



**MODELO GENERAL PARA LA
ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CON
ENFOQUE DE RESULTADOS, DERECHOS Y
GÉNERO**

GESOC A.C.
Pdte. Carranza 133
Col. Villa Coyoacán
Coyoacán
CP. 04000
México D.F.
Tel: (55) 55732399
Fax (55)55735789
www.gesoc.org.mx

GESOC es una organización de la sociedad civil (OSC) dedicada a investigar, monitorear y evaluar el desempeño de instituciones públicas, OSCs y empresas de alto impacto social para incidir en la producción de los resultados de valor público que requieren y demandan los ciudadanos.

Para ello, GESOC ha realizado investigación aplicada y ha desarrollado modelos y metodologías de evaluación, meta-evaluación, monitoreo y rendición de cuentas basada en desempeño que son aplicables al contexto de la administración pública y de las OSCs.

Tabla de Contenidos

Tabla de Contenidos	3
I. Marco analítico para la integración del enfoque de presupuestación por resultados con las perspectivas de derechos humanos y de género.....	4
1. El gobierno desde sus herramientas: integrando la perspectiva gerencial y el enfoque de derechos a partir de la construcción de nodalidad	5
2. Modelo básico de vinculación de derechos humanos y desempeño gubernamental en la construcción de “nodalidad” gubernamental	10
3. Integración de la lógica de derechos a la construcción de indicadores de desempeño: descripción detallada.....	14
4. Articulación de un sistema comprehensivo de indicadores de derechos y desempeño: la segunda fase del modelo	18
5. Conclusiones.....	21
II. Modelo para la instrumentación de un presupuesto por resultados con perspectivas de derechos humanos y de género en el DF.....	22
1. Avances en el Distrito Federal: compromiso político y articulación de la infraestructura de evaluación y medición.....	22
2. Del compromiso a los instrumentos de acción: los Marcos de Política Pública	24
3. Vinculando desempeño con derechos: la Matriz de Marco Lógico (MML) como complemento al nuevo proceso de programación del GDF	26
4. Balance final: aprendizaje y ajuste durante el proceso de reforma.....	30

I. Marco analítico para la integración del enfoque de presupuestación por resultados con las perspectivas de derechos humanos y de género.

Argumentar que el objetivo de salvaguardar y satisfacer los derechos humanos de los individuos (humanos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), guíe la acción estatal resulta, sin lugar a dudas, sugerente y convincente desde casi cualquier ángulo que se analice. Desde una postura teórica, filósofos políticos y del derecho – como John Rawls, Ronald Dworkin, Luigi Ferrajoli y Michael Walzer – han insistido en la necesidad de *tomar los derechos en serio* y transitar de un enfoque en el que éstos simplemente sean vistos desde la lógica legal-formal, a uno en el que se transformen en *garantías e instrumentos de actuación gubernamental concretos*. Asimismo, se ha subrayado la importancia de repensar la noción democrática tradicional de “igualdad simple” (esto es, protección igualitaria universal), por posturas mucho más refinadas en las que se reconozcan los rezagos sociales y culturales de poblaciones.

Esta perspectiva, además de colocar el tema de la dignidad humana como valor fundamental, reconoce la importancia que tiene la protección y satisfacción de los derechos en la consolidación de los regímenes democráticos a partir del fortalecimiento de las capacidades ciudadanas, así como por medio de la construcción de un espacio público verdaderamente abierto y orientado hacia los problemas de la comunidad. En este sentido, una perspectiva de *Estado centrado en los derechos* no sólo busca garantizar la *procura existencial* de los ciudadanos como individuos aislados (educación, salud, alimentación, etcétera), sino también tendrá por objeto la construcción de comunidades políticas mucho más participativas y democráticas. En última instancia, pareciera ser que el objetivo con el que inicialmente se postuló el enfoque de *políticas públicas* – esto es, de la solución de los grandes problemas de las sociedades democráticas – pareciera materializarse en un contexto de ciudadanos en pleno ejercicio y capacidad de ejercer sus *derechos* y en el que la acción gubernativa se orienta a la satisfacción y salvaguarda de los mismos.

A contracorriente de esta postura *garantista*, sin embargo, desde hace tres décadas se observa una trayectoria en la que casi todos los procesos de reforma y modernización administrativa de los aparatos estatales (ya sean nacionales o subnacionales) alrededor del mundo están guiados, en mayor o menor medida, por las premisas argumentativas de la Nueva Gestión Pública (NGP). Autores como Hood (1991) y Barzelay (1998, 2003) señalan que la NGP se erige como una nueva forma de entender la acción y la legitimidad gubernamental ya no desde una visión del seguimiento estricto del procedimiento legal o por medio del mantenimiento de una burocracia guiada por cierta ética de la responsabilidad, sino a partir de la articulación de sistemas de incentivos y medición que permitan incidir positivamente sobre el comportamiento de los servidores públicos, de tal forma que se puedan obtener resultados eficientes y valiosos para la ciudadanía.

En términos bastante generales, la NGP alude a principios valorativos de la gerencia privada y de los enfoques de elección social, de los cuales recupera la centralidad de la eficiencia como fundamento de la acción burocrática, así como el establecimiento de organizaciones poco jerarquizadas en la que los “gerentes públicos” tengan la suficiente autonomía para determinar la manera óptima de proveer bienes y servicios públicos a los “clientes-ciudadanos”. Con base en esta lógica, eficiencia, economía

y orientación a resultados/impactos se convierten en los referentes valorativos por excelencia de las administraciones públicas.

En términos prácticos, la centralidad de la orientación a resultados pregona por la NGP se ha traducido, en casi todos los casos, en la articulación de mecanismos de evaluación y gestión del desempeño que den un seguimiento oportuno a la acción gubernamental y favorezcan procesos de decisión más eficientes en el futuro, tanto en términos de la redefinición de los programas e instrumentos de gobierno como en la asignación de recursos presupuestales. Así, si bien en última instancia la satisfacción de los “clientes-ciudadanos” es un objetivo al que alude este enfoque, la NGP se constituye, principalmente, como una perspectiva de reforma hacia el interior del gobierno (es decir, enfocada a mejorar y robustecer prácticas burocráticas) que posteriormente podría impactar en la ciudadanía a través de la prestación de mejores bienes y servicios públicos. En última instancia, como se ha podido intuir hasta aquí, para la NGP el ciudadano es importante en tanto “cliente” o receptor de servicios públicos, y no necesariamente por ser un portador de derechos en un estado democrático.

Este breve contraste parecería indicar que entre el enfoque de derechos y de género y las perspectivas gerenciales hay una brecha difícil de sortear: mientras los primeros entronizan la cobertura, la satisfacción y la efectividad en la realización de derechos, el segundo pone énfasis en la eficiencia y el logro de resultados; mientras las visiones de derechos se centran en el ciudadano y en su interrelación con su comunidad política, la postura gerencial parece concentrarse en “clientes-ciudadanos” claramente diferenciados. Esta supuesta separación entre perspectivas se torna irreconciliable si se observa desde el plano presupuestal, ya que mientras las versiones más acabadas del enfoque de derechos humanos insisten sobre la necesidad de asumir una postura de “máxima disponibilidad” de recursos para cubrir y satisfacer derechos humanos, las posturas gerenciales más radicales insisten en el establecimiento de “presupuestos basados en resultados” en los que el proceso de asignación de recursos financieros se haga con base a principios de eficiencia y eficacia.

1. El gobierno desde sus herramientas: integrando la perspectiva gerencial y el enfoque de derechos a partir de la construcción de nodalidad

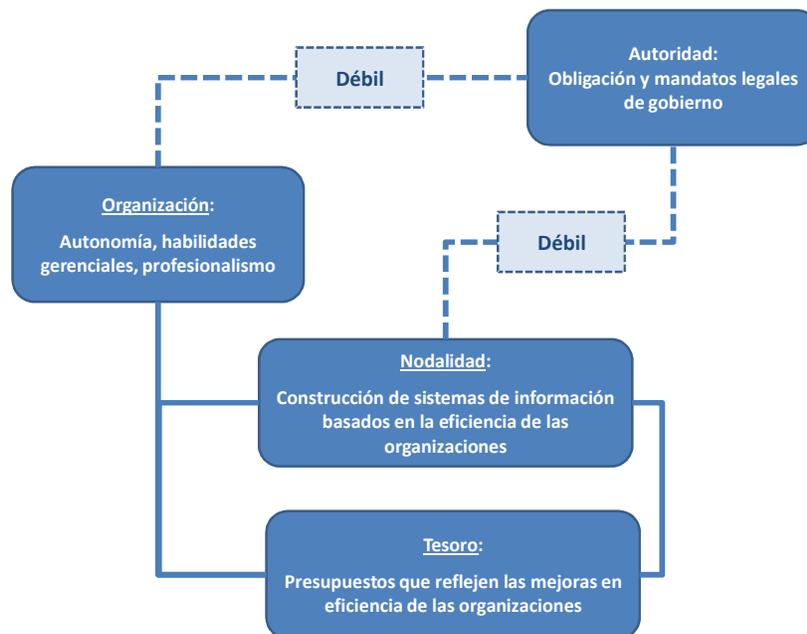
Las discrepancias valorativas y de rumbo de acción gubernamental entre la perspectiva gerencial y el enfoque de derechos tienden a diluirse un poco si observamos al gobierno como *un conjunto diverso de herramientas*. De acuerdo con Hood (1983), la actividad gubernamental puede ser entendida e interpretada a partir de cuatro herramientas básicas con las que cuenta: a) *autoridad* o la supremacía para determinar un estatus legal y hacer cumplir un mandato; b) *organización* o la posibilidad de intervenir directamente en la sociedad a través de programas y dependencias de gobierno; c) *tesoro* o la capacidad para utilizar recursos públicos para distintos fines; d) *nodalidad* o la habilidad para generar y difundir información tanto al interior como al exterior del gobierno.

Visto de esta forma, el gobierno se concibe como un conjunto complejo de *organizaciones* (programas y dependencias públicas con lógicas y obligaciones diversas) respaldadas y restringidas bajo ciertos estándares de *autoridad* (mandatos legales específicos) que emplean información

(*nodalidad*) y recursos (*tesoro*) para alcanzar los objetivos propuestos. Esta conceptualización del gobierno, aunque bastante simplificada, revela la importancia que tiene, por una parte, la vinculación armónica entre organizaciones y mandatos de autoridad, así como el papel estratégico que tiene la información y los presupuestos como instrumentos para dinamizar el aparato público y materializar su actuación concreta en la sociedad.

Ante esto, tomando como referente la discusión inicial de este documento, la pregunta obligada sería: ¿qué imágenes de *gobierno como herramientas* se construyen a partir de la perspectiva gerencial y cuáles a partir de los enfoques contemporáneos de derechos? Como ya se indicó, la Nueva Gestión Pública parte fundamentalmente de una visión centrada en las organizaciones y los funcionarios públicos. De acuerdo a este lente conceptual, los problemas para entregar bienes y servicios a los “clientes-ciudadanos” radican en la falta de eficiencia y eficacia tanto de los programas como de las dependencias de gobierno. En este sentido, la solución gerencial se vincula casi automáticamente a la reforma de las organizaciones bajo principios de eficiencia y eficacia, así como a la construcción de sistemas de información que permitan, por una parte, evaluar el desempeño de aquellas y, por otro lado, permitan tomar mejores decisiones de política y gasto público. Si se analiza esto desde las *herramientas del gobierno* podría obtenerse una imagen del siguiente tipo.

Figura 1: Las Herramientas del Gobierno desde la perspectiva gerencialista



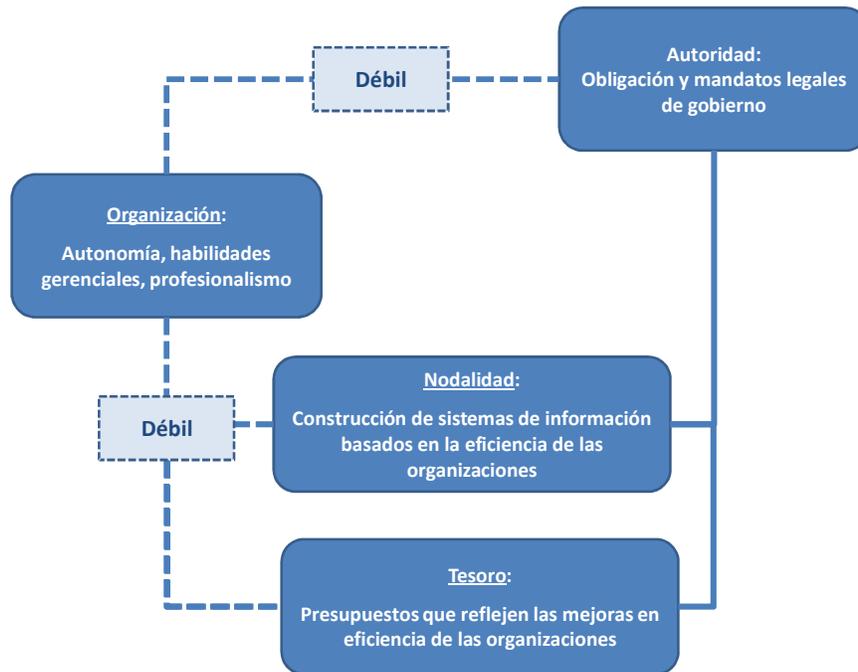
Al observar de manera gráfica el modelo gerencial desde la lógica de las herramientas de gobierno, salta inmediatamente a la vista la desconexión –o débil relación–, que existe entre los instrumentos y recursos de autoridad con las demás herramientas. Esto empata con las posturas más radicales de la NGP que enfatizan, por ejemplo, la transformación de los esquemas tradicionales de rendición de cuentas legal (basadas en el reglamento y el procedimiento) a esquemas más laxos basados en los

resultados entregados por los funcionarios públicos. Esta desvinculación entre autoridad y el circuito organización-nodalidad-tesoro identificado en los principios de la NGP se asocia también a la ausencia en este enfoque de referentes democrático-legales fundamentales (constitucionales, por mencionar uno) más allá de la eficiencia y la eficacia, que generalmente se subordinan a ordenamientos secundarios. Los principales críticos de esta postura también subrayan la debilidad del enfoque gerencial para constituirse como un enfoque sistémico debido precisamente a su imposibilidad para encontrar referentes normativos enraizados en la cultura democrática.

La construcción de la imagen de *gobierno por herramientas* desde el enfoque de derechos, por su parte, es un tanto diferente. A diferencia de la visión gerencial, la perspectiva de derechos sí reconoce con claridad un acervo de mandatos de autoridad asentados en ordenamientos constitucionales e internacionales reconocidos por las sociedades democráticas (derechos humanos), así como un conjunto de *obligaciones* (respetar, proteger, cumplir o garantizar, reparar) que deben ser satisfechos por el gobierno.¹ Sin embargo, esta postura de autoridad no establece una conexión clara con las herramientas de *organización* (programas y dependencias) y se vincula, más bien, con los recursos de *nodalidad*, a partir de la construcción de indicadores de cobertura, insumo y productos centrados en la satisfacción de derechos (número de camas de hospital, por ejemplo). En última instancia, la visión *garantista* establece una asociación con las herramientas de *tesoro*, básicamente con los presupuestos públicos, bajo el argumento de que dado que la obligación estatal es la salvaguarda de los derechos, dicho compromiso debe verse reflejado en asignaciones presupuestales que, paralelamente, incidan sobre los insumos y productos que afectan los derechos. En términos gráficos, la imagen del gobierno por derechos podría esquematizarse de la siguiente forma.

¹ Se alude a la *obligación* del Estado, así llamadas por el derecho internacional. Por otra parte, existen *principios* que son: a) máximo uso de recursos disponibles; b) realización progresiva; c) no regresión; d) no discriminación; e) igualdad; f) niveles mínimos de bienestar (obligación inmediata); g) transversalidad e integralidad; h) participación ciudadana; i) transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Figura 2: Las Herramientas del Gobierno desde la perspectiva de DDHH



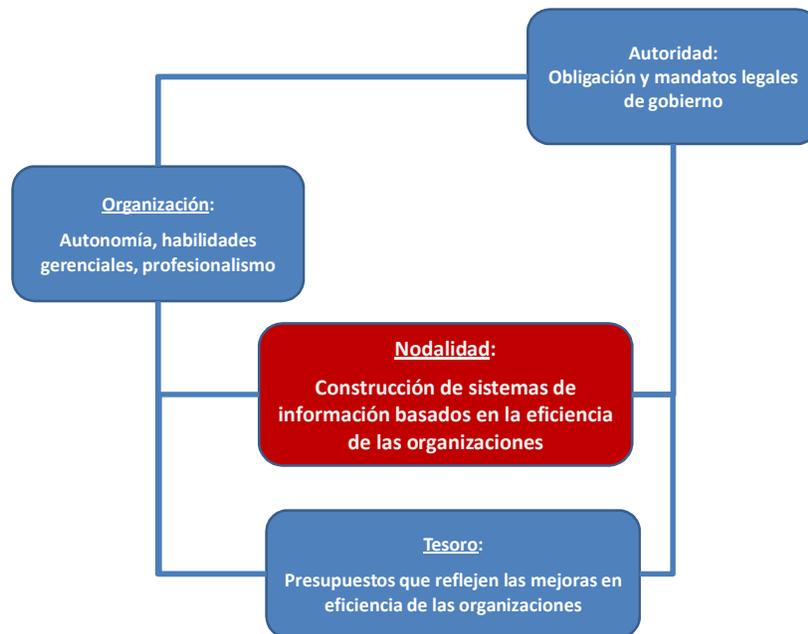
Entre las críticas más recurrentes a este enfoque se encuentran su supuesta ingenuidad al no considerar que, en la práctica, buena parte de las acciones gubernamentales se procesan a través de organizaciones y programas públicos, los cuales a su vez, cuentan con lógicas, objetivos y naturalezas diversas. Asimismo, se cuestiona que más allá de la salvaguarda de los derechos humanos y la maximización de los recursos públicos para dicho rubro, la toma de decisiones al interior del gobierno se ve envuelta recurrentemente en juegos de regateo entre actores e intereses políticos, que no necesariamente tienen como premisa de acción la satisfacción de las *garantías* de las personas. Por otra parte, volviendo al enfoque gerencial, se cuestiona la capacidad del enfoque de derechos para asegurar un trabajo eficiente del gobierno dado un escenario de recursos fiscales escasos. En última instancia, señalan los críticos de esta perspectiva, maximizar presupuestos orientados a derechos y dotar de camas a los hospitales no asegura *per se* el derecho a la salud de la ciudadanía y, más bien, debe realizarse bajo principios de eficiencia y eficacia. Perder de vista la eficiencia, la eficacia y los impactos haría que los recursos orientados a la salvaguarda de derechos se pierdan en vacíos burocráticos.

Así pues, de la simplificación de ambos enfoques a partir de la perspectiva de *gobierno por herramientas* se desprende que más allá de las discrepancias filosóficas y valorativas (razonables en esos términos), ninguna de las dos perspectivas, la gerencial y la garantista, logran integrar de manera armónica las distintas herramientas y dinámicas que discurren al interior del gobierno. Por un lado, la visión gerencial carece de un referente de autoridad sólido que termina por encerrar a esta perspectiva en una trampa "eficientista"; mientras que, por otro lado, el enfoque de derechos asume de manera clara el imperativo normativo de satisfacción de los derechos constitucionales,

pero sin una vinculación con el trabajo que se realiza en las organizaciones y programas gubernamentales.

En este sentido, los diagramas arriba desarrollados parecieran indicar que es posible armonizar el imperativo normativo de satisfacción de los derechos y la visión gerencial centrada en las organizaciones con el fin de articular presupuestos que asumen la centralidad de los derechos como obligación gubernamental, pero que a su vez sean sensibles a las dinámicas organizacionales. Más allá del compromiso político explícito que necesariamente debe asumir un gobierno para llevar a la práctica este ideal, también se considera que debe existir un vínculo mucho más fino centrado en la nodalidad (en la generación de información relevante) que permita conocer de primera mano si: a) el gobierno cumple en su obligación de proteger y satisfacer los derechos (referente valorativo) y b) las actividades realizadas por las organizaciones públicas se corresponden con principios de eficiencia, eficacia y de satisfacción de derechos. Así visto, el modelo de *gobierno gerencial basado en derechos* tomaría la siguiente forma:

Figura 3: Herramientas del gobierno: nodalidad para armonizar las perspectivas de DDHH y el gerencialismo



Así pues, lo que se propone en este modelo analítico no es subordinar alguna de las dos posturas a la otra, sino buscar sinergias y complementariedades entre ellas a partir de los elementos faltantes en cada una. Asimismo, queda claro que para poder instrumentar este tipo de visiones resulta fundamental el compromiso y el liderazgo político para establecer como prioridad de gobierno la satisfacción de los derechos humanos, así como la sensibilidad para reconocer que, al final del día, el gobierno no es solamente un conjunto de objetivos, sino que está compuesta por organizaciones y programas que – con lógicas y naturalezas diversas – pueden ser ordenadas, evaluadas y

monitoreadas bajo principios gerenciales para la consecución de los objetivos inicialmente propuestos.

Finalmente, aquí se reconoce a la nodalidad como el engarce fundamental entre ambas visiones, ya que a través de la generación y utilización de información relevante sobre el desempeño gubernamental será posible evaluar, por un lado, los avances que se logren en materia de satisfacción de derechos y, por otro, si dicho logro se está alcanzando manteniendo pautas de eficiencia y eficacia gubernamental. A pesar de esto, debe reconocerse que el proceso de construcción de nodalidad en el sentido aquí propuesto no es sencillo, pues requiere un doble proceso en el cual se involucren simultáneamente los presupuestos valorativos del enfoque de derechos, así como las pautas metodológicas y los criterios de medición propuestos desde la perspectiva gerencial. En la próxima sección se presenta una metodología general para la construcción de un sistema de información de indicadores de satisfacción de derechos y de desempeño gubernamental.

2. Modelo básico de vinculación de derechos humanos y desempeño gubernamental en la construcción de “nodalidad” gubernamental

Si bien conceptualmente es sugerente integrar los referentes normativos y de autoridad derivados del enfoque de derechos con las premisas de intervención en organizaciones públicas de la perspectiva gerencial, por medio de la construcción de la *nodalidad*, la instrumentación de un modelo de implementación de este tipo puede resultar muy compleja. La construcción de un sistema sólido de indicadores que reflejen con claridad las obligaciones de derechos y el desempeño de las dependencias y programas públicos se enfrenta a las inercias gubernamentales centradas en trabajo rutinario y sin un referente claro de derechos, así como al escepticismo de ciertos grupos que podrían argumentar un “enviciamiento” de la postura de derechos por parte de los paradigmas gerenciales.

En este sentido y retomando las fortalezas de cada uno de los enfoques, se considera que la manera más prudente de proceder es a partir de un *modelo en dos tiempos de construcción* que se articularía en dos lógicas: a) La primera en la que los referentes normativos de los derechos humanos se “desdoblen” y se traduzcan operativamente en obligaciones gubernamentales e indicadores de derechos; b) la segunda en la que, partiendo de las premisas gerenciales, se ajusten las miras y la combinación de los instrumentos de nodalidad con el fin de que no sean “capturados” por las agencias burocráticas y, por el contrario, incidan sobre la eficiencia y la eficacia de la administración pública. A continuación se desarrolla cada fase con mayor detalle.

2.1 De los derechos abstractos a las garantías reflejadas en tareas de gobierno: del referente valorativo a la acción gubernamental rutinaria

Como ya se indicó, si bien las posturas filosóficas vinculadas al tema de la procuración de los derechos humanos resultan atractivas, la transformación de dichas posiciones normativas en nodos de información claros vinculados a actividades y productos gubernamentales, suele ser bastante complicada y termina por centrarse en insumos o productos. En términos más simples, según se representa gráficamente en el siguiente diagrama, aquí se propone una secuencia de pasos por medio de la cual una dependencia lograría “aterrizar” los derechos a los programas y actividades con los que cuenta a su cargo. Cabe señalar que en esta sección sólo se presenta un breve resumen de cada fase y en los siguientes apartados serán discutidas con mayor detalle.

Figura 4. Integración de la lógica de derechos y de género a la construcción de indicadores de desempeño



- Delimitación del tipo y obligaciones del derecho a partir del marco institucional: No todas las dependencias gubernamentales atienden y tienen la obligación de satisfacer el catálogo completo de derechos humanos. Por el contrario, la diferenciación funcional de la administración pública lleva a que cada dependencia reconozca con claridad el subconjunto de derechos (generalmente por una combinación de humanos: civiles, políticos, económicos,

sociales, culturales y ambientales, con una delimitación universalista o por grupo de población) con base en las obligaciones legales que establece el marco normativo vigente. Asimismo, la naturaleza de las actividades de gobierno supone que *las obligaciones* en materia de derechos también se diferencie en respeto, protección, cumplimiento (o garantía) o reparación. Una delimitación lo más precisa de cada uno de estos puntos permitiría a cada agencia reconocer su ubicación dentro del mapa de derechos, así como el alcance de su actividad para la procuración de cada uno de los anteriores.

- Definición de indicadores básicos de derechos con base en criterios evaluables: En consecuencia de la delimitación previa, el siguiente paso es la elaboración de una serie de preguntas relacionadas con los derechos y las obligaciones aparejadas a la dependencia *vinculadas a criterios específicos de evaluación* como la cobertura, la eficiencia, la eficacia, la calidad, la discriminación por género, entre otros. Esta labor puede realizarse tanto al nivel de las actividades y procesos agregados de cada dependencia gubernamental, como desde los objetivos e instrumentos definidos en los programas públicos que dependen de las mismas agencias. Con base en la articulación de este primer catálogo de indicadores (que se derivarían de las preguntas antes señaladas) se puede realizar una medición sustantiva, aunque genérica, del avance de la actividad de cada dependencia y programa en la consecución del objetivo y la obligación específica de derechos que le compete (de acuerdo al marco legal que la rige).
- Vincular los indicadores a procesos y resultados sustantivos de la dependencia: El último paso, que implícitamente también está contenido en la fase anterior, es establecer una asociación mucho más fina de las actividades, procesos, productos y resultados de cada dependencia y/o programa con los indicadores de derechos y de género. En esta etapa, más que vincular cada proceso de forma aislada, se buscaría asociar “paquetes” de actividades, procesos, productos y resultados que de forma *conjunta* contribuyen a la medición del indicador y, por ende, a la consecución del objetivo de derechos humanos. Visto así, logra consolidarse una lógica integradora de las distintas tareas que descansan en una dependencia determinada y es posible ubicar su contribución a la procuración de un derecho específico que, gracias al trabajo de las etapas anteriores, ya se encuentra vinculado a un conjunto de indicadores claramente delimitados.

2.2. La compaginación del paradigma gerencial de resultados en la lógica de derechos: de los programas y dependencias al referente de autoridad

La segunda lógica correría en sentido inverso y supondría la construcción de indicadores de desempeño para cada nivel de agregación de la actividad gubernamental (proceso, producto, resultado e impacto), de acuerdo con los conjuntos o *paquetes* asociados a un indicador de derechos previamente definido. Con base en este recorrido, no sólo se lograría una evaluación de la satisfacción de derechos, sino que utilizando las herramientas gerenciales tradicionales se puede

medir el desempeño, la eficacia, la eficiencia y la calidad de la tarea de gobierno en todos sus niveles de actividad y producción con un respaldo sólido de indicadores de satisfacción de derechos. Así, esta doble lógica permitiría (por medio de entradas diferentes) asociar la visión normativa de derechos a la tarea gubernamental, así como la visión gerencial o de desempeño burocrático a un *meta-objetivo* de *Estado de Derechos*. En términos generales, los principales temas que deberían considerarse en esta segunda fase de la metodología se resumen a continuación. Una vez más, cabe señalar que en los siguientes apartados se presentará una discusión más detallada sobre cada tema.

- Definición del nivel y alcance de la actuación gubernamental: Dentro de las perspectivas más sugerentes sobre la introducción del paradigma de desempeño en las administraciones públicas, destaca la importancia de generar un proceso de “integración vertical” mediante el cual se logre una vinculación virtuosa de los niveles de acción gubernamental, desde el ámbito específico de los procesos y actividades de los funcionarios públicos hasta los impactos de política pública que se consiguen por medio de la intervención estatal. En este sentido, incluyendo el enfoque de derechos y de género, resulta importante emprender un ejercicio de desagregación gubernamental que permita ir construyendo *indicadores de desempeño con un alcance diferenciado* y que permitan observar los avances en cada uno de los niveles. La medición así puede ser de gran utilidad para identificar con claridad las áreas de mejora, ya sea en la eficiencia de los procesos, la pertinencia de los productos o la calidad de los resultados, tal como lo muestra la siguiente figura.

Figura 5. Estructura ideal de indicadores de desempeño con enfoque de derechos y de género



- Selección del esquema más pertinente de indicadores por nivel y alcance: Aunado a lo anterior, es fundamental en el proceso de construcción de indicadores de desempeño la selección del tipo de mediciones más pertinentes que minimice los incentivos para que los funcionarios públicos y los operadores de programa “oculden” el verdadero desempeño por medio de indicadores *ah doc*. Más adelante, se discutirán las ventajas y desventajas de tres tipos mediciones: las metas de desempeño, los *rankings* y los servicios de inteligencia. La principal conclusión a derivar es que, además de desagregar por nivel de actuación gubernamental, la combinación adecuada de estos tres tipos de mediciones puede ser de gran utilidad para tener una mejor imagen del desempeño administrativo.

3. Integración de la lógica de derechos a la construcción de indicadores de desempeño: descripción detallada

3.1 Delimitación de las obligaciones en materia de derechos y de género

Un primer paso fundamental para introducir la lógica de derechos y de género dentro de las dinámicas de medición de la actividad y los procesos gubernamentales consiste en delimitar las obligaciones y los alcances de los derechos dentro del ámbito de competencia de una determinada agencia gubernamental. En este nivel no debe considerarse solamente la satisfacción de los derechos civiles y políticos, sino también la amplia gama de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales expresados en la Constitución mexicana y que han sido ratificados en distintos tratados, pactos y acuerdos internacionales. Evidentemente, se esperaría que la delimitación del ámbito de derechos por una agencia determinada fuera lo más precisa posible, ya que – de acuerdo a la diferenciación funcional del gobierno – una dependencia no abona a todos los derechos en su conjunto, sino a un grupo de los mismos claramente identificado. Para ello, son relevantes las especificaciones en materia de derechos contenidas en protocolos y observaciones generales que detallan el alcance de los derechos y las acciones que deben realizar las agencias gubernamentales para su realización.

En segundo lugar, visto desde una lógica estricta de derechos humanos, el objetivo del gobierno no se limita a la satisfacción de aquéllos; dependiendo de su naturaleza, se buscaría respetarlos, protegerlos, cumplirlos (garantizarlos) y/o repararlos. Como indica la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cada una de estas obligaciones debería ser promovida y custodiada por los gobiernos nacionales. En este sentido, según la dependencia gubernamental responsable, debe reconocerse *el tipo de obligación específica* a la cual responde, así como la vinculación específica al derecho fundamental en cuestión. Al partir de una lógica de este tipo resultará mucho más simple estructurar un mapa detallado de los alcances con los que efectivamente cuenta el entramado gubernamental para respetar, proteger, cumplir (garantizar) y

reparar cada uno de los derechos humanos.² Con base en esto, dependiendo de las atribuciones de cada dependencia, será posible también introducir ajustes a sus objetivos fundamentales, así como a las tareas que debería desempeñar para salvaguardar los mencionados derechos.

Así pues, desde una lógica esquemática, cualquier dependencia del GDF debería iniciar el proceso de elaboración de indicadores de desempeño consciente del tipo de derechos a los que sus diferentes programas y actividades alude en dos niveles: a) en términos del fin material del mismo (salud, educación, vivienda, alimentación, nivel adecuado de vida, trabajo, etcétera) y b) el matiz por grupo de población objetivo (universal, mujeres, niños, discapacitados, indígenas, adultos mayores, etcétera). Asimismo, la delimitación de los derechos debería venir acompañada por el *tipo de enfoque* dado a sus acciones (respeto, protección, cumplimiento [garantía] y reparación). Finalmente, se incorporarían los elementos detallados en los protocolos y observaciones generales que especifican los componentes de cada derecho.

Una vez hecho esto, sería posible construir un catálogo pormenorizado acerca de los *derechos que cada dependencia tendría que salvaguardar* que, a su vez, forman parte de un catálogo general de derechos. En otras palabras, estamos hablando de “aterrizar” de los derechos humanos de la ciudadanía, a la definición, para una dependencia (o un programa específico) de, por ejemplo, *la cobertura del derecho a la educación universal de los niños, que sería, precisamente*, el meta-objetivo a partir del cual resulta mucho más fácil construir indicadores y mediciones.

3.2 Definición de indicadores de derechos con base en criterios evaluables

Otras dificultades surgen al momento de pensar la forma en la que se articularía el engarce entre los *meta-objetivos* de derechos y de género tanto con la operación cotidiana de las dependencias y programas públicos como con la legitimación de los instrumentos de evaluación y medición del desempeño. Asimismo, a diferencia de una postura *mecanicista* de la presupuestación, vincular destino de gasto con derechos humanos enfrenta el problema de que difícilmente pueden establecerse incentivos de reducción de recursos en función del desempeño (ya que se coartaría la posibilidad de satisfacer una *garantía* básica]. Las herramientas a crear, entonces, deberán orientar la discusión sobre desempeño hacia el diseño mismo de las estrategias gubernamentales y al proceso de toma de decisiones sobre el presupuesto.

Con relación al primer dilema – referente al engarce entre *meta-objetivos* de derechos con la operación cotidiana del gobierno – debe tenerse en cuenta una serie de criterios de evaluación que permitan establecer preguntas acerca de la forma y los medios utilizados en la acción gubernamental para encaminarse al objetivo normativo de satisfacción universal de los derechos humanos y, consecuentemente, de la erradicación de brechas de género. Por citar un ejemplo, es posible que los programas y dependencias públicas sí avancen en la consecución del *meta-objetivo* de derechos,

² La reiteración de los términos es necesaria como forma de enfatización en las ideas propuestas a lo largo del documento.

pero a costa de la eficiencia o de la calidad de los servicios prestados. Los criterios de evaluación deberían dar cuenta de esta situación. Esta postura permite incorporar puntos de referencia acerca de la forma en la que se realiza el empate entre el objetivo último de la estrategia y el comportamiento real de la administración pública.

Tabla 1. Criterios y preguntas clave para la cuantificación de derechos de acuerdo a la actividad gubernamental

Criterio	Derechos	Género
Normativo (impacto)	¿Se está avanzando en la satisfacción y goce de todos los derechos humanos de los ciudadanos?	¿Las acciones de gobierno disminuyen las brechas entre hombre y mujeres en todos los ámbitos?
Eficiencia	¿Es posible reducir costos y mejorar la operación organizacional sin efectos sobre la consecución de objetivos?	¿Cuál es el diferencial de costos y operación para satisfacer necesidades de hombre y mujeres?
Eficacia	¿Qué derechos se están satisfaciendo de mejor forma?	¿En qué áreas se ha incidido de mejor forma para reducir la brecha de género?
Calidad	¿Los bienes y servicios entregados para satisfacer derechos humanos son de calidad y adecuados para la población?	¿Los bienes, servicios y tratos recibidos por hombres y mujeres en la acción de gobierno son iguales? ¿podrían mejorar?
Oportunidad	¿El tipo de bienes y servicios entregados para la satisfacción de derechos se entregan cuando son necesarios o cuándo la lógica burocrática lo permite?	¿Las mujeres reciben un trato oportuno en temas de urgencia o necesidad?
Pertinencia	¿Los instrumentos de medición que evalúan los avances con respecto al <i>meta-objetivo</i> son legítimos?	¿Es legítimo el diagnóstico y la medición de las brechas de género?
Intercambio	¿Se privilegia la consecución de un derecho por encima de otro? ¿A qué costo?	¿El establecimiento de medidas de discriminación positiva afecta los derechos de los hombres?

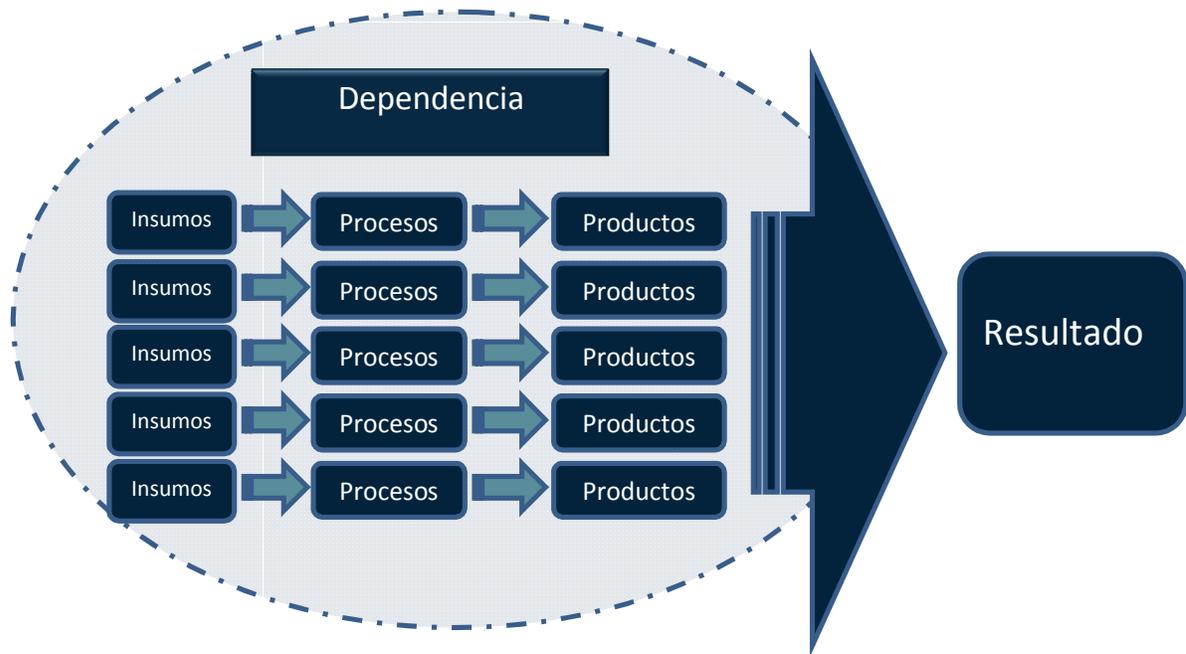
Sin afán de ser exhaustivos, en la tabla anterior se ofrecen preguntas que conducirían a la construcción de la “*infraestructura de medición del desempeño*” de forma tal que la evaluación de los resultados gubernamentales no se agote simplemente en un argumento general de cumplimiento y satisfacción de los derechos y en la disminución de los rezagos de género, sino que incorpore también los medios y mecanismos mediante los cuales se realiza la acción gubernamental para la satisfacción de dicho *meta-objetivo*. Asimismo, se considera que con base en la elaboración de preguntas de este tipo y, sobre todo, con el cruce de los objetivos últimos de la estrategia con una serie de criterios medibles, resulta mucho más fácil establecer el enlace entre el fin normativo y las herramientas más prácticas de evaluación y medición del desempeño.

3.3 Vinculación de indicadores de derechos a la práctica gubernamental

Para completar la vinculación del *meta-objetivo* de derechos de cada dependencia con sus actividades cotidianas, también es necesario vincular aquél – así como las preguntas relacionadas

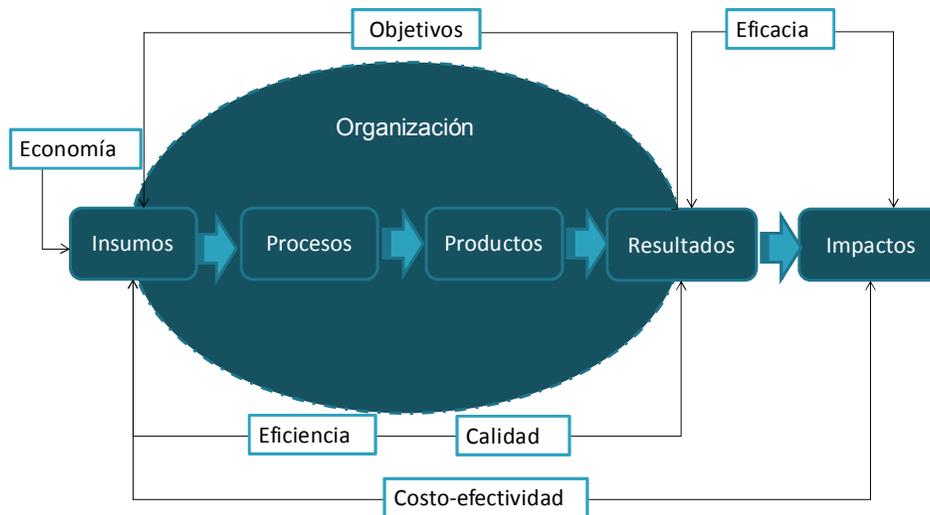
con criterios de evaluación – a paquetes coherentes de procesos, productos y resultados gubernamentales. Resultaría bastante ingenuo pensar que se puede construir una alineación perfecta entre cada proceso y producto de una dependencia a un indicador de derechos específicos. Más bien, la dinámica que se debería pensar es la de integrar cadenas de procesos-productos que conducen a resultados específicos y estos, a su vez, a los impactos y los indicadores de derechos de cada dependencia. En términos gráficos esto se resume de la siguiente manera.

Figura 6: Modelo simplificado de desempeño por dependencia



Esta cadena de valor de insumos-procesos-productos relacionados con resultados específicos también tiende puentes con la fase anterior, ya que al estructurar una serie de actividades y bienes gubernamentales asociados a resultados e impactos orientados a la realización plena de derechos claramente definidos, es posible iniciar una valoración del desempeño burocrática ya no sólo en términos de la realización de los derechos humanos, sino de la misma lógica del paradigma del desempeño. Gracias a esto será posible comenzar a introducir criterios mucho más duros de valoración en cada uno de los niveles de las actividades de gobierno (por ejemplo, economía en la relación insumo-proceso-producto, la calidad en los productos, el valor por dinero de los resultados) que a su vez conectarán posteriormente con toda la desagregación de los derechos que se realizó durante esta primera fase.

Figura 7: Modelo de desempeño organizacional simplificado



4. Articulación de un sistema comprensivo de indicadores de derechos y desempeño: la segunda fase del modelo

La elaboración de un conjunto comprensivo de indicadores de desempeño es la piedra fundacional de cualquier estrategia de orientación a resultados. Dichas herramientas de medición permiten generar información acotada y oportuna sobre el comportamiento y el desempeño que mantienen las organizaciones públicas en distintos niveles. A pesar de su importancia y centralidad, la articulación de un sistema de indicadores congruente, objetivo y preciso siempre ha sido complicado debido a limitaciones metodológicas, a los altos costos que supone la estructuración de un andamiaje de este tipo, así como a las resistencias burocráticas para ser medidos bajo estos marcos de referencia (Radin, 2006).

El desarrollo de las distintas experiencias internacionales al respecto muestra que el análisis sobre el éxito en la introducción y operación de estos sistemas de medición radica en dos puntos esenciales: a) en la integralidad del proceso de medición sobre fases distintas del proceso gubernativo y b) el tipo de estrategia de medición y evaluación que se busca conseguir con diferentes tipos de indicadores. Con relación al primer punto, parece existir un acuerdo que el proceso de elaboración de mediciones del desempeño sea lo más exhaustiva posible e incluya (a partir de una cadena argumentativa lógica) las actividades burocráticas elementales (tales como procesos administrativos) que, de forma creciente, se vayan entrelazando con indicadores de productos (esto es, bienes y servicios generados por las dependencias), de resultados (vinculación de los productos con los objetivos que se buscaban alcanzar con un programa determinado) y de impactos que, en última instancia, son los que reflejan los efectos que tiene la acción gubernamental en la solución de los problemas públicos más importantes.

Si bien es cierto que los indicadores de impactos son los más relevantes, la estructuración de un esquema de medición en el cual solamente se utilicen este tipo de mediciones resulta muy limitada, ya que no se podría conocer con precisión la forma en la que las distintas actividades y productos generados por la administración pública redundan en un mejoramiento de las condiciones de vida. Al respecto, siguiendo el argumento propuesto por Cunill y Ospina (2003), lo deseable en cualquier sistema de gestión del desempeño es lograr una integración vertical de los mecanismos de medición que atraviesen los procesos realizados por los funcionarios públicos y asciendan lógicamente hasta alcanzar los impactos de política pública. Sólo a partir de este tipo de instrumentaciones resulta factible conocer el grado en el que se va a agregando valor público en cada fase de gobierno. En la siguiente tabla se resumen los principales niveles que integran esta cadena de indicadores.

Tabla 2. Tipos de indicadores por alcance

Tipo de indicador	Definición	Alcance
Proceso	Evaluación de los procedimientos y actividades particulares que redundan en la generación de un producto determinado.	Funcionario y/o dependencia
Producto	Bienes y servicios generados por una dependencia que, en su conjunto, ofrecen un resultado determinado.	Dependencia o Unidad Responsable
Desempeño	Grado de eficiencia y eficacia en el conjunto de procesos y productos de una dependencia para la generación de resultados deseables y la consecución de los objetivos de los programas.	Dependencia o Unidad Responsable.
Resultado	Vinculación entre los productos generados por una dependencia o UR para la consecución de los objetivos de un programa público.	Unidades Responsables de programa
Impacto	Efectos que tienen las diversas actividades gubernamentales para la solución de un problema público.	Conjunto de dependencias de un subsector de política
Derecho y Género	Protección, Respeto, Cumplimiento (o Garantía) y Reparación de derechos específicos por dependencia. Reducción de brechas de desigualdad entre géneros.	Conjunto transversal de dependencias del gobierno.

La diferenciación por alcance de indicador, sin embargo, no es la única que debe considerarse al momento de construir sistemas de medición. La metodología misma que se utiliza para la elaboración de los indicadores influye decisivamente en el tipo de información que podrá generarse

(su amplitud y especificidad), además de que puede incidir en los comportamientos estratégicos de los actores gubernamentales. Al respecto, Christopher Hood (2008) reconoce tres tipos dominantes de metodologías de medición: las metas de desempeño, los *rankings* interdependencia y los sistemas de inteligencia de resultados. El primero de estos mecanismos consiste en la definición y delimitación de barreras críticas que cierta dependencia o unidad responsable debería alcanzar para ser considerada de desempeño óptimo. Por su parte, los *rankings* se refiere a la comparación de dependencias o unidades responsables en áreas de gestión comunes (tales como en las áreas de planeación, programación y presupuestación) o la construcción de índices que permitan reconocer qué dependencias han tenido mayores avances en la obtención de resultados. Finalmente, los servicios de inteligencia se refieren a la elaboración exhaustiva de *indicadores ad hoc* que reflejen la naturaleza propia de cada organización y que permitan evaluar de forma más detallada el funcionamiento y desempeño de una agencia pública.

Las propuestas metodológicas aquí descritas presentan fortalezas y debilidades, como se resume en la siguiente tabla; por lo cual, la recomendación en última instancia es hacer una combinación adecuada de este tipo de acercamientos de tal forma que se minimicen los riesgos y los costos de construcción de indicadores y se maximice la precisión y pertinencia de las mediciones.

Tabla 3. Debilidades operativas de las principales metodologías en la construcción de indicadores

Metodología	Debilidades operativas
Metas de desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos para un comportamiento burocrático por debajo de las “posibilidades de producción”. • Incentivos para un comportamiento administrativo que simplemente cumpla con los mínimos de las metas. • Distorsiones de productos, ya que hay propensión de generarlos en función a la naturaleza del indicador construido.
<i>Rankings</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de validez o ambigüedad metodológica al momento de construir las escalas de comparación. • Dificultades al momento de definir los ponderadores de comparación. • Distorsiones de producto parecidas a las metas de desempeño.
Servicios de inteligencia	<ul style="list-style-type: none"> • Alto costo y consumo de información. • Poca transparencia y posible percepción de arbitrariedad en la construcción de mediciones

Por último, al momento de combinar estos dos acercamientos sobre los indicadores de desempeño, se esperaría que la instrumentación de cualquier sistema de medición de resultados combinara oportunamente los indicadores de cada nivel (proceso, producto, resultado e impacto), además de emplear una estrategia metodológica amplia que no se limite a la mera definición de metas o comparaciones entre organizaciones, sino que incorpore en la medida de lo posible, las tres propuestas dependiendo de su pertinencia en cada nivel de medición.

5. Conclusiones

En síntesis, a pesar de que en términos conceptuales – e incluso filosóficos – parece existir una clara tensión entre la perspectiva gerencialista de la administración pública y los enfoques de derechos y de equidad de género, en la práctica es posible dilucidar una convergencia si se observa al *gobierno como una caja diversa de herramientas*. El proceso de construcción de “nodalidad”, esto es de la capacidad de generar, procesar y utilizar información valiosa, es un elemento fundamental que permitiría integrar los referentes valorativos y de autoridad provenientes del enfoque de derechos con las prácticas y principios de la nueva gestión pública. Esta tarea se considera relevante ya que a pesar de que la satisfacción y protección de las garantías fundamentales de los individuos deber ser el eje de la acción gubernamental, la entrega de bienes y servicios públicos debe procurar, en todo momento, la eficiencia de los procesos administrativos, así como la calidad y pertinencia de los productos entregados a la ciudadanía.

En efecto, y como se destacó un poco más arriba, la articulación de esquemas de “nodalidad” que combinen derechos y desempeño no es, claramente, una labor sencilla. Requiere, por una parte, de una clara definición y operacionalización de las obligaciones de derechos en los niveles más altos de decisión política y, por otra parte, de la construcción de instrumentos que midan la forma en la que los insumos (principalmente recursos financieros) son transformados en productos y resultados de gobierno. De la compaginación e integración armónica de estos dos modelos de decisión será posible reconocer los estándares mediante los cuales la administración pública efectivamente incide sobre la satisfacción de los derechos humanos.

II. Modelo para la instrumentación de un presupuesto por resultados con perspectivas de derechos humanos y de género en el DF

Del marco analítico arriba presentado se desprende la importancia que tiene la construcción de nodalidad en el proceso de armonización del enfoque de derechos y género (particularmente a partir de su referente de autoridad) y la perspectiva gerencial centrada en la eficiencia y eficacia de los programas y organizaciones gubernamentales. El objetivo último de esta vinculación no sólo busca dotar de coherencia al aparato público, sino favorecer una mejor toma de decisiones gubernamental que redunde en el perfeccionamiento de la acción pública tanto a nivel de los programas (esto es, de los instrumentos de intervención) como de la asignación de recursos.

Con esta asociación entre visiones gerenciales y de derechos, aunado a un compromiso político por parte de las autoridades, se esperaría que la planeación, programación y presupuestación gubernamental no se rija por principios inerciales o se centre en posturas “racionalistas” o ingenuas de maximización de recursos para los derechos. Por el contrario, la alineación inteligente de referentes valorativos centrados en derechos y en la disminución de las brechas de género con instrumentos de medición y valoración de la eficacia gubernamental permitiría integrar un nuevo estilo de gobierno responsable y efectivo.

Ciertamente, como se señaló en el marco analítico, la articulación de un esquema de nodalidad comprensivo de derechos y desempeño no es una tarea fácil. Implica, por una parte, un esfuerzo importante por parte de las dependencias para reconocer la forma en la que sus actividades y programas inciden y se alinean con la satisfacción de derechos y, por otra, supone definir – en el ámbito político – las metas y objetivos precisos que se pretenden alcanzar en materia de derechos y de género. En efecto, no se esperaría que de una sola vez una reforma gubernamental abarcara todo este espectro de complejidades, más bien conviene una instrumentación gradual tomando el tiempo suficiente para socializar este paradigma al interior de la administración permitiendo procesos de aprendizaje y ajuste sobre la marcha. En consecuencia, vale la pena analizar muy brevemente los pasos que se han dado en el Distrito Federal con el fin de reconocer avances, así como para sugerir algunas rutas que permitan robustecer la estrategia que comienza a implementarse.

1. Avances en el Distrito Federal: compromiso político y articulación de la infraestructura de evaluación y medición.

En fechas recientes, el Gobierno del Distrito Federal, ha impulsado una ambiciosa iniciativa de armonización del paradigma gerencial y de los enfoques de derechos y de género, con el fin de articular un esquema presupuestal novedoso que no solamente esté determinado por criterios como la eficiencia y la eficacia, sino por el grado en el cual la acción gubernamental incide sobre la satisfacción de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos sociales, culturales y ambientales de la ciudadanía. A partir de esta idea rectora, la definición valorativa de la estrategia del GDF se orienta a la construcción de un modelo de planeación-programación-presupuestación-evaluación con un enfoque de generación de *valor público*, a partir del reconocimiento de la

obligación gubernamental de atender y satisfacer dichos derechos. Asimismo, esta visión incorpora un matiz de perspectiva de género a través del cual sea posible revertir las profundas desigualdades que aún persisten entre hombres y mujeres.

Esta conceptualización del enfoque presupuestal por resultados resulta novedosa en comparación a otras experiencias en las que se privilegia el ahorro y la eficiencia del gasto público (como en el caso del gobierno federal) o el fortalecimiento de las medidas de control y rendición de cuentas gerencial (como en los países anglosajones y escandinavos). Asimismo, como parte de la estrategia de reforma del GDF, se pretende utilizar la evaluación del desempeño (tanto interna como externa) como una herramienta para el proceso de aprendizaje organizacional y de mejoramiento de la gestión pública.

La introducción de esta reforma no sólo se ha centrado en la definición de líneas rectoras y de grandes objetivos de política pública, sino que ha estado acompañada por una serie de ajustes a la administración pública local, así como a los mecanismos tradicionales de planeación y programación presupuestal. En términos concretos se reconocen al menos dos iniciativas que articulan un sistema de *infraestructura básica de medición y evaluación* que, de acuerdo al marco analítico arriba presentado, resultaría fundamental en el proceso de construcción de nodalidad al interior del gobierno.

En un primer nivel de esta infraestructura de evaluación se ubicaría la construcción de un andamiaje institucional y organizativo que permita evaluar de forma periódica, homogénea y replicable tanto a las dependencias como a los programas gubernamentales. Sin la existencia de este tipo de mecanismos resulta imposible reconocer el desempeño y los resultados que cada uno de los actores e instrumentos públicos abona para la consecución del objetivo de satisfacción de derechos planteado al inicio de la estrategia.

Al respecto resulta importante la creación en 2007 del *Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal*, el cual, se define como un organismo público descentralizado – con autonomía de gestión y patrimonio propio – y que tendrá como misión fundamental la evaluación externa de la política social de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de los programas sociales sectorizados a la Secretaría del Ramo. Al igual que en el caso del CONEVAL en el ámbito federal, el Consejo de Evaluación del Distrito Federal, Evalúa-DF como se le ha llamado para abreviar, cuenta con la participación de ciudadanos e investigadores reconocidos en la materia, lo cual le permite generar, bajo criterios académicos rigurosos, las metodologías más apropiadas para evaluar el desempeño, resultados e impactos de la acción gubernamental en materia social.

En términos prácticos, desde su conformación, el Consejo ha realizado esfuerzos encaminados a la articulación de un plan de trabajo para los siguientes 18 meses, así como comenzar un primer mapeo general de indicadores en materia social elaborados por organismos internacionales (principalmente Naciones Unidas). Asimismo, como un paso previo a la evaluación de los programas sociales, se ha emprendido la tarea de realizar las matrices de marco lógico de estos, impartido cursos a funcionarios del GDF en materia de evaluación de políticas y programas y definido un primer grupo de programas a evaluar en los siguientes meses. En este sentido, se considera que este primer paso resulta vital en la construcción del andamiaje de evaluación y de medición del desempeño, sin el cual resultaría imposible avanzar en la articulación de un presupuesto por resultados en el corto plazo.

Un segundo elemento de la infraestructura de evaluación y medición es la construcción de un sistema comprehensivo de indicadores que, como se indicó en el marco analítico, permita conocer de manera amplia tanto los avances en materia de satisfacción de derechos, así como la incidencia que tienen las dependencias de gobierno para el cumplimiento de este *meta-objetivo* con base en principios de eficiencia, eficacia, economía y calidad. En este punto – posiblemente el más importante desde la lógica de la nodalidad – se reconocen algunos avances importantes, aunque se reconocen ciertas debilidades que pueden incidir sobre la efectividad de los mismos. De acuerdo a las modificaciones en materia presupuestaria que ha esbozado la Subsecretaria de Egresos del Distrito Federal, se concibe la construcción de un sistema de indicadores en tres niveles: de resultados, de subresultados y de actividades institucionales (programas).

Tabla 4. Niveles de Indicadores propuestos en la Nueva Estructura por Resultados del GDF

Nivel	Definición	Indicadores
Resultados	Expresión de los fines que una dependencia o entidad pretende conseguir en un tiempo determinado para satisfacer las necesidades y demandas de una población objetivo.	36
Subresultados	Es un subconjunto de resultados que revisten las mismas características y tienen la finalidad de producir servicios y productos a través de diversas actividades y proyectos con objetivos y metas específicas.	139
Actividad Institucional	Conjunto de acciones dedicadas a la consecución de un mismo objetivo y que cuentan con procesos de gestión entrelazados entre sí.	N.D.

2. Del compromiso a los instrumentos de acción: los Marcos de Política Pública

Este proceso de construcción de indicadores a nivel de dependencia (o unidad responsable) derivó en la generación de los llamados “marcos de política pública”. Estos instrumentos tienen como propósito vincular tanto de manera programática – esto es, en el ámbito de las actividades institucionales – como presupuestaria la consecución del *meta-objetivo* de derechos con los programas y estrategias del GDF. En términos operativos, dichos marcos de política pública se dividen en nueve secciones principales que a continuación se describen.

- Fin: En este punto se define el objetivo último que se busca satisfacer por medio de la acción gubernamental que, para el caso del GDF, se orienta hacia derechos y la reducción de

brechas de género. De manera correcta se puntualiza que este fin no sólo se alcanzará a través de una sola actividad institucional (AI), sino de un conjunto de ellas, además de que depende de ciertos factores externos.

- Propósito: Determinación de los efectos y cambios esperados en la población objetivo como resultado de la implementación de la actividad institucional. De manera muy genérica esta sección aludiría a los impactos de cierta AI, vinculada lógicamente al Fin previamente señalado.
- Diagnóstico: Narrativa en la que se describe la problemática que justifica la existencia e implementación de la AI. Así pues, este nivel no define indicadores, metas o tareas, sino que describe el contexto de problemas que da vida a una actividad determinada.
- Componentes: En esta sección se detallan los componentes (tanto acciones burocráticas como proyectos de inversión) que integran una AI determinada. Una vez más, no se establece un parámetro de valoración; simplemente, se hace una descripción de los procesos subyacentes.
- Factores Externos: Como su nombre lo indica, en este apartado debe detallarse lo más exhaustivamente posible aquellas situaciones (financieras, económicas, sociales, políticas, etc.) fuera del alcance de las unidades responsables que pueden incidir de manera positiva o negativa en la consecución del Fin y Propósito.
- Meta Física: En este rubro se definen las proyecciones de requerimientos o poblaciones que podrán ser atendidas durante un ejercicio fiscal. Este apartado es relativamente ambiguo, ya que puede indicar la meta de productos, aunque también podría ser entendido – en el caso de poblaciones – como la cobertura prevista de la AI.
- Grupos Focales: En caso de que la meta física haga referencia a poblaciones, en este apartado se deben incluir algunas características socio-económicas de dicho grupo.
- Distribución Económica: Monto financiero asignado a la AI.

Si bien es cierto que el proceso de construcción de indicadores y de articulación de los marcos de política pública resulta pertinente y relevante para integrar el enfoque gerencial y las perspectivas de derechos y géneros, también pueden reconocerse ciertas limitaciones importantes. Primeramente, si se retoma el modelo de vinculación de información e indicadores presentado en el marco analítico, pareciera que el entramado de indicadores propuestos se centran exclusivamente en el nivel de programas y organizaciones en general (productos y resultados) y no logra una integración armónica hacia arriba (esto es, hacia el *meta-objetivo* de satisfacción de derechos), ni hacia abajo (procesos e insumos de gobierno). Sobra decir también que esta propuesta olvida el tema de la integración de nodalidad entre distintas organizaciones ya que, como se señala con claridad en el nivel más alto de valoración, la medición se centra en dependencias aisladas y no en la transversalidad e impactos de las políticas.

Aunado a lo anterior, el esquema de los Marcos de Política Pública – instrumento que podría integrar de manera armónica los distintos niveles de indicadores – termina por truncarse, ya que a pesar de definir con claridad los fines y propósitos de las acciones institucionales (esto es, los indicadores de derechos e impactos de política), no incluye las previsiones en materia de resultados, procesos e insumos necesarios para evaluar si la acción gubernamental no sólo incide sobre la satisfacción de los

derechos, sino también bajo estándares de eficiencia y eficacia. Por otra parte, recuperando la visión *dual* de integración de los enfoques gerencial y de derechos descrita en el marco analítico, pareciera que los Marcos de Política Pública no logran alinear efectivamente los elementos propios de las organizaciones (insumos, procesos, productos y resultados) con los impactos y metas en materia de derechos y de género. Esta situación se debe a la poca claridad con la que se articula el mapa lógico de indicadores y de objetivos a cada nivel.

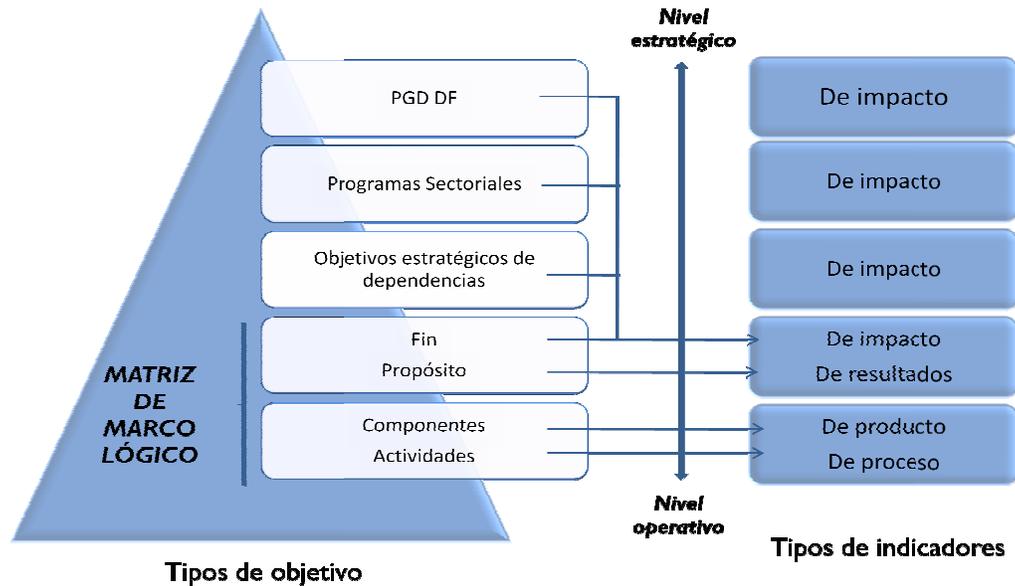
3. Vinculando desempeño con derechos: la Matriz de Marco Lógico (MML) como complemento al nuevo proceso de programación del GDF

Con la intención de aprovechar la infraestructura de evaluación y medición que se ha construido en el GDF para impulsar esta iniciativa, con el afán de afinar los alcances tanto del sistema de indicadores como de los Marcos de Política Pública, consideramos que la utilización de la metodología de Matriz de Marco Lógico puede ser una herramienta útil que ayude a ordenar y dar coherencia al proceso de planeación y programación presupuestal. En términos muy generales, la MML es un instrumento para la planeación de proyectos *orientados al cumplimiento de objetivos y resultados*. Puede ser utilizado para el análisis (identificación de problemas, selección y definición de prioridades), seguimiento y evaluación (*assessment and evaluation*)³ de los mismos. El enfoque de marco lógico es de mucha utilidad cuando se pretende establecer una jerarquía lógica de medios y objetivos, identificar riesgos potenciales para alcanzar las metas previstas, así como para evaluar y monitorear la implementación de los proyectos y los resultados e impactos alcanzados por los mismos.

Si se mira con cuidado, el Marco de Política propuesto en el GDF es un *proxy* de los elementos básicos de las MML. La diferencia, sin embargo, es que estas últimas establecen una serie de pasos o “niveles” mediante los cuales no solamente se definen y reconocen los propósitos y los fines, sino que se delimitan también las actividades burocráticas (insumos, procesos, productos) vinculados a la consecución de las metas. En este sentido, la adaptación de la metodología de MML no chocaría con los instrumentos ya aplicados en el GDF, sino que introducirían mayor orden al proceso de programación y evaluación. Por el contrario, el uso adecuado de la MML puede generar un valor importante, ya que permitiría complementar la cadena lógica de indicadores propuesta en los Marcos de Política (derechos e impactos), al introducir la lógica operativa de las mediciones de insumos, procesos y productos. Asimismo, la utilización de este enfoque no sólo se mantendría en el plano de las mediciones, sino que – como se muestra en el siguiente diagrama – podría vincularse efectivamente a actividades, programas y procesos ahora vigentes en el GDF.

³ No existen términos para diferenciar la traducción de ambos términos al español.

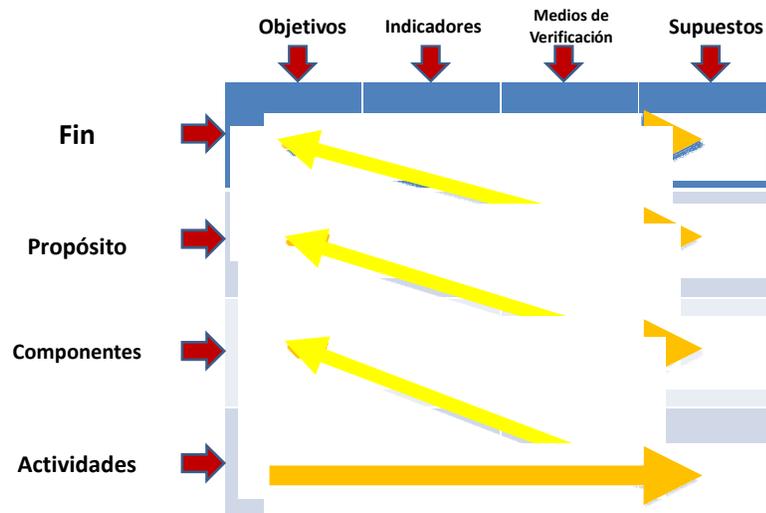
Figura 8: Tipos de Indicadores que incluye la Matriz de Marco Lógico



Fuente: "Taller de construcción de matrices y mejora de indicadores", SHCP, 2008. [Presentación]

Una matriz de marco lógico estándar se compone por 4 filas (Fin, Propósito, Componentes y Actividades) y 4 columnas (resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos). El objetivo final es ordenar de manera simple no sólo las metas, resultados, productos y procesos que normalmente realiza un gobierno, sino también definir de manera clara y alineada una serie de indicadores y medio de verificación para cada elemento arriba señalado. Una forma sencilla de determinar si una matriz está correctamente realizada es verificar se puede "leer" fácilmente tanto de forma horizontal (esto es, cotejar para cada elemento su resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos) como de forma vertical (esto es, de la alineación y agregación de cada elemento con el inmediato superior y así sucesivamente).

Figura 9: Estructura de la Matriz de Marco Lógico



Los elementos a destacar aquí con relación a la Matriz de Marco Lógico – persiguiendo afinar y robustecer tanto el sistema de indicadores como los marcos de política del GDF – son: la lógica integración vertical y el tipo de indicadores por elementos. En primer lugar, el proceso de vinculación entre insumos, procesos, productos y resultados que ofrece la MML puede ser de gran utilidad al nivel de los POAs y las URs en el gobierno de la ciudad, ya que posteriormente podrían asociarse con los Marcos Generales de Política tal y como se proponen, de forma que se cuente con un resumen narrativo de la cadena que se sigue desde los ámbitos operativos de la administración para la consecución de *meta-objetivos* estratégicos como la satisfacción de los derechos humanos.

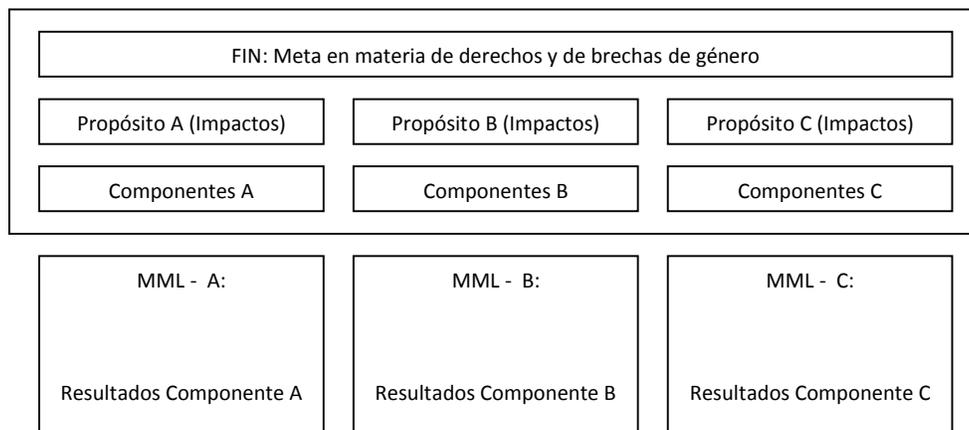
De igual forma, la delimitación precisa del tipo de indicadores para cada elemento de la MML, puede ser de utilidad para complementar los *meta-indicadores* de derechos. En términos ideales para cada uno de los niveles, los indicadores deberían reflejar los siguientes aspectos:

- Fin: Miden las transformaciones estructurales en las condiciones de vida de las personas, en la actividad económica o en el medio ambiente (que generalmente se producen en el mediano y largo plazo) que pueden tener uno o más programas en el universo de atención y que repercuten en la sociedad en su conjunto. Estos indicadores generalmente están definidos por un Plan Sectorial o una Dependencia concentradora.
- Propósito: Indicadores de impacto intermedio que miden los efectos directos de un programa sobre su universo de atención. Mediciones generalmente asociadas con la entrega de resultados.

- **Actividad:** Indicadores de producto asociados a la cantidad y calidad de bienes y servicios entregados (subsidios, transferencias, camas) entregadas por un programa o proyecto.
- **Componente:** Indicadores de proceso que miden el seguimiento de las actividades, respecto su avance, a los recursos materiales, al personal y/o al presupuesto. Este tipo de indicadores describe el esfuerzo administrativo aplicado a los insumos para obtener los bienes y servicios programados.

Gracias a esta alineación ascendente de indicadores, el desempeño gubernamental puede ser medido y evaluado desde una lógica multidimensional que inicie con la economía (indicadores de proceso), la calidad de los productos, la eficiencia (en la relación insumo-productos del programa) y la eficacia de los programas para transformar el entorno. Para el caso del GDF esta vinculación puede incluso trascender si se vincula con los propósitos (o impactos de política) expresados en los Marcos de Política Pública, así como en los fines (o indicadores de derechos) destacados en ese mismo documento. Por último, con la conjunción de estas dos metodologías sería posible también hacer una lectura “horizontal” de diferentes programas que inciden – al menos desde la lógica de los Fines de los Marcos de Política – en la satisfacción de un mismo derecho. Con esto, no solo el proceso de programación, sino la presupuestación – plasmada en la Nueva Estructura por Resultados – puede ser más efectiva al identificar la eficiencia del gasto de diversos programas para la consecución de una meta de derechos concreta.

Figura 10: Estructura de Indicadores y MML



4. Balance final: aprendizaje y ajuste durante el proceso de reforma

A lo largo de este documento se desarrolló una propuesta para integrar en la práctica los enfoques de derechos y género, con las perspectivas gerenciales y de reforma administrativa. Como aquí se ha discutido, se considera que ambos enfoques pueden ser vistos como complementos que, sin embargo, deben encontrar un engarce preciso en los instrumentos de nodalidad; esto es, por medio de la construcción de sistemas de información y evaluación integrados. Esta infraestructura de medición debe servir, por una parte, para dotar de coherencia a las acciones gubernamentales y para alinearlas a los *meta-objetivos* de derechos y género propuestos en el nivel político. Por otra parte, desde la lógica gerencial, los instrumentos de nodalidad también deben ser útiles para reconocer de manera precisa la forma en que las cadenas administrativas tradicionales (insumos-procesos-productos-resultados) contribuyen a la satisfacción de dichos derechos bajo principios de eficiencia, eficacia y calidad.

En este sentido, se reconoce que los avances logrados por el GDF con el fin de introducir la lógica de derechos y desempeño han sido valiosos tanto para definir el marco de prioridades y *meta-objetivos* de derechos, como para comenzar a reconocer las aportaciones que cada AI y programa brinda a la consecución de dichos objetivos. Sin embargo, a la luz de lo expuesto en el marco analítico, también se considera que este proceso de reforma puede robustecerse a través de la utilización de MML a las dinámicas de programación que permitan, finalmente, completar la cadena de indicadores. Esto último en ningún momento desecha lo ya hecho; por el contrario, significa aprovechar lo ya aprendido y delimitar algunos ámbitos en los cuales se puede potenciar su incidencia y efectividad.

Esta posible complementariedad no se concibe solamente en el plano conceptual, sino que debe aterrizar de manera decisiva al nivel de las organizaciones que serían las que, en última instancia, realizarían los esfuerzos de programación con base en la MML. En este sentido, el aprendizaje y la retroalimentación de este tipo de herramientas, aunado a un proceso de sensibilización y socialización del poder que puede tener el uso pertinente de este tipo de metodologías integradas, resultan vitales para asegurar una implementación adecuada de este tipo de estrategias. Asimismo, no se espera que este engarce entre Marcos de Política Pública y las MML sea rígido y tajante, sino que se prevé un proceso de flexibilización y adaptación constante que permita a los operadores de programa ajustar sobre la marcha y definir paulatinamente mejores metas e indicadores.