

PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 29 DE ENERO DE 2009

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SUJETOS EN SU EJECUCIÓN AL CAPÍTULO 4000

MARTÍ BATRES GUADARRAMA, SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL, con fundamento en los artículos 87, 89, y 115 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 15 fracción VI, 16 fracciones III, IV y VII y 28 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 502 B del Código Financiero del Distrito Federal 2009, 1 fracciones I y II, 4, 10 fracción IV, 13 fracción II, 15 fracción IX, XIII y XVI, 22 fracciones II y IV, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40 y 41 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; 50 y 63 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal; emito la siguiente:

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SUJETOS EN SU EJECUCIÓN AL CAPÍTULO 4000

Introducción

Con el propósito de apoyar a los órganos, dependencias, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en la revisión y actualización de las Reglas de Operación¹ de los Programas Sociales que tienen a su cargo, esta Secretaría en colaboración con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social presenta la siguiente "Guía para la elaboración de reglas de operación de los programas sociales sujetos en su ejecución al capítulo 4000 "

A partir de este documento, las instituciones podrán verificar si las Reglas de Operación se apegan a lo establecido en: la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, particularmente en lo que se refiere a los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad; así como a los objetivos, estrategias, lineamientos y metas señalados tanto en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal o los programas delegacionales o sectoriales a los que pertenecen.

Con ello, se podrá fortalecer la instrumentación de los programas, así como avanzar en materia de transparencia, participación social y exigibilidad de derechos.

Elementos de las Reglas de Operación

A continuación, se revisarán los conceptos de cada uno de los apartados y elementos que deben contener las reglas de operación, y se mencionarán ejemplos de cómo elaborarlos y concretarlos.

Deberán apegarse a estos lineamientos los programas sociales sujetos al capítulo 4000 y los que desde el 2007 han estado aplicando reglas de operación.

En la elaboración de las reglas de operación deberá incorporarse el enfoque de equidad social, además de contemplarse que toda persona que participe de un programa social del Gobierno del Distrito Federal es titular de los derechos derivados del mismo y como tal debe ser tratada.

I. La dependencia o entidad responsable del programa

Se deberá señalar la dependencia o delegación, así como la unidad administrativa responsable de la operación del programa específico de que se trate.

II. Los objetivos y cobertura

Aquí se debe hacer referencia al diagnóstico por el cual se especificó el problema social que dio origen al programa y, a la línea basal establecida para poder evaluar con posterioridad el grado de cumplimiento del programa. En caso de existir información sistematizada corresponderá también incluirla.

Además, se tienen que señalar los objetivos de cada programa específico, en congruencia con lo establecido en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal, y los programas sectoriales o delegacionales. Y se indicará el proceso de planeación de largo, mediano y corto plazo para concretar dichos objetivos, así como los planes de difusión del programa y de rendición de cuentas.

Los **objetivos generales** representan el propósito central que se pretende alcanzar con el programa, esto es, su alcance con relación a la problemática o la situación social que atenderá. Debe incluir la población a la que está dirigido cada programa.

Los **objetivos específicos** concretarán los objetivos generales a través de un conjunto de estrategias, que determinan las fases, etapas, propósitos, delimitación o cobertura territorial y /o requerimientos del programa.

Deberá identificarse con claridad, transparencia y objetividad a la población objetivo, por grupo, género y señalarse la cobertura del programa, precisando si es universal o si tendrá cierta focalización, y en su caso, la justificación para establecer el tipo de focalización, por territorios, familias u hogares.

También se incluirán los procedimientos de entrega de los subsidios, apoyos, ayudas o servicios otorgados a las personas derechohabientes del programa, incluyendo las fechas de entrega de los mismos y, estableciendo los mecanismos necesarios para que los recursos se canalicen exclusivamente a los derechohabientes.

III. Sus metas físicas

A cada objetivo específico deberá corresponder, al menos, una meta física, es decir, un resultado esperado que sea **cuantificable, medible y verificable**. Esto es, que las metas se puedan **contabilizar** en un sistema de información, que permita su **medición** a través de indicadores para valorar su cumplimiento y que se cuente con los soportes documentales para su **corroboración** en caso de ser necesario.

Por lo que se refiere al sistema de información, una vez que se defina la meta, deberá definirse también la unidad de medida correspondiente (acciones, apoyos, ayudas, servicios, personas, entre otras) y una escala de medición. Esta información formará parte del sistema de información del programa, junto con los indicadores de gestión o desempeño.

IV. Su programación presupuestal

Para la consecución de los objetivos y metas planteadas, debe establecerse con precisión el monto presupuestal, expresado en unidades monetarias, que se destinará a los apoyos, subsidios o ayudas a otorgar, o bien para la ejecución del proyecto o las acciones concretas, así como el calendario de gasto y las áreas y actores responsables de su ejecución.

Deberá incluirse el monto total del programa y el precio unitario por derechohabiente, así como la frecuencia de su ministración y, en su caso, la explicación de cómo se actualizó el monto con respecto al año inmediato anterior.

V. Los requisitos y procedimientos de acceso

Este apartado se refiere a la descripción del proceso de acceso al programa por las personas derechohabientes: solicitud de inscripción, mecanismos de registro y entrega de los subsidios, apoyos, ayudas o servicios.

Es de suma importancia que se describan con claridad los tiempos de cada una de las etapas, así como los plazos de respuesta, y de ser posible las áreas y funcionarios responsables.

Los requisitos y procedimientos tenderán a beneficiar al derechohabiente, procurando que no le supongan ninguna elevada dificultad ni costo en su cumplimiento.

Al menos se tiene que incluir:

1. Si el acceso es por solicitud individual o mediante convocatoria pública. En caso de ser convocatoria deberá publicarse en la Gaceta Oficial del DF, en el Sistema de Información del Desarrollo Social y en dos diarios de mayor circulación en el DF²;

2. Los requerimientos necesarios para ser derechohabiente del programa y la documentación que deben entregar.

Deberá precisarse, en su caso, lo procedente para las situaciones especiales (población en situación de calle, niños abandonados, aquellos que por su condición sean sujetos de asistencia social, etc.);

3. Las instancias y, en su caso, a los responsables, a los cuales se tiene que dirigir el posible derechohabiente para solicitar su ingreso y/ o inscribirse en el programa;

4. Los criterios de selección que estos órganos emplearán cuando reciban más solicitudes que los recursos disponibles permitan atender, mismos que deberán ser transparentes, no discrecionales y equitativos;

5. Los mecanismos con los cuales el posible derechohabiente puede saber si fue aceptado o no en el programa (por ejemplo, pegar carteles con el listado de las personas aceptadas, publicación en las páginas electrónicas, etc.).

6. La información detallada para la entrega de los subsidios, apoyos, ayudas o servicios al posible derechohabiente del programa (lugar, forma, tiempos, etc. y en torno a las circunstancias por las cuales se procederá a la suspensión de los beneficios;

Los requisitos que tenga establecido cada programa deberán estar fijados en lugares visibles al público en general en cada institución y en ningún caso se podrá solicitar a las personas algo que sea diferente a lo ahí establecido.

VI. Los procedimientos de instrumentación

En este apartado se deberán especificar todos los instrumentos de operación, las técnicas de implementación y los mecanismos de difusión del programa, así como las actividades en tiempo y forma que realizará el programa para cumplir con los objetivos y metas planteados.

Al menos deberá contener:

1. Los actores y dependencias involucrados, así como la función y responsabilidad de cada uno de ellos, en la operación del programa (comités ciudadanos, operadores, dependencias gubernamentales, unidades administrativas, ventanillas únicas, etc.);
2. Los medios de comunicación que tienen los diferentes actores para mejorar las actividades que realiza el programa (reuniones de trabajo, intercambio de información, etc.);
3. Las acciones de difusión del programa (pega de carteles, volanteo, pláticas, etc.);
4. Las actividades que realizará el programa para lograr los objetivos y metas planteados (proyectos, talleres, conferencias, transferencias, servicios, etc.);
5. En su caso, la temporalidad de los subsidios, apoyos o ayudas otorgadas (6 meses, 1 año, etc.);
6. Las obligaciones, en su caso, que tengan que cumplir las personas derechohabientes del programa;
7. Las causas de cancelación del subsidio, ayuda, apoyo o servicio; y
8. Los mecanismos de seguimiento y control –incluyendo la periodicidad– con los que cuenta el programa para conocer y resolver los problemas que surjan en su implementación y operación (informes de actividades, reuniones de trabajo entre los operadores del programa, etc.).

VII. El procedimiento de queja o inconformidad ciudadana

Este procedimiento constituye uno de los criterios que deben ayudar a que en la instrumentación del programa se considere la voz de los ciudadanos, sean derechohabientes o no, para mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad del mismo.

Por lo tanto debieran existir en cada institución áreas de atención y mecanismos de resolución de quejas, motivadas por acciones u omisiones de las autoridades y servidores públicos, por ejemplo: deficiencias, falta de respuesta y el consecuente estado de indefensión que provoca, maltrato, u otros que se puedan generar en la operación de los programas.

Para ello, se deberán prever las áreas de atención de quejas en los distintos espacios en que se desarrollan los programas, los responsables de su atención, los responsables de su seguimiento y los de informar a los derechohabientes o usuarios de su resolución, los plazos de respuesta por tipo de queja; y los recursos legales y administrativos en caso de inconformidad con la resolución.

Cada una de ellas deberá procurar:

1. información accesible a los derechohabientes sobre la existencia del derecho a interponer quejas (denuncias, inconformidades, etc.);
2. el fácil acceso de los derechohabientes al mecanismo de queja (tanto físico como económico);
3. el proceso que asegura que la queja llegue, mediante procedimiento ágil, a las instancias responsables en el plazo establecido, que deberá ser breve;
4. el procedimiento que asegure, que los derechohabientes reciban respuesta pronta y expedita sobre la queja presentada.

Dichos mecanismos pueden variar, desde la presentación de quejas en buzones, vía telefónica, escritos ante el superior jerárquico o ante órganos de supervisión o fiscalización.

Las quejas deberán constituir un termómetro de la operación del programa, por lo que es importante que se prevean las formas de incorporar su sistematización en el seguimiento y monitoreo del programa, para ayudar a mejorar la operación del mismo.

VIII. Los mecanismos de exigibilidad

La LDSDF establece dentro de sus principios el de Exigibilidad, y lo define como el “derecho de los habitantes a que, a través de un conjunto de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles en el marco de las diferentes políticas y programas y de la disposición presupuestal con que se cuente”³.

Este principio, que es a la vez un derecho, constituye un instrumento de construcción de ciudadanía por el que ésta, conoce y puede acceder fácilmente a la normatividad, instrumentos, procedimientos y mecanismos, para exigir a las autoridades correspondientes el cumplimiento de los derechos sociales y humanos que la política o programa pretenden garantizar y por el que ellas se obligan a su cumplimiento en la forma y los plazos establecidos por ley.

La exigencia de un derecho puede expresarse en dos modalidades: cuando un ciudadano o ciudadana cumple con los requisitos y criterios de selección para acceder a un determinado derecho (garantizado por un programa) y exige a la

autoridad administrativa ser derechohabiente del programa. O bien, cuando el derechohabiente de un programa, o titular del derecho que éste garantiza, exige a la autoridad que se cumpla con dicho derecho en tiempo y forma.

En ambas circunstancias, la exigencia ciudadana se acompaña de la obligación por parte de la administración pública de alcanzar una ampliación presupuestaria para garantizar el cumplimiento del derecho en cuestión.

Es necesario que cada institución defina y haga del conocimiento de los funcionarios y derechohabientes de los programas, los mecanismos para atender las solicitudes de exigibilidad que le formule la ciudadanía y para informarles sobre los responsables de su atención y seguimiento, los plazos de atención y, en su caso, los medios de impugnación con que cuentan.

Todas las instituciones deberán tener a la vista del público en cada una de las áreas de atención los requisitos, derechos, obligaciones y procedimientos para que las personas derechohabientes puedan acceder a su disfrute y en caso de omisión puedan exigir su cumplimiento a la autoridad responsable en apego a la normatividad aplicable.⁴

IX. Los mecanismos de evaluación y los indicadores

En este punto se deben enunciar la metodología y los instrumentos de medición, cualitativa y cuantitativa, que empleará la institución para evaluar el seguimiento del grado de avance del programa específico respecto de cada uno de los objetivos y metas planteadas en él mismo, y de la operación institucional, así como el grado de avance con relación al programa sectorial, institucional o delegacional al que pertenece, y con relación al PGDDF y al PDSDF. Es decir, evaluar el cumplimiento de sus objetivos, desempeño e impacto en la población derechohabiente, además de incluir la valoración sobre el costo administrativo de la operación del programa.

Dentro de estos instrumentos y metodología, se debe tomar en cuenta la opinión de las propias personas beneficiarias y derechohabientes.

A reserva de que cada instancia definirá sus propios mecanismos e instrumentos de medición interna, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social emitirá anualmente unos lineamientos generales de evaluación interna de los programas específicos.

Por lo que se refiere a los indicadores de evaluación, es pertinente que éstos formen parte del conjunto de indicadores de gestión que por disposición constitucional todos los órdenes de gobierno deben tener. En ese sentido, además de que los indicadores de operación se incluyan como información de oficio en las páginas de transparencia de cada instancia⁵, en las reglas de operación se señalarán los indicadores específicos con los que se evaluarán los resultados de los programas.

Los indicadores de gestión y desempeño informan sobre todos los procesos sustantivos que realiza cada entidad, dependencia o delegación. Miden el conjunto de acciones, así como el costo, la calidad, la pertinencia y resultados, y verifican que los recursos se utilicen con eficiencia y eficacia, y por supuesto miden e informan también sobre los resultados alcanzados y su cumplimiento en los tiempos programados.

Los indicadores de evaluación y resultados deberán medir e informar sobre el logro de los objetivos, así como el grado de cumplimiento de las metas de los programas específicos de cada instancia.

Estos indicadores permitirán formular un juicio de valor a partir de su comparación con un estándar determinado, ya sean los objetivos y metas de los programas sectoriales, institucionales o delegacionales a los que pertenecen, o bien, los establecidos en el PGDDF y el PDSDF.

Un indicador es una relación establecida a partir de datos estadísticos que describe un fenómeno, una situación o un proceso determinado y da una visión general del mismo. Regularmente se expresa como una operación matemática que señala la posición relativa respecto a un parámetro (número que describe una característica de una población).

Cada programa deberá contar con la creación de un sistema de datos consistente y confiable que será utilizado de manera oportuna para el registro, seguimiento y evaluación de los programas.

Ejemplos:

Total de acciones realizadas en el año / Total de acciones programadas en el año *100

Total de acciones realizadas por delegación o UT / Total de presupuesto programado por delegación o UT *100

Total de acciones realizadas en el año / Total de acciones presupuestadas en el programa sectorial o delegacional *100

Total de acciones realizadas en el año / Total de acciones contempladas en el PGDDF o PDSDF *100

X. Las formas de participación social

Otro de los principios de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal es de la participación, que está definido como el derecho de las personas, comunidades y organizaciones para participar en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los programas sociales, en el ámbito de los órganos y procedimientos establecidos para ello⁶.

Este principio, que también es un derecho individual y colectivo, comprende la participación ciudadana en el diseño, seguimiento, aplicación y evaluación de los procesos de decisión de los programas sociales. Es importante no confundir este derecho con el criterio de QUEJA ciudadana descrito anteriormente, ni reducirlo al de percepción de la satisfacción del derechohabiente (normalmente obtenido a través de las encuestas).

Por ello, se debe prever el derecho a la participación en todo el ciclo de cada programa y en sus posibles diferentes modalidades (información, consulta, asociación, delegación y control), destacando la posibilidad de participar en la decisión sobre los recursos públicos a través de la Asamblea Ciudadana, tal y como lo establece la Ley de Participación Ciudadana, cuando así lo contemplen las reglas de operación de algún programa específico.

Por lo que deberá asegurarse institucionalmente que la ciudadanía cuente con los órganos y procedimientos efectivos de participación (por ejemplo consejos consultivos, comités de dictaminación, comités de administración y supervisión, contraloría social, consejos ciudadanos, asambleas ciudadanas de decisión y rendición de cuentas, entre otros). Éstos considerarán no sólo dotar de información y consulta, sino que posibilitarán que la participación ciudadana se dé en el proceso de la toma de decisiones.

XI. La articulación con otros programas sociales

Con el propósito de hacer eficientes los recursos humanos, materiales y financieros, es deseable que las dependencias, entidades y delegaciones establezcan, cuando sea el caso, las acciones de coordinación y colaboración con otras dependencias e instituciones para alcanzar los objetivos de sus programas y un mayor impacto de los mismos, al tiempo que se avanza en su universalidad.

Existen al menos dos tipos de articulación posible:

a) De acciones, cuando se tienen fines comunes o comparten materias de trabajo, por ejemplo en la prestación de servicios de salud, educación, o por grupos de población como adultos mayores, personas con discapacidad, infancia, indígenas, entre otros. Es común encontrar programas delegacionales con fines idénticos a programas centrales, aunque por lo regular tienden a población no derechohabiente de estos últimos.

b) De recursos financieros concurrentes, cuando se establece que los recursos de cada programa puedan mezclarse con los de otros, sean locales o federales. En el caso de los programas federales, por lo general los recursos que aporta la instancia federal cuenta con sus propias reglas de operación, a las que están sujetos los mismos.

Esta coordinación puede concretarse mediante acuerdos o convenios de colaboración, cuando dos dependencias o programas tengan fines semejantes.

En los convenios mencionados se pueden establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional, de presentación de informes de actividades y, en su caso, de comprobación y de rendición de cuentas.

Incluso es una obligación que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades se coordinen con las delegaciones en el establecimiento y operación de programas que otorguen subsidios y ayudas a la población del Distrito Federal⁷.

En ese sentido, las delegaciones deberán enviar a más tardar el 31 de enero de 2009 a la Secretaría de Desarrollo Social la relación de programas sociales o acciones que otorguen subsidios y ayudas, a efecto de que ésta emita opinión sobre la posible duplicidad de esfuerzos⁸.

TRANSITORIO

ÚNICO.- Publíquese el presente instrumento en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Ciudad de México a 15 de enero de 2009
(Firma)

Martí Batres Guadarrama
Secretario de Desarrollo Social

Nota: Las siguientes anotaciones son los pies de página, de las citas que se tomaron del texto original.

1 En el presente trabajo nos referiremos de manera indistinta a Reglas de Operación y Lineamientos o Mecanismos de Operación. Aunque originalmente la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal hace referencia en su artículo 33 al concepto de lineamientos o mecanismos de operación, en la reciente reforma del artículo 34 de la misma ley, la Asamblea Legislativa del DF introdujo el concepto de Reglas de Operación.

2 Artículo 33 de la LDSDF.

3 Artículo 4 de la LDSDF.

4 Artículo 70 del Reglamento de la LDSDF

5 Artículo 6 constitucional y 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

6 Artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal.

7 Artículo 502 **B** del Código Financiero DF.

8 Esta atribución le fue conferida a la SDS en las modificaciones al Código Financiero del Distrito Federal publicadas en la Gaceta Oficial el pasado 29 de diciembre de 2008.