



eapdf
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DISTRITO FEDERAL
MÉXICO

cgma
Coordinación General de
Modernización Administrativa

GUÍA METODOLÓGICA PARA EL DESARROLLO DE LOS COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DERIVADOS DEL PGDDF 2013-2018



GUÍA METODOLÓGICA PARA EL DESARROLLO DE LOS COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DERIVADOS DEL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL 2013-2018

I. OBJETO

El objeto de la presente guía es proporcionar soporte metodológico para la aplicación de los Lineamientos para la elaboración, aprobación y seguimiento a los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales 2013-2018, los cuales fueron aprobados por el Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE) el 10 de diciembre de 2013 y publicados en la Gaceta Oficial el 11 de diciembre de 2013.

II. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN PARA RESULTADOS

2

La planeación estratégica aplicada a la administración pública se distingue por dos características fundamentales: la consideración del entorno y el posicionamiento de una organización mediante la creación de valor público. En este sentido, una organización pública estratégica deberá orientar su actuación, crecimiento y desarrollo con una visión que la defina en el largo plazo como una organización capaz de administrar sus recursos y su entorno en beneficio del interés colectivo.

Un organismo público con proyección estratégica debe organizar su desempeño en el corto, mediano y largo plazos definiendo una visión muy clara y específica de lo que quiere llegar a ser, posicionándose en el entorno a través de mantener y alcanzar su máximo potencial para producir valor público.

Recordando los elementos teóricos para el desarrollo de actividades de planeación estratégica, afirma Luis F. Aguilar que "las actividades de la planeación estratégica son:

a) "La definición (o redefinición) clara y precisa de los objetivos/metas/futuros deseados de una organización en un plazo definido de tiempos (anual, medio, largo), lo cual lleva a descubrir o reafirmar los valores centrales;

- b) "El análisis de una situación o diagnóstico de la realidad interna y del contexto externo de la organización a fin de conocer las capacidades y facilidades que posibilitan la realización de los objetivos, así como las restricciones e incapacidades que imposibilitan o dificultan su realización;
- c) "La selección de las acciones, los agentes, los instrumentos y los recursos que se consideran necesarios y causalmente idóneos para realizar los objetivos;
- d) "La definición precisa de los tiempos del proceso de realización;
- e) "El establecimiento de esquemas de seguimiento y acompañamiento a los actores, así como el establecimiento de sistemas de medición y evaluación de su desempeño;
- f) "El aprendizaje continuo a partir de la información sobre el comportamiento y los resultados de los procesos, que lleva a ajustar objetivos y/o procesos; y
- g) "La previsión de acciones de respuesta para enfrentar contingencias y conducir el inter juego que surge espontáneamente entre el curso de acción prescrito por el plan y las acciones que se ejecutan realmente al llevarlo a la práctica"¹.

3

Una de las responsabilidades esenciales de un gobierno democrático es entregar resultados a la ciudadanía. Con el fin de cumplir con esta responsabilidad, de hacerlo bajo el enfoque de generación de valor público, y de mantener a la ciudad como un referente nacional e internacional en materia de políticas públicas efectivas, se requiere transitar del modelo tradicional de gestión hacia un modelo basado en la Gestión para Resultados.

La Gestión para Resultados es un "... marco conceptual y operativo que tiene por función facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público, con el objetivo de optimizar este proceso asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad en la consecución de los objetivos de gobierno y en la mejora continua de sus organizaciones"².

Lo que se debe buscar es optimizar el uso de los recursos públicos, mejorar la productividad de las acciones públicas y sus resultados sociales, así como asegurar que los procesos sean transparentes y controlables mediante

¹ Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, p. 261.

² Serra, Albert, "La gestión para resultados en las organizaciones públicas", en Longo, Francisco y Tamyko Ysa (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Escola d'Administració Pública de Catalunya/Edicions Bellaterra, Barcelona, 2008, p. 124.

mecanismos internos para incentivar y asegurar la mejora del cumplimiento de los servidores públicos.

Esto quiere decir que por el solo hecho de planear, en un modelo tradicional, no se cambia de manera automática las condiciones de los gobernados³, por lo que es necesario buscar la maximización de la creación de valor público⁴.

Se crea valor público cuando se dan respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas democráticamente legitimadas, cuando existe una dimensión de apropiación colectiva y cuando se generan cambios sociales que modifican la condición del conjunto o la mayoría de la sociedad⁵.

La producción de servicios, normas, valores, modelos de comportamiento, culturas sociales y políticas sólo adquiere valor público en la medida que impacta provocando cambios en la dirección adecuada sobre la realidad social, de tal manera que la valoración de la acción de gobierno no se sitúa a nivel de la producción de bienes y servicios, sino en el grado de modificación conseguido en distintas condiciones sociales de la población⁶.

La consolidación de un modelo de Gestión para Resultados requiere mucho más que procesos de planeación sólidos. Requiere de esquemas de responsabilización de los gestores e implementadores que permita, entre otras cosas, priorizar la orientación a resultados y la flexibilización de procesos.

³Farfán, Gabriel (Coord.), *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*, CIDE-CLEAR, México, 2013, p. 11.

⁴Óp. Cit. Serra.

⁵Óp. Cit. Farfán.

⁶Cfr. Cohen, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI Editores, México, 2012 [1992], p. 15.

III. MARCO LEGAL APLICABLE

A continuación se citan, de manera enunciativa y no limitativa, los principales instrumentos normativos y acuerdos aplicables en la elaboración de los programas derivados del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF 2013-2018).

A. Estatuto de Gobierno

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece los principios de la organización política y administrativa de la Ciudad de México que atenderán la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la capital.

B. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal establece que la planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral de la Ciudad de México y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En este sentido, corresponde a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas de la Ciudad de México, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a la planeación del desarrollo de la Ciudad de México.

C. Acuerdo por el que se emite el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018

El PGDDF 2013-2018 establece los Objetivos, Metas y Líneas de Acción que servirán de base para la definición e implementación de las Políticas Públicas de la Ciudad de México. A partir del PGDDF, se elaborarán los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales, y se desarrollará la programación, presupuestación y evaluación de los mismos; deberá consultarse para la elaboración de los subsecuentes Programas Delegacionales y sus Programas Parciales respectivos para el periodo comprendido entre 2015 y 2018.

En términos del ordinal tercero del Acuerdo por el que se aprueba el PGDDF 2013-2018, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades llevarán a cabo las acciones necesarias, en los términos de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, a efecto de someter oportunamente a consideración y aprobación del Jefe de Gobierno los Programas Sectoriales,

Institucionales y Especiales, y estar en posibilidad de publicarlos en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en los plazos establecidos en el Acuerdo señalado.

D. Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal

La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente indica que la programación y presupuestación anual del gasto público, incluidos los anteproyectos de presupuesto y los Programas Operativos Anuales, se realizarán con base en las políticas del PGDDF 2013-2018 y los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales, vigilando que haya congruencia en todo momento de éstos con aquéllos.

E. Lineamientos para la elaboración, aprobación y seguimiento a los programas derivados del PGDDF 2013-2018

El Acuerdo del COPLADE publicado el 11 de diciembre de 2013 en la Gaceta Oficial, aprueba los Lineamientos que establece el procedimiento general que deberán observar en forma obligatoria las dependencias, incluyendo sus órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, en la elaboración de los programas que deriven del PGDDF 2013-2018, así como los elementos y características que deberán contener.

6

F. Marco normativo de los diversos entes de la Administración Pública

Los contenidos de la presente metodología no substituyen lo dispuesto en el marco jurídico específico de cada dependencia, entidad u órgano desconcentrado.

IV. GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES, INSTITUCIONALES Y ESPECIALES

Programas Sectoriales

A. Definición de Programa Sectorial

Es el documento programático que funge como instrumento de planeación, coordinación, monitoreo y evaluación que desagrega los contenidos del PGDDF 2013-2018, para una materia específica, en objetivos y metas de mediano plazo y que regirá las actividades del sector administrativo que corresponda. Contiene el conjunto de Políticas Públicas necesarias para lograr, de modo articulado entre los diferentes entes del Gobierno del Distrito Federal, los Objetivos planteados en el PGDDF 2013-2018. Asimismo, contiene las Metas Sectoriales y los indicadores para darles seguimiento.

B. Pasos para su elaboración

1) Convocar a los entes participantes en el Programa

El coordinador para la elaboración de un Programa Sectorial convocará a los titulares de los entes de gobierno participantes, a efecto de acordar el esquema de coordinación para su elaboración.

2) Retomar las Áreas de Oportunidad correspondientes al Programa

Un Área de Oportunidad constituye cada una de las subdivisiones de los Ejes que componen el PGDDF 2013-2018 y que corresponden a los problemas públicos identificados como prioritarios.

En este sentido, el Área de Oportunidad describe de manera sucinta un problema social que ha sido identificado mediante un ejercicio de diagnóstico. Incluye además las consecuencias o efectos sociales de dicho problema; ambos aspectos –problema y efectos- constituyen una situación problemática. Finalmente, esta descripción identifica las causas más importantes que generan el problema. En consecuencia, se le denomina Área de Oportunidad a este componente programático porque reúne los elementos necesarios para identificar las formas que resuelvan o atenúen el problema.

Una vez identificadas las Áreas de Oportunidad que correspondan al Programa Sectorial, éstas serán retomadas y reproducidas en dicho programa.

Procedimiento:

- Por *retomar y reproducir* las Áreas de Oportunidad plasmadas en el PGDDF 2013-2018 se entiende la *inserción*, en el Programa Sectorial, del texto de las mismas sin modificaciones o alteración alguna. Es conveniente señalar el Eje al que corresponda cada Área de Oportunidad, así como el número y nombre de éstas.

3) Ampliar los diagnósticos de las Áreas de Oportunidad del PGDDF 2013-2018 que corresponden al Programa Sectorial

Un diagnóstico es un ejercicio analítico, basado en información cualitativa y cuantitativa, que identifica las principales causas y efectos de un problema público, que analiza la acción gubernamental que se le ha dado y precisa las brechas o rezagos que persisten.

En el PGDDF 2013-2018 se integró un diagnóstico para cada Área de Oportunidad identificada. En los Programas Sectoriales, dichos diagnósticos deberán ser agrupados y precisados. Esta agrupación implicará la pormenorización y ampliación de la información comprendida en los diagnósticos originales de cada una de las Áreas de Oportunidad, así como una redacción consistente y armonizada.

El ejercicio de ampliar los diagnósticos consiste en integrar nuevos datos y/o precisar los ya existentes, bajo una lógica de identificación y explicación clara de causas y efectos. Es importante incluir en los diagnósticos no sólo las causas y efectos de los problemas públicos identificados, sino, a grandes rasgos, las acciones de gobierno que se han implementado en el primer año de esta administración para atenderlos.

Procedimiento:

- Para ampliar y precisar los diagnósticos correspondientes a las Áreas de Oportunidad retomadas para el Programa Sectorial, es conveniente acudir a los acervos de información propios de las entidades involucradas.
- En su caso, podría resultar conveniente retomar datos de estudios, encuestas y/o estadísticas de instancias externas (p.ej. Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional, Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares, resultados de la prueba estandarizada ENLACE/PISA/EXCALE, entre otros).

- El diagnóstico correspondiente al Programa Sectorial (integrado con base en el aglutinamiento y ampliación de los diagnósticos de cada Área de Oportunidad identificada para el mismo) deberá incluir las *líneas de base* a partir de las cuales se ejercerá la intervención gubernamental y que serán útiles, en su momento, para el diseño y cuantificación de metas.
- Para efectos de esta Guía, se entiende por líneas de base la cuantificación de los *puntos de partida* de los problemas públicos o Áreas de Oportunidad identificadas; éstas se podrán retomar de la información cuantitativa o cualitativa con la que se cuente, destacando el problema que trata cada una de ellas. Dicho de otro modo, se trata de explicitar en los diagnósticos la situación actual (cuantificada, en la medida de lo posible) de cada Área de Oportunidad retomada en el Programa Sectorial.

Por ejemplo, si el Área de Oportunidad expresa en esencia que “existe sobrepoblación en los centros penitenciarios”, la línea de base consiste en asentar en el *diagnóstico* lo siguiente: “la capacidad de los centros penitenciarios de la ciudad es de xxxx internos y actualmente la población en reclusión asciende a xxxx internos, lo que representa una sobrepoblación de xx%”.

9

4) Retomar los Objetivos de las Áreas de Oportunidad del PGDDF 2013-2018 que corresponden al Programa Sectorial

Para los fines del presente documento, por Objetivo se entiende los resultados e impactos que se pretenden lograr mediante la implementación de Políticas Públicas. En el PGDDF 2013-2018 se establecieron Objetivos para cada una de las Áreas de Oportunidad planteadas.

Procedimiento:

- En los Programas Sectoriales se retomarán los Objetivos de cada una de las Áreas de Oportunidad que correspondan a cada sector, tal como fueron planteados en el PGDDF 2013-2018. En este sentido, dichos Objetivos, junto con las líneas de base plasmadas en los diagnósticos respectivos, servirán para precisar las Metas del Programa Sectorial y orientar la definición del conjunto de Políticas Públicas necesarias para lograr, de modo *articulado* entre los diferentes entes del Gobierno de la Ciudad de México, dichos Objetivos.

5) Cuantificar las Metas⁷

Una Meta es una estimación cuantitativa definida en términos de *cantidad o calidad, así como de tiempo*, de la cual se derivan indicadores para medir su avance o consecución.

Las Metas que contiene cada Área de Oportunidad deberán ser afinadas a efecto de cuantificarlas. Todas las Metas deberán ser cuantificadas, tomando en consideración que el Programa Sectorial es el documento programático en el cual deben precisarse y cuantificarse adecuadamente las Metas plasmadas en el PGDDF 2013-2018.

Procedimiento:

- Para el ejercicio de cuantificación conviene tomar en consideración los siguientes criterios de apoyo metodológico, a fin de facilitar su precisión:

a) Existen cuatro *tipos o grupos* de Metas dentro del PGDDF 2013-2018:

a.1. Metas ya cuantificadas desde el propio PGDDF 2013-2018: algunas de las Metas plasmadas fueron cuantificadas de origen por entidades participantes en la integración de dicho documento. Éstas ya consideran en su formulación uno o más elementos que definen una Meta (*tiempo y cantidad o calidad*). Este tipo de Metas, ya cuantificadas, deberán retomarse tal como fueron plasmadas en el PGDDF 2013-2018 y alinearse al Objetivo y Área de Oportunidad que les correspondan.

a.2. Metas susceptibles de ser cuantificadas en relación de cantidad-tiempo: del conjunto de Metas que no aparecen en el PGDDF 2013-2018 como cuantificadas, algunas corresponden, por su naturaleza, al grupo de Metas que deben ser expresadas en términos de cantidad; asimismo, deberá expresarse, en su caso, el tiempo en que se estima posible lograrlas.

Ejemplo:

Meta en el PGDDF 2013-2018: "Reducir la obesidad infantil"

Meta en el Programa Sectorial: "**Reducir en 27%** el número de niños y niñas con obesidad de entre 6 y 12 años de edad **en los siguientes 4 años**".

⁷ Todos los ejemplos empleados en la presente guía son hipotéticos; son sólo de carácter ilustrativo y buscan orientar a los entes públicos sobre la aplicación de las pautas metodológicas a las que corresponden.

a.3. Metas susceptibles de ser cuantificadas en relación de calidad-tiempo: otro tipo de Metas, por su naturaleza, corresponden al grupo de Metas que deberán ser expresadas en términos cualitativos; asimismo, deberá expresarse, en su caso, el tiempo en que se estima posible lograrlas.

Ejemplo:

Meta en el PGDDF 2013-2018: "Promover la igualdad de género en el acceso a oportunidades laborales".

Meta en el Programa Sectorial: "**Promover la igualdad de género mediante la** implementación del Programa de **Igualdad de oportunidades** de acceso al empleo entre hombres y mujeres en **20XX**".

a.4. Ahora bien, en el PGDDF 2013-2018 existe un conjunto de Metas que contienen términos de *umbral absoluto*, como "erradicar", "garantizar" o "eliminar". Con la intención de facilitar el posterior desarrollo de indicadores, estas Metas deberán ser precisadas en el Programa Sectorial en su relación cantidad/calidad y tiempo, sin contravenir la redacción original plasmada en el PGDDF 2013-2018.

Ejemplo:

Meta en el PGDDF 2013-2018: "Eliminar la discriminación hacia grupos vulnerables en la Ciudad de México".

Meta en el Programa Sectorial: "Diseñar e implementar al menos **5 nuevos programas** de prevención y combate a la discriminación hacia grupos vulnerables en la Ciudad de México **antes del 2015**, que formen parte del proyecto u objetivo *cero discriminación en la Ciudad de México*".

b) Todas las Metas, independientemente del *tipo o grupo* al que pertenezcan, deberán contener como mínimo tres componentes:

b.1. Cambio esperado: la cantidad o el efecto que se pretende alcanzar. Esto puede traducirse en números absolutos ("5 nuevos centros"), tasas o porcentajes ("reducir en 27%") o efectos cualitativos ("Incrementar la igualdad de oportunidades entre personas con discapacidad y la población en general").

b.2. Población: las Metas, en la medida de lo posible según su naturaleza, deberán precisar la población objetivo a la que está dirigida ("reducir en 27% el número de **niños y niñas con obesidad de entre 6 y 12 años** de edad en los siguientes 3 años").

- b.3. Tiempo: la mayoría de las Metas en el PGDDF 2013-2018 tiene un tiempo implícito (2013-2018). Sin embargo, algunas de ellas podrían requerir ser ajustadas en los Programas Sectoriales y precisadas con un tiempo específico (“generar al menos 5 nuevos programas de prevención y combate a la discriminación hacia grupos vulnerables en la Ciudad de México **antes del 2015** [...]”).
- c) Las Metas deben ser expresadas en términos de la modificación favorable, con un verbo en infinitivo que muestre el desarrollo de la acción que se realizará a través de la Meta. Por ejemplo: “disminuir”, “paliar”, “erradicar”, “resolver” o “evitar”, etcétera. La acción que se ejecuta a través de la Meta mostrará los problemas o variables sociales contenidos en los Objetivos de las Áreas de Oportunidad. La acción propuesta en la Meta –y el verbo que la exprese- deberá estar dentro del alcance de la capacidad gubernamental y no constituir acciones que no dependan de ésta o que, por ser demasiado ambiciosas, queden fuera de sus posibilidades.

6) Elaboración de Indicadores

Para el desarrollo de los indicadores, se podrán utilizar los criterios específicos, que se incluyen en el punto V.

12

7) Describir las Políticas Públicas⁸ del Programa

Para efectos de la presente Guía y, de acuerdo a la definición contenida en el segundo lineamiento, incluido en la publicación del 11 de diciembre, por *Políticas Públicas* del sector se entenderá: las estrategias de intervención gubernamental implementadas en forma **coordinada** por los entes de gobierno involucrados y diseñadas con la finalidad de atender problemas públicos o Áreas de Oportunidad del PGDDF 2013-2018, cumplir con las Metas y ejercer de manera más eficiente los recursos públicos en la consecución de los Objetivos.

⁸ La definición de políticas públicas que se propone en esta metodología se estableció con base en elementos retomados de las definiciones dadas por diversos autores, tales como Luis F. Aguilar Villanueva: “Las características fundamentales de las políticas públicas son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política pública; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas”; y Jean-Claude Thoenig: “La política pública consiste en un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”. Cfr. Julio Franco Corzo, *Diseño de Políticas Públicas*, IEXE Editorial. México, 2013, pp. 84-85; y Jean-Claude Thoenig, “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, núm. 1, vol. VI, 1997, pp. 19-37.

Procedimiento:

- El punto de partida para el diseño de las Políticas Públicas que se plasmarán en el Programa Sectorial, lo constituyen las Líneas de Acción contenidas en el PGDDF 2013-2018.

Dichas Líneas de Acción deberán ser articuladas, ampliadas y/o precisadas por los diferentes entes participantes en el sector. Muchas de ellas ya se encuentran en fase de implementación bajo el nombre de diversos programas o acciones de gobierno, por lo que deberán ser plasmadas del mismo modo en el Programa Sectorial.

- El factor más importante a este respecto es el de la coordinación entre diversos entes públicos.

Ejemplo:

“La Secretaría de Educación, en coordinación con la Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura, implementarán un programa de fomento de capacidades para niños y niñas en edad escolar en materia de salud, arte y cultura”.

En el ejemplo anterior es probable que dicha redacción responda a un programa ya existente pero que debe ser alineado programáticamente a una Meta, Objetivo y Área de Oportunidad del PGDDF 2013-2018. En otros casos se crearán nuevas estrategias de intervención coordinada (políticas públicas) en las sesiones de trabajo de los entes participantes en el sector, por lo que deberá procurarse que la redacción de las mismas cumpla con los siguientes requisitos:

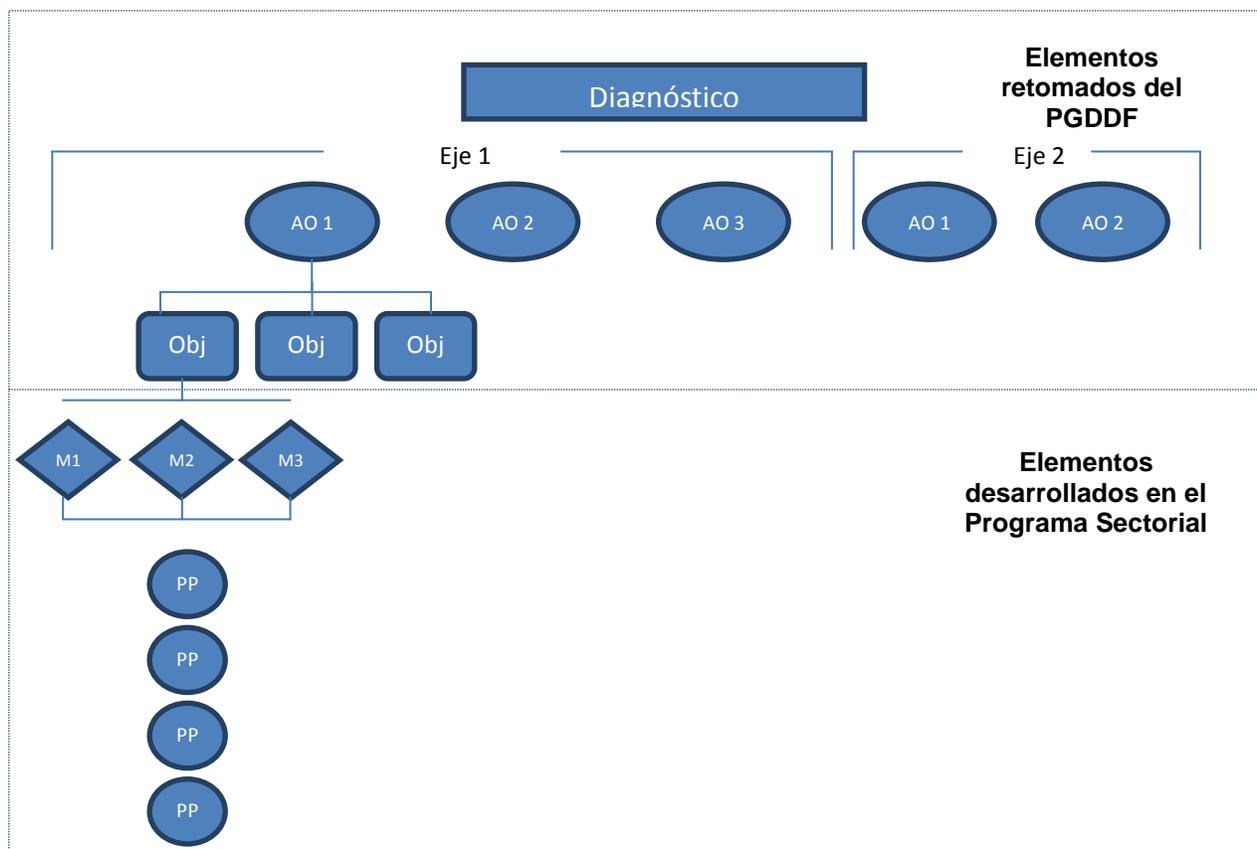
- a) Se derive de las Líneas de Acción establecidas en el PGDDF y/o sea consistente con ellas.
 - b) Incorpore el elemento de coordinación interinstitucional, y
 - c) Cumpla con la alineación a una Meta, Objetivo y Área de Oportunidad
- Finalmente, en cuanto a la estructura del programa, se subraya que el conjunto de Políticas Públicas que se definan corresponderá al conjunto de Metas de un mismo objetivo y no deberán ser alineadas a cada meta en forma separada, como en el caso de la estructura del PGDDF. Lo anterior en virtud de que el elemento *coordinación* convierte a las Políticas Públicas en variables de intervención cuya implementación generará efectos más amplios que una Línea de Acción alineada a una sola Meta.

8) Presentación del Programa Sectorial para su aprobación

De conformidad con el Acuerdo por el que se emite el PGDDF 2013-2018, así como con los Lineamientos para la elaboración, aprobación y seguimiento a los programas derivados del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, una vez concluido el procedimiento de integración del Programa Sectorial, el coordinador de su elaboración lo someterá a la consideración y, en su caso, aprobación del Jefe de Gobierno, para posteriormente publicarlo en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2014.

C. Esquema de articulación entre los componentes del Programa Sectorial

PROGRAMA SECTORIAL DE XXXXXX XXXXXXX



* El presente gráfico es de carácter ilustrativo y señala el desarrollo de un solo Objetivo del Área de Oportunidad 1. Sin embargo, este desarrollo deberá ser aplicado a todos los Objetivos de todas las Áreas de Oportunidad.

En el esquema se ejemplifica que de las 6 Áreas de Oportunidad que conforman este Programa Sectorial hipotético, cuatro provienen del Eje 1 y dos más del Eje 2; lo anterior supone la participación de diversas dependencias, esta vez bajo una misma estructura programática, dado que dichas 6 Áreas de Oportunidad forman ahora el sectorial que corresponde.

Programas Institucionales

A. Definición de Programas Institucionales

Es el documento programático que funge como instrumento de planeación, coordinación, monitoreo y evaluación, que **desagrega los contenidos de los Programas Sectoriales en Objetivos y Metas de mediano y corto plazo para una institución concreta** y que regirá las actividades de la misma, en el ámbito de sus competencias y atribuciones. Contiene el conjunto de Políticas Públicas necesarias para lograr lo dispuesto en los Programas Sectoriales y en el PGDDF 2013-2018. Asimismo, contiene los indicadores para el seguimiento de las Metas Institucionales.

B. Pasos para su elaboración

Cada ente de gobierno procederá, de conformidad con su participación en los distintos Programas Sectoriales y Especiales, así como de sus competencias y atribuciones, a la elaboración de su Programa Institucional, con base en los siguientes pasos:

1) Tomar en consideración los elementos del Diagnóstico del Programa Sectorial que corresponda al Programa Institucional

Como se ha señalado con anterioridad en este documento, un diagnóstico es un ejercicio analítico, basado en información cualitativa y cuantitativa, que identifica las principales causas y efectos de un problema público, que analiza la acción gubernamental que se le ha dado y precisa las brechas o rezagos que persisten.

En los Programas Sectoriales se ampliaron y precisaron los diagnósticos retomados de las Áreas de Oportunidad; para el caso de los Programas Institucionales, el ejercicio consistirá en retomar de dichos diagnósticos los elementos que correspondan a la entidad correspondiente.

Se recomienda robustecer dicho diagnósticos considerando y explicitando las capacidades institucionales con las que cada entidad cuenta y aquellas que deberán ser desarrolladas en el corto y mediano plazo.

2) Retomar Objetivos del o los Programas Sectoriales en los que haya participado la institución

Como se ha señalado con anterioridad, un Objetivo constituye los resultados e impactos que se pretenden lograr mediante la implementación de Políticas Públicas. En el PGDDF 2013-2018 se establecieron Objetivos para cada una de las Áreas de Oportunidad planteadas. Ambos, tanto Áreas de Oportunidad como Objetivos, fueron retomados en los Programas Sectoriales; para el caso de los Programas Institucionales se retomarán únicamente los Objetivos que correspondan al ámbito de atribuciones de la entidad pública de que se trate.

Procedimiento:

- En los Programas Institucionales se retomarán los Objetivos establecidos en el Programa Sectorial (o los Programas Sectoriales) en el que haya participado la institución. Éstos deberán ser retomados tal como fueron plasmados en el Programa Sectorial. En este sentido, dichos Objetivos servirán como punto de partida para integrar las Metas correspondientes del Programa Institucional y orientar la contribución de la institución y de cada área de la misma, en la implementación articulada de las Políticas Públicas establecidas en el Programa Sectorial.
- Por *retomar* los Objetivos plasmados en el Programa Sectorial en el que haya participado la institución, se entiende la *inserción*, en el programa institucional, del texto de dichos Objetivos sin modificaciones o alteración alguna.

16

3) Establecer Metas Institucionales cuantificadas, a partir de Metas Sectoriales⁹

Para el establecimiento de las Metas Institucionales debidamente cuantificadas, se deberán retomar las Metas plasmadas en el Programa Sectorial correspondiente y, en su caso, precisar las mismas en función de las atribuciones, proyecciones y recursos correspondientes a la institución.

En todo caso deberá cuidarse que se cumpla con los requisitos de realizar una estimación en términos de cantidad, calidad y tiempo en relación con el logro de los Objetivos (conforme a los criterios establecidos en esta metodología en la sección correspondiente de los Programas Sectoriales).

⁹ Todos los ejemplos empleados en la presente guía son hipotéticos, son sólo de carácter ilustrativo y buscan orientar a los entes públicos sobre la aplicación de las pautas metodológicas a las que corresponden.

Procedimiento:

- Identificar y retomar las Metas del Programa Sectorial con las que la institución esté involucrada.
- Si se considera necesario, afinar o *segmentar* la Meta en función de las atribuciones y alcances de la institución.
- Vigilar que la Meta Institucional, en caso de haber sido precisada, sea consistente con la Meta planteada en el Programa Sectorial y contribuya a su consecución.
- Sólo cierto tipo de metas que establecen acciones expresadas en números absolutos (crear 5 nuevos programas, instalar 15 centros de atención, etc.) pueden segmentarse; aquellas que expresan porcentajes o tasas no son susceptibles de este tipo de precisión en los Programas Institucionales. Para el caso de estas últimas, se sugiere retomarlas tal como aparecen el Programa Sectorial e integrar el término "contribuir".

Ejemplo 1:

Meta establecida en el Programa Sectorial:

"Generar al menos **5 nuevos programas** de prevención y combate a la discriminación hacia grupos vulnerables en la Ciudad de México **antes del 2015**, que formen parte del proyecto u objetivo *cero discriminación en la Ciudad de México*".

Meta en el Programa Institucional:

"Generar **2 nuevos programas** de prevención y combate a la discriminación **hacia las personas en situación de calle, antes del 2015**, que formen parte del proyecto u objetivo *cero discriminación en la Ciudad de México*".

Ejemplo 2:

Meta en el Programa Sectorial:

"**Reducir en 27%** el número de niños y niñas con obesidad, entre 6 y 12 años de edad, **en los siguientes 4 años**".

Meta en el Programa Institucional:

“Contribuir a reducir en 27% el número de niños y niñas con obesidad, entre 6 y 12 años de edad, en los siguientes 4 años”.

4) Elaborar Indicadores

Para el desarrollo de los indicadores, se utilizarán los criterios específicos que se incluyen en el punto V de este documento.

5) Explicitar las Políticas Públicas institucionales que desarrollará en el corto plazo

Llamaremos *Políticas Públicas* de la institución a las estrategias de intervención gubernamental implementadas en forma coordinada por los entes de Gobierno involucrados y diseñadas con la finalidad de atender problemas públicos o Áreas de Oportunidad del PGDDF 2013-2018, cumplir con los Objetivos y Metas, y ejercer de manera más eficiente los recursos públicos en la consecución de los Objetivos.

Procedimiento:

- El punto de partida para el establecimiento de las Políticas Públicas de la institución, serán las Políticas Públicas plasmadas en el programa o los Programas Sectoriales de los que la institución forme parte.
- Dichas Políticas Públicas (plasmadas en los sectoriales) deberán ser retomadas en el Programa Institucional después de hacer una selección de aquellas que encuadren en el ámbito de atribuciones de la institución.
- Asimismo, habrá de considerarse que las Políticas Públicas contenidas en el Programa Institucional son enunciativas más no limitativas para el diseño de los institucionales. Lo anterior significa que a las que se retomen e incluyan en el sectorial podrán sumarse, en el Programa Institucional, otras que respondan a las atribuciones específicas del ente público; éstas deberán estar alineadas a los Objetivos y Metas previamente definidos en el Programa Institucional.
- Las Políticas Públicas plasmadas en el Programa Institucional serán consideradas de corto plazo; éstas deberán ser diseñadas con una perspectiva anual. Lo anterior significa que anualmente las entidades públicas podrán ajustar (añadiendo o suprimiendo) la sección de políticas públicas del Programa Institucional en función de la redefinición que haga de las acciones de gobierno necesarias para cumplir con los Objetivos y Metas planteados.

- Una vez seleccionadas y retomadas, éstas deberán ser alineadas a las Metas y Objetivos del Programa Institucional, según su naturaleza, en función de las contribuciones y responsabilidades de las diferentes áreas internas de la institución.
- Se recomienda establecer la vinculación entre las Políticas Públicas plasmadas en el Programa Institucional y las diferentes áreas internas hasta un nivel mínimo de direcciones generales o direcciones de área, según la distribución de funciones en la estructura administrativa de cada entidad.

Ejemplo:

Política Pública del Programa Sectorial:

“La Secretaría de Educación, en coordinación con la Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura, implementarán un programa de fomento de capacidades para niños y niñas en edad escolar en materia de salud, arte y cultura”.

19

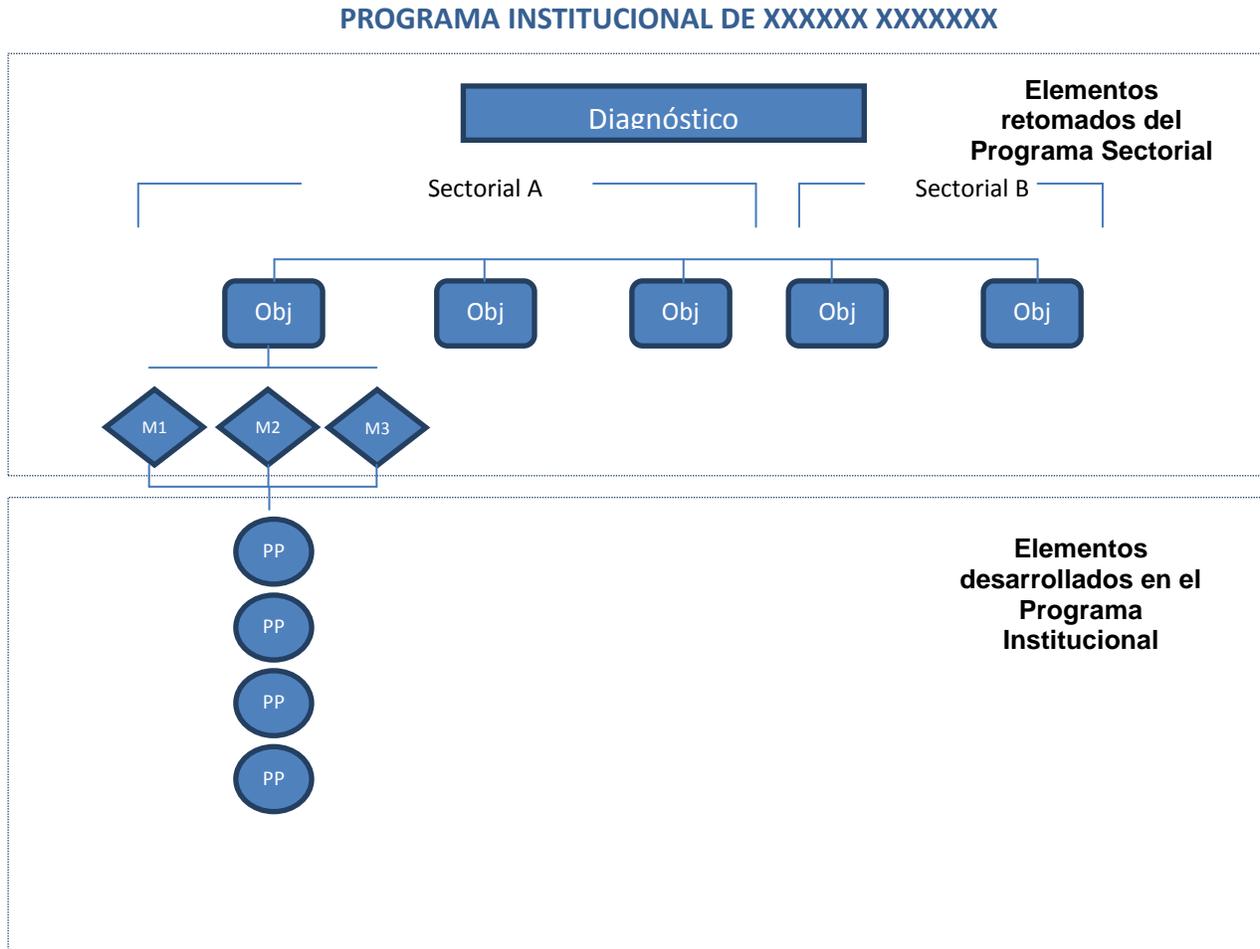
Política Pública del Programa Institucional:

“La Coordinación de Educación de la Secretaría [de educación], en conjunto con la Coordinación de Proyectos y la Dirección General de Evaluación, coordinará con la Secretaría de Salud y la Secretaría de Cultura, la implementación de un programa de fomento de capacidades para niños y niñas en edad escolar en materia de salud, arte y cultura”.

6) Presentar el Programa Institucional para su aprobación Sectorial

Concluido el procedimiento de integración del Programa Institucional, el titular del ente de gobierno someterá el mismo a la consideración y, en su caso, aprobación del Jefe de Gobierno y posteriormente lo publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a más tardar el último día hábil del mes de julio de 2014.

C. Esquema de articulación entre los componentes del Programa Institucional



* El presente gráfico es de carácter ilustrativo y señala el desarrollo de un solo Objetivo del Programa Institucional. Sin embargo, este desarrollo deberá ser aplicado a todos los Objetivos del Programa.

Programas Especiales

A. Definición de Programas Especiales

Es el documento programático que funge como instrumento de planeación, coordinación, monitoreo y evaluación que desagrega los contenidos del PGDDF 2013-2018 referidos a los enfoques transversales o, eventualmente, a temas estratégicos y prioritarios para la ciudad que, por su naturaleza, no sean abordados por los Programas Sectoriales. Asimismo contiene los indicadores para el seguimiento de las Metas correspondientes.

B. Pasos para su elaboración

1) Convocar a los entes participantes en el Programa Especial

El Coordinador para la elaboración de un Programa Especial convocará a los titulares de los entes de gobierno participantes, a efecto de acordar el esquema de coordinación para su elaboración.

2) Definir los Criterios de Orientación

Los Programas Especiales se elaborarán con base en los enfoques transversales del PGDDF 2013-2018 o sobre temas considerados estratégicos y prioritarios para la ciudad.

Procedimiento:

- El punto de partida para el desarrollo de un Programa Especial (ya sea derivado de un enfoque transversal del PGDDF 2013-2018 o de una temática estratégica para la ciudad distinta a dichos enfoques) lo constituirá un conjunto de *criterios de orientación* de la actividad de las entidades públicas involucradas.
- Los *criterios de orientación* son principios reguladores de la actividad gubernamental en un tema específico y constituyen elementos de enfoque que deberán guiar el diseño e implementación de un Programa Especial.
- Para el caso de los Programas Especiales derivados de un enfoque transversal del PGDDF 2013-2018, los *criterios de orientación* están plasmados en el texto del programa en el apartado del mismo nombre, dentro de cada enfoque transversal. Estos criterios deberán ser retomados y reproducidos en el Programa Especial como punto de partida.

- Para el caso de los Programas Especiales que no derivan de un enfoque transversal del PGDDF 2013-2018, el coordinador, en conjunto con los entes involucrados deberá generar dichos *criterios de orientación* siguiendo como ejemplo la estructura de aquellos contenidos en el PGDDF 2013-2018: premisas breves, redactadas a modo de ideal regulador.

Ejemplo:

“Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos.”

“Impulsar una mayor participación de las mujeres en los órganos y puestos de decisión, fomentando su participación política.”

“Promover la más amplia participación ciudadana en todos las etapas de las políticas públicas que se implementen en la ciudad.”

- Por su grado de generalidad, los *criterios de orientación* no establecen Objetivos en sí mismos, sino que constituirán el enfoque que guiará el diseño e integración de los distintos componentes del Programa Especial (Diagnóstico, Objetivos, Metas y Políticas Públicas).

22

3) Generar el Diagnóstico del Programa Especial

Un diagnóstico es un ejercicio analítico, basado en información cualitativa y cuantitativa, de identificación de las principales causas y efectos de un problema público, que analiza la acción gubernamental que se le ha dado y precisa las brechas o rezagos que persisten.

Procedimiento:

- Para realizar un diagnóstico adecuado se debe partir de identificar las brechas o rezagos en relación a los estándares deseados, para lo cual servirá haber establecido anteriormente los *criterios de orientación*.
- En este sentido, se deben detallar las causas o principales factores que dan origen a esas brechas entre la situación actual de un problema o temática y lo que se desea alcanzar, así como la relevancia de dicha temática para la ciudad y los avances y acciones anteriormente desarrolladas para darle atención efectiva.
- La elaboración del diagnóstico deberá estar sustentada con información cuantitativa y cualitativa (series estadísticas, indicadores, estudios especializados, encuestas de opinión) que permita dimensionar al problema y a su vez demostrar la gravedad de sus efectos en caso de

no atenderlo. La formulación del diagnóstico debe apuntar a responder las siguientes preguntas:

¿Qué magnitud tiene la situación analizada? ¿Cuál es su gravedad? ¿Quiénes están afectados? (población afectada y objetivo) ¿Cómo ha evolucionado durante los últimos años? ¿Cuál es el entorno demográfico, geográfico, económico y social del problema? ¿Cuáles son los actores relevantes del problema? ¿Cuáles son sus principales causas? ¿Qué escenario se presentaría de no atenderlo?

Así como:

¿Qué acciones y estrategias se han planteado para solucionarlo en el primer año de la presente administración? ¿En cuánto se ha avanzado y cuáles son las principales dificultades aún pendientes?

Ejemplo de formulación de un elemento de diagnóstico:

Tomando en cuenta datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (ENSANUT) para el Distrito Federal, en el grupo de niños y niñas de 5 a 11 años, la prevalencia de sobrepeso y obesidad es de 35.1 %. Esto significa que existen alrededor de 315,066 niños con exceso de peso, de los cuales 214,919 tienen sobrepeso (24%) y 100,147 obesidad (11.1%). En el grupo de adolescentes de 12 a 19 años, un 32.3 % presenta sobrepeso y obesidad. Se estima que existen alrededor de 359,118 adolescentes con exceso de peso, de los cuales, 245,250 tienen sobrepeso (22.1 %) y 113,868 obesidad (10.3 %). Estos porcentajes rebasan los estándares señalados por organizaciones como la Organización Mundial de la Salud y conducen a enfermedades crónicas. De acuerdo a los estudios realizados, entre las causas que explican este problema pueden mencionarse los malos hábitos alimenticios, el consumo de bebidas con alto contenido calórico, sedentarismo e inactividad física, falta de educación nutricional y de cuidado de la salud en la población en general y en los escolares en particular, estrés y trastornos de la conducta alimentaria como ansiedad...

- Se sugiere que se resalte la información de los programas actuales, los cuales podrán servir como un insumo en la construcción de indicadores e información para la elaboración de las *líneas de base*, que son indispensables en la construcción del diagnóstico.
- Se entiende por *línea de base* la cuantificación de los puntos de partida del problema al que responde el Programa Especial, cuyo diseño involucra información cuantitativa y cualitativa.

4) Definir los Objetivos del Programa Especial

Un Objetivo constituye el estado al que se quiere llegar a través de la implementación de acciones específicas; esto es, un estado hipotético en el que el problema se ha solucionado o atenuado.

Procedimiento:

- Para el diseño de los Objetivos, se deberá tener identificado el tema de manera clara que, con base en el diagnóstico desarrollado, exprese la problemática, estrategia o reto que se busca atender mediante la implementación del Programa Especial.
- Es importante destacar que los Objetivos deben ser de carácter general y, por lo tanto, vincular a diferentes entes de gobierno.
- Dichos Objetivos deben ser evaluables, ya que debe ser posible valorar su grado de cumplimiento a lo largo del tiempo y en particular al final de la Administración, considerando hasta qué punto se han logrado modificar las variables de la realidad social que dan cuenta del problema.
- Los Objetivos serán diseñados procurando responder a los criterios de orientación establecidos para el Programa Especial.
- Los Objetivos deberán incluir: la población, lugar, situación, condición o proceso que se quiere cambiar –qué, quién, cuál-, una descripción que permita identificar de manera unívoca a la población, situación o proceso al que se refiere el objetivo, así como la premisa de la situación deseada que se desea lograr –para qué- después de haber intervenido.
- Un buen Objetivo incluye de manera clara e identificable un solo sujeto/población, lugar, situación o condición, del que tratará. Asimismo, deberá establecer de manera clara y concisa la situación deseable que se pretende obtener.

24

Ejemplo de definición de un Objetivo:

“Disminuir la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en la población escolar del Distrito Federal”.

5) Establecer las Metas¹⁰

Una Meta es una estimación cuantitativa definida en términos de *cantidad*, *calidad* y *tiempo*, de la cual se derivan indicadores para medir su avance o consecución.

Procedimiento:

- Las Metas propuestas deberán estar alineadas a los objetivos del Programa Especial.
- Se sugiere la formulación de entre dos y tres Metas por objetivo.
- Deberán contener los elementos, con los cuales se pueda monitorear de manera cuantitativa el avance en la implementación de los programas.
- Como ya se mencionó para los Programas Sectoriales, todas las Metas se deben expresar de manera cuantitativa en unidades concretas de medida, es decir, la cantidad o efecto que se pretende alcanzar en términos absolutos, porcentajes o tasas, o efectos que se pretende producir; también debe incluir los plazos de implementación; y finalmente, la población, lugar o situación que se desea atender, los cuales, deberán ser lo más precisos posibles, dependiendo de su naturaleza: grupos de edad, género, lugares, demarcaciones, etcétera.
- Dependiendo de los Objetivos de cada programa, habrá Metas susceptibles de ser cuantificadas en relación con cantidad-tiempo, esto es en términos de porcentajes o tasas y, habrá Metas que muestran su relación calidad-tiempo, es decir, expresadas en términos cualitativos.
- Las Metas deben ser expresadas en términos de la modificación favorable, con un verbo en infinitivo que muestre el desarrollo de la acción que se realizará a través de la Meta. Por ejemplo: “disminuir, paliar, erradicar, resolver, evitar”, etcétera.
- La acción que se ejecuta a través de la Meta, mostrará los problemas o variables sociales de los temas que atiende cada Programa Especial.
- La acción propuesta en la Meta –y el verbo que la exprese- deberá estar dentro del alcance de la acción gubernamental y no acciones que no dependan de ésta o que se propongan en términos absolutos¹¹.

25

¹⁰ Todos los ejemplos empleados en la presente guía son hipotéticos, son sólo de carácter ilustrativo y buscan orientar a los entes públicos sobre la aplicación de las pautas metodológicas a las que corresponden.

¹¹ Para mayor precisión sobre el diseño de metas, ver sección correspondiente de los Programas Sectoriales.

6) Describir las Políticas Públicas del Programa Especial

Para efectos de la presente Guía, por *Políticas Públicas* se entenderá: las estrategias de intervención gubernamental implementadas en forma coordinada por los entes de gobierno involucrados y diseñadas con la finalidad de atender los contenidos del PGDDF 2013-2018 referidos a los enfoques transversales o, eventualmente, a temas estratégicos y prioritarios para la ciudad que, por su naturaleza, no sean abordados por los Programas Sectoriales. Asimismo, están orientadas a cumplir con las Metas y ejercer de manera más eficiente los recursos públicos en la consecución de los Objetivos.

Procedimiento:

- El punto de partida para el diseño de las Políticas Públicas que se plasmarán en el Programa Especial, lo constituyen las Metas definidas anteriormente. Con base en éstas deberán definirse las estrategias de intervención específicas para alcanzarlas.
- El diseño de Políticas Públicas deberá considerar las diferentes etapas de implementación, sus alcances y las capacidades institucionales, incluyendo en éstas la experiencia de los entes de gobierno en la atención a las situaciones problemáticas

26

Dichas Políticas Públicas deberán ser articuladas y precisadas por los diferentes entes participantes.

Al igual que en los Programas Sectoriales, la coordinación entre diversos entes públicos es un factor esencial.

7) Elaborar Indicadores

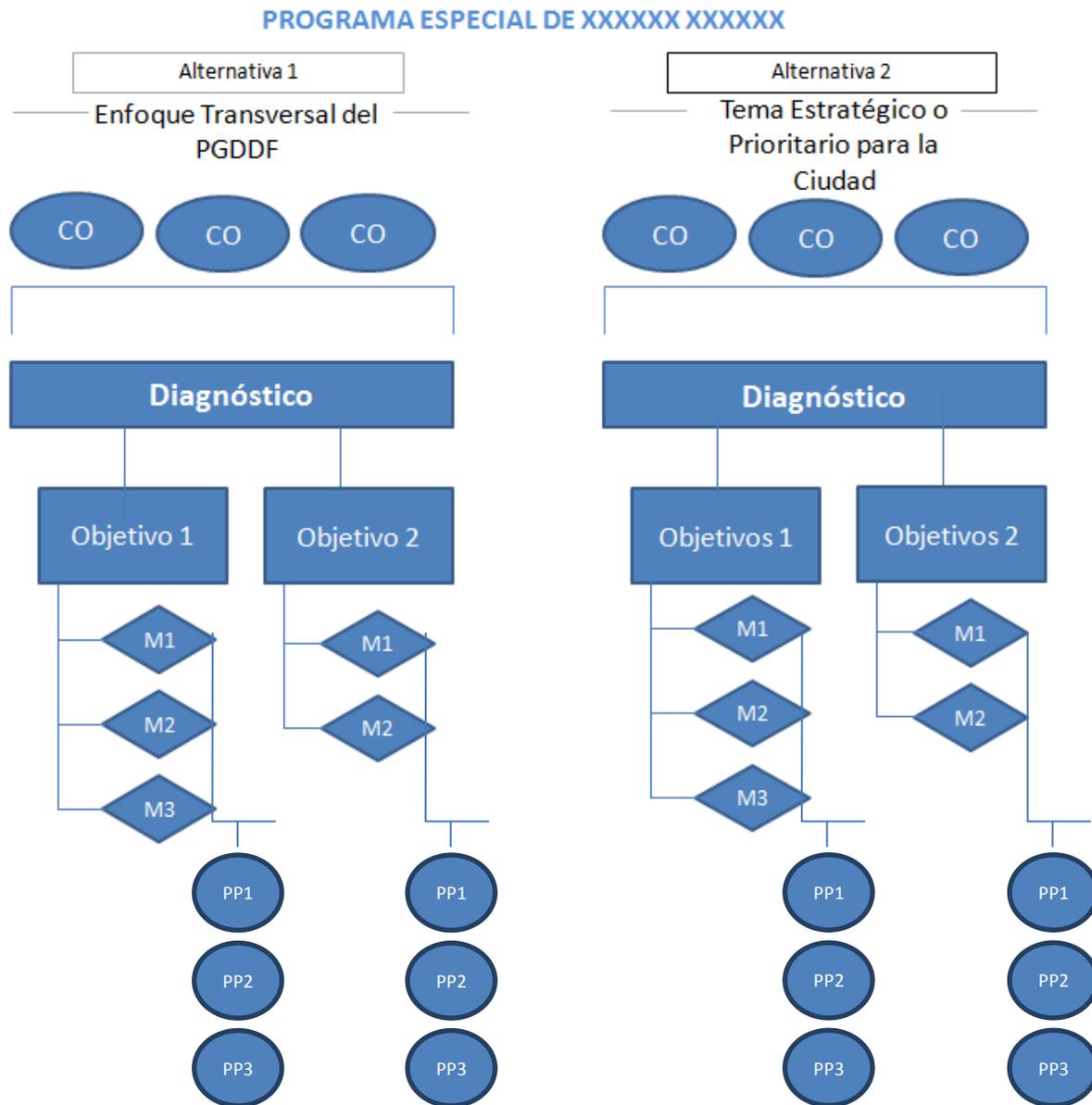
Para el desarrollo de los indicadores, se utilizarán los criterios específicos que se incluyen en el punto V de este documento.

8) Presentar el Programa Especial ante el COPLADE para su aprobación

Concluido el procedimiento anterior, el Coordinador para la elaboración de un Programa Especial lo someterá a aprobación del COPLADE y posteriormente lo publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, conforme a las fechas establecidas en los Lineamientos para la aprobación y publicación de los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales, las cuales se reproducen en el punto VI de la presente guía.

C. Esquema de vinculación entre los componentes

En el siguiente esquema, se muestran de manera sintética los componentes que conforman la estructura de los Programas Especiales.



V. CRITERIOS GENERALES PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES, ESPECIALES E INSTITUCIONALES DERIVADOS DEL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL 2013-2018

Corresponde a la Coordinación General de Modernización Administrativa (CGMA), diseñar la metodología y establecer los criterios para la elaboración de los Indicadores que permitan monitorear y evaluar el cumplimiento de las Metas y Líneas de Acción establecidas en los Programas Sectoriales, Especiales e Institucionales derivados del PGDDF.

Los criterios establecidos en este documento tienen como objetivo dar la pauta para el desarrollo y creación de factores cuantitativos que faciliten el monitoreo de la gestión gubernamental y sus programas, de los distintos entes de Gobierno de la Ciudad de México (dependencia, entidad u órgano desconcentrado del gobierno de la capital).

A. Monitoreo y evaluación de la gestión gubernamental

28

El monitoreo es el instrumento que sirve para dar seguimiento al desarrollo de la gestión pública, es el insumo indispensable para la evaluación de la misma. Establece las bases para el análisis de los avances de los programas o acciones de gobierno, o bien de algunos de sus componentes. Es un instrumento de gestión y de política que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de los entes de la Administración Pública de la Ciudad de México para optimizar o reorientar sus procesos, resultados e impactos. El monitoreo constituye un proceso continuo de análisis, observación y ajustes que aseguren que la acción de gobierno esté encaminada a alcanzar las Metas propuestas.

Por su parte, la evaluación cumple con el propósito de realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de Metas y Objetivos, conforme a indicadores de resultados y de gestión, incluyendo dimensiones de eficacia, eficiencia, calidad y economía. La medición de los avances a partir de resultados permite reorientar recursos públicos hacia los programas, proyectos y acciones de la Administración Pública que respondan a los Objetivos planteados y que mejor resuelvan la problemática que se pretende atender.

Se trata de que la Administración cuente con los suficientes elementos e información para mejorar la calidad de los servicios y bienes públicos ofrecidos a la población.

Los indicadores diseñados serán la base del monitoreo, permitiendo conocer, en la etapa de implementación de la acción pública, el desempeño y los resultados de los programas, proyectos y acciones realizadas, así como también proporcionará información suficiente para verificar oportunamente el alcance de las Metas propuestas.

En este sentido, el monitoreo permite:

- Identificar y documentar enfoques exitosos, así como hacer seguimiento de su progreso hacia la obtención de indicadores comunes de proyectos relacionados.
- Determinar cuándo un ente de gobierno está bien encaminado y cuándo es necesario introducir cambios, formando una base para modificar las intervenciones y determinar la calidad de las actividades que se realicen.
- Identificar cuál es el uso más útil y eficaz de los recursos. Es fundamental para llegar a conclusiones objetivas con respecto a cuán factibles pueden considerarse sus acciones.
- Recabar los datos necesarios para realizar la planificación estratégica, para diseñar e implementar ajustes, así como para optimizar la asignación o reasignación de recursos.

29

B. Entes participantes

Los distintos entes de la Administración Pública de la Ciudad de México formularán aquellos indicadores o variables que reflejen de manera inequívoca el parámetro de medición o monitoreo del Programa Sectorial, Especial e Institucional que lo vincule a cada uno de ellos, conforme a sus atribuciones y a las acciones que desarrollen en la consecución de éstos.

Lo anterior implica que los entes participantes en el desarrollo y ejecución de cualquier Programa Sectorial, Especial e Institucional, deberán disponer de los indicadores que reflejen el impacto de sus acciones en la ejecución del programa en cuestión; o en su defecto, de su aportación -mensurable- en la conformación de un indicador global o agregado, si fuera el caso.

C. Objeto del monitoreo

El objeto de medición es reflejar que las Metas de los programas de gobierno se asocien directamente a sus actividades específicas. Además, deben correlacionar sus productos inmediatos con respecto al cumplimiento de las

Metas planteadas en sus respectivos Programas Sectoriales, Especiales e Institucionales.

Bajo esta lógica, el monitoreo arrojará insumos para la evaluación pues recogerá información del proceso de ejecución de los programas en los siguientes componentes administrativos: recursos humanos, recursos materiales e infraestructura, recursos financieros, disposiciones legales que dan vida jurídica al ente de gobierno, coordinación interinstitucional y vinculación con la ciudadanía.

D. Definiciones, ¿qué son los Indicadores?

La conceptualización de un indicador en el contexto de la gestión de una política o de un programa, es la variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir el cumplimiento de Metas y Objetivos, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar resultados.

En este sentido, los indicadores son:

- Medidas cuantitativas y/o cualitativas del desempeño gubernamental que relacionan la medición de dos o más variables asociadas a éste.
- Medidas que describen los resultados que se esperan obtener de la gestión de cada ente de Gobierno de la Ciudad de México.
- Medidas que describen en qué grado se da cumplimiento a los resultados durante la operación de la gestión gubernamental y, por lo tanto, constituyen elementos fundamentales para su monitoreo y posterior evaluación.

30

Los indicadores constituyen un elemento esencial en la gestión gubernamental, relacionando su accionar hacia el cumplimiento de Metas y de resultados claramente establecidos. Por ello, es importante hacer una correcta definición de indicadores y Metas durante la elaboración del programa.

E. Atributos básicos de los Indicadores

Por la importancia que representa el utilizar indicadores, éstos deben cumplir las siguientes características o criterios:

- **Ser claros y específicos.** Deben ser precisos e inequívocos, es decir, concretos y determinables, lo que implica que deben medir específicamente lo que se quiere o se debe medir, en este caso, las Metas.

- **Ser mensurables.** Deben ser medibles y susceptibles de verificación independiente.
- **Ser alcanzables.** Deben ser institucionalmente orientados hacia la acción y al logro de sus Metas, por ende, realistas respecto a los recursos humanos y financieros que involucra.
- **Estar definidos temporalmente.** Deben ser oportunos, es decir, se deben establecer con plazos, lapsos y fechas límite. También deben ser congruentes con el periodo de aplicación del actuar gubernamental.
- **Deben señalar resultados.** Deben estar orientados a los distintos resultados del desempeño institucional.

En su definición, los indicadores deben tener una vinculación inequívoca con las acciones establecidas en la estructura programática en la que cada ente participa. Ello facilita la definición de conceptos de referencia para la formulación de indicadores y aporta los elementos que están actualmente asociados a los propios programas de las instituciones y su estructura financiera.

31

F. Tipos de Indicadores

En función del alcance de los programas o acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de aquellos, los indicadores a formular se clasifican en dos tipos:

1) Indicadores de resultados

Son expresiones cuantitativas que miden el grado de logro de las Metas del programa correspondiente, sus servicios y proyectos. Estos indicadores expresan el grado de obtención de los beneficios previstos con las acciones y productos realizados.

Miden impactos, resultados y productos. Son de resultados porque están planteados con una visión de mediano y largo plazo, así como para solucionar problemas complejos.

Ejemplo:

- Niños desnutridos menores de cinco años recuperados = $\left[\frac{\text{Niños desnutridos recuperados menores de 5 años}}{\text{niños desnutridos atendidos en Unidades Médicas de salud del Distrito Federal}} \right] * 100$
- Porcentaje de Empresas culturales apoyadas con capacitación = $\left(\frac{\text{Empresas culturales apoyadas con capacitación}}{\text{Total de empresas culturales}} \right) * 100$

- Tasa de crecimiento de expedición de licencias tipo A (vehículo particular) = $((\text{Número de licencias tipo A expedidas en el periodo } t / \text{Número de licencias tipo A expedidas en el periodo } t-1) - 1) * 100$
- Número de remisiones por robo por delegación cada 100,000 habitantes = $\text{Número de remisiones por robo por delegación realizadas al periodo} / \text{Población total del Distrito Federal por delegación por cada 100,000 habitantes}$

2) Indicadores de gestión

Son expresiones cuantitativas que miden el grado de ejecución de las actividades, la asignación y el uso de recursos en las diferentes etapas de los programas, procesos y proyectos.

En virtud de que la función principal del conjunto de indicadores de gestión es permitir a los entes rendir cuentas sobre su misión y no generar cadenas causales en el logro de resultados, su elaboración debe partir entonces de pensar cómo explicar a la organización y, sobre todo, a la sociedad, la manera en que se puede medir el cumplimiento de las grandes funciones que se derivan de sus responsabilidades, así como de la manera en que se deben enfrentar sus principales retos.

Los indicadores de resultados y de gestión se pueden complementar para obtener información de calidad que apoye la toma de decisiones a lo largo del ciclo de vida de la gestión gubernamental.

Al respecto, existen diferentes expresiones cuantitativas, siendo algunas:

- Proporciones: son el cociente de dos variables en donde el numerador está contenido en el denominador.

Ejemplo: Proporción de afiliados al Seguro Popular en el Distrito Federal = $\frac{\text{Total de habitantes del Distrito Federal afiliados al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) al periodo}}{\text{Total de población del Distrito Federal sin seguridad social al periodo}} * 100$.

- Razones: son el cociente de dos variables independientes, es decir, que no hay elementos comunes entre el numerador y el denominador.

Ejemplo: Razón de enfermeras en clínica por médico = $\frac{\text{Número de enfermeras en contacto con el paciente en clínica}}{\text{Número de médicos en contacto con el paciente en clínica}}$.

- Tasas: son el cociente que expresa la dinámica de cambio de una variable que mide un número de acontecimientos en un lapso de tiempo en relación a la misma variable existente en un periodo determinado.

Ejemplo: Tasa de mortalidad infantil en Unidades Médicas de la SSDF = [Número de defunciones en menores de un año en Unidades Médicas de la SSDF en el periodo / Total de nacidos vivos ocurridos en Unidades Médicas de la SSDF al periodo] * 1,000.

- Índices: miden el comportamiento de una variable en un cierto tiempo, a partir de un valor tomado como base. Con frecuencia se calcula dividiendo a la variable entre un valor base y después multiplicándola por 100. En este caso, por construcción, el número índice para el punto tomado como base es 100. También los índices pueden expresar la combinación de diversos elementos que han sido transformados matemáticamente para homologar sus características y permitir su integración.

- Índice de Gobernabilidad Urbana
- Índice Delictivo con Violencia
- Índice de Calidad del Ambiente
- Índice de Marginalidad
- Índice de Competitividad Económica
- Índice de Precios de la Canasta de las Personas Adultas Mayores
- Índice de Recaudación Impositiva
- Índice de Transparencia, etc.

- Valores absolutos: son números que deberán estar justificados para presentarlos como indicador.

Ejemplo: Número de familias afiliadas al sistema de seguro popular.

G. Dimensiones de los Indicadores

De manera específica, se pueden definir distintas dimensiones de indicadores de acuerdo al tipo de información que proveen. En general se pueden utilizar cuatro dimensiones que a continuación se detallan:

<p>a) Eficacia</p>	<p>Mide el grado de cumplimiento de los Objetivos o resultados esperados de la gestión, la cobertura de los productos y qué grupo en específico se está atendiendo en un periodo de tiempo.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Variación porcentual en la cantidad de enfermedades provocadas por el consumo de agua contaminada. ➤ Porcentaje de empresas que incrementan su productividad por encima del 5%. ➤ Porcentaje de alumnos de bajos ingresos que obtienen becas académicas.
<p>b) Eficiencia</p>	<p>Relaciona el uso de los recursos (humanos, financieros, equipamiento, etc.) disponibles para la organización con respecto a los productos derivados de la acción gubernamental.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Costo medio anual de las vacunas utilizadas en las campañas de salud. ➤ Costo operativo por alumno capacitado a distancia. ➤ Número de beneficiarios atendidos por funcionarios en ventanillas.
<p>c) Calidad</p>	<p>Mide un atributo específico de la provisión de bienes y servicios que produce una acción, referido a la capacidad de respuesta oportuna y directa con respecto a las necesidades de los beneficiarios. En general se contrasta su medición con respecto a estándares previamente establecidos. También pueden medir: oportunidad, facilidad de acceso, continuidad en la provisión de los servicios, comodidad, cortesía en la atención, etc.</p> <p>Ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Porcentaje de beneficiarios que califican satisfactoriamente los servicios provistos por un programa.
<p>d) Economía</p>	<p>Mide cuán adecuadamente son administrados los recursos que se utilizan para la producción de los bienes y servicios de una acción. Es decir, miden la capacidad de las organizaciones para movilizar, generar o recuperar los recursos financieros disponibles.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Porcentaje del costo del pasaje que es subsidiado. ➤ Porcentaje de recuperación de créditos de corto plazo. ➤ Gasto de financiamiento / gastos ejecutados totales.

Es importante señalar que las dimensiones antes mencionadas son mayormente afines a los indicadores de resultados y de gestión, no obstante, pueden considerarse otras dimensiones más simples como la cobertura y la tendencia, siempre y cuando los indicadores atiendan los aspectos referidos a atributos, a las consideraciones generales para la construcción de los indicadores y la elaboración de sus fichas técnicas.

H. Consideraciones generales para la construcción de Indicadores

Los siguientes constituyen los aspectos básicos que deben tomarse en cuenta para formular un indicador consistente, siendo éstos:

1. Establecer las definiciones estratégicas u Objetivos como referente para la medición.
2. Establecer las áreas o actividades relevantes a medir.
3. Identificar a los responsables de dichas áreas o actividades, los cuales serán los responsables de suministrar los datos o información.
4. Formular el indicador y describir la fórmula de cálculo, la cual puede contemplar porcentajes, variaciones porcentuales, relaciones entre dos o más variables, etcétera.
5. Validar los indicadores aplicando criterios técnicos.
6. Identificar la existencia de datos sobre la variable o variables a medir.
7. Establecer las Metas o el valor deseado del indicador y la periodicidad de la medición.
8. Evaluar, establecer referentes comparativos y establecer juicios.
9. Los responsables del programa deberán implementar acciones tendientes a corregir o mejorar los resultados obtenidos.

I. Ficha técnica de los Indicadores

Una vez que se ha identificado el parámetro, variable o indicador, se debe elaborar una ficha técnica por cada indicador en un formato estándar que presente la información relativa al mismo. Esta ficha describe las características básicas del parámetro, variable o indicador para su mejor comprensión, interpretación y uso, independientemente de su tipo.

- 1. Nombre del ente de Gobierno.** Dependencia, entidad u órgano desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal.
- 2. Nombre del Programa.** Sectoriales, Especiales e Institucionales derivados del PGDDF.
- 3. Periodo a reportar.** Mes, trimestre o año.
- 4. Nombre del indicador.** Establece el nombre del indicador, el cual deberá mantenerse constante en todos los documentos en donde se mencione o se haga uso del mismo. Debe reflejar de manera clara y sencilla el objeto de medición.
- 5. Fórmula.** Variables, parámetros o elementos que integran la fórmula o expresión algebraica.
- 6. Valor.** Es el resultado obtenido en el indicador, de acuerdo a la operación aritmética realizada, con las variables que lo componen de acuerdo a información real.
- 7. Unidad de Medida.** Unidad de acuerdo a la cual se mide al indicador, como son porcentajes, pesos, Km, personas, etcétera, así como la combinación de dos o más componentes que conforman al indicador.
- 8. Objetivo.** Expresa mediante un enunciado claro y sencillo lo que pretende medir el indicador. Debe expresar el posible comportamiento de las variables como: cambio, crecimiento, disminución, entre otros.
- 9. Tipo de Indicador.** Clasificación de indicadores que formarán parte de un punto específico en la cadena de valor de las actividades gubernamentales.
- 10. Periodicidad.** Periodo en el cual se mide el indicador como son mes, bimestre, trimestre, año.

- 11. Documentos relacionados.** Indica qué documentos se relacionan con el indicador en cuestión. Estos documentos se nombrarán para obtener un análisis más profundo del tema.
- 12. Parámetros, Estadísticas o Indicadores Relacionados.** Elementos alternativos que ayudarán como referencia de medición del indicador en turno, los parámetros pretenden establecer una base comparación para un mejor análisis del resultado obtenido del indicador. Los parámetros pueden ser valores obtenidos por el mismo programa o ente público en un periodo distinto (pudiendo establecer una línea base), el valor obtenido por otro(s) programa(s) similar(es) o ente(s) público(s), valores nacionales o internacionales.
- 13. Línea Base.** Valor de referencia del indicador, valor inicial, valor de partida del indicador o valor estimado de base.
- 14. Meta.** Valor esperado del indicador en un tiempo determinado, las Metas de los indicadores se establecerán en acuerdo con los programas o entes públicos implicados, una vez que sea establecida la línea base.
- 15. Porcentaje de cumplimiento de la Meta anual y del Programa.** Es porcentaje que el Programa va acumulando en su cumplimiento de Metas en el transcurso del año y a su vez en el transcurso de sus Metas finales. De acuerdo a su periodo de reporte (mensual o trimestral) se hará el porcentaje acumulado con respecto a las Metas totales del año y del Programa en cuestión.
- 16. Justificación.** Argumento que relacionará al indicador con el Área de Oportunidad, Objetivos, Metas y/o acciones conforme al Programa Sectorial, Especial o Institucional respectivo.
- 17. Observaciones.** En su caso, podrá incorporarse una descripción que exponga o resalte la naturaleza e importancia del indicador, su contexto o alcance, o bien, una narrativa breve que expliquen o justifiquen el desempeño del indicador.

VI. FECHAS LÍMITE ESTABLECIDAS PARA LA PUBLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DERIVADOS DEL PGDDF, 2013-2018

- I. Los Programas Sectoriales, a más tardar el último día hábil del mes de mayo de 2014.
- II. Los Programas Institucionales a más tardar el último día hábil del mes de julio de 2014.
- III. Los Programas Especiales a más tardar el último día hábil del mes de julio de 2014.

FICHA TÉCNICA DE LOS INDICADORES

NOMBRE DEL ENTE DE GOBIERNO:
NOMBRE DEL PROGRAMA:
PERIODO A REPORTAR:

Ejemplos:

Nombre	Fórmula	Valor	Unidad de Medida	Objetivo	Tipo de Indicador	Periodicidad	Documentos Relacionados	Parámetros, Estadísticas o Indicadores Relacionados	Línea Base	Metas		Justificación
										% de Cumplimiento de la Meta 2014	% de Meta del Programa	
Evolución del presupuesto	(Monto del presupuesto ejercido al periodo / Presupuesto programado al periodo) * 100		Porcentaje	Conocer la evolución del presupuesto.	Gestión	Trimestral	Avance Programático Presupuestal					
Observaciones												
Nombre	Fórmula	Valor	Unidad de Medida	Objetivo	Tipo de Indicador	Periodicidad	Documentos Relacionados	Parámetros, Estadísticas o Indicadores Relacionados	Línea Base	Metas		Justificación
Porcentaje del personal de estructura con correo electrónico institucional	(Número de cuentas vigentes de correo electrónico institucional otorgadas al periodo a personal de estructura/ Número de plazas ocupadas de estructura en el periodo) * 100		Porcentaje	Conocer el porcentaje de empleados del personal de estructura a los que se les ha otorgado una cuenta de correo electrónico institucional	Gestión	Annual	Documentos administrativos					
Observaciones												
Nombre	Fórmula	Valor	Unidad de Medida	Objetivo	Tipo de Indicador	Periodicidad	Documentos Relacionados	Parámetros, Estadísticas o Indicadores Relacionados	Línea Base	Metas		Justificación
Porcentaje de demandas ciudadanas relacionadas a baches en vialidades primarias a través del sistema 072 en el periodo	[(Total de demandas ciudadanas relacionadas a baches en vialidades primarias recibidas a través del sistema 072 en el periodo) / Total de demandas ciudadanas recibidas a través del sistema 072 en el periodo] * 100		Porcentaje	Conocer el porcentaje de demandas ciudadanas sobre baches en vialidades primarias respecto al total de demandas relacionadas a baches en vialidades a través del sistema 072 en el periodo t	Gestión	Annual	Informes de gestión					
Observaciones												

FICHA TÉCNICA DE LOS INDICADORES (FORMATO)

NOMBRE DEL ENTE DE GOBIERNO:
NOMBRE DEL PROGRAMA:
PERIODO A REPORTAR:

Nombre	Fórmula	Valor	Unidad de Medida	Objetivo	Tipo de Indicador	Periodicidad	Documentos Relacionados	Parámetros, Estadísticas o Indicadores Relacionados	Línea Base	Metas		Justificación
										% de Cumplimiento de la Meta 2014	% de Meta del Programa	
Observaciones												
Observaciones												
Observaciones												