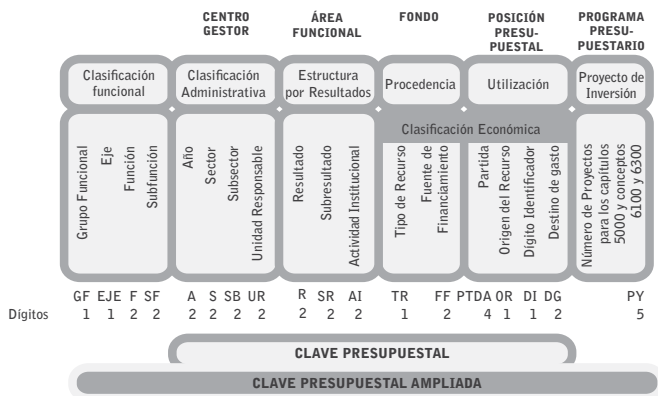
En definitiva, la innovación del Gobierno del Distrito Federal en Gestión y Presupuesto por Resultados —en el contexto de los gobiernos subnacionales— se explica por la ventana de oportunidad que significó el gran atraso que presentaban las herramientas de gestión y análisis, dado el rezago institucional del GDF. De igual manera, la centralización de procesos de tipo estatal y municipal en la Secretaría de Finanzas hizo que la reforma fuera generalizable, tanto en el sector central, el paraestatal y el de las delegaciones, cuyos gobiernos mantienen algunas atribuciones de tipo municipal.

La introducción de una reforma presupuestaria cuya base de partida fue el diseño e implantación de una nueva clave y estructura presupuestal,

dentro de la cual figuran las clasificaciones funcional y por resultados, hizo que el GDF tuviera un enfoque mucho más cercano y, por ello, con probabilidades de una mayor incidencia que la que se ha obtenido con el desarrollo del presupuesto por programas.¹³ La dificultad de desarrollar de manera adecuada un verdadero presupuesto por programas hubiera requerido un esfuerzo institucional que no hubiera contado con los recursos, tanto humanos como financieros, para transformar rápidamente la gestión pública de la Ciudad hacia las demandas que enfrentaba.

La introducción de una estructura por resultados —una propuesta innovadora y que se aparta del común denominador de las estructuras programático-presupuestales en México— permitió que pudiera generarse información relevante para la toma de decisiones y una interlocución más eficiente y efectiva con la ciudadanía para el fortalecimiento institucional y la calidad del gobierno.

Manual de Programación - Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2010



Presupuesto basado en resultados.- Es una metodología de presupuestación que centra su interés en el valor público o los resultados que el gobierno espera obtener, no solamente en los insumos o procesos que se requieren para lograrlo.

Fuente: elaboración propia.

¹³ Gonzalo Martner, *El presupuesto por programas y actividades*, San José, Departamento de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública América Central, 1964; Ricardo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, México, Siglo Veintiuno, 1967; Francisco Vázquez Arroyo, *Presupuestos por programas para el sector público de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

Bibliografía

- ALESINA, Alberto, *et al.* (1999). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America." Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- BAILEY, John J. (1980). "Presidency, Bureaucracy, and Administrative Reform in Mexico: The Secretariat of Programming and Budget." *Inter-American Economic Affairs*, 34:27-59.
- , (1984). "Public Budgeting in Mexico, 1970 - 1982." *Public Budgeting & Finance*, 4:76-90.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CHÁVEZ PRESA, Jorge A. (2000). *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA LÓPEZ, Roberto. (2006). *I Seminario Regional de Sociedad Civil y Gestión Pública para Resultados*. México: Inter-American Development Bank.
- GARCÍA LÓPEZ, Roberto y García Moreno, Mauricio. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Oficina de Relaciones Externas, BID.
- KRAUSE, Philipp. (2009). "Patterns of Executive Control over Public Spending." *Emerging Research in Political Economy and Public Policy*. Londres: London School of Economics and Political Science.
- MARTNER, Gonzalo. (1964). *El presupuesto por programas y actividades*, vol. No. 413. San José, Costa Rica: Departamento de Publicaciones de la Escuela Superior de Administración Pública América Central.
- MARTNER, Ricardo. (1967). *Planificación y presupuesto por programas*. México: Siglo Veintiuno.
- OECD. (2005). "Reallocation: The Role of Budget Institutions." Budgeting and Management Division of the Public Governance and Territorial Development Directorate, París: Secretary General of the Organization for Economic Co-operation and Development.

- RAMÍREZ, Miguel D. (1997). "México." Pp. 111-148 in *The Political Economy of Latin America in the Postwar Period*, edited by L. Randall. Austin, Texas: University of Texas Press, Austin.
- SCHICK, Allen. (1966). "The road to PPB: The stages of budget reform." *Public Administration Review*, Diciembre: 243-258.
- TANZI, Vito. (1999). "Why Governance Matters in the Allocation and Management of Public Revenue and Expenditure." *Asian Review of Public Administration*, XI: 13.
- VÁZQUEZ ARROYO, Francisco. (1979). *Presupuestos por programas para el sector público de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- WAGNER, Richard E. (2007). *Fiscal sociology and the theory of public finance: an exploratory essay*. Cheltenham: Edward Elgar.
- WILDAVSKY, Aaron. (1978). "A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts." *Public Administration Review*: 501-509.

