



Diplomado
Presupuesto basado
en Resultados
2017

2

MÓDULO

Planeación y
Presupuesto
orientado a
Resultados



SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez

Secretario Administrativo

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa

Secretario de Desarrollo Institucional

Lic. Enrique del Val Blanco

Director General de Planeación

Lic. Antonio Gazol Sánchez

Subdirector de Planeación

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Dr. José Antonio Meade Kuribreña

Secretario

Lic. Fernando Galindo Favela

Subsecretario de Egresos

Lic. José Angel Mejía Martínez del Campo

**Titular de la Unidad de Evaluación
del Desempeño**

Mtra. Lorena Rivero del Paso

**Directora General Adjunta de Seguimiento
e Información del Desempeño Presupuestario**

COORDINACIÓN GENERAL DEL DIPLOMADO P**B**R

Mtra. Alicia Hernández Alfaro

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS

Mtro. Juan Carlos Robles Ríos

ELABORACIÓN DEL MATERIAL DEL MÓDULO 2

Mtro. José Jaime Chavira Ortega

Lic. Delia Iveth Rivera Castro

EQUIPO P**B**R SHCP

Lic. Lorena Caballero López

Lic. Gabriela Cantón Santana

Mtro. Oscar Mauricio Covarrubias
Romero

Lic. Carlos Cruz González

Jessica Estrada Sánchez

EQUIPO P**B**R UNAM

Lic. Luisa Alejandrez Muñoz

Lic. Juan Carlos Chávez Reyes

Mtra. Viridiana García Linares

Judith García Sepúlveda

Mtro. Longino Jácome Pérez

Paulina Jáuregui Leyva

Ing. Ricardo Navarro López

Lic. Eduardo Noriega Sosa

María Beatriz Pacheco Jaramillo

Ing. Adrián Novoa Martínez

ÍNDICE

- 005 | Objetivo
- 005 | Introducción

UNIDAD 1 • CONCEPTO Y PROCESO DE PLANEACIÓN INSTITUCIONAL

- 008 | Objetivo
- 008 | Introducción

TEMAS:

- 010 | 1. Antecedentes, dimensiones y niveles de planeación en el marco de la Gestión para Resultados
- 015 | 2. El proceso de planeación y el diseño de políticas públicas
- 017 | 3. Etapas del proceso de planeación
- 017 | 4. Definición de la misión y visión
- 020 | 5. Elaboración del diagnóstico
- 021 | 6. Formulación de objetivos estratégicos
- 025 | 7. Establecimiento de las estrategias y líneas de acción
- 026 | 8. Seguimiento y evaluación
- 028 | Fuentes de consulta

UNIDAD 2 • PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 Y SUS PROGRAMAS DERIVADOS

- 032 | Objetivo
- 032 | Introducción

TEMAS:

- 034 | 1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- 034 | 2. Sistema Nacional de Planeación Democrática y el PND 2013-2018
- 038 | 3. Diagnóstico del PND: barreras que limitan el desarrollo
- 040 | 4. Objetivo General, Metas Nacionales y Estrategias Transversales del PND 2013-2018
- 043 | 5. Objetivos, estrategias y líneas de acción del PND 2013-2018
- 046 | 6. Indicadores del PND 2013-2018
- 051 | 7. Tipos de programas derivados del PND 2013-2018
- 054 | 8. Alineación de los programas de dependencias y entidades con el PND
- 056 | Fuentes de consulta

UNIDAD 3 • CONCEPTOS DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PbR) Y DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GpR)

- 058 | Objetivo
- 058 | Introducción

TEMAS:

- 059 | 1. Antecedentes. La nueva gestión pública (NGP) como marco de la Gestión para Resultados (GpR)
- 062 | 2. Aspectos Conceptuales
- 065 | 3. Objeto y Objetivos de la GpR
- 066 | 4. Estructura y elementos de la GpR
- 072 | 5. Vínculo entre GpR y PbR
- 075 | 6. Control de gestión
- 078 | Fuentes de consulta

UNIDAD 4 • LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO EN MÉXICO

- 082 | Objetivo
- 082 | Introducción

TEMAS:

- 083 | 1. Hacia la elaboración del Presupuesto basado en Resultados en México
- 088 | 2. Técnicas de presupuestación
- 090 | 3. Presupuesto por programas
- 094 | 4. Disposiciones normativas
- 097 | 5. El ciclo presupuestario
- 101 | 6. Estructura programática del Presupuesto Federal en México
- 106 | 7. Apuntes sobre la experiencia internacional y el caso de México
- 114 | Fuentes de consulta

ANEXO • PROGRAMAS FEDERALES Y PROGRAMAS DE GASTO FEDERALIZADO SEGÚN SU MODALIDAD

- 120 | Gasto Programable
- 123 | Gasto no Programable

OBJETIVO

Proporcionar al participante los conceptos teóricos y técnicos necesarios para desarrollar e instrumentar procesos de planeación y estar así, en posibilidades de generar y actualizar las estrategias y líneas de acción de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que le corresponde gestionar en las entidades y dependencias del sector público en donde labora, desde el enfoque del Presupuesto basado en Resultados.

INTRODUCCIÓN

La planeación y la presupuestación basada en Resultados son dos etapas de un proceso global que permite concebir una serie de pasos sistemáticos, para la realización ordenada del quehacer institucional en la administración pública donde el fin último es la creación de valor público.

Mediante la adopción de esquemas de planeación estratégica, las entidades públicas definen su posicionamiento ante los desafíos del contexto, clarifican los objetivos y delinear las acciones institucionales que se emprenden. Adicionalmente, la planeación brinda elementos para orientar y fundamentar las decisiones institucionales antes, durante y después de la ejecución de los programas y proyectos de trabajo de la entidad o dependencia.

En el caso de México, la planeación nacional tiene su punto de partida y referencia en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), instrumento de planeación superior que contiene un objetivo general: llevar a México a su máximo potencial. Este se compone por un diagnóstico general de la situación del país, las metas nacionales y sus objetivos, así como las estrategias transversales y líneas de acción. El punto de partida para su estructuración es un conjunto de temas que abordan la realidad del país y que constituyen desafíos institucionales, sociales, educativos, económicos y políticos que requieren atenderse: fortaleza institucional, desarrollo social, capital humano, igualdad de oportunidades y proyección internacional.

En los últimos años, la planeación nacional ha retomado como parte de sus aspiraciones el enfoque de la Gestión para Resultados (GpR) enmarcada en la Nueva Gestión Pública (NGP), como una propuesta organizativa, directiva y de gestión que busca dar opciones de actuación a los servidores públicos, mediante herramientas prácticas para la planeación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria con énfasis en los resultados, en lugar de los procesos.

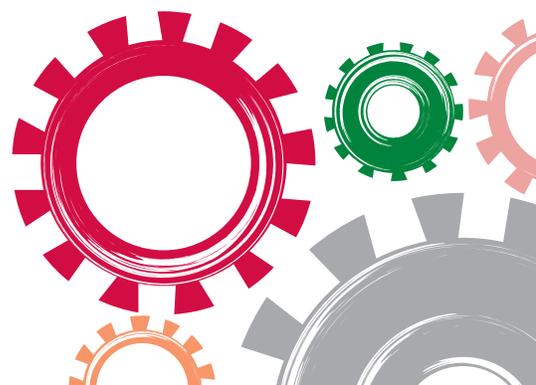
Al respecto, cabe destacar que la creación de valor público en el ámbito del gobierno y sus instituciones, constituye el punto de intersección a través del cual se unen, por un lado, las directrices que establece el Plan Nacional de Desarrollo (objetivo general, metas nacionales, estrategias transversales, políticas públicas, programas y actividades), y por el otro, el diseño del Presupuesto de Egresos

de la Federación, a través del cual se definen los recursos con los que contarán las instituciones públicas para la producción de bienes y servicios mediante sus programas.

Es importante destacar que México ha avanzado en la instrumentación de la GpR, lo cual se refleja a través del índice de gestión para resultados de desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que contempla para su medición, cinco pilares: la planificación orientada a resultados, el presupuesto por resultados, la gestión financiera pública, la gestión de programas y proyectos, además de aspectos sobre seguimiento y evaluación. ∞

UNIDAD 1

Concepto y proceso de planeación institucional



OBJETIVO.

Al término de la unidad 1, el participante identificará, a partir de su conceptualización, las características y elementos que constituyen el proceso de planeación; reconocerá sus etapas, fases y niveles, así como los aspectos que incorpora, en el marco de la administración pública.

INTRODUCCIÓN.

La puesta en marcha de un proceso de planeación en las organizaciones, constituye un enfoque de análisis e intervención utilizado para fortalecer los procesos de gestión encaminado a la obtención de resultados. Está integrado por un conjunto de acciones particulares que se realizan estructuradamente cuyo propósito es ubicar y precisar la tarea primordial de las instituciones, así como organizar las acciones propuestas para tal fin, contribuyendo de este modo a facilitar el logro de los objetivos trazados, dar cumplimiento a las tareas programadas y alcanzar las metas propuestas.

Desde un punto de vista administrativo, la planeación es usualmente entendida como una técnica o herramienta cuya finalidad es plantear y formalizar acciones para la obtención de resultados particulares. Sin embargo, una comprensión ampliada de la planeación (entendida como proceso), fundamentada académica y empíricamente, extiende su concepción y alcance; siendo entonces concebida como un componente de la gestión organizacional que permite estructurar las acciones de mejora de la gerencia pública.

En ese orden de ideas, la planeación se entiende como un conjunto integrado de tareas que permiten esclarecer el proceso mismo de la gestión y conducción de las organizaciones al dar cuenta de la razón de ser de la institución, su quehacer presente y futuro, el diagnóstico de su situación actual, los desafíos a los que se enfrenta, y las acciones estratégicas que se emprenderán para darles solución con resultados concretos.

Este conjunto de tareas de gestión es desarrollado en el marco de las demandas y necesidades sociales y del compromiso que establecen las entidades públicas para darles atención de manera oportuna, considerando criterios de eficacia, eficiencia y calidad.

Adicionalmente, la planeación brinda elementos para orientar y fundamentar las decisiones institucionales antes, durante y después de la ejecución de los programas y proyectos de trabajo de la entidad o dependencia misma.

En suma, en el marco de la conducción y coordinación de las entidades y dependencias de la administración pública, la planeación debe ser entendida como un conjunto de tareas y procesos organizativos basados en saberes y

conocimientos de la gestión organizacional, los cuales son puestos en marcha por todos los integrantes de la organización. Es importante resaltar que el conjunto de acciones emprendidas en el marco de la planeación, debe ser validado y actualizado periódicamente por los propios actores organizacionales con un doble propósito: por un lado, socializar el quehacer de la organización y sus propósitos institucionales tanto hacia el interior como hacia el exterior; y, por el otro, dar seguimiento y evaluar tanto los resultados como los efectos de las acciones emprendidas, con el objeto de proponer tareas para su mejora o fortalecimiento.

Tema 1. Antecedentes, dimensiones y niveles de planeación en el marco de la Gestión para Resultados.

IMPORTANCIA DE LA PLANEACIÓN.

Ante la decisión de promover acciones de mejora o desarrollo en una comunidad, municipio o ciudad, y así atender necesidades particulares de diverso orden (educativo, de salud, de alimentación, de convivencia, de producción y generación de bienes y servicios, o de seguridad); tanto las autoridades como los diversos grupos de interés que conforman la sociedad organizada, se enfrentan a la tarea de articular, realizar y coordinar una serie de acciones que una vez estructuradas y puestas en marcha, facilitan la obtención de resultados específicos. Esta tarea de reflexión previa (anticipación de las situaciones), el aprovechamiento de la experiencia acumulada y la elaboración de propuestas de actividades particulares para el logro de resultados, constituyen la materia de trabajo de esta Unidad. Bajo esta perspectiva, se le denomina proceso de planeación al diseño, elaboración y articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y propuestas de trabajo específicas que conduzcan a la obtención de resultados particulares en un periodo de tiempo determinado.

En el caso de la planeación nacional, se requiere hacer referencia a las metas y objetivos centrales consignados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018; ya que, bajo ese marco deben estar estructuradas las tareas específicas de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal (APF).

El enfoque de la Gestión para Resultados (GpR), en conjunto con el Presupuesto basado en Resultados (PbR), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la Metodología de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) constituyen el sustento conceptual y las herramientas prácticas para fortalecer la estrategia que la APF ha impulsado.

La planeación, en el marco de la Gestión para Resultados (GpR), constituye una herramienta imprescindible para que, por un lado, una institución tenga rumbo y claridad en su propósito; y por el otro, que las acciones emprendidas la conduzcan a la generación y logro de resultados. En ese sentido, es importante identificar el propósito y contenido de las etapas y componentes de un proceso genérico de planeación.

ANTECEDENTES.

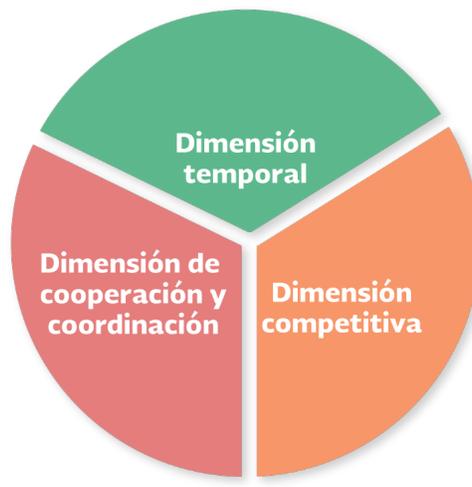
Son diversos los ámbitos del quehacer humano en los que se ha utilizado la planeación: el militar, el geopolítico, el de las relaciones internacionales, así como el que atañe a las decisiones organizacionales y/o gubernamentales que afectan a un conjunto de personas o grupos humanos. Estas decisiones están relacionadas con la producción de bienes y prestación de servicios, la elección de alternativas y la conducción de organizaciones.

Por ejemplo, tenemos la planeación como sinónimo de previsión en el ámbito de la contienda militar, específicamente referido al posicionamiento de las fuerzas en el campo de batalla, aspecto descrito en «El arte de la Guerra» (Sun Tzu, 400 a.C. y 320 a.C.). En el ámbito de la dirección de grandes organizaciones del siglo XX, destacan las obras de Alfred Chandler y Michael Porter. El primero anticipa la importancia de la organización multidivisional y el fenómeno que conlleva: su descentralización; asimismo propone que la estructura organizativa debe ajustarse al plan de acción adoptado (Chandler 1962, citado en Mintzberg, 1999). Por otra parte, Porter, establece la importancia que tienen las competencias distintivas de la entidad, así como de los actores que la conforman, para el diseño, elaboración e instrumentación de los planes y programas de acción (Porter 1990, citado en Mintzberg, 1997). Estos aspectos constituyen elementos que mejoran los niveles de eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios generados.

DIMENSIONES DE UN PROCESO DE PLANEACIÓN.

La puesta en marcha del proceso de planeación, implica prestar atención a más de un aspecto o faceta de la realidad sobre la que se actúa; en este sentido se le reconocen tres dimensiones: temporal, competitiva y de cooperación y coordinación.

Figura 1.1. Dimensiones del proceso de planeación.



Fuente: elaboración propia, (2017).

La dimensión temporal está implícita en las diversas definiciones de planeación; se habla así regularmente de realización de acciones con vistas al logro de objetivos que implican resultados específicos en un corto, mediano o largo plazo.

En cuanto a la dimensión competitiva, ésta tiene dos acepciones. La primera hace referencia a que en el desempeño organizativo y por ende en la propia administración pública, se suele enfrentar la competencia de terceros, sea en forma de entidades paralelas, objetivos contrapuestos, o búsqueda de intereses diferentes. La segunda acepción destaca las habilidades o cualidades distintivas del quehacer hacia el interior de la entidad u organización; dichas cualidades o competencias agregan valor o distinguen su quehacer al considerarse como factores que contribuyen a generar resultados bajo criterios de eficacia, eficiencia y calidad. La ventaja competitiva que despliegan las entidades públicas, es la capacidad de gestión de la entidad organizativa, de promoción de desarrollo humano, de creación de bienes y servicios públicos de calidad y de un uso racional de recursos.

La tercera dimensión del proceso de planeación implica considerar el aspecto de la cooperación y coordinación necesaria para el logro de los resultados esperados; la «cooperación» se manifiesta en la disposición para atender y cumplir con las funciones encomendadas y la realización de las tareas por parte de los integrantes, mientras que la «coordinación» hace referencia a la concertación de medios y esfuerzos para el logro de objetivos y resultados en común (RAE, 2017) que derivan de la misión de la organización.

NIVELES DE PLANEACIÓN.

En la literatura especializada se distinguen diferentes niveles del proceso de planeación al interior de las organizaciones; comprenden desde lo más global y general hasta lo más local y específico. Para su definición es necesario considerar la estructura organizativa como un continuo de niveles estrechamente coordinados. Así, se distinguen tres niveles de planeación: el estratégico, el táctico y el operativo; al conjunto de estos niveles se le ha denominado planeación en cascada, ya que en ésta pueden ubicarse los objetivos de cada nivel de manera ordenada en función de su importancia; desde los estratégicos situados en los niveles superiores hasta los de naturaleza más operativa que se ubican en los inferiores. (Ronda, 2004).

Figura 1.2. Niveles del proceso de planeación.



Fuente: elaboración propia con base en Ronda (2004).

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA.

El nivel estratégico de la planeación centra su atención en la razón de ser de la organización. Responde a la pregunta ¿qué hacer? y ¿por qué hacer? La planeación que corresponde a este nivel es encabezada por el cuerpo directivo de la organización quien establece las directrices, objetivos y estrategias de carácter general de la misma. Igualmente, establece una dimensión temporal a largo plazo para la consecución de estos objetivos.

PLANEACIÓN TÁCTICA.

Este nivel también es denominado estructural o control de gestión. Toma como punto de partida la estrategia ya delimitada en el nivel estratégico y prevé la forma de manejar los medios y utilizar los recursos para concretarla. Implica la búsqueda de la mejor manera para articular los esfuerzos humanos y los recursos disponibles; aprovechándolos al máximo para obtener los resultados esperados.

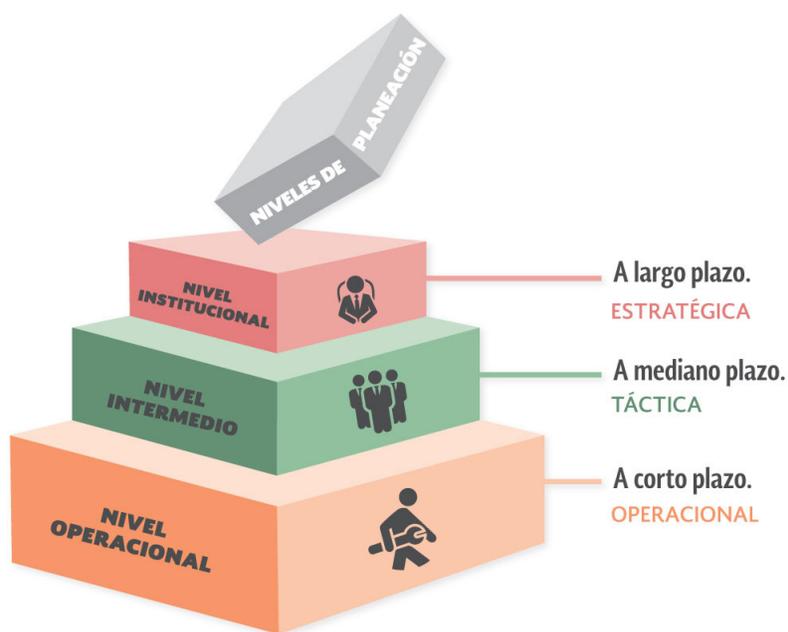
Esta tarea implica la estructuración de labores como pueden ser la asignación de responsabilidades y el diseño de mejores flujos y modalidades de trabajo, para instrumentar la estrategia planteada en la planeación del nivel antecedente (estratégico). En este nivel de planeación se plantean las acciones de seguimiento y control que se emplearán para atender la operación del plan estratégico, de ahí que también sea denominado control de gestión. Establece una dimensión temporal a mediano plazo.

PLANEACIÓN OPERATIVA.

A este nivel de planeación también se le denomina como planeación de tareas o control operativo y centra su atención en los aspectos más específicos -locales e inmediatos- de la marcha o proceder de una organización. Si la planeación de orden estratégico contempla factores externos de la organización como la influencia del entorno, así como su relación y vinculación con otras organizaciones; la planeación operativa, denominada también control operativo, atiende prioritariamente aspectos internos en un horizonte temporal de corto plazo. Sus productos pueden ser programas de trabajo con una vigencia anual o plurianual. La planeación operativa conlleva a la previsión de las maneras en que se utilizarán los recursos y cómo se coordinarán los esfuerzos humanos de la entidad en el corto plazo.

En la *figura 1.3* se ilustra la relación entre los distintos niveles de planeación y el horizonte temporal de referencia para la consecución de objetivos.

Figura 1.3. Niveles de planeación y referencia para la consecución de objetivos.



Fuente: elaboración propia, (2017).

Tema 2. El proceso de planeación y el diseño de políticas públicas.

La planeación en el marco de la Administración Pública Federal (APF) también tiene tres niveles. El primero es de carácter nacional; el segundo define la acción gubernamental en sectores o áreas particulares por región o temática; y el tercero -más específico- que organiza las asignaciones de recursos.

Figura 1.4. Niveles de planeación; en el marco de la APF.



Fuente: elaboración propia, (2017).

El primer nivel se refiere al «proyecto nacional» que se encuentra en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual expresa las aspiraciones nacionales y las demandas de la sociedad, es decir: ¿qué se quiere ser? y ¿a dónde se quiere llegar?

El nivel de planeación nacional implica la consecución del objetivo del proyecto de nación contenido, como se apuntaba, en la Constitución y en el PND, documento que establece la ordenación racional y sistemática de las acciones que tienen como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que establecen las leyes. El nivel de planeación institucional corresponde tanto a la tarea encargada a cada poder del Estado, como a la misión de cada uno de los organismos que la conforman.

La gestión pública en nuestro país es la razón de ser del Poder Ejecutivo, y no es otra cosa que la gestión de los asuntos de interés público que los ciudadanos reconocen como propios. El interés público corresponde a los argumentos o razones que contribuyen al progreso de la sociedad en su conjunto, así como a una distribución justa y equitativa de los beneficios resultantes y no a intereses particulares.

DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Actualmente existen varias definiciones de política pública, desde las más sencillas como la de Dye que las explica como «aquello que el gobierno escoge hacer o no» (citado en Ruíz, 2002), hasta otras que consideran un conjunto de elementos y actores diversos en su conceptualización: «la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce» (Aguilar, 1992: 26)

Para efectos del presente Diplomado, se entenderá por política pública al conjunto de actividades que las instituciones de gobierno despliegan, directamente o mediante agentes, dirigidas a tener una influencia favorable en la vida de los ciudadanos, particularmente en aquellas áreas que dan respuesta a sus demandas de bienes y servicios. Específicamente en aquellos asuntos de interés público como la salud, la educación, la equidad, la procuración de justicia, entre otros.

DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

La formulación y puesta en marcha de una política pública no es una tarea sencilla, requiere de la participación y el esfuerzo coordinado de grupos y actores tanto gubernamentales como de la sociedad, regularmente su creación está encaminada a la atención de demandas y necesidades sociales.

Para elaborar políticas públicas se consideran seis etapas o pasos principales:

Figura 1.5. Pasos para elaborar políticas públicas.



Fuente: elaboración propia con base en Manual para la Elaboración de Políticas Públicas (Ruíz, 2002)..

De inicio es importante establecer claramente a quién afecta el problema, en dónde se presenta y cuál es la magnitud de las alteraciones o insatisfacciones que provoca; lo que implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos de la situación para dar solución al problema identificado.

En lo que respecta a la propuesta de soluciones al problema que se define y para el cual se crea la política pública, es conveniente considerar los siguientes elementos y la capacidad de respuesta que se tiene institucionalmente para darles atención:

- Respaldo ideológico-político con que se cuenta para su diseño y puesta en marcha.
- Valoración de los criterios técnicos-operativos para su instrumentación.
- Valoración de los criterios administrativos para la gestión, seguimiento y evaluación de las acciones desplegadas.

Tema 3. Etapas del proceso de planeación.

La planeación debe visualizarse como un proceso; esto implica una serie de acciones o tareas específicas que se van sucediendo o aconteciendo en el tiempo, que no cesan del todo y que el cumplimiento de alguna de sus etapas o del proceso mismo, remite a una revaloración de las acciones realizadas y de los resultados obtenidos, así como al planteamiento de nuevos desafíos y demandas que la organización busca atender. En ese sentido, la puesta en marcha de un proceso de planeación requiere una constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias planteadas, basada fundamentalmente en los resultados que se obtienen mediante las acciones instrumentadas.

A continuación, se presentan las cinco etapas centrales del proceso de planeación: 1. Declaración de la misión y visión; 2. Elaboración del diagnóstico; 3. Formulación de objetivos; 4. Definición de estrategias y líneas de acción y 5. Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación.

Figura 1.6. Etapas del proceso de planeación



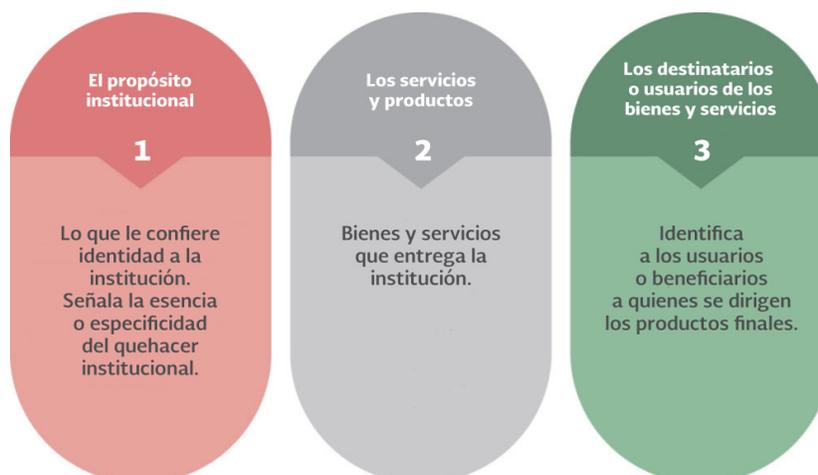
Fuente: elaboración propia con base en Robbins y Coulter (2010), p. 182.

Tema 4. Definición de la misión y visión.

La misión de las instituciones constituye uno de los elementos más importantes del proceso de planeación y de la gestión. El término misión describe sintéticamente su identidad al hacer explícita su razón de ser y dar cuenta de su «quehacer» institucional, los bienes y servicios que genera, las principales funciones que la distinguen y la justificación social de su existencia.

Los aspectos que necesariamente debe contener la redacción de la misión se presentan en la siguiente figura:

Figura 1.7. Aspectos para la redacción de la misión



Fuente: elaboración propia con base en Armijo, M. (2011).

Cuando la elaboración de la misión corresponda a una unidad organizativa particular (dirección, programa, unidad, departamento o área), debe considerarse siempre la misión o propósito general del nivel organizacional más alto en el que esté inmersa tal unidad (secretaría, coordinación, comisión, entre otras); es decir, las tareas, las funciones, así como los bienes y servicios (productos) generados, deben estar alineados con el nivel inmediato superior hasta confluir con el Programa Sectorial o el PND en el caso Federal, o con los planes de Desarrollo Estatal o Municipal para el caso local.

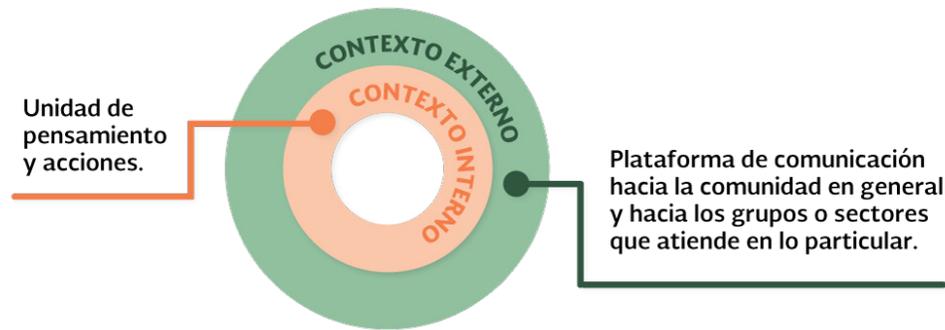
La elaboración de la misión se delimita en el marco del propósito central de la organización y en un nivel alto de responsabilidad, debido a que es justo ahí en donde se establecen los resultados previstos en términos de los bienes y servicios que la entidad genera, y por los cuales se debe responder a los usuarios, beneficiarios y/o a la ciudadanía misma. Cabe aclarar que en su definición y revisión deben participar la comunidad interna y los diferentes niveles de mando de la entidad; quienes, mediante procesos consultivos emprendidos desde la dirección, expresen sus propuestas, opiniones y puntos de vista.

RELEVANCIA DE LA MISIÓN.

Su importancia radica en servir como guía interna para los encargados de tomar decisiones en la institución; es decir, para que los programas, proyectos y actividades desarrolladas converjan en los hechos con el pronunciamiento de la misión. La formulación y difusión de la misión a nivel interno, permite la unidad de

pensamiento y acciones consecuentes enfocadas al logro del propósito de la entidad. En el contexto externo, la misión es una plataforma de comunicación de la organización hacia la comunidad en general y hacia los grupos o sectores con los que interactúa, promoviendo así, relaciones de cooperación con las diversas audiencias y grupos de interés relacionados.

Figura 1.8. Relevancia de la misión.



Fuente: elaboración propia, (2016).

CONFIGURACIÓN DE LA VISIÓN.

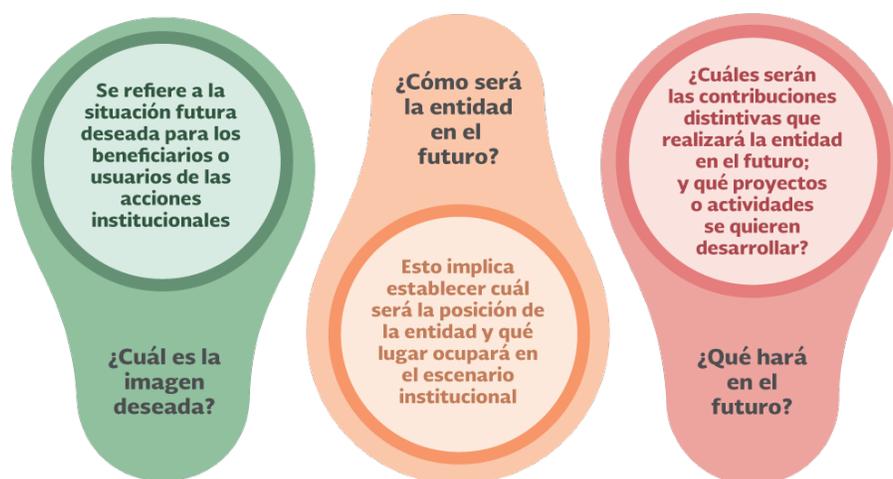
La declaración de la visión de una entidad organizativa proporciona una descripción o imagen de la situación futura que se quiere alcanzar en un plazo de tiempo determinado (regularmente se consideran plazos largos: a quince, veinte o incluso más años). Además, refleja los valores en los que se fundamentará la acción de la organización. Usualmente a esta declaración de futuro se le denomina visión; sin embargo, también es común encontrarla bajo la denominación de imagen-objetivo en tanto remite a un escenario deseable tanto de la entidad, como de su quehacer en el porvenir.

De este modo la visión o imagen-objetivo dará cuenta del cómo quiere ser vista o percibida la entidad organizativa en el futuro, y particularmente de los cambios que pretende lograr en la población objetivo con sus acciones o el tipo de bienes y servicios que generará. Existe consenso en la literatura especializada sobre las preguntas que deben atenderse para configurar la visión:

- ¿Cuál es la imagen deseada?
- ¿Cómo será la entidad en el futuro?
- ¿Qué hará en el futuro?

La respuesta a cada una de las preguntas debe conducir a esclarecer y reafirmar –para el equipo directivo y todos sus integrantes– qué imagen y posición se requiere y cuáles tareas y proyectos emprenderá.

Figura 1.9. Elementos de la visión institucional.



Fuente: elaboración propia con base en Robbins (2010).

Tema 5. Elaboración del diagnóstico.

Con la definición de la misión y la configuración de la visión, se esclarece el rumbo de la entidad organizativa; la siguiente etapa del proceso de planeación remite al análisis o diagnóstico de la situación actual. Para ello, se describen orientaciones generales acerca de la elaboración de un diagnóstico mediante la técnica FODA (Fortalezas y Oportunidades, Debilidades y Amenazas) en el ámbito de la planeación.

La elaboración del diagnóstico implica dos acciones; por un lado, nos permite verificar si el propósito institucional (misión), y la imagen objetivo trazada (visión), atienden y satisfacen adecuadamente las necesidades e intereses de los usuarios o beneficiarios de los bienes y servicios generados; y por el otro, contribuye a clarificar la situación problemática del sector o área que se aborda, así como ubicar a los actores relevantes para la atención del tema.

DIAGNÓSTICO FODA.

Tal como se mencionó previamente, uno de los aportes más significativos al proceso de planeación lo constituye el análisis FODA, mismo que se ilustra en la *figura 1.10*.

Figura 1.10. Análisis FODA



Fuente: elaboración propia, (2016).

Este análisis, permite reconocer las fortalezas de la organización, advertir el efecto de las debilidades que aquejan el proceder de la entidad, aprovechar las oportunidades del entorno y prevenir las amenazas que a su vez éste le plantea.

A partir del reconocimiento y exploración de estos cuatro aspectos (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) se sienta la base analítica del proceso de planeación, derivado de cruces y ponderaciones; es decir, se busca utilizar las fortalezas para aprovechar las oportunidades y/o hacer frente a las amenazas, o posiblemente mitigar las debilidades para enfrentar las amenazas; a partir de este análisis se generan los elementos para delinear las estrategias y acciones específicas que se emprenderán.

Tema 6. Formulación de objetivos estratégicos.

Una vez definida la misión y visión, realizado el diagnóstico en términos del análisis de los problemas que plantea la realidad objeto de acción de la entidad, y considerados los grupos de interés que inciden directa e indirectamente en la naturaleza de la problemática o situación a resolver, es conveniente proceder con la formulación de objetivos estratégicos. Estos objetivos dan respuesta institucional a lo detectado en el diagnóstico.

Figura 1.11. Formulación de objetivos estratégicos



Fuente: elaboración propia, (2017).

En ese sentido, el diagnóstico plantea una situación particular que constituye los desafíos o retos que deberán afrontarse mediante la formulación de los objetivos estratégicos, y específicamente con las estrategias y líneas de acción que se traducirán operativamente en los diversos programas sectoriales y especiales de la APF.

El objetivo estratégico de una entidad pública expresa el estado o situación deseable que se espera lograr en un plazo determinado para cumplir con la tarea encomendada y asumida a su vez, en su declaración de misión.

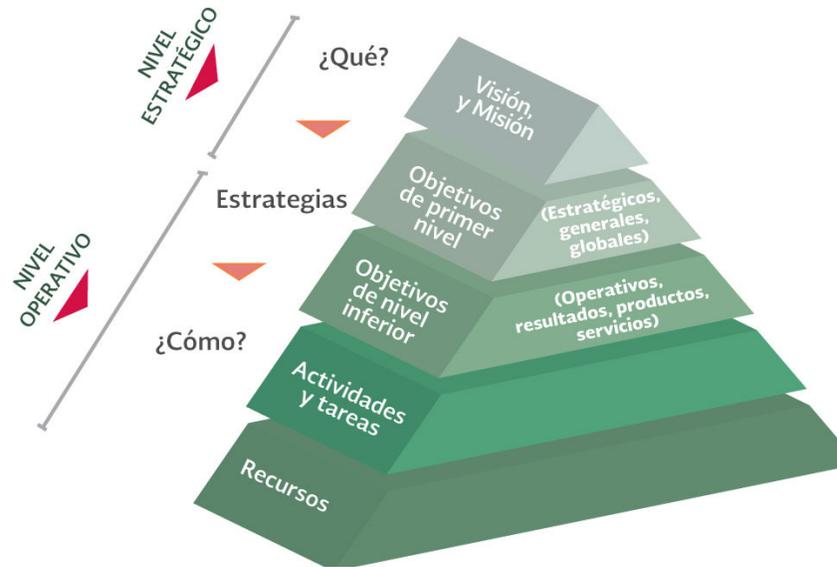
Los objetivos establecen aquello que la entidad u organismo quiere lograr y que dará pauta a determinar posteriormente las estrategias o medios para su realización. Recordemos que un proceso de planeación remite a varios niveles: estratégico, táctico y operativo; al conjunto de estos niveles se le ha denominado planeación en cascada, en el cual pueden ubicarse los objetivos de cada nivel de manera ordenada en función de su importancia: desde los estratégicos situados en los niveles superiores hasta los de naturaleza más operativa que se ubican en los inferiores.

En la *figura 1.12* se representa la denominada planeación en cascada, en donde se aprecia en un primer nivel los objetivos estratégicos, vinculados directamente a la misión y visión. Los objetivos que están en los niveles inferiores indicarán el cómo lograr lo que propone alcanzar el objetivo situado en el nivel inmediato superior. De este modo tenemos que cada objetivo constituye en sí mismo un fin, pero a la vez constituye un medio, entre otros varios, para el logro de los objetivos de nivel superior.

Conviene aclarar que por definición cualquier objetivo expresa qué es lo que se quiere lograr.

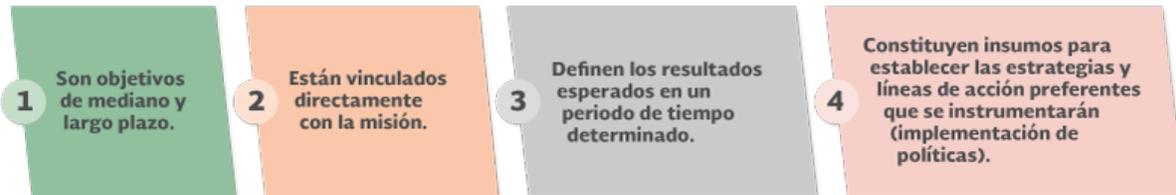
Las características de los objetivos estratégicos se presentan en la *figura 1.13*.

Figura 1.12. Planeación en cascada.



Fuente: elaboración propia con base en Armijo, M. (2011).

Figura 1.13. Características de los objetivos estratégicos.



Fuente: elaboración propia, (2017).

Los objetivos estratégicos, además de caracterizarse por los aspectos arriba mencionados, se identifican por estar expresados de manera abstracta, destacando más la parte cualitativa del cambio que se quiere provocar o lograr, por ejemplo:

- Mejorar las capacidades técnicas de los docentes del sistema educativo nacional.
- Incrementar la productividad del sector agrícola a nivel nacional.
- Fortalecer la competitividad nacional.

Estos objetivos además de ser enunciados de forma más agregada, es decir acotados a ciertas regiones del país, o bien por niveles o modalidades educativas, están planteando el qué quiere lograrse o alcanzarse, más no el cómo se logrará.

Al respecto, bajo un esquema de planeación en cascada, se destaca que conforme bajen de nivel los objetivos, se describirá ese cómo (detallado por el objetivo de nivel inferior).

De este modo, no obstante que en este nivel estratégico los objetivos están expresados en términos cualitativos o abstractos, son susceptibles de medición a través de indicadores objetivamente verificables.

Esta desagregación y capacidad para que los objetivos denoten indicadores numéricos se obtiene inicialmente a partir de segmentar los objetivos estratégicos que corresponderán a la globalidad, sea de la nación, sector, o entidad particular, en objetivos específicos, los cuales expresan una desagregación y particularización de los elementos que constituyen los de naturaleza estratégica o global.

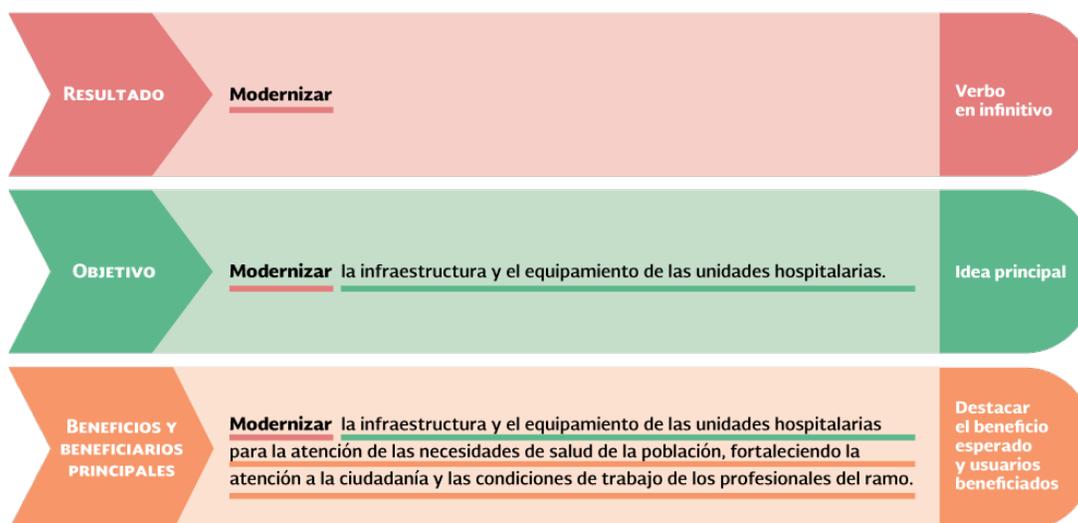
REDACCIÓN DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS.

Para que los objetivos de los niveles superiores o globales puedan ser considerados como estratégicos, necesitan tener las siguientes características:

- Expresar claramente la acción que se quiere lograr como producto de la instrumentación de las políticas de desarrollo a cargo de la institución.
- Responder a un problema o aspecto específico expresado en la misión de la entidad.
- Destacar tanto el beneficio esperado como la población objetivo o usuarios beneficiados a los que van dirigidas las políticas y programas de la institución.

En el siguiente ejemplo, se presenta la forma de construcción de un objetivo estratégico, paso por paso (ver *figura 1.14*); es importante observar cómo una acción, que en el ejemplo es «modernizar», al ser complementada con lo que se quiere modernizar y a quién se va a beneficiar, permite plantear en concreto el logro o propósito que se quiere alcanzar.

Figura 1.14.. Construcción de un objetivo estratégico.



Fuente: elaboración propia, (2017).

Tema 7. Establecimiento de las estrategias y líneas de acción.

ESTRATEGIAS.

Las estrategias son las acciones globales, de carácter tanto temporal como permanente, que se desarrollan para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo; es decir, son los caminos, vías o enfoques posibles para el logro de los objetivos. En ese sentido, la estrategia comprende el conjunto integrado de decisiones sobre las acciones a emprender y recursos a movilizar que se realizan para dar respuesta a una problemática planteada; asimismo, las estrategias buscan producir cambios deliberados en la realidad para alcanzar los objetivos de la entidad organizativa.

Las estrategias como conjunto de acciones articuladas o directrices para la acción movilizan recursos humanos, materiales y económicos e igualmente ponen en juego diversos medios para cumplir con el logro de los objetivos estratégicos de los cuales se derivan.

LÍNEAS DE ACCIÓN.

Las estrategias como directrices para la acción, ayudan a elegir las actividades concretas que propone la entidad organizativa para atender y satisfacer la demanda planteada en los objetivos estratégicos. Se conocen como líneas o planes de acción al conjunto de acciones que se contempla realizar, los recursos susceptibles de movilizar (capacidad operativa de la entidad), las metas que se proponen obtener, los indicadores que cuantificarán el desempeño y determinarán el grado de avance y cumplimiento de las tareas, así como la definición de los responsables de su puesta en marcha.

Por ejemplo, considerando un objetivo estratégico que apunte a simplificar trámites para la entrega de pensiones, la estrategia propuesta es impulsar el cambio tecnológico y ofrecer capacitación a nivel nacional para el personal que atiende el proceso de otorgamiento. Para su concreción, se requieren varias tareas: plantear el desempeño esperado (metas), proponer cómo se medirán los resultados (indicadores), la descripción y organización de un conjunto de acciones específicas para alcanzar los resultados esperados, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación propuestos. En la *figura 1.15* se ilustra la secuencia lógica a seguir para la elaboración de las líneas o planes de acción de acuerdo con el ejemplo antes citado.

Las líneas o planes de acción permiten «cerrar la brecha» entre lo que se propone alcanzar y la situación actual. Las líneas de acción son de carácter operativo y se desarrollan a nivel de las unidades, áreas o departamentos que tienen a su cargo la generación de servicios y productos finales orientados a suplir, atender y/o satisfacer las demandas planteadas, contribuyendo así a cumplir su propósito u objetivo institucional.

Figura 1.15. Secuencia para el desarrollo de líneas de acción.



Fuente: elaboración propia, (2017).

Tema 8. Seguimiento y evaluación.

El proceso de planeación incorpora tareas continuas de control y seguimiento de la ejecución de los proyectos contenidos en el plan institucional o programa, con el fin de detectar desviaciones con relación a lo planeado y realizar consecuentemente las modificaciones y correcciones oportunas. A partir de la evaluación del logro de resultados y de los objetivos propuestos, es factible obtener conclusiones y recomendaciones que se incorporan al nuevo ciclo de planeación en un enfoque de mejora continua del proceso mismo.

Los conceptos de seguimiento (o monitoreo) y evaluación comparten una función de control. La diferencia fundamental radica en que el seguimiento enfoca su atención a los aspectos más operativos (actividades, recursos, plazos, costos, y los resultados más inmediatos en forma de productos o servicios), mientras que la evaluación se ocupa preferentemente de la esfera de la consecución o no de los objetivos más amplios, aquéllos de carácter estratégico, es decir, de los resultados (ver *tabla 1.1*).

En ese sentido, un plan estratégico debe incorporar en su diseño cómo se prevé desarrollar el seguimiento y evaluar los resultados que se obtienen mediante la ejecución de los programas y proyectos que lo integran; para lo cual necesita contar con un sistema de información apropiado, así como con un conjunto de indicadores básicos.

Dicho sistema de información constituye un conjunto de medios o fuentes de verificación que, en forma de registros, memorias, directorios, bases de datos o mediciones directas con la población objetivo (encuestas, entrevistas), valide tanto la realización de las acciones como el avance en el cumplimiento de los objetivos trazados y el logro de las metas propuestas.

Tabla 1.1.
El seguimiento y la evaluación como elementos de control.

Seguimiento y evaluación (función de control)	
Seguimiento	Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> ● Atiende más aspectos de índole operativa (actividades, recursos, plazos, costos, y los resultados más inmediatos en forma de productos o servicios). ● Se efectúa durante la ejecución del proyecto. ● Es continuo y permanente. ● Es un procedimiento sistemático para comprobar eficiencia y efectividad de la ejecución. ● Busca identificar logros y debilidades para implementar medidas correctivas. ● Permite mejorar el desempeño para el éxito del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Se enfoca en el logro de los resultados. ● Se efectúa cuando un proyecto está en la fase de diseño, ejecución o maduración. ● Se lleva a cabo en periodos o cortes establecidos. ● Permite formulación de conclusiones a una escala mayor que el seguimiento, por ejemplo, a nivel de una política pública.

Fuente: elaboración propia, (2017).

En cuanto a los indicadores, conviene recordar que los objetivos son formulaciones cualitativas de lo que se quiere lograr en un determinado ámbito, por ejemplo: «mitigar la pobreza extrema». En ese contexto, los indicadores son las variables que se utilizan para medir el logro hacia esos objetivos y van a «traducir» los objetivos y resultados del plan a términos medibles; expresando el nivel de logro en su consecución e intentando responder a la pregunta de si se está produciendo un avance y en qué medida, comparando los resultados reales con los previstos y proporcionando así, una base para la toma de decisiones.

Considerando el ejemplo de atención a la pobreza extrema, el avance en su mitigación podría medirse a través del indicador «número de personas con necesidades básicas insatisfechas»; su disminución como producto de la intervención realizada indicaría precisamente la consecución del objetivo.

En ese orden de ideas, los indicadores son unidades de medida que permiten el seguimiento y la evaluación periódica de las variables clave de un proceso de planeación, son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución. ∞

FUENTES DE CONSULTA.

IMPRESAS.

- Aguilar, L (1992). *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa
- Aktouf, O. (1994). *La Administración entre la Tradición y la Renovación*. Colombia: Universidad del Valle.
- Cabrero, E. (1997). *Del administrador al gerente público*. México: INAP
- Cámara, L.(2005). *Planificación Estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que presentan servicios de inserción sociolaboral*. Madrid: CIDEAL.
- Guillaumín, A.; Canal, M.; Ochoa, O.; Pineda, Ma. Del R. y Berlín, T. (2004). *Planeación estratégica aplicada a unidades académicas universitarias*. México: Universidad Veracruzana.
- Martín, J. (2005). Funciones básicas de la planificación económica y social. En Serie *Gestión Pública*, 51. Santiago de Chile: ILPES.
- Medianero, D. (2001). Metodología de planeamiento estratégico en el sector público: Conceptos esenciales. En Revista *Moneda del Banco Central de Reserva del Perú*, 129, pp. 42-58.
- Medina, J. y Ortegón, E. (2006). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. En Serie *Manuales*, 51. Santiago de Chile: ILPES.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; y Lampel, J. (1999). *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires, Argentina: Granica.
- Mintzberg, H. (1997). Las cinco P de la estrategia (pp. 15-22) y Estructura, fuerzas y formas de las organizaciones eficaces (pp. 159-176). En: H. Mintzberg, J. B. Quinn & J. Voyer (Eds.), *El proceso Estratégico. Conceptos, contextos y casos*. México: Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Real Academia Española. (2017). *Diccionario de la Lengua española* (23ª ed.). Madrid, España
- Robbins, S. y Coulter, M. (2010). *Administración*. (10ª ed). México: Pearson.
- Rouleau, L. y Séguin, F. (1995). Strategy and Organization Theories: Common Forms of Discourse. In *Journal of Management Studies*, 32(1), 101-117.
- Ruiz, C. (2002). *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*. México: Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana.
- Sánchez, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. En Serie *Gestión Pública*, 32. Santiago de Chile: ILPES.
- Sun Tzu. (400 a.C.y 320 a.C.). *El arte de la Guerra*.

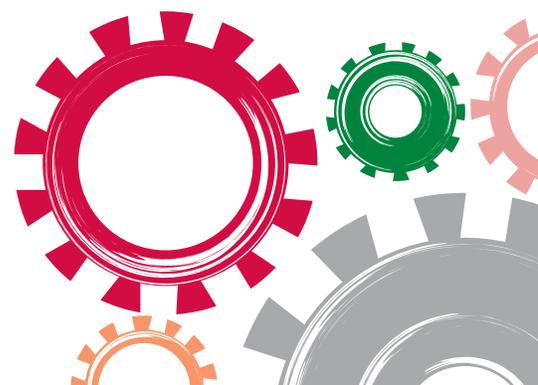
DIGITALES.

- Aldunate, E. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/uneclac/unpan045744.pdf>
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. En *Serie Manuales*, 69. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156_es.pdf
- Armijo, M. y Bonnefoy, J.C. (2005). Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/1/S05900_es.pdf
- BID. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cámara de Diputados. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). Ley de Planeación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf
- Ronda, G. (2004). *De la estrategia a la dirección estratégica. Modelo de Dirección Estratégica Integrada. Acercamiento a la complementación de los niveles estratégico, táctico y operativo. Primera parte*. Recuperado de: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=WfHkplkAAAAJ&citation_for_view=WfHkplkAAAAJ:zYLM7Y9cAGgC
- SHCP. (2013). Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018. Acuerdo 01/2013. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013
- SHCP. (2015). Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del PND 2013 – 2018. Recuperado de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21942/guiatecnica_pnd2013_2018.pdf

Página en blanco.

UNIDAD 2

Plan Nacional de
Desarrollo (PND)
2013-2018 y
sus programas
derivados



OBJETIVO.

Al término de la unidad 2, el participante reconocerá la estructura, organización y propósitos generales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, e identificará su alineación con los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales; todo ello en el marco de la elaboración, ejecución y seguimiento de los programas específicos de las entidades y dependencias de la federación, de los estados y de los municipios.

INTRODUCCIÓN.

En la segunda unidad de este módulo se revisa la estructura del PND 2013 – 2018: su objetivo general, el diagnóstico realizado, las metas nacionales y estrategias transversales que lo conforman; los objetivos de cada meta, así como las estrategias y líneas de acción trazadas para implementarlo. El punto de partida para su estructuración es un conjunto de temas que abordan la realidad del país y que constituyen desafíos institucionales, sociales, educativos, económicos y políticos que requieren atenderse: fortaleza institucional, desarrollo social, capital humano, igualdad de oportunidades y proyección internacional.

El PND constituye el insumo fundamental para la elaboración, contenido y orientación de los programas que deriven del mismo, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), así como el marco de la planeación en los órdenes de gobierno estatal y municipal¹. Al respecto, la Ley de Planeación, a través de un conjunto de normas de orden público e interés social, tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la planeación nacional del desarrollo y las actividades de la APF. La misma ley, dispone que tanto la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (que es el instrumento jurídico que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse), como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (en el cual se consigna la propuesta de asignación del gasto público), compaginen con los programas anuales de ejecución. Finalmente, especifica que todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el PND.

En la siguiente *tabla 2.1* se resume el contenido de los Programas derivados del PND.

1 De acuerdo con el artículo 26, inciso A de la CPEUM, el Ejecutivo estará facultado por la ley para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Tabla 2.1. Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

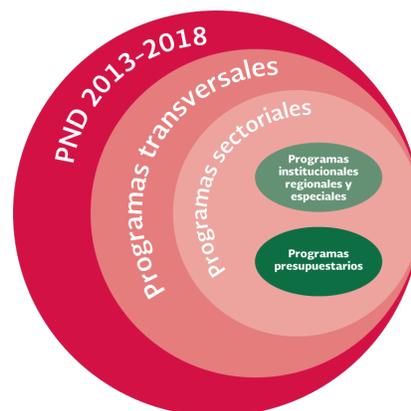
1 Programas sectoriales	Son aquellos que establecen objetivos alineados y vinculados al PND con el propósito de contribuir a la construcción de un gobierno eficiente y una APF orientada al logro de resultados.
2 Programas Institucionales	Son elaborados por las entidades paraestatales.
2 Programas Regionales	Se refieren a las regiones consideradas como prioritarias o estratégicas.
3 Programas Especiales	Son los que contemplan las prioridades para el desarrollo integral del país, fijadas en el PND, o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Fuente: elaboración propia, (2017).

En un orden más específico, los Programas Presupuestarios (Pp) conforme el Manual de Programación y Presupuesto 2017, constituyen la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable. Asimismo, los Programas Transversales son los programas especiales derivados de las estrategias transversales establecidas en el PND.

Finalmente, las dependencias y entidades de la APF deberán observar que exista una congruencia y vinculación entre los objetivos estratégicos del PND y los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales. En el siguiente gráfico se muestra la vinculación existente entre los programas derivados del PND.

Figura 2.1. Vinculación de los instrumentos de planeación.



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2012).

Tema 1. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

La elaboración y publicación del Plan Nacional de Desarrollo, se concibe como un ejercicio participativo entre sociedad y gobierno en el cual se planteó un conjunto de propuestas y líneas de acción para llevar a México a su máximo potencial.

El proceso de planeación y la elaboración de un PND está considerado en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se señala que:



CPEUM | Artículo 26, inciso A

«El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa [...] Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal».

De la cita anterior se establece que, el Estado contará con un PND que sienta las bases para la elaboración de los planes y programas de los todos los órdenes de gobierno y al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la APF.

El PND constituye el marco de referencia para ubicar el sustento de las acciones de gobierno; es decir, no sólo describe las estrategias que se instrumentarán, sino que hace referencia a la situación o punto de partida de las decisiones que se adoptarán para la conducción del país. Así, el Plan debe apreciarse como el documento que sirve de guía para la acción gubernamental, proporciona esa hoja de ruta o mapa que permitirá intervenir sobre la realidad. En ese sentido, constituye el parámetro o punto de referencia para dar seguimiento, contrastar y en todo caso evaluar las acciones realizadas con respecto a lo planeado inicialmente; de ahí que esta propuesta de mapa u hoja de ruta que se plantea seguir, constituye a la vez un referente para medir el desempeño y resultado de las acciones instrumentadas.

Tema 2. Sistema Nacional de Planeación Democrática y el PND 2013-2018.

Las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática quedan asentadas, como se apuntó, en el artículo 26, inciso A de la CPEUM: «... el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación».

De manera particular, la Ley de Planeación (LP) define la planeación nacional de desarrollo nacional como:



LP | Artículo 3

«... la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”....».

La planeación nacional queda así definida como un proceso que implica la articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y propuestas de trabajo específicas que conduzcan a la obtención de resultados particulares. En el caso que nos ocupa, se refiere a la transformación de la realidad del país.

ACTORES DEL PROCESO.

La LP (2016), artículo 4, apunta que el responsable de conducir la planeación nacional del desarrollo es el Ejecutivo Federal. Asimismo, es preciso resaltar que en la elaboración del PND se consideran también las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados, los grupos sociales, y los pueblos y comunidades indígenas. Lo anterior, observando el principio de la perspectiva de género para garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

Para la elaboración del PND 2013-2018, se llevó a cabo un proceso de consulta, el cual contó con una amplia participación de la sociedad civil y de grupos interesados. Entre el 28 de febrero y el 9 de mayo de 2013, se realizó una encuesta ciudadana por Internet que permitió conocer las grandes preocupaciones de la ciudadanía, y perfilar el contenido de las Metas Nacionales; se recibieron propuestas ciudadanas en ventanillas físicas y electrónicas, se realizaron 397 acciones de consulta a través de 5 foros nacionales, 7 foros especiales, 32 foros estatales, 231 paneles de discusión y 122 mesas sectoriales donde se discutieron diversos temas de relevancia nacional, aportaciones que en su conjunto sirvieron para delinear enfoques y objetivos del PND. Si se requiere mayor detalle de esta información, pueden consultarse los anexos del Plan Nacional de Desarrollo.

Figura 2.2. Proceso de consulta del Plan Nacional de Desarrollo.



Fuente: elaboración propia, (2017).

El Sistema Nacional de Planeación mencionado, está encabezado por el Presidente de la República y participan las dependencias y entidades de la APF bajo la coordinación de la SHCP; por tanto, tiene un carácter federal, siendo obligatorio para las dependencias del Ejecutivo Federal e indicativo para los gobiernos de los estados. De este modo, lo que el ordenamiento legal regula es el proceso de planeación federal; no obstante, existen instancias específicas que lo vinculan con los sistemas de planeación estatal para integrar y cohesionar un esquema de planeación nacional común.

CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

Montemayor (1983: 21-22), define el Sistema Nacional de Planeación Democrática como un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del PND, los programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal.

La Ley de Planeación (2016) en su artículo 12 establece que las dependencias y entidades de la APF formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

De igual modo, la Ley de Planeación en el artículo 16 señala las tareas concretas que, en el marco del Sistema de Planeación Nacional, les corresponde a las dependencias:

- «Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;
- Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector;
- Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados;
- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;
- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;
- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;
- Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente.»

En cuanto a las entidades paraestatales², el artículo 17 de la Ley de Planeación establece que deberán:

- «Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto;
- Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente.»

SISTEMA DE PLANEACIÓN ESTATAL.

Los gobiernos estatales y municipales aceptan adherirse a los programas que se derivan del PND, participan en su cumplimiento y formulan sus propios planes y programas en el contexto de dicho Plan Nacional. Esto se realiza en el marco de los acuerdos que los dos órdenes, federal y estatal, consignan a través de los denominados convenios de colaboración.

2 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 3º establece que la administración pública paraestatal comprende los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, incluyendo a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como a los fideicomisos.



«El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios».

Ley de Planeación, artículo 33 (2016).
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf

De este modo, «... a los sistemas de planeación de las entidades federativas les corresponde la integración de los planes de desarrollo estatal, subregionales y municipales, cuya ejecución se lleva a cabo a través de programas operativos de carácter anual. Éstos son los instrumentos que, considerando las especificidades propias de cada entidad federativa, fijan las estrategias de desarrollo más adecuadas al estado de que se trate encuadrándolas en el marco general establecido en el Plan Nacional de Desarrollo» (Pérez, 2007, p. 69).

Tema 3. Diagnóstico del PND 2013-2018: barreras que limitan el desarrollo.

De acuerdo con el diagnóstico presentado en el PND 2013 – 2018, se apunta, entre otros aspectos, que la productividad en México no ha tenido suficiente dinamismo como consecuencia de las crisis a las que nos hemos enfrentado y debido a que aún existen barreras que limitan nuestra capacidad de ser productivos. Estas barreras se pueden agrupar en cinco grandes temas: fortaleza institucional, desarrollo social, capital humano, igualdad de oportunidades y proyección internacional. Cada uno de estos grandes temas se relaciona con las metas nacionales que podemos encontrar en el PND 2013-2018, mismas que a continuación se presentan.

FORTALEZA INSTITUCIONAL PARA UN MÉXICO EN PAZ.

Un México en Paz requiere la consolidación de la fortaleza institucional. A pesar de los amplios avances que hemos logrado, el marco institucional de la democracia mexicana actual debe perfeccionarse para representar adecuadamente los intereses de toda la población. La evidencia muestra con claridad que los países que se desarrollan exitosamente son aquellos con instituciones sólidas e incluyentes.

DESARROLLO SOCIAL PARA UN MÉXICO INCLUYENTE.

El desarrollo social debe ser la prioridad de un México Incluyente. Muchos mexicanos se enfrentan a una serie de factores que los mantienen en círculos viciosos de desarrollo donde las oportunidades de progreso son escasas. Los indicadores ponen en evidencia los problemas sociales como la desigualdad del ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna.

CAPITAL HUMANO PARA UN MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD.

Un México con Educación de Calidad requiere robustecer el capital humano y formar mujeres y hombres comprometidos con una sociedad más justa y más próspera. Los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico muestran avances que, sin embargo, no son suficientes. La falta de educación es una barrera para el desarrollo productivo del país ya que limita la capacidad de la población para comunicarse de una manera eficiente, trabajar en equipo, resolver problemas, usar efectivamente las tecnologías de la información para adoptar procesos y tecnologías superiores, así como para comprender el entorno en el que vivimos y poder innovar.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA UN MÉXICO PRÓSPERO.

El Plan Nacional de Desarrollo señala que la igualdad de oportunidades es fundamental para impulsar un México Próspero. Existen factores geográficos e históricos que limitan el desarrollo de algunas regiones del país y existen factores regulatorios que en ocasiones han privilegiado a empresas establecidas sobre nuevos emprendedores.

PROYECCIÓN INTERNACIONAL PARA UN MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL.

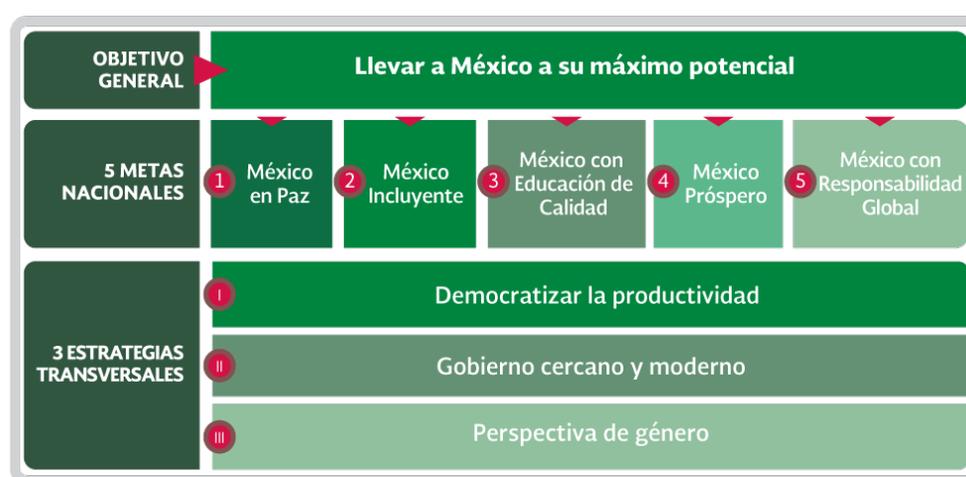
La proyección internacional es la piedra angular de un México con Responsabilidad Global. La privilegiada ubicación geográfica del país es una de las grandes ventajas comparativas de la nación. México tiene un vasto acceso al comercio internacional a través de sus litorales y comparte una amplia frontera con la economía más grande del mundo. Asimismo, el país ha sido capaz de establecer un gran número de acuerdos comerciales que facilitan la entrada de nuestros productos a un amplio mercado y que han sido catalizadores de una mayor eficiencia y bienestar en la economía.

Tema 4. Objetivo General, Metas Nacionales y Estrategias Transversales del PND 2013-2018.

Aspectos como el crecimiento económico o del ingreso, factores como el desarrollo humano, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la protección de los recursos naturales, la salud, la educación, la participación política y la seguridad, constituyen temas que forman parte integral de la visión que se tiene para alcanzar dicho potencial.

Para lograr su objetivo general, el PND 2013-2018 se compone de cinco Metas Nacionales y tres Estrategias Transversales (*figura 2.3*).

Figura 2.3. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Presidencia de la República. 2013).

METAS NACIONALES.

Para hacer realidad el desarrollo del país, resolver los aspectos identificados en el diagnóstico y atender las prioridades nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, propone cumplir las cinco metas nacionales, mismas que se describen en términos generales en la *tabla 2.2*.

Tabla 2.2.
Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Un México en Paz	Garantizar el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena.
Un México Incluyente	Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.
Un México con Educación de Calidad	Garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano. Incrementar la calidad de la educación para que la población tenga las herramientas y escriba su propia historia de éxito. Promover políticas que cierren la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar, para un aprendizaje a lo largo de la vida.
Un México Próspero	Promover el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo. Proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos.
Un México con Responsabilidad Global	Ser una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad. La actuación global de México debe incorporar la realidad nacional y las prioridades internas, enmarcadas en las otras cuatro Metas Nacionales, para que éstas sean un agente definitorio de la política exterior. Que la nación fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional, recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales. Reafirmar el compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva, la movilidad segura de las personas y la atracción de talento e inversión al país.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Presidencia de la República. 2013).

ESTRATEGIAS TRANSVERSALES.

Con el propósito de alcanzar el objetivo general del PND, además de las cinco Metas Nacionales, la presente Administración pondrá especial énfasis en tres Estrategias Transversales: Democratizar la Productividad; un Gobierno Cercano y Moderno; y perspectiva de Género en todas las acciones de la presente Administración (ver *tabla 2.3*).

Tabla 2.3.
Estrategias Transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Democratizar la Productividad	Llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. Generar los estímulos correctos para integrar a todos los mexicanos en la economía formal; analizar de manera integral la política de ingresos y gastos para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad; e incentivar, entre todos los actores de la actividad económica, el uso eficiente de los recursos productivos.
Gobierno Cercano y Moderno	Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.
Perspectiva de Género	Es fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos.

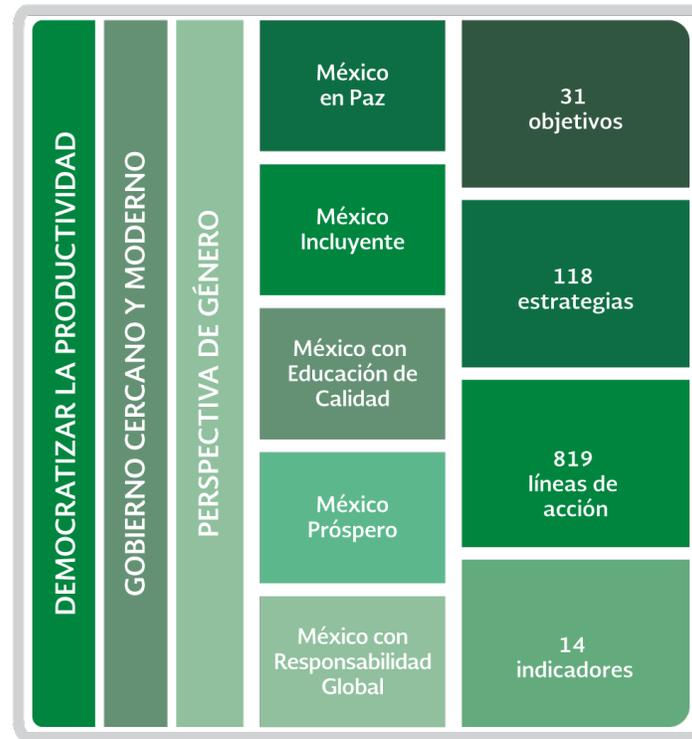
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Presidencia de la República. 2013).

Así pues, las Estrategias Transversales buscan atender estos tres grandes temas que se han detectado en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo instruye a todas las dependencias de la APF a alinear todos los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales en torno a conceptos tales como Democratizar la Productividad, un Gobierno Cercano y Moderno, así como Perspectiva de Género.

Tema 5. Objetivos, estrategias y líneas de acción del PND 2013-2018.

Para cada una de las cinco metas nacionales del PND 2013 – 2018, se plantean objetivos, estrategias y líneas de acción.

Figura 2.4. Estructura del PND 2013-2018



Fuente: elaboración propia con base en la *Guía técnica para la elaboración de programas derivados del PND 2013 – 2018*. (SHCP, 2012).

Los objetivos propuestos para cada una de las metas nacionales describen los motivos fundamentales de la acción de gobierno, aún sin especificar los mecanismos particulares para alcanzarlos. Por su parte las estrategias se refieren a un conjunto de acciones para lograr un determinado objetivo. Finalmente, para dar realidad operativa a las estrategias, se puntualizan un conjunto de líneas de acción. Éstas, son la expresión más concreta de cómo el Gobierno de la República se plantea alcanzar las metas propuestas (en el siguiente tema se abordará lo relativo a los indicadores).

El PND 2013-2018, define un total de **31 objetivos**, **118 estrategias** y **819 líneas de acción**; con la finalidad de ofrecer un panorama completo de los motivos fundamentales de la acción de gobierno, se presentan los 31 objetivos, agrupados por cada una de las cinco Metas Nacionales.

Tabla 2.4.
Metas Nacionales y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

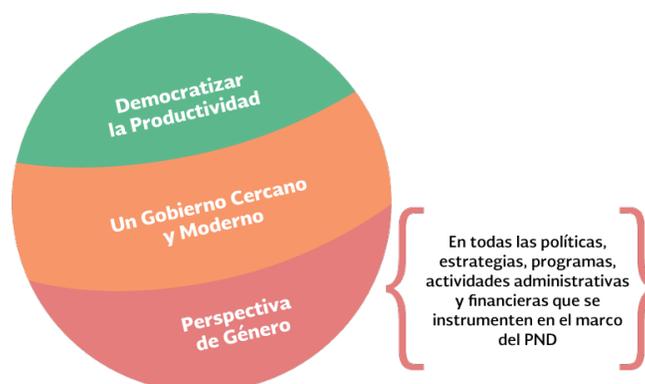
CINCO METAS NACIONALES	OBJETIVOS
Un México en Paz	<ol style="list-style-type: none"> 1) Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática. 2) Garantizar la Seguridad Nacional. 3) Mejorar las condiciones de seguridad pública. 4) Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente. 5) Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación. 6) Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.
Un México Incluyente	<ol style="list-style-type: none"> 7) Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. 8) Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente. 9) Asegurar el acceso a los servicios de salud. 10) Ampliar el acceso a la seguridad social. 11) Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.
Un México con Educación de Calidad	<ol style="list-style-type: none"> 12) Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad. 13) Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo. 14) Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos. 15) Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud. 16) Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación, pilares para el progreso económico y social sostenible.
Un México Próspero	<ol style="list-style-type: none"> 17) Mantener la estabilidad macroeconómica del país. 18) Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento. 19) Promover el empleo de calidad. 20) Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.

CINCO METAS NACIONALES	OBJETIVOS
<p>Un México Próspero (continúa)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 21) Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones. 22) Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva. 23) Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo. 24) Desarrollar los sectores estratégicos del país. 25) Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica. 26) Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país. 27) Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país
<p>Un México con Responsabilidad Global</p>	<ul style="list-style-type: none"> 28) Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo. 29) Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural. 30) Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva. 31) Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Presidencia de la República. 2013).

Por su parte, los propósitos de las estrategias y líneas de acción transversales, que se integran en cada una de las metas nacionales, tienen por objetivo incorporar de manera sistemática la democratización de la productividad, hacer efectiva la presencia de un gobierno cercano y moderno y la perspectiva de género en todas las políticas, estrategias, programas, actividades administrativas y financieras que se instrumenten en el marco del PND 2013 - 2018.

Figura 2.5. Objetivos de las estrategias y líneas de acción transversales.
PND 2013 - 2018.



Fuente: elaboración propia, (2017).

El lector puede consultar el detalle de las 118 estrategias y sus correspondientes 819 línea de acción en el PND.

Tema 6. Indicadores del PND 2013-2018.

El PND 2013-2018, incluye indicadores claros, transparentes y objetivos, que reflejan la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios. Estos indicadores permiten dar un seguimiento preciso y conocer el avance en la consecución de las metas establecidas y, en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento. Los indicadores definidos en el PND, fueron diseñados por instituciones y organismos reconocidos internacionalmente y son calculados periódicamente, lo cual asegura su disponibilidad, calidad y objetividad.

En el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán seguimiento, con base en indicadores antes mencionados, a los resultados de sus acciones en relación con el PND 2013-2018 y con los programas a su cargo, e informarán al respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A su vez, el Presidente de la República informará al Honorable Congreso de la Unión los resultados de su ejecución, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación.

INDICADORES DE LAS METAS NACIONALES.

Con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de las Metas Nacionales, el PND 2013-2018, establece indicadores claros, transparentes y objetivos. Se prevé que

la ciudadanía los use como una herramienta para dar seguimiento al desempeño de la presente Administración. Los detalles de indicadores se pueden consultar en Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (2013). Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>.

Los indicadores seleccionados en el PND, para cada una de las Metas Nacionales, se enlistan a continuación:

Tabla 2.5.
Indicadores de las Metas Nacionales

MÉXICO EN PAZ	INDICADOR	DESCRIPCIÓN GENERAL
Estado de Derecho.	Índice del Estado de Derecho.	Refleja la percepción de la medida en que los agentes confían y respetan las reglas de la sociedad, en particular, la calidad del cumplimiento de contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la posibilidad de existencia del crimen y la violencia.
Tasa de victimización.	Número de víctimas de la delincuencia por cada 100,000 habitantes.	Recabar información con representatividad a nivel nacional y estatal (para ciertas variables), que permita llevar a cabo estimaciones de la incidencia delictiva que afecta a los hogares y a las personas integrantes del hogar, la cifra negra, las características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización. Asimismo, busca obtener información sobre la percepción de la seguridad pública y sobre el desempeño y experiencias con las instituciones a cargo de la seguridad pública y la justicia.

MÉXICO INCLUYENTE	INDICADOR	DESCRIPCIÓN GENERAL
Carencias de la población en pobreza extrema.	Carencias promedio de la población en pobreza extrema.	<p>Cuantifica el número de carencias sociales promedio de la población en pobreza multidimensional extrema. Los indicadores de carencia social identifican elementos mínimos o esenciales sin los cuales una persona no puede ejercer plenamente los derechos sociales definidos en la ley. L</p> <p>Los indicadores de carencia son: i) rezago educativo, ii) carencia por acceso a los servicios de salud, iii) carencia por acceso a la seguridad social, iv) carencia por calidad y espacios de la vivienda, v) carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y vi) carencia por acceso a la alimentación.</p>

MÉXICO INCLUYENTE (continúa)	INDICADOR	DESCRIPCIÓN GENERAL
Inseguridad alimentaria.	Población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación.	Este indicador identifica a la población en hogares en condición de pobreza multidimensional extrema, que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. La escala de seguridad alimentaria evalúa aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de estos y las experiencias de hambre.

MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD	INDICADOR	DESCRIPCIÓN GENERAL
Prueba ENLACE.	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares.	La aplicación de la Prueba ENLACE* permitió reunir información para identificar los aprendizajes que los alumnos construían con el apoyo de los docentes, lo mismo que para detectar aquellos que se les dificultaban. La información obtenida era útil en tres niveles: el del aula, el del centro escolar y el de las áreas educativas. * A partir del ciclo escolar 2014-2015, se comenzó a implementar el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea), el cual abarca un conjunto de pruebas que la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) desarrollaron para saber en qué medida los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales al terminar los niveles de la educación obligatoria (http://www.inee.edu.mx/index.php/planea).
Eficiencia terminal.	Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional.	Mide el porcentaje de alumnos que logra concluir sus estudios de manera oportuna en cada nivel educativo, de acuerdo con la duración formal promedio establecida en los programas (6 años en primaria, 3 en secundaria, 3 en media superior y 5 en superior). Este indicador refleja los impactos de los índices de reprobación y deserción escolar a lo largo del Sistema Educativo (educación básica, media superior y educación superior). Muestra la capacidad del Sistema Educativo para avanzar en el mejoramiento del flujo escolar. En la medida en que el indicador sea más alto, se manifestará un manejo más eficiente y efectivo de los recursos destinados a la educación.

MÉXICO PRÓSPERO	INDICADOR	DESCRIPCIÓN GENERAL
Competitividad Global.	Índice de Competitividad Global.	El indicador hace una valoración de «1» a «7», siendo «7» la valoración que indica mayores niveles de competitividad.
Crédito Interno al Sector Privado.	Crédito Interno al Sector Privado (% del PIB).	El Crédito Interno al Sector Privado se refiere a los recursos financieros otorgados al sector privado, mediante préstamos, compra de valores que no constituyen una participación de capital, créditos comerciales, otras cuentas por cobrar, entre otros, que crean un derecho de reembolso. En el caso de algunos países, estos derechos incluyen el crédito a empresas públicas.

MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL	INDICADOR	DESCRIPCIÓN GENERAL
Presencia Global.	Índice Elcano de Presencia Global (IEPG).	Mide la presencia global en tres dimensiones: economía, defensa y presencia blanda. Para determinar la ponderación de cada una de las variables, el Instituto Elcano recurre a un panel de expertos en relaciones internacionales quienes, mediante una encuesta, definen la ponderación de cada dimensión.
Índice de Globalización.	Índice de Globalización.	Mide las tres dimensiones principales de la globalización: económica, social y política.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Presidencia de la República. 2013).

INDICADORES DE LAS ESTRATEGIAS TRANSVERSALES.

Se definieron también indicadores enfocados a medir la productividad del trabajo, la rendición de cuentas, la modernización del gobierno y la igualdad de género. La variación o cambio que se presente en cada uno de ellos, permitirá tomar decisiones en el marco de la actuación de las acciones de gobierno.

El PND, define los siguientes indicadores específicos para las Estrategias Transversales; para ahondar al respecto se sugiere consultar detalles de los mismos en el PND 2013-2018).

Tabla 2.6.
Indicadores de las Estrategias Transversales

INDICADORES DE LAS ESTRATEGIAS TRANSVERSALES	INDICADOR	DESCRIPCIÓN GENERAL
Productividad del trabajo.	Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, Basado en Horas Trabajadas.	Evolución de la producción en comparación con la variación de los recursos laborales utilizados en el proceso productivo.
Índice de Integridad Global.	Índice de Integridad Global.	Este índice representa uno de los conjuntos de datos más completos del mundo, pues proporciona datos cuantitativos y el análisis de los mecanismos de lucha contra la corrupción y rendición de cuentas del gobierno a nivel nacional en distintos países del mundo.
Desarrollo de Gobierno Electrónico.	Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (EGDI, por sus siglas en inglés).	El índice evalúa los sitios de Internet oficiales de los gobiernos, enfocándose en la disponibilidad de información electrónica y prestación de servicios electrónicos que proveen. Toma valores entre «0» y «1», siendo «1» el mejor resultado posible.
Índice de Desigualdad de Género.	Índice de Desigualdad de Género.	El índice (IDG) refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Presidencia de la República. 2013).

Es importante destacar que los avances medidos por los indicadores de las metas nacionales y por los de las estrategias trasversales estarán en función del cumplimiento de las metas establecidas en los programas derivados del Plan, es decir los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. En el siguiente tema se abordarán cada uno de estos programas.

Tema 7. Tipos de programas derivados del PND 2013-2018.

Las tareas que desarrollen las dependencias y entidades de la APF se conducirán en forma programada con base en las políticas, que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal (artículo 9, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). De este modo, las dependencias y entidades federales deberán planear y realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades contenidos en el PND, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable. Para ello, en la Ley de Planeación se mencionan, además de la formulación de un Plan Nacional, cuatro tipos de programas, a saber: sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Para la conformación de los programas derivados del PND 2013-2018, se emitieron lineamientos específicos para dictaminar y darles seguimiento, los cuales contienen disposiciones y recomendaciones, que las dependencias y entidades deben observar para la elaboración de los programas que, de acuerdo con sus ámbitos de competencia, les corresponde elaborar³, para determinar sus objetivos, metas, estrategias y líneas de acción.

PROGRAMAS SECTORIALES.

Con base en lo expuesto en el artículo 16 de la Ley de Planeación, los programas sectoriales deben ser elaborados por las dependencias cabeza de sector, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos interesados. Las características en cuanto al alcance de los programas sectoriales se estipulan en el artículo 23 de la LP:



LP | Artículo 23

«Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución».

³ Se sugiere al lector consultar los lineamientos contenidos en el Acuerdo 01/2013, así como la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. «Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018» (2013) contenidos en el Acuerdo 01/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2013. Recuperado de http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/253/1/images/acuerdo_lineamientos_seguimiento_pnd_2013_18.pdf. Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (2013). Recuperado de http://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf.

De acuerdo con el artículo 29 de la misma ley, tales programas deben someterse a la aprobación del Presidente de la República, previo dictamen de la SHCP.

PROGRAMAS INSTITUCIONALES.

De acuerdo con los artículos 24 y 29 de la Ley de Planeación esta clase de programas son elaborados por entidades paraestatales, debiendo ajustar sus objetivos al PND y al programa sectorial correspondiente, y ser sometidos por el órgano de gobierno de la paraestatal de que se trate a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector. En la Ley de Planeación se plantea de este modo:



LP | Artículo 24

«Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento».

Cabe aclarar, que el artículo 17, fracción II de la Ley de Planeación, refiere que las entidades paraestatales deberán: «Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas.» Si la entidad no estuviese adscrita a ningún sector específico, corresponde a la SHCP su aprobación.

PROGRAMAS REGIONALES.

En orden a lo previsto en el artículo 25 de la Ley de Planeación, los programas regionales se refieren a espacios geográficos cuyo desarrollo se considera prioritario o estratégico, en el marco de los objetivos y metas trazadas en el Plan, estos programas son definidos como tales por su extensión territorial, la cual rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

PROGRAMAS ESPECIALES

Esta clase de programas engloban propósitos y políticas de varios sectores de la economía y de la Administración Pública Federal y se encuentran descritos en el artículo 26 de la Ley de Planeación, en ellos se consideran las acciones que se prevé realizar para atender directamente los objetivos prioritarios del desarrollo integral determinados en el plan, o cuestiones relacionadas con las funciones de dos o más dependencias coordinadoras de sector.



LP | Artículo 26

«Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector».

En el caso del PND 2013-2018 se elaboró un Programa Especial para cada una de las estrategias transversales:

- Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018.
- Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018.

Dentro del sitio oficial de la SHCP se ha habilitado un espacio en el que pueden consultarse la totalidad de los programas publicados, así como los documentos que refieren a los logros anuales de cada uno de ellos. [Consulta esa liga aquí.](#)

PROGRAMAS ANUALES.

A diferencia de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que constituyen documentos de orientación estratégica para la gestión gubernamental, los programas anuales representan mecanismos de instrumentación del Plan y sus programas. Los programas anuales son referidos puntualmente en el artículo 27 de la Ley de Planeación.

Los programas anuales proporcionan la dimensión temporal de la programación sectorial, enlazan las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado, con lo cual dan la pauta para las asignaciones presupuestales concretas.

En otras palabras, los programas anuales son el instrumento que traduce los lineamientos generales de la planeación nacional del desarrollo económico y social del país, en objetivos y metas concretas a desarrollar en el corto plazo, definiendo responsables, temporalidad y espacialidad de acciones, para lo cual se asignan recursos en función de las disponibilidades y necesidades contenidas en los balances de recursos humanos, materiales y financieros⁴.



LP | Artículo 27

«Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.»

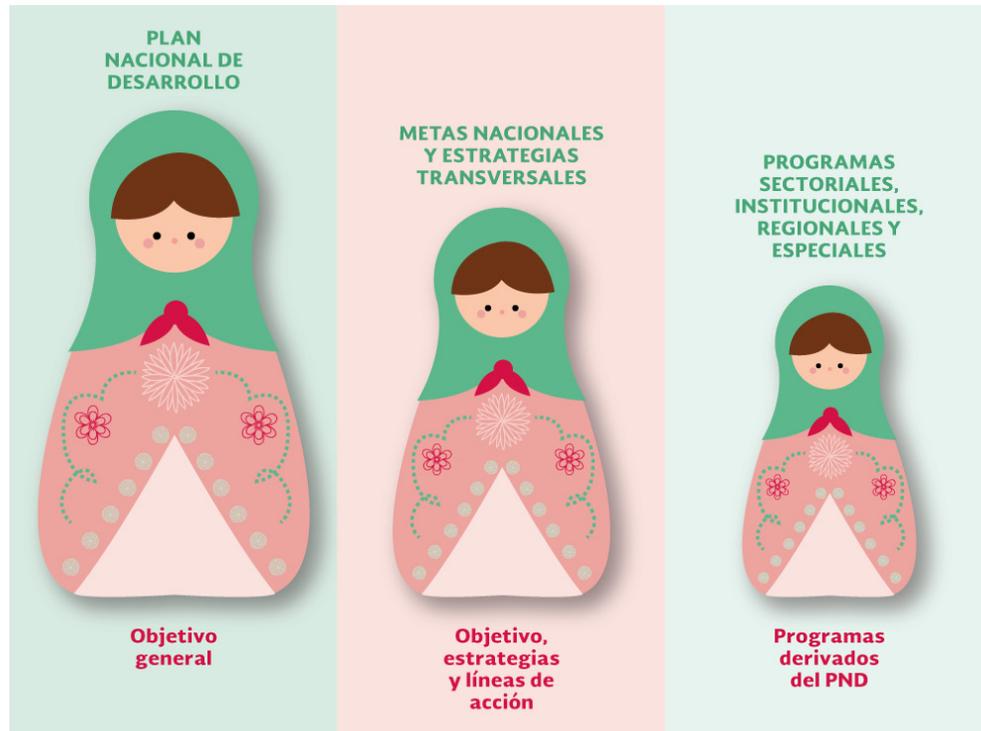
Tema 8. Alineación de los programas de dependencias y entidades con el PND.

En la estructura del PND 2013-2018 y de los diversos programas que de éste se derivan, se identifican distintos niveles jerárquicos de objetivos, estrategias y líneas de acción que van de lo general a lo particular. En la *figura 2.6* se ilustra cómo el PND 2013-2018 representa la pauta para iniciar la planeación nacional del desarrollo, partiendo de su objetivo general y sus metas nacionales, hasta la atomización sectorial, institucional, regional y especial, y su delimitación en programas de entidades y dependencias.

En este sentido, se puede hablar entonces de una secuencia de intervenciones de diferente alcance, que se contienen unas a otras; manteniendo una coherencia entre los objetivos de los distintos niveles -aunque con otro grado de agregación- permitiendo así, estructurar y articular los objetivos y la consecución de los resultados bajo el esquema central que engloba a todos los demás elementos: el Plan Nacional de Desarrollo, su Objetivo General, las Metas Nacionales y las Estrategias Transversales.

⁴ Fuente: Glosario de términos más usuales de finanzas públicas (Centro de Estudios de Finanzas Públicas CEFP, (2006). Glosario de términos más usuales de finanzas públicas. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. LX Legislatura, CEFP/028/2006. Recuperado el 17 de julio de 2017 de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf>

Figura 2.6. PND 2013-2018



Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Dicha articulación tiene su punto de partida en el ámbito más general de referencia, el nivel de planeación nacional que comprende el objetivo general del PND 2013-2018, a partir del cual se determinan las cinco metas nacionales como ejes de política pública que cuentan a su vez con sus propios objetivos, estrategias y líneas de acción. Todos ellos deberán retomar en su planeación, las estrategias transversales y sus líneas de acción correspondientes.

Por otra parte, la consecución de las Metas durante la presente administración permitirá lograr el desarrollo nacional configurado en el PND 2013-2018. Esta implementación de las Metas Nacionales corresponde a un segundo nivel de planeación, mediante los Programas que se derivan del PND (sectoriales, institucionales, regionales y especiales); los cuales a su vez son el marco para la instrumentación de los programas⁵. ∞

⁵ Terreno que corresponde a un tercer nivel de planeación el cual será materia de estudio en el módulo 3 que aborda la Metodología de Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados.

FUENTES DE CONSULTA.

IMPRESAS.

Montemayor, R. (1983). El sistema nacional de planeación democrática. En *Revista de Administración Pública*, 55-56, pp. 19-33.

DIGITALES.

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156.pdf?sequence=1>

Cámara de Diputados (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

Cámara de Diputados. (2017). *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2017.pdf

Cámara de Diputados. (2017). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Planeación*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf

Presidencia de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>

Cámara, L. (2005). *Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral*. Recuperado de: http://www.kalidadea.org/kompartiendo/kompartedocumentos/calidad/3.planificacion_estrategica%20CIDEAL.pdf

CEFP (2006) *Glosario de Términos más usuales de Finanzas Públicas*. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf>

Pérez, J. (2007). *La planeación y el desarrollo rural*. Recuperado de: <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1548>

Robbins, S. (2010). *Administración*. Recuperado de: <http://biblioteca.soymercadologo.com/wp-content/uploads/2016/05/Administracion-10ed-Robbins-y-Coulter.pdf>

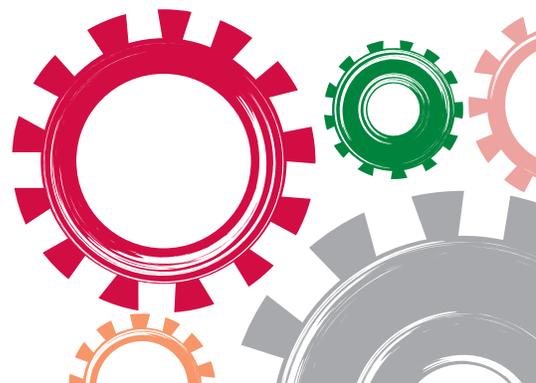
SEGOB. (2013). *Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Acuerdo 01/2013. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013

SHCP (2012). *Guía Técnica para la Elaboración de los Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de: http://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf

SHCP (2017). *Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal 2017*. Recuperado de: http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/manual_de_programacion_y_presupuesto_2017.pdf

UNIDAD 3

Conceptos del
Presupuesto
basado en
Resultados (PbR)
y de la Gestión
para Resultados
(GpR)



OBJETIVO.

Al término de la unidad 3, el participante será capaz de identificar los conceptos teóricos y técnicos asociados a la Gestión para Resultados, necesarios para desarrollar e instrumentar procesos de planeación en las entidades y dependencias del sector público en donde labora; así como de reconocer la vinculación y principales beneficios del Presupuesto basado en Resultados.

INTRODUCCIÓN.

En esta unidad se entenderá el concepto de Gestión para Resultados (GpR) como una disciplina gerencial aplicada a la administración pública, para responder a la realidad económica, política y social del entorno, y que facilita a los organismos públicos la toma de decisiones para un manejo del gasto eficaz y eficiente.

La GpR se constituye como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión cuyo propósito es mostrar opciones de actuación para los servidores públicos, mediante herramientas prácticas para la planeación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria con énfasis en los resultados, en lugar de los procesos.

Al poner énfasis en los resultados y no en los procedimientos, a través de la GpR se vincula el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y su respectiva evaluación; a fin de que las dependencias y entidades definan sus metas y objetivos para cumplirlos con oportunidad y eficiencia.

Tema 1. Antecedentes. La Nueva Gestión Pública (NGP) como marco de la Gestión para Resultados (GpR).

En las últimas décadas, las administraciones públicas de muchos países como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina, han adoptado la doctrina de la Nueva Gestión Pública (NGP); la cual persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible y donde se promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad.

Estados Unidos es uno de los países promotores de esta doctrina, cuando la administración del gobierno de Clinton llevó a cabo un estudio del sector público, el 'Análisis de la Actuación Nacional'. (Gore, 1993).

Lawrence R. y Thompson (1999) han sistematizado los diversos conceptos que tuvieron mayor influencia en el modelo estadounidense, partiendo de las ideas difundidas por Osborne y Gaebler (1992) en su famoso libro 'Reinventando el Gobierno'. Los principios que, según los autores, guían la acción modernizadora son las denominadas Cinco R: «Reestructuración», «Reingeniería», «Reinvención», «Realineación» y «Reconceptualización»:

«Reestructurar» significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público; es decir, implica afrontar el arduo desafío de resolver «qué cosas» debería hacer el gobierno, en función de los propios valores e intereses políticos.

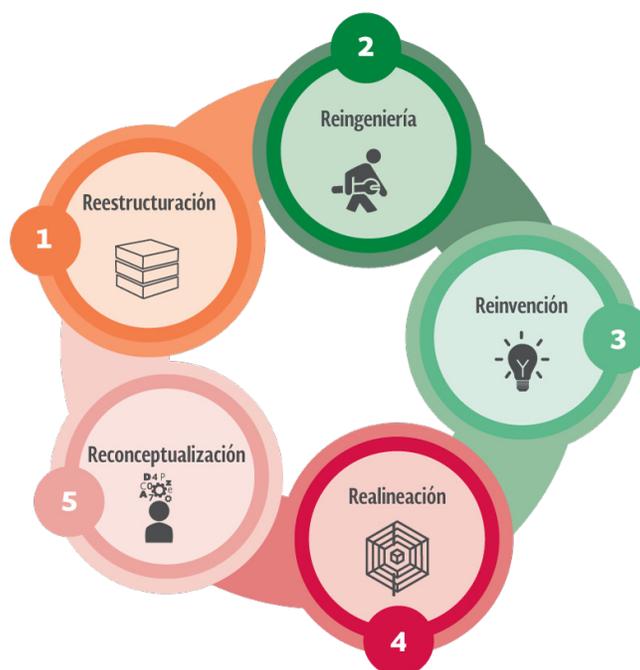
«Reingeniería» propone «empezar de nuevo», más que tratar de «arreglar» los problemas existentes mediante soluciones parciales.

«Reinventar» implica que las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo; centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del «cliente-ciudadano», para satisfacer plenamente sus demandas y expectativas.

«Realineación». Toda vez definida la estrategia de mercado, los funcionarios tendrán que gerenciar el cambio de las estructuras de forma coherente y articulada con lo planificado. «La realineación es la implementación de la estrategia de reinvención. Sin embargo, mientras que la reinvención tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en su entorno externo, la realineación se centra en el cambio hacia el interior de la organización». (Lawrence R. y Thompson F,1999)

Para alcanzar un proceso de «Reconceptualización» exitoso es necesario reformular la política de gestión de los recursos humanos, teniendo «gerentes públicos» con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia.

Figura 3.1. Modelo «Cinco R».



Fuente: elaboración propia con base en Lawrence R. y Thompson (1999).

Es así como la disciplina de la gestión pública se ha planteado enfrentar los nuevos retos de la racionalidad económica que busca conseguir eficacia y eficiencia, mediante el refuerzo de la lógica gerencial, a través de tres objetivos principales:

Tabla 3.1. Objetivos de la gestión pública.

1	Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
2	Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean transparentes, equitativas y controlables.
3	Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los servidores y trabajadores públicos y con ello, la efectividad de los organismos públicos..

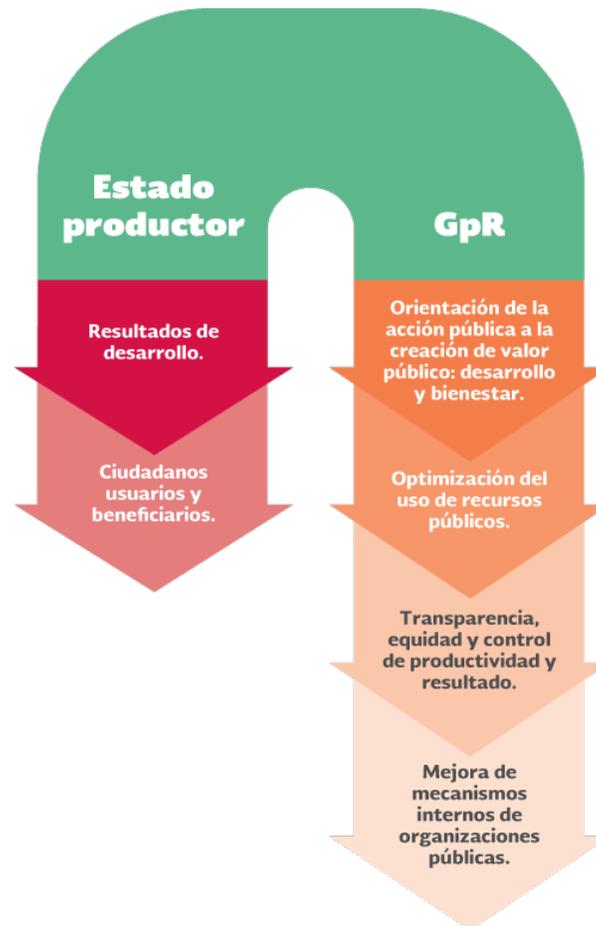
Fuente: elaboración propia con base en Franciskovic (2013).

Estos objetivos, presentes en las actuales **demandas ciudadanas** y **a los que se orienta la GpR, son -junto con la democracia- la base principal de legitimidad del Estado actual**. De esta forma, la NGP aporta los elementos necesarios para mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, así como para elevar el grado de gobernabilidad del sistema político.

EL ESTADO Y LA GESTIÓN PARA RESULTADOS.

El término GpR ha recorrido un largo camino y es una de las variantes de la Dirección por Objetivos. En sus inicios, se usó principalmente en el sector privado; fue el gobierno federal de los Estados Unidos, durante la presidencia de Richard Nixon, el cual implantó la NGP en el conjunto de la administración pública. **Esta nueva filosofía sugiere el paso de una gestión burocrática a una de tipo gerencial** (Ospina, 2000).

Figura 3.2. El Estado y la GpR.



Fuente: elaboración propia, (2017).

En la base de estas nuevas ideas se encontraba una preocupación generalizada sobre los cambios que el entorno exigía y sobre la necesidad de repensar el papel del Estado; mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos y optimizar el desempeño de los empleados públicos y de las organizaciones en las que trabajaban.

En ese sentido, expertos en gestión pública mostraron las ventajas que el enfoque de la GpR podría traer a este nuevo escenario. Según Emery (2005), **la GpR conlleva tres tipos de consideraciones para la administración del sector público:**

- **Constitucionales:** la mayoría de las constituciones regulan el uso de los fondos públicos por parte de las autoridades en el cumplimiento de su mandato.
- **Políticas:** las autoridades deben responder sobre sus acciones y sobre los contenidos de sus programas electorales, de acuerdo con el principio de la responsabilidad en el cargo.
- **Ciudadanas:** de acuerdo con el principio de delegación democrática, los ciudadanos confían en las autoridades electas y les delegan la gestión de los fondos públicos, producto del pago de sus impuestos.

Tema 2. Aspectos Conceptuales.

La mayor parte de los textos que hacen referencia a la GpR utilizan el término de manera indistinta, asociándolo a los conceptos de «control de gestión, gestión del desempeño, gestión por resultados, gestión para resultados, gestión por objetivos, evaluación del desempeño, evaluación de resultados» (Sanín, 1999, p. 23), así como por su aplicación operativa, la cual depende de la perspectiva de cada país que la implementa.

Es así que la diversidad del concepto «resultados» se considera a raíz de la definición de cada objetivo, según los logros que cada dependencia de gobierno requiere alcanzar en beneficio de su población objetivo o área de enfoque.

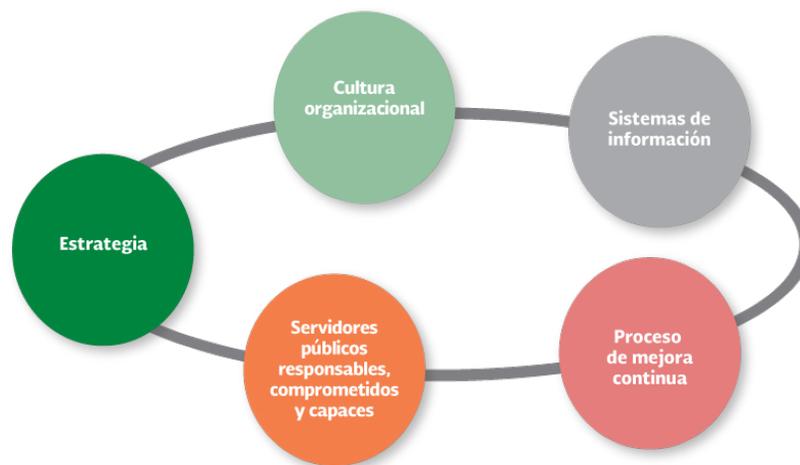
Se trata pues de un concepto de uso, interpretación y definición muy amplios. De ahí que el Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (2007), señale que, aunque la expresión más difundida es «Gestión **por** Resultados», desde un punto de vista semántico ésta tiene poco sentido, pues parece contradictorio gestionar por resultados cuando los resultados se obtienen al final del proceso. Por ello es más apropiado usar el término **para**, denotando así una gestión orientada a conseguir unos resultados determinados, predefinidos y esperados (p. 157).

De acuerdo con este Modelo, la Gestión para Resultados está caracterizada por:

- «Una estrategia en la que se definen los resultados esperados por un organismo público en cuanto a la producción de bienes y servicios, y consecuentemente, su aporte al cambio social.

- Una cultura y un instrumento de gestión orientados a mejorar la eficacia, eficiencia, productividad y efectividad en el uso de los recursos públicos, para mejorar los resultados del desempeño de las organizaciones y servidores públicos.
- Sistemas de información que permitan monitorear de forma oportuna y transparente la acción pública; informar a la ciudadanía sobre el quehacer gubernamental; identificar y evaluar el aporte realizado y que sirvan de insumo en la toma de decisiones de los actores que participan en el proceso de creación de valor público.
- Mecanismos para impulsar la mayor calidad de los servicios públicos, con base en un proceso de mejora continua.
- Sistemas de contratación de los servidores públicos, con miras a profundizar su responsabilidad, compromiso y capacidad de acción (Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público, 2007, p. 167).

Figura 3.3. Características de la Gestión para Resultados.



Fuente: elaboración propia con base en Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (2007)..

Con base en las características descritas, la GpR es:



«La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones», por lo que se pretende fortalecer la acción de los organismos públicos para mejorar el efecto de su acción en beneficio de los ciudadanos y de la sociedad.

(Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público, 2007).

Recuperado de: [http:// www.Modelo-Abierto-GpRD-Sector-Publico-1%20.pdf](http://www.Modelo-Abierto-GpRD-Sector-Publico-1%20.pdf)

En un contexto en que la administración pública pone más énfasis en los resultados y otorga mayor relevancia a qué se hace, qué se logra y cómo impacta en el bienestar de la población, con esta nueva herramienta se pretende obtener los siguientes resultados de la gestión de la administración pública:

- Aumento en la eficiencia y mejora del desempeño.
- Fortalecimiento de la transparencia.
- Rendición de cuentas.
- Calidad del gasto público.

DIMENSIONES DE LA GpR.

Según su evolución conceptual, desde los puntos de vista de su definición y de su práctica, se puede observar que la GpR tiene las siguientes dimensiones:

- El resultado es la clave.
- Adquisición de responsabilidad de los directivos sobre el resultado obtenido.
- Interconexión de la gestión para optimizar su funcionamiento.
- Cultura que hace énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos

Figura 3.4. Dimensiones de la Gestión para Resultados.



Fuente: elaboración propia con base en CLAD (s.f.).

Todas estas dimensiones sitúan a la GpR como una herramienta cultural, conceptual y operativa, que se orienta a priorizar el resultado en todas las acciones, y capacita para conseguir la optimización del desempeño gubernamental.

En términos generales, la GpR es importante actualmente porque la comunidad internacional de desarrollo requiere de:

- Un enfoque común de la gestión del desempeño para facilitar la colaboración.
- Un lenguaje común y un conjunto de conceptos y términos para usar cuando se discute el desarrollo y el avance hacia los resultados.
- Un enfoque práctico para lograr los resultados de desarrollo, que se basa en las enseñanzas concretas extraídas.
- Mejores enfoques para generar eficiencias de gestión en el proceso de desarrollo internacional (OCDE-BM, 2006)¹.

Tema 3. Objeto y objetivos de la GpR.

En la gestión pública, la toma de decisiones en cualquier nivel y sobre cualquier situación o factor, produce un resultado. La GpR toma en cuenta esta premisa en la medida en que busca que las acciones públicas logren el mejor resultado en las asignaciones y reasignaciones presupuestarias.

A partir de lo anterior, el objeto de trabajo de la GpR comprende el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público (Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público, 2007). En ese sentido, son relevantes: el plan en el que se definen los objetivos de gobierno; el presupuesto, que es la asignación de recursos al proceso de creación de valor; los costos de producción; y finalmente, los bienes y servicios que se producen (ver *figura 3.5*).

El objetivo de la GpR en el sector público es: «... generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno» (Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público, 2007, p. 15).

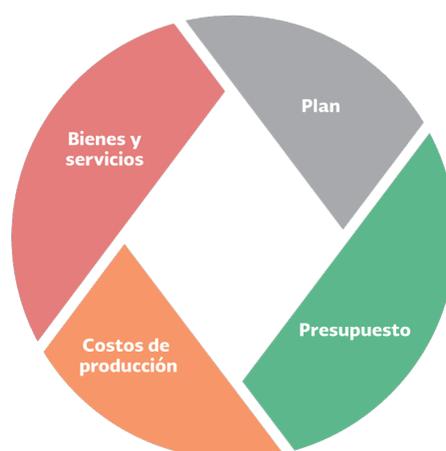
- Ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimiento e intervención que les permita controlar y optimizar el proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno.

1 Cabe hacer el señalamiento de que en el marco del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), puesto en marcha por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) «para brindar a los países de la región de América Latina y el Caribe recursos financieros, instrumentos técnicos y conocimiento para implementar iniciativas tendientes a ubicar en el centro de la gestión pública los resultados que los gobiernos se comprometen a alcanzar», se apoyó la implementación de un Sistema de Evaluación (SEP-PRODEV) para medir la capacidad institucional de los países para implementar una gestión basada en resultados. Este proceso se concibe como un paso importante para determinar las fortalezas y debilidades de los países y con base en ello implementar un plan de acción para avanzar en la implementación de la GpR. Para ello, el SEP-PRODEV divide el ciclo de gestión en cinco pilares: i) planificación para resultados, ii) presupuesto por resultados (PpR), iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos y v) monitoreo y evaluación. (García López, R y García Moreno M. La Gestión para Resultados en el Desarrollo. BID, 2010). Recuperado de: <https://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=25160>.

- Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas y así permitir que la ciudadanía, los órganos de control y la comunidad internacional evalúen su gestión.
- Contribuir a la asignación descentralizada de objetivos y responsabilidades, y a la evaluación del desempeño de quienes ejerzan funciones directivas, con su correspondiente manejo de incentivos y sanciones (Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público, 2007).

A partir de lo anterior, la GpR permitirá y facilitará a los administradores públicos contar con un mejor conocimiento y mayor capacidad de análisis, diseñar alternativas y tomar decisiones, para lograr los mejores resultados posibles, de acuerdo con los objetivos fijados.

Figura 3.5. Gestión para Resultados; valor público.



Fuente: elaboración propia, (2017).

Tema 4. Estructura y elementos de la GpR.

La GpR tiene las características típicas de todo proceso de creación de valor que se articule a través de una dinámica cíclica y circular. El modelo Planear-Hacer-Verificar-Actuar (PDCA, por sus siglas en inglés), planteado inicialmente por Shewhart y afinado por Deming a principios de los años cuarenta (The W. Edwards Deming Institute (2017), es el que mejor se adecúa a este enfoque, al identificar los componentes del ciclo de gestión (ver *figura 3.6*).

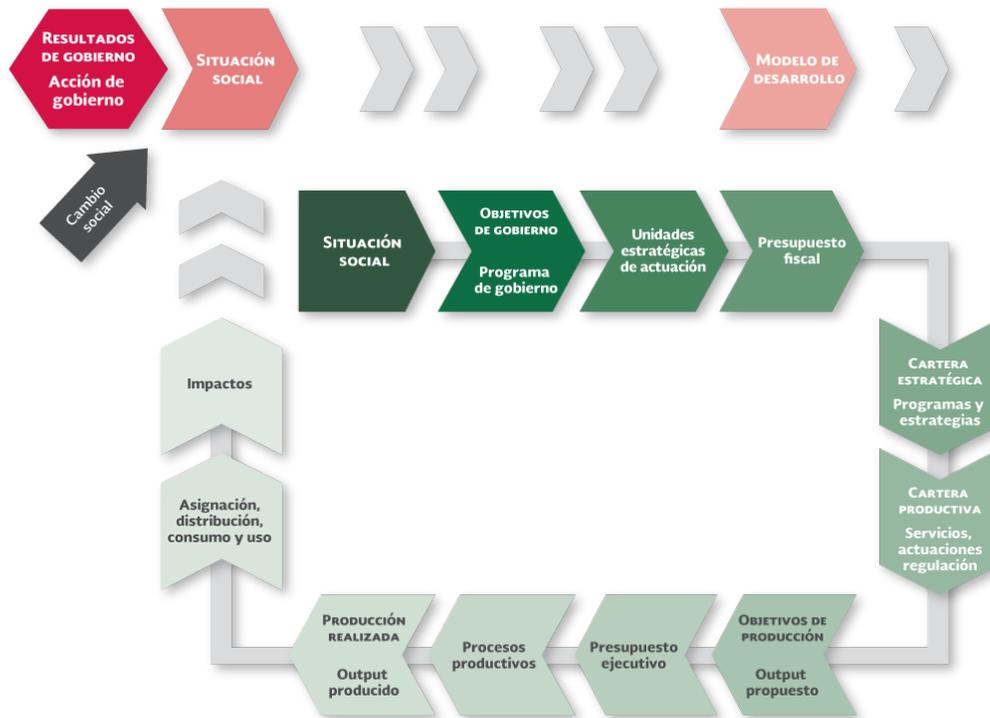
A partir del Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (2007) se propone una versión que se ajusta a las características del sector público y se orienta a suministrar un punto de referencia y un eje articulador de los distintos elementos de la GpR en el sector público (ver *figura 3.7*).

Figura 3.6. Modelo PDCA.



Fuente: elaboración propia con base en The W. Edwards Deming Institute (2017).

Figura 3.7. El ciclo de creación de valor público y la GpR



Fuente: elaboración propia con base en Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (2007, p. 21).

En la *figura 3.7* se observa lo que se ha definido como el «objeto de trabajo de la GpR», que no es otro que la creación de valor público, allí están contenidos los componentes que forman parte de este proceso y sus relaciones dinámicas. De acuerdo con el Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (2007, pp. 22-25), los componentes básicos del proceso de creación de valor público y en los cuales se enfoca la GpR son:

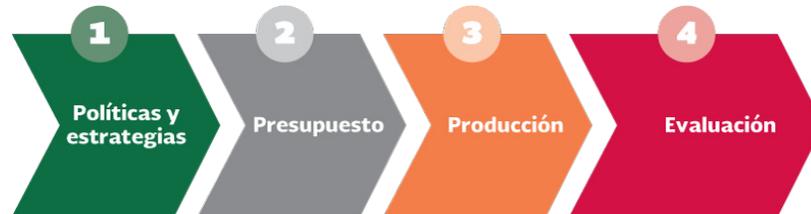
- El punto de partida de la GpR es la identificación y diagnóstico de la situación social que se desea cambiar.
- Los objetivos de gobierno se definen como aspiraciones de cambio social.
- Las unidades estratégicas de actuación son el gobierno, sus dependencias, entidades o empresas públicas. Este componente es un punto de enlace entre la acción del gobierno y el diseño organizativo. El diseño de las unidades de acción es una pieza clave en la GpR pues establece la capacidad institucional que el gobierno tendrá para ejecutar su programa.
- La cartera estratégica o programas de gobierno relaciona el plan del gobierno con las unidades de acción estratégica y con el presupuesto. El mecanismo para construir la cartera de acciones estratégicas es la estructura de programas que se convierte, posteriormente, en el presupuesto por programas.
- La cartera productiva o de bienes y servicios constituye el punto de contacto entre la institución pública y los ciudadanos, es el momento en que el valor público producido por el Estado cobra un carácter concreto en los bienes y servicios, los cuales son capaces de producir el cambio social deseado.
- Una vez definida la cartera productiva es necesario definir los objetivos de producción o volúmenes de producción para cada año fiscal. Ésta debe revisarse en cada asignación presupuestaria, debido a que la GpR requiere establecer objetivos de producción como condición para la asignación presupuestaria y como elemento clave para la evaluación posterior del grado de ajuste entre el objetivo fijado, los recursos asignados y utilizados, y los bienes y servicios producidos.
- En el presupuesto público se definen los recursos con que las unidades de acción contarán para la producción de bienes y servicios, y, por tanto, representa la concreción del plan de gobierno y la sanción definitiva de sus programas.
- El siguiente eslabón de la creación de valor radica en el proceso de producción.
- Si el proceso de creación de valor se cumple siguiendo lo descrito en los componentes anteriores, los productos diseñados deberían impactar en la situación social y provocar los cambios esperados, alcanzándose así los objetivos del plan de gobierno.

Los elementos básicos que integran este proceso de transformación se configuran en torno a las siguientes categorías:

- Componentes del proceso de creación de valor.
- Interacciones entre dichos componentes.
- Herramientas.
- Actores involucrados.

Puesto que la GpR aspira a optimizar el proceso de creación de valor, debe asegurar la integración de los componentes y la optimización de las interacciones entre ellos como mecanismo apto para obtener los mejores resultados en todos los momentos del proceso. Por lo tanto, podemos decir que el ciclo de creación de valor público involucra cuatro etapas, mismas que se describen en la *figura 3.8*:

Figura 3.8. Etapas del ciclo de creación de valor público.



Fuente: Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. (2007, p. 28).

AGENTES INVOLUCRADOS EN LA GpR.

El planteamiento de la GpR deja claro que la idea de búsqueda de valor público se logra si se hace funcionar la interacción gobierno-sociedad-gobierno de manera continua, de tal suerte que facilite la participación política de la sociedad. Los agentes que se involucran en la GpR (Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público 2007, pp. 31-33) son los siguientes:

- **Los ciudadanos:** Son los destinatarios del valor creado por el sector público, sea como individuos o como parte de una colectividad.
- **El Poder Legislativo:** Una parte sustancial del proceso de creación de valor ocurre en el seno de este Poder de la Unión, donde se valida la voluntad ciudadana.
- **Las autoridades del Poder Ejecutivo:** Son los responsables de la GpR. Su función se centra más en validar con la ciudadanía la propuesta gubernamental de acción y, por tanto, de creación de valor, antes que en su ejecución.
- **Los directores:** Los gerentes de todos los niveles de gobierno son quienes conducen y manejan íntegramente el proceso de creación de valor,
- **Los técnicos:** Los servidores públicos del nivel técnico son quienes se encargan de generar el producto, así como de asegurar su diseño, distribución y entrega.
- **La empresa privada:** La creciente cooperación y, a veces, la competencia productiva entre los sectores público y privado, vigorizan los vínculos que los unen mediante las funciones fiscal, reguladora y de fomento. En México, la Ley de Asociaciones Público Privadas de 2012 busca regular los proyectos llevados a cabo por instancias del sector público en conjunto con el sector privado.
- **Los evaluadores:** El ejercicio de la administración pública requiere de la realización de actividades específicas de evaluación (por ejemplo, de impacto y análisis de políticas). La evaluación contempla la supervisión vía los procesos internos de control, así como de evaluaciones externas que generen información objetiva sobre resultados.

- **Los controladores oficiales:** A través de la vigilancia externa, la GpR constituye un soporte y un sujeto de la evaluación y de la rendición de cuentas.
- **Los controladores sociales:** El control social, promovido principalmente por la sociedad civil organizada y los medios de comunicación, está cobrando mayor relevancia.

Figura 3.9. Agentes involucrados en la Gestión para Resultados.



Fuente: elaboración propia, (2017).

REQUERIMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

A pesar de que la GpR se ha implementado en una gran diversidad de países, existen ciertos requerimientos básicos cuya existencia es necesaria para su funcionamiento. Los requerimientos descritos en la Tabla 3.2 constituyen las condiciones básicas para implementar la GpR como herramienta eficaz al servicio de la administración pública y, por ende, alcanzar los beneficios que supone su utilización.

Tabla 3.2.

Requerimientos para la implementación de la Gestión para Resultados.

1	Democracia.	La existencia de un régimen democrático consolidado y estable.
2	Entorno institucional estable	Se requiere un marco institucional sólido para que haya continuidad en la gestión pública y, por tanto, en la implementación de la GpR.
3	Seguridad jurídica	Pieza clave para la buena marcha de los organismos estatales comprometidos con la creación de valor público para la ciudadanía.
4	Control social	El agente clave para el manejo de la GpR es la ciudadanía. Sin un control ciudadano de los organismos del Estado, la posibilidad de creación de valor público disminuye.
5	Cultura de valor público.	Los propios funcionarios deben comprender y promover una cultura de valor público, en la que la ciudadanía pueda apreciarlos (tanto a ellos como a las instituciones en las que se desempeñan) como productores de valor más que como meros administradores o controladores.
6	Estabilidad institucional.	Le permite sostenerse en el tiempo y crea las condiciones necesarias para su desarrollo y aprendizaje.
7	Reconocimiento de la función de gestión.	Introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad.
8	Reconocimiento y aceptación del modelo.	Promover la adopción de un enfoque centrado en los resultados.
9	Valores institucionales y profesionales.	La función directiva debe regirse por un sistema de valores y de comportamientos institucionales, personales y profesionales.
10	Sistema de sanciones e incentivos.	Una de las tendencias de la GpR, es la de desarrollar mecanismos para evaluar y estimular el desempeño directivo.
11	Disponibilidad y uso de la información.	Para que sea útil, la información debe ser analizada, interpretada y asimilada.
12	Desarrollo sostenido de la GpR.	La sostenibilidad y el desarrollo de la GpR están en relación directa con las características del entorno institucional y de las propias instituciones públicas en las que se pretende aplicarla.

Fuente: elaboración propia con base en el Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público (2007, pp. 40-44).

Tema 5. Vínculo entre GpR y PbR.

En México, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) junto con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), son las piezas clave de la creación de valor público en el ámbito de gobierno; de su articulación depende en gran medida el éxito de la GpR.

En el PEF se definen los recursos con los que contarán las instituciones públicas para la producción de bienes y servicios, por tanto, representa la condición sin la cual no se concreta el PND y sus programas.

Para avanzar sólidamente en la institucionalización de la GpR es necesario contar con un Presupuesto basado en Resultados (PbR), ya que no es posible consolidar una GpR sin un PbR, y viceversa.

Figura 3.10.. Vínculo entre el PbR y la GpR.



Fuente: elaboración propia, (2017).

PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PbR).

El PbR es un componente de la GpR que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias; en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto, así como la mejora de los bienes y servicios públicos y promover la transparencia y rendición de cuentas (SHCP, 2008:4).

El PbR es un proceso basado en consideraciones objetivas para mejorar la asignación y resultados del gasto público, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional, cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable. En otras palabras, el PbR busca medir el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos (mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos), así como el impacto que éstos generan en la sociedad.

Para lo anterior el PbR deberá orientarse en:

- **Alineación.** Conduce el proceso presupuestario hacia resultados. Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo de planeación – programación – presupuestación – ejercicio – control – seguimiento – evaluación – rendición de cuentas.
- **Medición de desempeño.** Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a los cuales les asigna un nivel de recursos compatibles con dichas metas.
- **Acceso a la información.** Provee información y datos sobre el desempeño. Permite comparaciones entre lo observado y lo esperado.
- **Nuevo modelo.** Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios.
- **Evaluaciones para la mejora del desempeño.** Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas (Pérez-Jácome, 2015, p. 5).

Por tanto, en el contexto de la implementación de la GpR, el proceso presupuestario se transforma de un modelo incrementalista enfocado en el control de los gastos y que vigila su aplicación en espacios rígidos de definición programática, a un nuevo modelo orientado al logro sistemático de resultados específicos, medibles y tangibles para la población beneficiaria. En la *figura 3.11* se muestra un ejemplo donde se hace la diferenciación entre el enfoque en insumos y procesos y el enfoque para resultados.

El modelo de presupuesto anterior era conocido como inercial. Este consistía en que los ejecutores del gasto cada año tenían la expectativa de recibir más recursos económicos para poder comprar los insumos o realizar las actividades incluidas en los antiguos Programas Operativos Anuales, sin cuestionarse la pertinencia del programa ni su contribución a los objetivos estratégicos nacionales.

Por su parte, el modelo de Presupuesto basado en Resultados tiene un enfoque de gerencia pública que se concentra en la definición clara de los objetivos y resultados a lograr, así como en la evaluación de qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población objetivo.

En ese sentido, la transición hacia el PbR transforma de fondo las prácticas, reglas, sistemas, métodos y procedimientos del proceso presupuestario.

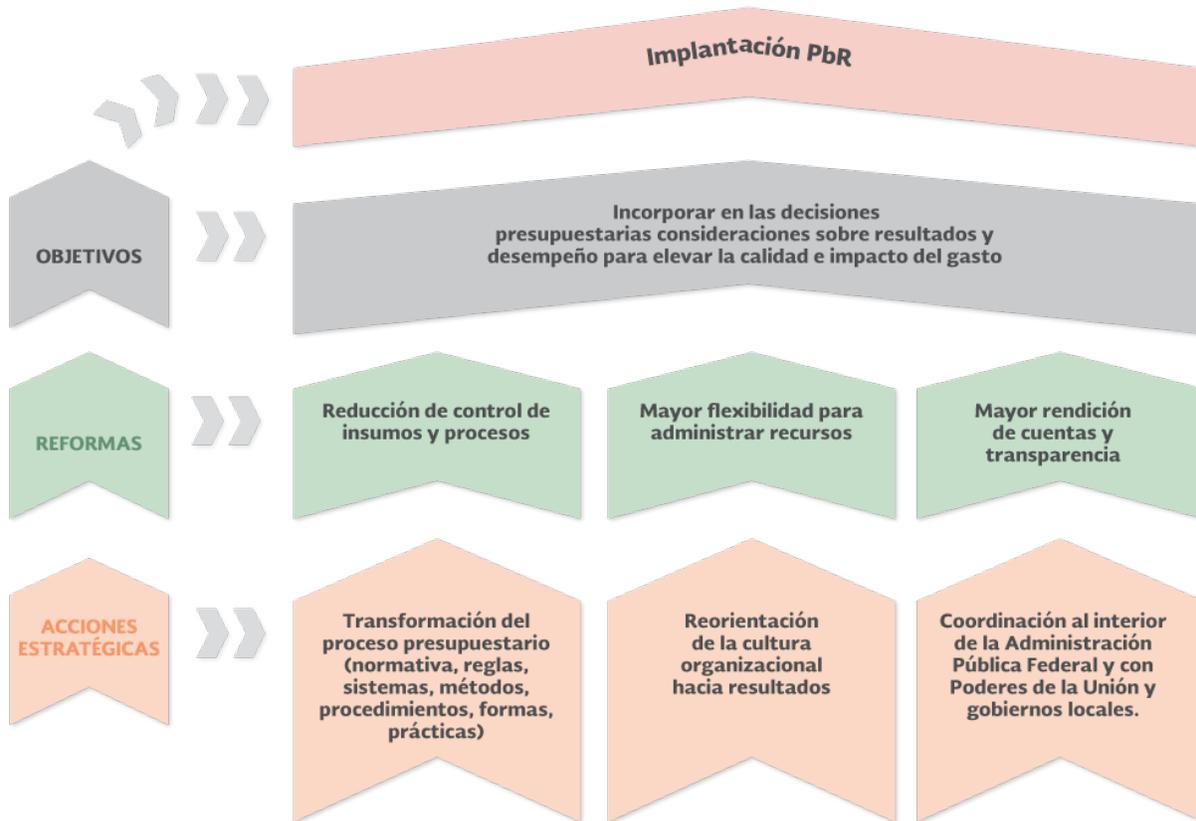
Debido a su magnitud y alcance, el PbR requiere de acciones estratégicas, consistentes y sostenibles, así como de una coordinación efectiva, al interior de la Administración Pública Federal con otros órdenes de gobierno y con los Poderes de la Unión (ver *figura 3.12*).

Figura 3.11. Ejemplos de enfoque en insumos y procesos y enfoque en resultados.



Fuente: elaboración propia, (2017).

Figura 3.12. Transición hacia el PbR.



Fuente: SHCP, Sistema de evaluación del desempeño. (2009, p. 18).

Tema 6. Control de gestión.

Un elemento que se debe considerar para entender y complementar la GpR es el denominado control de gestión, el cual representa la existencia de un sistema de alimentación y retroalimentación de información eficiente, eficaz y estratégica, para la toma de decisiones.

En principio, se debe definir el sistema de dirección compuesto por un conjunto de funciones complejas en su conformación y funcionamiento. La dirección ha sido definida como la guía, conducción y control de los esfuerzos de un grupo de individuos hacia un objetivo común.

LOS SISTEMAS DE CONTROL DE GESTIÓN. SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

Un Sistema de Control de Gestión es un conjunto de acciones, funciones, medios y responsables que garanticen, mediante su interacción, conocer la situación de un aspecto o función de la organización en un momento determinado, y tomar decisiones para reaccionar ante ella (Atencio y Sánchez, 2009). Debe estar soportado sobre la base de las necesidades o metas que se trace la organización; estas metas pueden ser asumidas como los objetivos que se ha propuesto alcanzar la organización y que determinan en definitiva su razón de ser.

De acuerdo con Menguzzato y Renau (1992) los sistemas de control deben cumplir con una serie de requisitos para su funcionamiento eficiente: ser entendibles, seguir la forma de organización, ser rápidos, flexibles y económicos.

Un sistema de control con un enfoque estratégico debe ser capaz de medir el grado de cumplimiento de esos objetivos, por lo que se hace necesario identificar un grupo de indicadores, cuantitativos y cualitativos que expresen el nivel y la calidad del cumplimiento de cada objetivo.

Con base en estos indicadores, se puede medir de forma cuantitativa el comportamiento de los componentes de la organización, lo que se define como medición y evaluación del desempeño.

Después de efectuada la comparación entre la meta establecida y lo realizado, es decir, el grado de cumplimiento de los objetivos, se analizan las causas de las desviaciones y se toman medidas para corregir el comportamiento, lo que podría implicar incluso reorientar el rumbo de la gestión.

Sobre el sistema de control de gestión, Anthony (2001) señala que está destinado a ayudar a los distintos niveles de decisión a coordinar las acciones, a fin de alcanzar los objetivos de mantenimiento, desempeño y evolución, fijados a distintos plazos (Citado en Atencio y Sánchez, 2009). El proceso de control de gestión requiere retomar 5 aspectos de los sistemas de control precedentes, al ser derivado de ellos (ver *figura 3.13*).

Por todo lo anterior, los Sistemas de Control de Gestión que se diseñen, deben estar ligados a la formulación de la estrategia de la organización, al diseño de su estructura y a los aspectos no formales vinculados a los estilos y métodos de dirección (Atencio y Sánchez, 2009). ∞

Figura 3.13. Aspectos a retomar de los sistemas de control precedentes.



Fuente: elaboración propia con base en Amendola (s.f.).

FUENTES DE CONSULTA

IMPRESAS

- Abedrop, E. (2010). *Presupuesto basado en Resultados*. México: IEXE Editorial.
- Amat, J. Ma. (2003). *Control de Gestión: Una perspectiva de Dirección*. (6ª ed.). España: Ediciones Gestión 2000.
- Anthony, R. (2001). *Sistema de Planeamiento y Control*. Londres: Editorial Orbis.
- Blanco, F. (1997). *El Control Integrado de Gestión*. Madrid, España: APD.
- CEPAL. (1998). El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. Serie de *Libros de la CEPAL*, 47. Santiago de Chile.
- CLAD (2003). El Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica. En Cunill, N. y Ospina, S. (Eds.). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas, Venezuela: AECI/MAP/FIIAPP.
- Drucker, P. (1954). *The Practice of Management*. New York, USA: Harper & Row.
- Drucker, P. (1964). *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. New York, USA: Harper & Row.
- Emery, Y. (2005). *La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation*. *Télescope*, 12 (3), 1-11.
- Gibson, J. and Tesone, D. (2001). *Management Fads: Emergence, Evolution, and Implications for Managers*. *Academy of Management Executive*, 15 (4), 122-133.
- González, Ma. I. (1999). Órganos autonómicos del control externo. En *Auditoría Pública*.
- Gore, Al (1993). *Creating A Government That Works Better and Costs Less*. Report of the *National Performance Review*. New York, Time Books.
- Hernández, M. (2001). *El control de Gestión Empresarial. Criterios para la evaluación del desempeño*. La Habana, Cuba: ISPJAE
- Kusek, J. and Rist, R.(2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: a Handbook for Development Practitioners*. Washington, USA: World Bank.
- Lawrence, R. y Thompson, F.(1999). Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 15, octubre, Caracas.
- López, A. (1998). *El cuadro de mando y los sistemas de información para la Gestión*. Madrid, España: AECA.
- Menguzzato M. y Renau J.J. (1992). *División Estratégica de la empresa*. Valencia: d. Euroed.

- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press
- Moynihan, D. and Wallace, P. (2005). Integrative Leadership in the Public Sector: a Model of Performance-Information Use. *Administration and Society*, 36 (4), 427-453.
- Newman, W. (1968). *Programación, Organización y Control*. Bilbao: DEUSTO.
- OCDE (1996). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris, Francia: OCDE
- Ospina, S. (2006). *Monitoreo y evaluación para la gestión por resultados*. Nueva York, Estados Unidos.
- Proulx, D. y Machiavelli, F. (2005). La conception de la gestion par résultats en Amérique latine. *Telescope: La Gestion par resultats dans le secteur public*, 12 (3), 42-53.
- Schedler, K.(2000). Performance Measurement Challenges in Switzerland: Lessons from Implementation. *International Public Management Review*.

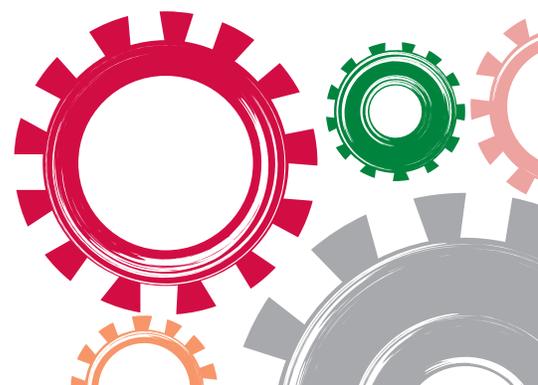
DIGITALES

- Amendola, L. (s.f.) *Sistemas balanceados de indicadores en la gestión de activos*. Recuperado de: <http://www.mantenimientomundial.com/sites/mm/notas/SBI.pdf>
- Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5582-diseno-de-un-sistema-de-medicion-de-desempeno-para-evaluar-la-gestion-municipal>
- Atencio, J. y Sánchez G. (2009). *El Control de Gestión Estratégica en las Organizaciones*. Recuperado de: <http://publicaciones.urbe.edu/index.php/cicag/article/viewArticle/482/1194>
- Banco Mundial. (2004). *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2004/01/7299738/monitoring-evaluation-some-tools-methods-approaches-seguimiento-y-evaluacion-instrumentos-metodos-y-enfoques>
- BID-CLAD. (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36597755>
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Asociaciones Público Privadas*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf
- City Of Austin (2005). *Managing for Results Business Planning Guide*. Recuperado de: <http://www.ci.austin.tx.us/budget/04-05/downloads/bpresourceguide2005.pdf>
- CLAD (s.f.) *Taxonomía en Gestión para Resultados y Monitoreo y Evaluación*. Recuperado de: <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/taxonomia/1-GestionparaResultados.html>

- Franciskovic, J. (2013). *Retos de la gestión pública: Presupuesto por resultados y rendición de cuentas*. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/3607/360733616006.pdf>
- Makón, M. (2000). *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional*. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038509.pdf>
- OCDE (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>
- OCDE-BM. (2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Recuperado de: <http://www.mfdr.org/sourcebook/versions/mfdrsourcebookspanish.pdf>
- Ospina, S. (2000). *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038514.pdf>
- Pérez-Jácome, D. (2012). *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*. Recuperado de: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf
- Sanín, H. (1999). *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación-mesoevaluación)*. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan014539.pdf>
- SHCP. (2008). *Anexo uno. Directrices generales para avanzar hacia el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154435/Directrices_PbR_SED.pdf
- SHCP. (2008). *Sistema de Evaluación de Desempeño*. Recuperado de: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf
- The W. Edwards Deming Institute (2016). *Timeline*. Recuperado de: <https://deming.org/deming-the-man/timeline>
- Zaltsman, A. (2003). *La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del debate sobre la nueva gestión pública y de otras experiencias de evaluación en América Latina*. Recuperado de: <http://siare.clad.org/fulltext/0047612.pdf>

UNIDAD 4

La elaboración del presupuesto en México



OBJETIVO.

Al término de la unidad 4, el participante podrá interpretar las técnicas presupuestarias que se utilizan actualmente, así como identificar la normatividad vigente para elaborar y administrar el presupuesto en México.

INTRODUCCIÓN.

El presupuesto público tiene una gran importancia e impacto en la economía y en el nivel de vida de los habitantes de cualquier país. Se establece para un período determinado, y muestra las prioridades y objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y gastos.

En ese sentido, es indispensable revisar y analizar las técnicas más utilizadas para elaborar y administrar el presupuesto; tales como el Presupuesto por Programas (PP) y el Presupuesto base Cero (PbC). Todo ello, como base de referencia para iniciar el estudio y análisis del PbR.

En México, anualmente es elaborado el Proyecto de Presupuesto de Egresos por el Ejecutivo Federal y aprobado por la Cámara de Diputados. Particularmente, desde 2006, con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se comenzó con la estructuración de la Gestión para Resultados (GpR) y el Presupuesto basado en Resultados (PbR), los cuales buscan la eficiencia en la asignación de recursos, con el propósito de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto, promover la rendición de cuentas y la transparencia.

Al respecto, se están haciendo esfuerzos, a fin de que un mayor número de funcionarios que laboran -principalmente, en las áreas de planeación, presupuesto y evaluación- lo conozcan, lo apliquen o, en su caso, mejoren su implementación.

Tema 1. Hacia la elaboración del Presupuesto basado en Resultados en México.

En México, los esfuerzos en favor de la modernización de la Administración Pública Federal (APF) se remontan a los años setenta. Retomaremos, para el tema que nos ocupa, a partir del periodo 1994-2000, cuando se dieron pasos decisivos en torno a la integración de una política pública en la materia, con la promulgación del Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP), el cual impulsó la simplificación administrativa y la adecuación del marco normativo, propició la creación de un sistema de licitaciones gubernamentales vía Internet y la reestructuración del sector paraestatal (Vega, 2008).

Por otro lado, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 1995-2000 planteó los principales lineamientos para fortalecer la inversión y el desarrollo económico y social, e incorporó elementos relativos a incrementar la eficiencia de la inversión pública. Este Programa sirvió como un marco de referencia en la toma de decisiones, a efecto de que los recursos destinados a las prioridades nacionales se aplicaran con la mayor eficiencia posible.

En 1996, se dio un cambio de enfoque con la implementación al establecimiento de modificaciones a las clasificaciones presupuestarias, y mejoras en la medición del ejercicio del gasto público mediante la incorporación de técnicas modernas de gestión como son la planeación estratégica, el establecimiento de indicadores de desempeño y la administración por objetivos (SHCP, 2016).

Por otro lado, en 1998, se materializó una reforma presupuestaria donde destacan dos innovaciones: un replanteamiento integral de la estructura programática, la Nueva Estructura Programática (NEP); y la introducción de indicadores estratégicos para evaluar y monitorear los programas y las principales actividades gubernamentales (González Arreola, a. et.al., 2008). Esto con el propósito de promover una administración enfocada a los resultados, dejando atrás la rigidez de los procedimientos administrativos como uno de los instrumentos del control presupuestario.

Fue durante la década de los 2000 cuando cobró fuerza la introducción del PbR con la instrumentación de un conjunto de reformas legales y ordenamientos administrativos secundarios que alcanzaron su punto culminante con la reforma hacendaria impulsada por el Ejecutivo Federal a finales de 2007. En ese año, la SHCP comenzó a impulsar un cambio integral en la Administración Pública Federal, a fin de orientar a resultados el ejercicio de los recursos públicos con la implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), del cual se establecieron sus respectivas disposiciones en 2008.

La puesta en práctica, permitió establecer los mecanismos para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios, incluyó como pilares fundamentales el seguimiento a indicadores y sus evaluaciones, elementos que en su momento permitieron contar con información sistemática para analizar

y evaluar objetivamente el ejercicio de los recursos en la consecución de los objetivos planteados, así como fortalecer la disponibilidad de la información en las distintas etapas del ciclo presupuestario.

En el sexenio 2000-2006, destaca el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA), dónde se plantearon cuatro retos para un gobierno eficaz, eficiente, transparente e innovador: calidad e innovación gubernamentales; control, evaluación y transparencia de la gestión pública; sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno; y servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad (Vega, 2008). Estos cuatro retos se representan gráficamente en la *figura 4.1*.

Figura 4.1. Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA).



Fuente: elaboración propia con base en Vega, S. (2008).

Asimismo, el gobierno mexicano definió una Agenda de Buen Gobierno (ABG), que buscaba implementar una nueva visión acerca de la gestión gubernamental, para lo cual se establecieron seis ejes: gobierno honesto y transparente, gobierno profesional, gobierno de calidad, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria y gobierno que cueste menos (ver *figura 4.2*).

A partir del 2002 se entrega al Congreso, el Presupuesto de Gastos Fiscales y se elabora el Informe sobre el Avance de la Gestión Financiera; como complemento a la publicación anual de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. A partir del 2007 se entregan a la Cámara de Diputados reportes trimestrales en donde se da a conocer la información sobre la situación económica, los ingresos, egresos y deuda..

Figura 4.2. Estrategias de la Agenda de Buen Gobierno (ABG).



Fuente: elaboración propia con base en Sánchez (2009).

La SHCP verifica periódicamente los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuesto de las dependencias y entidades. A partir de la información suministrada por el SED, se identifica la eficiencia, economía, calidad, pero sobre todo la eficacia con la cual la Administración Pública Federal ejerce los recursos públicos.

Por su parte, en 2006 se realizó un Plan de Acción para implantar el esquema PbR en la APF. Para la definición y seguimiento de los programas y proyectos, se comenzó a utilizar la Metodología del Marco Lógico (MML) cuyo propósito es brindar estructura al proceso de planeación, evaluación y comunicación de información esencial relativa a los programas y proyectos, basándose en la identificación y solución de problemas, organizando de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad.

Estas estrategias fueron sentando las bases para la sustitución gradual de una gestión que administra normas y procesos, hacia una gestión orientada a resultados. Durante el sexenio pasado, a partir de la publicación del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG) en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de septiembre de 2008; las instituciones de la APF dirigieron sus esfuerzos de mejora para contribuir al logro de los siguientes objetivos del PMG:

- 1) «Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.
- 2) Incrementar la efectividad de las instituciones.
- 3) Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.» (SFP, 2012, p.3).

Durante el actual sexenio, dentro de la Meta Nacional «México Próspero» del PND 2013-2018, en su estrategia 4.1.3, se establece la necesidad de promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades, Sus líneas de acción puntualizan (ver *figura 4.3*):

Figura 4.3. Ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios. Líneas de acción.



Fuente: elaboración propia con base en Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Presidencia, 2013).

Asimismo, en el PND 2013-2018 quedó establecida la estrategia transversal «Gobierno Cercano y Moderno», que tiene como objetivo atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos a través de herramientas institucionales, para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población. Es decir, se pretende implementar acciones de mejora y reorientar los recursos a aquellas actividades que generen mayores impactos positivos.

Lo anterior, dio origen al Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), el cual busca incrementar la eficacia gubernamental y estrechar su relación con la ciudadanía. Al ser un programa transversal, promueve que cada una de las dependencias y entidades de la administración pública contribuyan a la construcción de un gobierno abierto orientado a resultados. (Diario Oficial de la Federación, 2013). SFP. (2012). Manual de Operación del Módulo Institucional 2012.

El PGCM tiene cinco objetivos en los cuales concentra sus estrategias y acciones:

- Impulsar un gobierno abierto para fomentar la rendición de cuentas en la APF.
- Fortalecer el Presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado.
- Optimizar el uso de los recursos de la APF.
- Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.
- Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y el Conocimiento (ver *figura 4.4*).

Figura 4.4. Objetivos del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM).



Fuente: elaboración propia, (2017).

En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (PRONAFIDE), está establecido el objetivo sectorial 3 «Fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas», adoptando estrategias eficaces para administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a la consecución de resultados. Dichas estrategias consisten en la consolidación de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y un Presupuesto basado en Resultados (PbR); modernizar el sistema de contabilidad gubernamental; moderar el gasto en servicios personales y la contención de erogaciones correspondientes a gastos de operación (SHCP, 2013).

Entre los aportes relevantes que se pueden extraer de la experiencia de México, están los siguientes:

- Para la adopción del nuevo enfoque, se considera esencial el manejo integral de la composición del Estado, en cuyo marco, las reformas presupuestarias ofrecieron oportunidades únicas para introducir, fortalecer o ampliar el alcance de las prácticas de seguimiento y evaluación en el gobierno; sin embargo, se debe procurar una clara definición de funciones y responsabilidades de las principales partes interesadas, porque en el tiempo, los costos podrían superar los beneficios.
- La introducción de prácticas de seguimiento y evaluación, así como las herramientas para llevarlas a cabo, deben responder tanto a las políticas, como a los requisitos técnicos. Cabe mencionar que la evaluación en México fue una respuesta, y una consecuencia de la transición política a la democracia; en concreto, a una exigencia cada vez mayor de rendición de cuentas del gobierno. La línea de fondo, a este respecto, es que la aplicación del seguimiento y

evaluación no sólo es cuestión que debe ser resuelta por el Poder Ejecutivo. Tanto el Congreso de la Unión como los diferentes actores políticos juegan un papel crucial; este proceso ha de ser verdaderamente internalizado por el gobierno en su conjunto. Para la implementación de las evaluaciones, el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP y el CONEVAL emiten anualmente el Programa Anual de Evaluación (PAE), donde se establecen las evaluaciones y los tipos de evaluaciones que se aplicarán a los programas federales y el cronograma de ejecución de los mismos (SHCP-CONEVAL, 2017).

- Los arreglos institucionales para fomentar la demanda de evaluación podrían ser útiles. El caso de México muestra que las medidas proactivas para integrar la información en la toma de decisiones y los procesos de rendición de cuentas, son con el fin de mejorar la coordinación y garantizar la adecuada difusión de la información del desempeño.
- La implementación del SED ha contribuido a la modernización del gobierno generando una gran variedad de mejoras, que han modificado los mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia, la planificación y la presupuestación; pero, sobre todo, la profesionalización del servicio público.

Aun con estos avances significativos, el uso sistemático de los resultados de la evaluación, la señal más clara y más potente de éxito de institucionalización, es todavía un reto. El gobierno debe ser un facilitador del desarrollo social y humano y no un inhibidor; debe promover la competitividad, la inversión y el empleo, y no generar obstáculos al desarrollo nacional.

La forma de propiciar lo anterior es haciendo uso de todas las herramientas e instrumentos disponibles en los ámbitos nacional e internacional, y aplicarlos a nuestra realidad con creatividad, compromiso e innovación.

Tema 2. Técnicas de presupuestación.

La elaboración de presupuestos es una práctica generalizada¹ cuyo propósito es asignar de forma eficiente los recursos; por ello, se han desarrollado técnicas presupuestarias que toman como base distintos factores, a fin de lograr su objetivo, dando origen a cuatro tipos de presupuesto. Estos no deben ser vistos por separado, puesto que no se excluyen entre sí, más bien se deben concebir como complementarios ya que cada uno busca elevar la calidad del gasto, priorizando determinados programas sociales.

Resulta relevante destacar que en los cuatro tipos de presupuestación se puede aplicar el PbR; lo que significa, que el PbR no es una clasificación adicional, sino más bien un componente de cada uno de ellos. En la *tabla 4.1* se muestran los cuatro tipos de presupuesto con base en Pyhrr (1977) y del Río (2000).

¹ Es generalizada porque aplica tanto al sector privado, como al sector público.

Tabla 4.1.
Tipos de presupuesto

<p>1 Presupuesto rígido.</p>	<p>El presupuesto rígido o fijo consiste en la preparación de un presupuesto para un determinado volumen estimado de actividad no realizándose ningún tipo de ajuste cuando la actividad real difiere de la estimada.</p> <p>Este tipo de presupuestación es factible de aplicar sólo en aquellas actividades que no están sujetas a grandes fluctuaciones o variaciones que generen impactos importantes en el presupuesto. Es decir, su comportamiento debe ser bastante previsible y predecible.</p>
<p>2 Presupuesto flexible.</p>	<p>En realidad, no se trata de un solo presupuesto, ya que requiere la elaboración de un conjunto de planes presupuestarios alternativos que se corresponden con los diferentes niveles de actividad previstos. Uno de los factores fundamentales de este tipo de presupuesto, son los costos. En efecto, la evolución de los costos fijos y variables impactan las actividades, los costos fijos no sufren variaciones, en cambio las variables, como su nombre lo dice, es el elemento base del presupuesto flexible.</p>
<p>3 Presupuesto base cero.</p>	<p>El Presupuesto base Cero es el proceso de realizar un presupuesto basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores. Esta técnica parte del supuesto que una determinada actividad puede ser eliminada aun cuando esté desarrollándose desde hace mucho tiempo, si no justifica su beneficio. Esto parte del principio de que toda actividad debe estar sometida al análisis costo-beneficio.</p>
<p>4 Presupuesto por programas.</p>	<p>Es un sistema presupuestario integrado consistente en la proyección anual de los planes a mediano plazo. Combina la teoría de sistemas, con el análisis costo-beneficio, especificando los programas que deben emprenderse con base en el cumplimiento máximo de los objetivos fijados, y el grado de alcance que se obtiene de los mismos.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Pyhrr (1977) y Del Río (2000).

México, de acuerdo con la Nueva Estructura Programática cuenta con un presupuesto por programa que se vinculan de manera directa con la planeación nacional; y es en la LFPRH en el artículo 29 donde se confiere a la SHCP la atribución para definir las disposiciones generales, techos y plazos para la programación y la presupuestación.

Tema 3. Presupuesto por programas.

El presupuesto por programas es una técnica presupuestaria que pone especial atención a las actividades que se realizan, más que a los bienes y servicios que se adquieren. Contiene un conjunto armónico de programas, proyectos y metas que se deben realizar a corto plazo, y permite la racionalización en el uso de recursos al determinar objetivos y metas. Asimismo, identifica responsables del programa y establece las acciones concretas para obtener los fines deseados.



EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Según la División Fiscal de las Naciones Unidas, el presupuesto por programas es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas y casos tramitados (Martner, 1967).

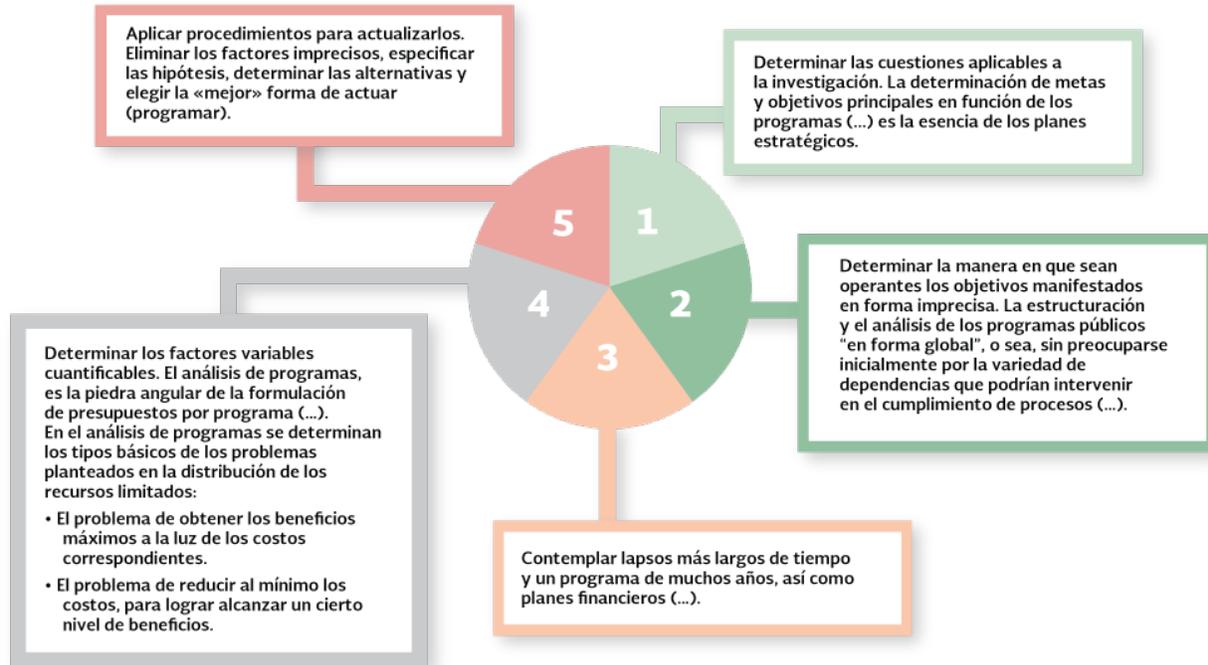
De acuerdo a Del Río (2000) el presupuesto por programas es un conjunto de técnicas y procedimientos que, sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con este tipo de presupuesto son:

- Contar con el proceso administrativo estructurado de forma jerárquica por funciones y programas de operación e inversión.
- Mantener el control interno, a fin de realizar evaluaciones que permitan conocer la eficiencia del proceso.

A decir de Walter (1974), hay cinco elementos que componen el presupuesto por programas (ver *figura 4.5*):

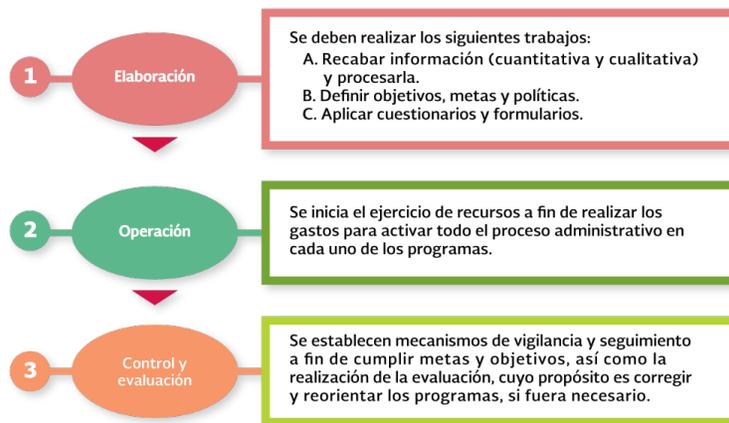
Figura 4.5. Elementos que componen el presupuesto por programas.



Fuente: elaboración propia con base en Walter, S. (1974).

La construcción del presupuesto, independientemente de la técnica que se utilice, implica tres etapas:

Figura 4.6. Etapas de la construcción del presupuesto.



Fuente: elaboración propia con base en Walter (1974).

REINGENIERÍA DEL GASTO 2016.

En este contexto, hacia 2015 se realizó una Reingeniería del Gasto Público bajo una perspectiva de Presupuesto base Cero, debido a que en el primer semestre de dicho año se observó un mayor dinamismo del consumo, un comportamiento favorable de los servicios y un crecimiento económico positivo; sin embargo, hubo también un entorno macroeconómico internacional complejo, derivado de factores externos que afectaron las finanzas públicas, lo cual se vio reflejado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (SHCP, 2016).

Esta reingeniería, cuyo principal objeto fue romper con inercias de gasto generadas en un contexto de altos ingresos petroleros, se construyó con base en cuatro ejes con alcances específicos y un eje de alcance transversal, mismos que se pueden observar en la *figura 4.7* y que más adelante se describen a detalle:

Figura 4.7. Reingeniería del gasto público (2015).



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2016).

Eje 1. Revisión profunda de los programas presupuestarios (Pp) que conforman la Estructura Programática. Su objetivo es identificar, a partir de la información del SED, las complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances de los Pp para realizar fusiones, re-sectorizaciones y, en su caso, eliminaciones que se vieron reflejadas en la Estructura Programática empleada en el PPEF 2016 (cabe señalar que el PPEF para 2017 dio continuidad a estas acciones).

Asimismo, para la priorización de los Pp se tomó en consideración, entre otros elementos, los siguientes:

- Los documentos con las Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2016 y 2017, ambos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), señalan, entre otros aspectos, la priorización de los Pp que contribuyen a la disminución de las carencias que conforman la medición multidimensional de la pobreza, así como de aquellos que contribuyen al acceso efectivo a los derechos sociales.
- Las prioridades de política pública del Gobierno de la República en materia de Seguridad Nacional, Educación Superior, Desarrollo Científico y Tecnológico, Cultura, Desarrollo Económico, entre otras.

Eje 2. Análisis de los servicios personales y estructuras orgánicas que permitiera una contención en el gasto de este rubro (relativo a las remuneraciones –sueldos, salarios, honorarios, prestaciones, gastos de seguridad social, etc.— de los servidores públicos) a partir de, entre otras estrategias:

- La centralización en las dependencias coordinadoras de sector de áreas y funciones equivalentes o similares de planeación, evaluación y vinculación; de oficialía mayor; de comunicación social; de relaciones internacionales, y del órgano interno de control.
- La reestructuración de las áreas al interior de las dependencias y entidades de la APF, con el fin de contar con una estructura organizacional más eficiente.

Eje 3. Análisis de los gastos relacionados con la operación de las distintas dependencias y entidades, a fin de optimizar la asignación de recursos destinados a este rubro, así como permitir su reducción de manera consistente y sostenida sin afectar los niveles de operación de los programas a cargo de las dependencias y entidades.

Eje 4. Mejora de la asignación de recursos destinados a los programas y proyectos de inversión (PPI), con la finalidad de que se lleven a cabo aquellos con la mayor rentabilidad social y potencial de incidencia en el crecimiento económico, y que de esta manera contribuyan a las estrategias planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y en los programas especiales que de él emanan, tales como el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018.

Eje transversal. Corresponde a la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, indispensables para garantizar el acceso efectivo al derecho de la ciudadanía a conocer de manera puntual y clara en qué se gastan los recursos públicos, y ofrecerle los mecanismos de contraloría social efectiva que la conviertan en copartícipe de las políticas que para su beneficio implementa el Estado mexicano.

Tema 4. Disposiciones normativas.

Una vez que se han revisado las técnicas para realizar el presupuesto y la base sobre la cual se implementa el PbR; corresponde en este apartado examinar las diferentes disposiciones normativas en México para la implementación del PbR en la administración pública, para posteriormente revisar cómo se lleva a cabo el ciclo presupuestario.

La normatividad es fundamental porque va marcando los pasos, las actividades, las acciones, las tareas y los límites, entre otros factores, que van a regular a lo largo de todo el proceso de elaboración de Presupuesto basado en Resultados.

El propósito de la transformación integral de la Hacienda Pública, fue el punto de partida para poner en práctica una diferente forma en que se gastan los recursos públicos en México, lo cual pondrá a nuestro país en sintonía con las mejores prácticas internacionales en materia de presupuesto y de fiscalización (Calderón, 2008).

La reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización de 2008, contempló las siguientes acciones establecidas en diferentes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- **Presupuesto basado en Resultados:** los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos económicos, a través de instancias técnicas que establezcan, para propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en términos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (art. 134).
- **Fortalecimiento de la fiscalización:** la cuenta pública se sujetará a disposiciones que darán mayor certeza jurídica y oportunidad en su revisión, así como se fortalecen las atribuciones de los órganos de fiscalización federal y locales (arts. 74, fracción VI; 79; 116 y 122).
- **Armonización de la contabilidad gubernamental:** el Congreso expediría una ley que establezca los criterios y lineamientos a los que se deberá sujetar la contabilidad gubernamental de los 3 órdenes de gobierno y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial (art. 73, fracción XXVIII). Con base en ello, el 31 de diciembre de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- **Erogaciones plurianuales para inversión:** Se podrán aprobar a nivel federal erogaciones que abarquen más de un ejercicio para los proyectos de inversión que se definan en el PEF (art. 74, fracción IV).

Las etapas presupuestales están regidas por la normatividad descrita en la *figura 4.8*:

Figura 4.8. Marco normativo de las etapas presupuestales.



Fuente: elaboración propia, (2017).

PbR-SED EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

El Gasto Federalizado hace referencia a los recursos públicos federales transferidos a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a través de participaciones, Fondos de Aportaciones Federales, subsidios o convenios².

² Para conocer con mayor detalle los distintos tipos de recursos públicos federales transferidos, se recomienda la consulta del Glosario. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>

Ahora bien, la normatividad asociada al Gasto Federalizado está contenida en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 134).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (art. 85, 86 y 110).
- Ley de Coordinación Fiscal (Capítulo V).
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (arts. 68 al 78 y artículos 80 al 83).

A través de reformas hechas a los anteriores ordenamientos, se consolidan las acciones para la instrumentación del PbR y el SED en los tres órdenes de gobierno, para la realización de inversiones plurianuales, para brindar transparencia a los indicadores de desempeño relacionados con el gasto público; para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, así como a los órganos técnicos de fiscalización de los Congresos locales y para armonizar la contabilidad gubernamental³.

La modificación del Artículo 134 constitucional en 2016, estableció los criterios que se deben aplicar sobre los recursos por los tres órdenes de gobierno; definiéndose de la siguiente manera:

«Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.»

A partir de lo anterior, tanto el gobierno federal, como los gobiernos estatales, deben contar con instancias técnicas de evaluación independientes de los propios órganos de fiscalización, lo mismo que de aquellos que ejecutan los programas y los recursos públicos.

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 85 dispone que para poder transferir los recursos públicos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación hacia las entidades federativas y, a su vez a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (*sic*), estos deberán sujetarse a lo siguiente:

- Que los recursos federales ejercidos por las entidades federativas, los municipios, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal [*sic*], así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público local serán evaluados conforme a lo establecido en el Artículo 110 de dicha Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes.
- Las entidades federativas deben enviar al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos, y mediante el sistema de información establecido para tal fin por medio de la SHCP, los informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les fueron transferidos.

3 Para mayor información, se sugiere a los participantes revisar los antecedentes acerca de la «Implantación del PbR-SED en las Entidades Federativas». Recuperado de: <http://www.clear-la.cide.edu/sites/default/files/Presentaci%C3%B3n%20Agust%C3%ADn%20Caso%203%20sep%202012.pdf>

Adicionalmente a la normatividad anterior, son importantes la «Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas»⁴; los «Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico»⁵, así como los «Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y de operación de los recursos del Ramo General 33»⁶.

Tema 5. El ciclo presupuestario.

El ciclo presupuestario sirve para que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas. Consta de siete etapas que se desarrollan durante el ejercicio fiscal, mismas que se describen en la *figura 4.9*.

Figura 4.9. El ciclo presupuestario.



Fuente: elaboración propia, (2017).

A continuación se explican cada una de las 7 etapas del ciclo presupuestario, que se presentan en la *figura 4.9*:

4 Documento Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294474&fecha=04/04/2013.

5 Documento Recuperado de: http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_15_002.pdf

6 Documento Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297066&fecha=25/04/2013.

1. PLANEACIÓN.

Si bien ya se abordó ampliamente el tema de la planeación a lo largo de esta unidad, cabe destacar que en ésta se basan todos los programas presupuestarios, permitiendo así que tengan coherencia y no se desvíen de los grandes objetivos nacionales. Para lograrlo, resulta necesario alinear los objetivos y metas de cada programa presupuestario con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas derivados del mismo (transversal, sectorial, especial, institucional y regional).

En esta etapa es importante considerar la situación económica internacional y del país, para tomar decisiones y conocer los posibles riesgos para la estabilidad y el crecimiento económico, tales como: precio del barril de petróleo, el tipo de cambio del dólar, la inflación, la tasa de interés internacional y el crecimiento de la economía de Estados Unidos.

2. PROGRAMACIÓN.

Los recursos públicos siempre son limitados y deben administrarse correctamente para atender las necesidades de un país. Durante la programación se definen los programas presupuestarios que tendrán a cargo las dependencias y entidades, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos.

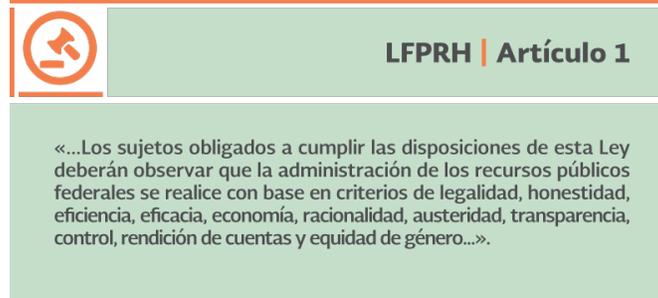
Esta etapa inicia con la formulación de la Iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, cuando el Poder Ejecutivo envía el Paquete Económico al Congreso de la Unión, a más tardar, el 8 de septiembre para su discusión y aprobación. A su vez, la Cámara de Diputados tiene hasta el 15 de noviembre para aprobarlo conforme a lo señalado en la fracción IV del artículo 74 de la CPEUM.

3. PRESUPUESTACIÓN.

Con base en la estimación de crecimiento de la economía, se calculan los ingresos en la Ley de Ingresos de la Federación, es decir, los recursos para financiar el gasto público. Por su parte, para determinar el destino de los recursos, el Gobierno Federal elabora el Presupuesto de Egresos de la Federación en donde se describe la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales. En otras palabras, tal como se vio anteriormente, en ésta etapa se realiza el presupuesto anual que refleja las necesidades más importantes del país: educación, salud, vivienda, seguridad pública, obras públicas, etc.

4. EJERCICIO Y CONTROL.

La LFPRH establece en el artículo 1, lo siguiente:



Una vez que es aprobado el Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejercer los recursos que les fueron asignados conforme al calendario determinado para ello. De esta manera, el presupuesto se ejerce en el período comprendido entre el 1ro. de enero y el 31 de diciembre del año fiscal, de acuerdo con la planeación previamente realizada, con base en la cual, al cierre del ciclo de gasto, se evalúan los resultados obtenidos.

Por su parte, el control no se refiere a ejercer el gasto de manera arbitraria, sino al logro de resultados, así como a promover un ejercicio de los recursos eficiente.

5. SEGUIMIENTO.

En su artículo 2, fracción LI, la LFPRH define al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como «... el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos».

Gracias al SED, es posible tener un seguimiento puntual del avance en los objetivos de cada entidad y dependencia. Con ello se asegura que el ejercicio de los recursos ocurra de manera efectiva para lograr los objetivos establecidos, es decir, contar con un Presupuesto basado en Resultados.

6. EVALUACIÓN.

Como parte del SED, la evaluación es el análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas y los programas, con el fin de determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados,

impacto y sostenibilidad. Con la finalidad de que las evaluaciones sean objetivas, éstas son realizadas por evaluadores externos expertos en la materia.

Para que los hallazgos de las evaluaciones incidan en la mejora de los programas, las instituciones públicas establecen compromisos a través de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), que son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados por el evaluador externo y que pueden ser atendidas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Por tanto, la importancia de la evaluación radica en que los resultados que arroja, son la base para la operación del PbR.

7. RENDICIÓN DE CUENTAS.

Esta última etapa consta de dos elementos:

- Dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos.
- Corregir deficiencias y aplicar sanciones durante y después de la ejecución de los recursos para orientarlos a donde generen un mayor impacto para los ciudadanos.

En la *figura 4.10* se muestran los involucrados en cada una de las etapas del ciclo:

Figura 4.10. Actores involucrados en el ciclo presupuestario.



Fuente: elaboración propia con base en Transparencia presupuestaria/ Observatorio del gasto (2017). Glosario.

Tema 6. Estructura programática del Presupuesto Federal en México.

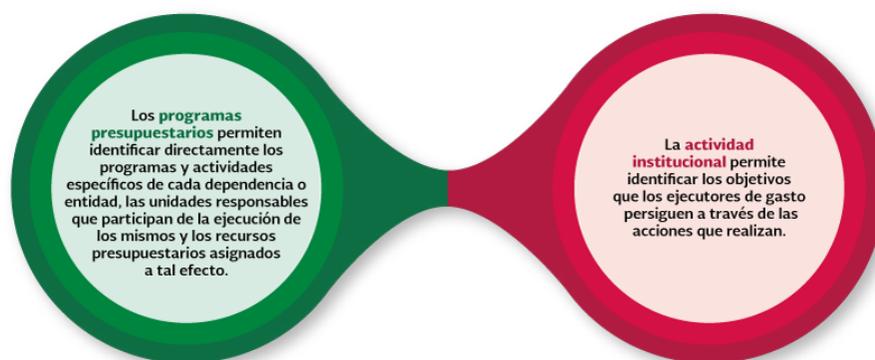
La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) define a la estructura programática en su artículo 2, fracción XXII como «el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos».

Asimismo, el artículo 27 de dicha Ley, establece que «la estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales (...) La estructura programática deberá ser sencilla y facilitar el examen del Presupuesto y sólo sufrirá modificaciones cuando éstas tengan el objetivo de fortalecer dichos principios, en los términos de las disposiciones aplicables». Ahí mismo se señala que los elementos mínimos que debe contener son:

- Las **categorías**, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa.
- Los **elementos**, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales.
- Las **acciones** que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

Cabe mencionar que desde 2008, en la integración del Proyecto de PEF, se establecieron las directrices generales que permitieron lograr la implantación del SED y avanzar hacia el PbR. De acuerdo con el Manual de Programación y Presupuesto (2008), entre las acciones a desarrollar para este propósito, destacan la vinculación de los programas presupuestarios de las dependencias y entidades con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y sus programas, la elaboración para los programas presupuestarios de la Matriz de indicadores para resultados bajo la Metodología de marco lógico, y la adopción de mejoras cualitativas en la estructura programática para hacerla más propicia para la medición de resultados. Así se buscó fortalecer la vinculación de la planificación nacional con las actividades y programas específicos que se ejecuta.

Figura 4.11. Vinculación de los programas presupuestarios y la actividad institucional.



Fuente: elaboración propia con base en Pérez-Jácome (2012).

PRESUPUESTO CIUDADANO.

Al ser el Presupuesto de Egresos de la Federación el documento de política pública más importante de un país, puesto que allí se expresan las prioridades por ser atendidas con los recursos públicos, a partir del año 2012 en México se ha dado a conocer el denominado «Presupuesto Ciudadano», iniciativa del Gobierno Federal para que la ciudadanía conozca, de manera clara y transparente, cómo se usa y a qué se destinan los recursos. El Presupuesto Ciudadano explica, de forma sencilla, el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, su contenido y los criterios utilizados por las diferentes instancias para decidir el destino de los recursos públicos, así como su importancia para el buen funcionamiento y desarrollo del país.

En este sentido, y haciendo eco del diagnóstico realizado a través de los diferentes foros de trabajo que acompañaron la integración del PND 2013-2018, el Presupuesto Ciudadano tiene como consigna principal destacar que los recursos públicos son de todos los mexicanos; porque provienen de los ingresos que se obtienen por la explotación de los recursos naturales del país, de los impuestos que la sociedad paga al gobierno, la prestación de bienes y servicios de las dependencias, organismos públicos y empresas paraestatales, cuotas de seguridad social y el endeudamiento; los que constituye propiamente la Ley de Ingresos de la Federación de cada ejercicio fiscal (SHCP. Presupuesto Ciudadano (2013). Recuperado de: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto#Como_se_aprobo_el_gasto).

MODALIDADES DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (Pp).

Los programas presupuestarios constituyen la categoría programática que permite organizar las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal, para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable.

La clasificación de los programas presupuestarios aparece publicada en el Manual de Programación y Presupuesto de cada ejercicio fiscal, el cual es desarrollado por la SHCP.

Existen dos clasificaciones del gasto dentro de las cuales están encuadrados los programas de acuerdo al grupo que corresponden y su modalidad⁷.

1) Gasto programable.

Dentro de este rubro se clasifican según su modalidad, de acuerdo a la siguiente tabla:

A. Programas Federales.

Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios

Sujetos a Reglas de Operación	S
Otros subsidios	U

Desempeño de las funciones.

Prestación de servicios públicos	E
Provisión de bienes públicos	B
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P
Promoción y fomento	F
Regulación y supervisión	G
Funciones de las Fuerzas Armadas	A
Específicos	R
Proyectos de inversión	K

⁷ SHCP (2017). Información tomada del Anexo 2. Clasificación de Programas Presupuestarios, del Manual de Programación y Presupuesto 2017. Recuperado de: http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/manual_de_programacion_y_presupuesto_2017.pdf y en http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/anexo2_manual_pyp_2016.pdf.

Administrativos y apoyo.

Apoyo al proceso presupuestario y para mejora	M
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	O
Operaciones ajenas	W

Compromisos del Gobierno Federal.

Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	L
Desastres naturales	N

Obligaciones del Gobierno Federal.

Pensiones y jubilaciones	J
Aportaciones a la seguridad social	T
Aportaciones a fondos de estabilización	Y
Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones	Z

B. Programas Gasto Federalizado.

Gasto Federalizado.

Gasto Federalizado (Fondos de Aportaciones Federales)	I
---	---

Cabe resaltar que algunos programas presupuestarios de modalidades distintas a la «I», también transfieren recursos a las entidades federativas y municipios por medio de subsidios y/o convenios.

2) Gasto no programable.

Éstos se clasifican en 3:

C. Participaciones a entidades federativas y municipios.

D. Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca.

H. Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).

Para mayor detalle, se sugiere revisar el Anexo. Programas Federales y Programas de Gasto Federalizado según su modalidad.

PROGRAMAS SOCIALES.

Una de las tareas del Estado Mexicano es la resolución de los grandes problemas sociales y económicos que todavía aquejan al país.

En los términos del artículo 13 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) «la planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo». Si bien el SED es coordinado por la SHCP, cabe mencionar que es el CONEVAL el encargado de evaluar los programas sociales en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social. Por otro lado, aquellos programas que no entran en dicha clasificación quedan a cargo de la propia dependencia o entidad pública.

En este sentido, la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir cuando menos las siguientes cinco vertientes de acuerdo con el artículo 14 de la referida ley (ver figura 4.12):

Figura 4.12. Vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social.



Fuente: elaboración propia con base en LGDS, (2016).

Es así como los programas y acciones federales de desarrollo social son concebidos con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la LGDS.

De acuerdo con el «Inventario CONEVAL⁸», la integración de los programas y acciones federales para el desarrollo social considera las siguientes definiciones:

Programas y Acciones.

- Los programas presupuestarios de modalidad «S» (sujetos a Reglas de Operación) o «U» (Otros Subsidios) se consideran **programas sociales**.
- Los programas presupuestarios de modalidad «E» (Prestación de Servicios Públicos) o «B» (Provisión de Bienes Públicos) se consideran **acciones sociales**.

Federales.

- Son responsabilidad de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

Desarrollo Social.

- Están alineados con alguno de los Derechos Sociales o con la Dimensión de Bienestar Económico.

Tema 7. Apuntes sobre la experiencia internacional y el caso de México.

La comunidad internacional reconoce que el presupuesto es un determinante crucial para cumplir con los objetivos de las políticas públicas (Rodríguez, 2015); mismas que son requisito importante para el buen funcionamiento de un gobierno que tenga disciplina fiscal y promueva la asignación eficiente de recursos, a fin de garantizar que los servicios lleguen a la población de manera eficiente, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Se han explorado los asuntos de política económica detrás de la implementación del PbR, enfocándose en los principios de presupuesto basado en desempeño, sus fundamentos institucionales, la producción de información y el uso de esta información en la toma de decisiones.

Desde la fuerte expansión de las funciones del Estado, a la prestación masiva de servicios públicos, se ha buscado relacionar presupuesto y resultados (Marcel, 2008);

8 Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social Nota Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Informes/ArchivosSIPF/Nota_Metodologica.pdf.

intención que se ha reflejado en diversas técnicas a través del tiempo (presupuesto por programas, Presupuesto base Cero, gestión por objetivos).

Sin duda alguna, la actual motivación para consolidar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) es la búsqueda de la eficiencia en la asignación y en el resultado de la aplicación de recursos públicos; cualquier gobierno en el mundo, que pretenda buscar una mejora en el desarrollo y progreso de sus habitantes, lograr innovaciones, calidad en sus procesos y servicios, así como una adecuada asignación, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos, forzosamente debe instaurar un proceso efectivo de planeación.

Este enfoque ha sido utilizado en las últimas décadas en distintos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Desde el año 2000, más del 75% por ciento de los países miembros de la OCDE reportaban utilizar información sobre desempeño en los procesos de presupuestación.

Entre los países con mayor experiencia, se pueden mencionar al Reino Unido, con la introducción desde 1982 de la Iniciativa de Gestión Financiera (*Financial Managment Initiative*), los Sigüientes Pasos (*Next Steps*) en 1998 y el *Resource Accounting and Budgeting* en 1997, así como Nueva Zelanda, con la introducción (1984) de un sistema de relaciones intra-gubernamentales, que consiste en contratos de servicios (*purchase agreements*), suscritos entre los ministros y los órganos ejecutores dotados de autonomía administrativa, conteniendo términos de referencia expresados en indicadores de resultados (Arellano, D., Gil, J., Ramírez, J. y Rojano, A., 2000 y BM, 2008).

Posteriormente, en 1993, en Estados Unidos se aprobó la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and Results Act*), que procura la instalación de un sistema presupuestario basado en el desempeño y en la flexibilidad gerencial, el cual concluye con un proceso de informe programático que se entrega al Congreso para apoyar la discusión presupuestal (ILPES-CEPAL, 2003).

De manera general, en los países desarrollados que han instrumentado el PbR se han observado los siguientes aprendizajes (ver *figura 4.13*):

Marc Robinson (2015), también destaca aspectos generales que han derivado de experiencias de países como Francia y Australia, donde sobresalen aspectos en la instrumentación de un PbR como: las complicaciones en la implementación del diseño donde a veces el entramado burocrático de cada país, sus tramos de gestión y de control, complican el desarrollo; los resultados de las evaluaciones en muchas ocasiones no refleja las necesidades de mejora que se deben seguir para el desempeño de los programas públicos, en parte debido a que la valoración no debe provenir estrictamente del seguimiento de indicadores; debe asegurarse el uso y disposición de información de los programas públicos para la toma de decisiones; hay que tomar en cuenta el establecimiento de una programación realista para el logro de resultados, y finalmente, se debe considerar un balance adecuado de responsabilidades en el ejercicio del gasto (Robinson 2015).

Figura 4.13. Aprendizajes de la instrumentación del PbR.



Fuente: elaboración propia, (2017).

En años más recientes se han presentado esfuerzos similares en países latinoamericanos, además de México, como Brasil, Colombia y Chile. Este último constituye uno de los referentes más importantes a nivel latinoamericano y mundial (BM, BID y OCDE, 2006).

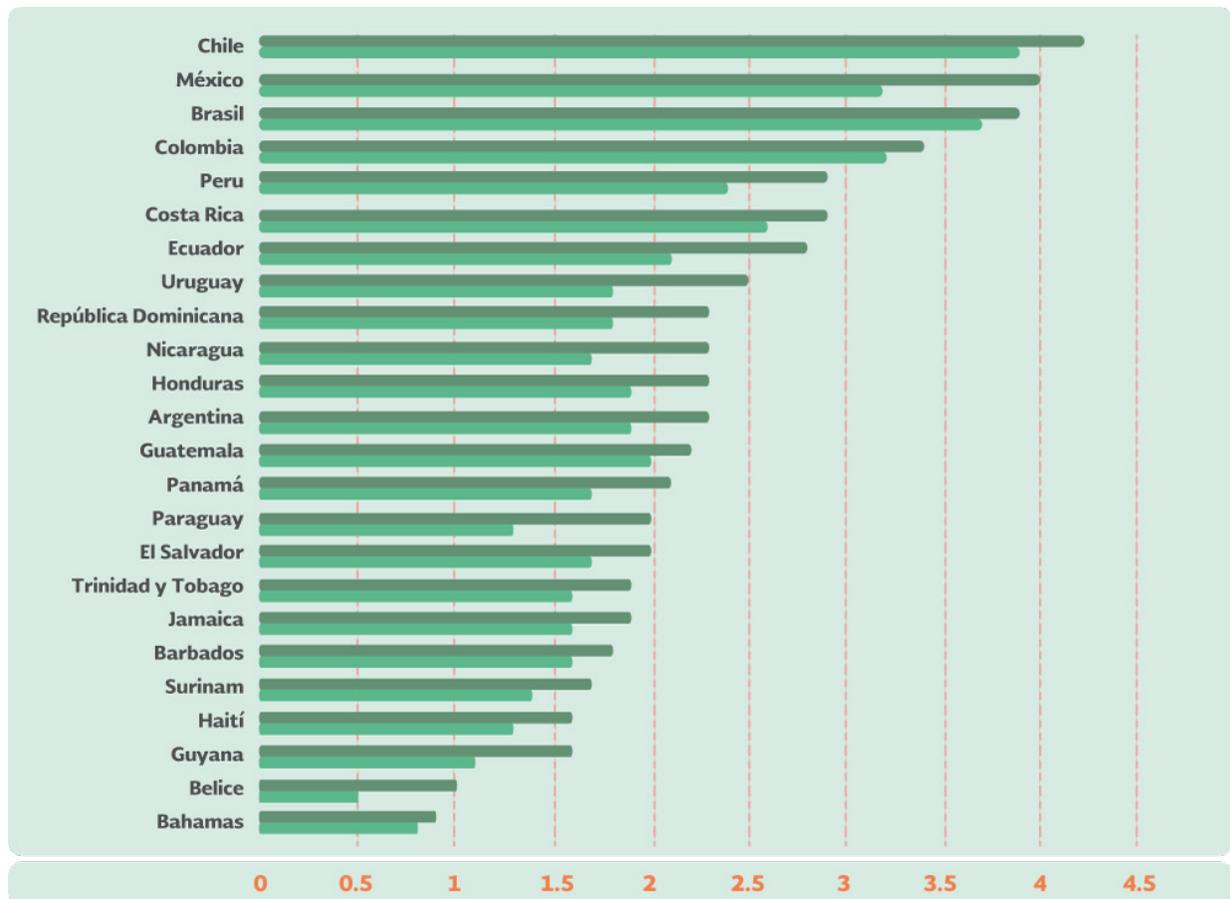
Como se ha visto, la implementación del PbR ha constituido un proceso de continuo en los últimos años a través de los cuales ha surgido al necesidad de avanzar progresivamente en el apuntalamiento de la estrategia de PbR, desde las primeras evaluaciones a los programas presupuestarios con reglas de operación (subsidios) que se plantearon desde el Presupuesto de Egresos de la Federación en 1999, hasta la publicación de la Ley de Desarrollo Social en 2003 a partir de la cual se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Es importante mencionar como el nuevo contexto institucional que ha orientado los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, así como la medición, rendición de cuentas y transparencia de los resultados, confluyó junto con el impulso de la reforma constitucional de mayo de 2008 donde, específicamente en el artículo 134, se reconoce la necesidad de que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y además se plantea la evaluación del ejercicio del gasto público en su conjunto, con lo cual se incluye a los programas de índole no social. Esto fue acompañado por las

reformas introducidas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo cual propició iniciativas federales como el PbR en 2006 y el Sistema de Evaluación del Desempeño, coordinado por la SHCP, en 2008. Se suman a éstas, la publicación de los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal en 2007 y la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en diciembre de 2008.

En el contexto de América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) generó un índice de Gestión para Resultados para los países de la región. Los países mejor evaluados han sido Brasil, Chile, Colombia y México, los cuales registraron los niveles más altos de desarrollo de sus capacidades para implementar la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), con puntajes de 3.0 o más, tanto en 2007 como en 2013. Hay 18 países en el nivel medio (entre 1.5 y 3.0 puntos) y 2 países con puntaje bajo, es decir, menos de 1.5 puntos. En la *figura 4.14* se puede observar el resultado del comparativo de la GpRD entre 2007 y 2013.

Figura 4.14. Índice de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, para los países de la región en 2007 y 2013.



Fuente: BID (2010) La gestión para resultados en el desarrollo.
 Recuperado de: <https://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=25160>

En dicho estudio, mediante la aplicación del índice general de GpRD del BID, se observó un avance de 2 sobre 5 en el 2007 hasta 2.4 en 2013. El área mejor evaluada en 2013 es la gestión pública financiera, con 2.9 puntos. Las más bajas son presupuesto por resultados, así como seguimiento y evaluación, ambas con 1.9 puntos (ver *tabla 4.2*).

Tabla 4.2.

Evolución de los pilares de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, entre 2007 y 2013.

EVOLUCIÓN DE LOS PILARES DE LA GPRD ENTRE 2007 Y 2013			
Pilar de la GpRD	2007	2013	Variación
Planificación orientada a resultados	2.3	2.8	0.5
Presupuesto por resultados	1.5	1.9	0.4
Gestión financiera pública	2.5	2.9	0.4
Gestión de programas y proyectos	1.9	2.3	0.4
Seguimiento y evaluación	1.6	1.9	0.3
Índice general de GpRD	2.0	2.4	0.4

Fuente: elaboración propia con base en BID (2015).

En la *tabla 4.3* se aprecia la clasificación de los países de la región según su grado de avance en el índice GpRD.

Por otro lado, a nivel nacional, la SHCP, en coordinación con las 32 entidades federativas y una muestra de 62 municipios y dos demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, genera un «Informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.» Este diagnóstico deriva de la aplicación de 190 preguntas para entidades federativas y 186 para municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. De éstas, 141 son referentes al PbR-SED en entidades federativas y 137 para municipios y demarcaciones.

En la *figura 4.15* se muestra la gráfica con los más recientes resultados.

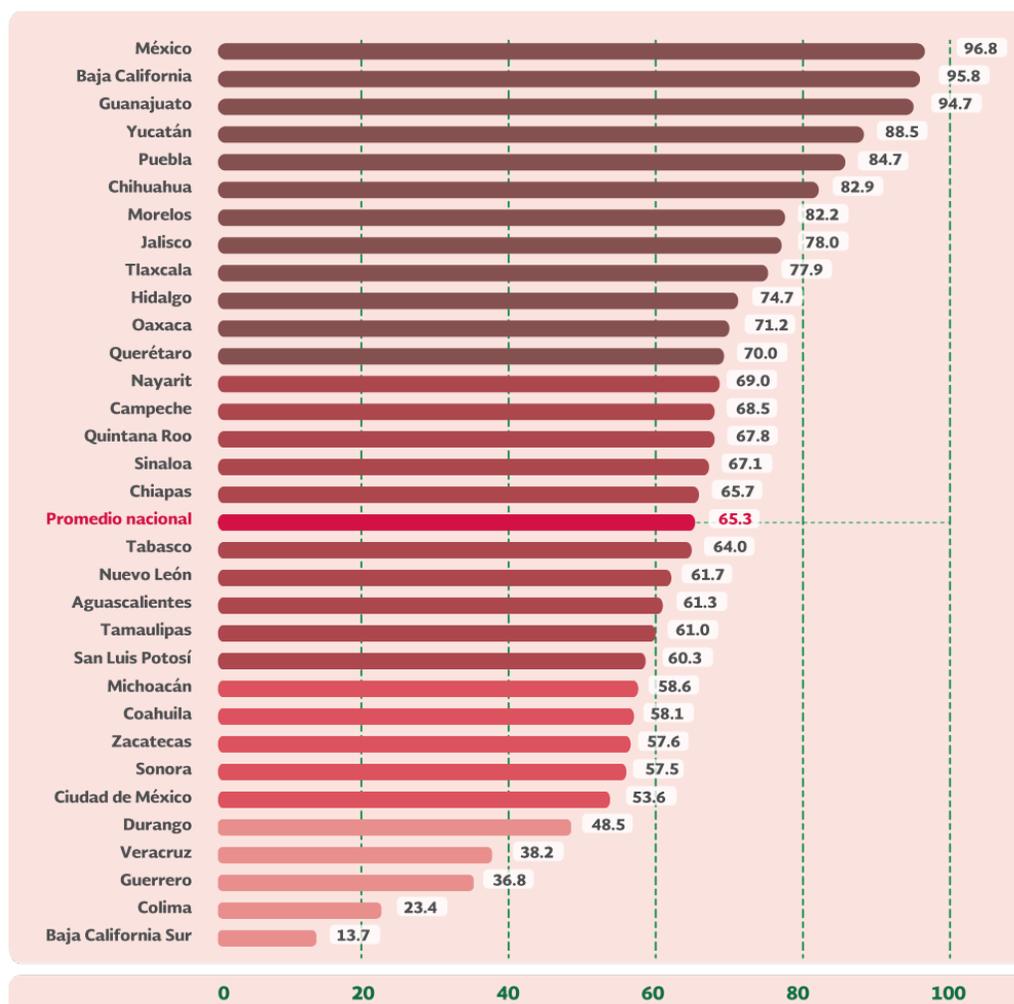
Tabla 4.3.

Clasificación de los países de la región, según su grado de avance en el índice GpRD.

CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN EL ÍNDICE DE LA GPRD EN 2007 Y 2013		
Puntaje obtenido	2007	2013
Nivel alto	(4 países)	(4 países)
Puntaje ≥ 3,0	Brasil Chile Colombia México	Brasil Chile Colombia México
Nivel medio	(14 países)	(18 países)
Puntaje < 3,0 ≥ 1,5	Argentina Barbados Costa Rica Ecuador El Salvador Guatemala Honduras Jamaica Nicaragua Panamá Perú República Dominicana Trinidad y Tobago Uruguay	Argentina Barbados Costa Rica Ecuador El Salvador Guatemala Guyana Haití Honduras Jamaica Nicaragua Panamá Paraguay Perú República Dominicana Suriname Trinidad y Tobago Uruguay
Nivel bajo	(6 países)	(2 países)
Puntaje < 1,5	Bahamas Belice Guyana Haití Paraguay Suriname	Bahamas Belice

Fuente: Kaufmann, J et al. (2015). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1>.

Figura 4.15. Índice General de Avance en PbR-SED. Entidades Federativas 2017.



Fuente: Transparencia presupuestaria /Observatorio del gasto. (2017) Recuperado de:
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>

En el gráfico se observan los resultados por entidad federativa, según el modelo planteado en el cuestionario para el 2017. Destacan los siguientes resultados:

- 12 entidades federativas alcanzaron un nivel de avance mayor al 70% global en la implementación del PbR - SED (Nivel satisfactorio); entre éstas destacan México, Baja California y Guanajuato como las entidades con un avance superior al 90%.
- 10 entidades federativas registraron un nivel de avance en el rango de entre 60% y 70%, siendo éstas Nayarit, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa, Chiapas, Tabasco, Nuevo León, Aguascalientes, Tamaulipas y San Luis Potosí.

- 5 entidades federativas, Michoacán, Coahuila, Zacatecas, Sonora y la Ciudad de México, se situaron con un avance de implementación general del PbR - SED en el 2017 de entre 50% y 60%
- Los 5 estados que se ubican en el rango de avance menor al 50% son: Durango, Veracruz, Guerrero, Colima y Baja California Sur.
- Finalmente, de acuerdo con el modelo planteado en el cuestionario, el promedio nacional de las entidades federativas cuenta con un porcentaje de avance del PbR - SED es de 65.3%, ubicándolo en el cuadrante de color amarillo (del 60% al 70%).

Finalmente, en su Diagnóstico de Avance en Monitoreo y Evaluación 2015, el CONEVAL reportó que «el mayor avance en la implementación de los instrumentos normativos y prácticos de monitoreo y evaluación se generó en las siguientes entidades:), Jalisco (96.3), CDMX (94.4), Estado de México (93.5), Guanajuato (89.8) y Oaxaca (88), mientras que las de menor avance son: Tamaulipas (52.8), Sinaloa (49.1), Chiapas (39.8), Coahuila (38.9) y Baja California Sur (29.6)», obteniendo en este proceso una media nacional del 66.9% en la implementación. A partir de este Diagnóstico, se desprenden algunas conclusiones, entre las que destacan:

- Todas las entidades cuentan con algún instrumento jurídico que regula la evaluación y el monitoreo de la política y los programas estatales de desarrollo social, lo cual muestra la constancia de éstas para institucionalizar los mecanismos de monitoreo y evaluación.
- En todas las entidades se establece la existencia un área encargada de realizar la evaluación, sin embargo, sólo en 13 entidades se establece que el área es un organismo ajeno a la operación de la política de desarrollo social y que no forma parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo estatal, sólo en 11 se determina que el área tiene la atribución de brindar asesoría en temas de M&E y en 15, realizar estudios en investigaciones.
- Se debe determinar claramente quiénes son los involucrados en el tema de monitoreo y evaluación, así como qué atribuciones tienen. Se deben incluir a todos los agentes que están inmersos en los procesos de evaluación. Esto permitirá contar con una coordinación interinstitucional para realizar la evaluación⁹. ∞

9 La información presentada fue tomada en su totalidad del 'Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental' Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2017.pdf

FUENTES DE CONSULTA.

IMPRESAS.

- Del Río, C. (2000). *El presupuesto: generalidades, tradicional, áreas y niveles de responsabilidad, programas y actividades, base cero, así como teoría y práctica*. (9ª ed.). México: Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales.
- Martner, G. (1967). *Planeación y Presupuesto por Programas*. México: Siglo XXI.
- Page, D. (1967). The Federal Planning-Programming- Budgeting System. En *Journal of the American Institute of Planners*, 33.
- Pyhrr, P. (1977). *Presupuesto Base Cero*. México: Limusa.
- Shand, D. (2006). Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe. En May, E., Shad, D., Mackay, K., Rojas, F., Saavedra, J. (Ed.). *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. (pp. 61-85). Washington, DC: Banco Mundial y BID.
- Walter, A. (1974). *Administración y Presupuestos Públicos*. México: Diana.

DIGITALES.

- Arellano, D., Gil, J., Ramírez, J. y Rojano, A. (2000). *Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)*. Recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/017-junio-2000/nueva-gerencia-publica-en-accion-procesos-de-modernizacion-presupuestal.-un-analisis-inicial-en-terminos-organizativos-nueva-zelanda-reino-unido-australia-y-mexico-1>
- Barea, J. y Martínez J. (2012). *Fortalezas y debilidades del Presupuesto Base Cero*. Recuperado de: http://www.ief.es/documentos/instituto/memorias/memoria_2012_III.pdf
- BID (2010) *La gestión para resultados en el desarrollo*. Recuperado de: <https://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=25160> (entrar como invitado)
- BM (2008). *Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados para el desarrollo social*. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/5-1DocumentoErnestoCordero090608.pdf>
- Calderón, F. (2008). *Firma del Decreto Promulgatorio de la Reforma Constitucional en Materia de Gasto Público y Fiscalización*. Recuperado de: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/firmadecretopromulgatorio.html>
- Cámara de Diputados. (2015). *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*. Recuperado de: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf
- Cámara de Diputados. (2015). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

- Cámara de Diputados. (2016). *Ley de Planeación*. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley General de Desarrollo Social*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_010616.pdf
- Cámara de Diputados. (2016). *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_300316.pdf
- Cámara de Diputados. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2005). *El Presupuesto base Cero*. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp0232005.pdf>
- CONEVAL (2011). *Inventario 2011 de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Informes/ArchivosSIPF/Nota_Metodologica.pdf
- CONEVAL. (2013). *Diagnóstico de avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2015*. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_entidades/Diagnostico2015.pdf
- CONEVAL. (2015). *Consideraciones para el proceso presupuestario 2016*. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf
- Consejo Nacional de Armonización Contable (2013). *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*. Recuperado de: http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_15_002.pdf
- Consejo Nacional de Armonización Contable (2013). *Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas*. Recuperado de: http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_011.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (1996). *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886172&fecha=28/05/1996
- Diario Oficial de la Federación. (1997). *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000*. Recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4899944&fecha=07/11/1997
- García, R. y García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/435?locale-attribute=es>
- González, A., et. al. (2008). *¿Gobernar por Resultados?* Gesoc, A.C. Recuperado de: http://www.gesoc.org.mx/libro_gesoc.pdf
- ILPES-CEPAL. (2003). *Gestión pública por resultados y programación plurianual*. Recuperado de: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/13430/SYC_29.pdf

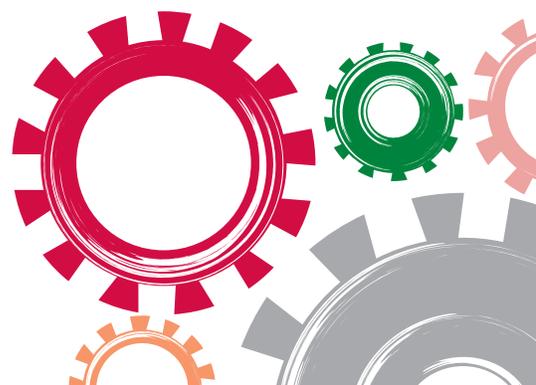
- Kaufmann, J., Sanguinés, M. y García, M. (editores). (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1>
- Marcel, M. (2008). *Presupuesto por Resultados en América Latina: ¿Moda Burocrática o nuevo Paradigma en Gestión Pública?* Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/0-2MarioMarcelFinal.pdf>
- OCDE-BM (2006). *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Recuperado de: <http://www.mfdr.org/sourcebook/versions/mfdrsourcebookspanish.pdf>
- Pérez-Jácome, D. (2012). *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*. Recuperado de: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf
- Presidencia. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>
- Robinson, M (2013). *Manual sobre la elaboración de Presupuestos Basados en Resultados*. Recuperado de: http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2016/06/Manual-sobre-la-elaboracion-de-presupuestos-basados-en-resultados_CLEAR.pdf
- Robinson, M. (2014). *Performance Budgeting, an International Perspective*. Recuperado de: http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2015/10/CLEAR_PB_Manual.pdf
- Robinson, M. (2015). *Clasificación de programas para presupuestación basada en resultados: cómo estructurar los presupuestos para permitir el uso de evidencia*. Recuperado de: <http://pfmresults.com/files/Clasificacion-de-programas-para-PbR-2015.pdf>
- Rodríguez, V. (2015). *La Rendición de Cuentas de los Servicios Municipales Hacia una Propuesta para Transparentar el Artículo 155 Constitucional*. Recuperado de: revistas.uv.mx/index.php/univerjuridicos/article/download/2183/pdf_25
- Sánchez, J. (2009). *La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda del Buen Gobierno*. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67611167002.pdf>
- SFP. (2012). *Manual de Operación del Módulo Institucional 2012*. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/programas/pmg/manual_de_operacion_pmg_2012.pdf
- Shack, N. (2003). *Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú*. Recuperado de: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/11542/paper%20Nelson%20Shack.pdf>
- SHCP (2016). *Reingeniería del Gasto Público 2016*. Recuperado de: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Reingenieria_del_Gasto
- SHCP-CONEVAL (2017). *Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales*. Recuperado de: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/187771/PAE_2017.compressed.pdf

- SHCP. (2001). *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. recuperado de: <http://www.spc.gob.mx/buscar.asp>
- SHCP. (2008). *Manual de Programación y Presupuesto 2008*. Recuperado de: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/manual_pyp_2008_230808.pdf
- SHCP. (2008). *Concertación de Estructuras Programáticas 2009 (Guía de Operación)*. Recuperado de: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/PIPP/guia_pipp_09/guia_cep2009.pdf
- SHCP. (2008). *Marco jurídico del PbR-SED en las entidades federativas y municipios*. Recuperado de: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/26_marco_juridico_pbr_sed_entidades_federativas_municipios.pdf
- SHCP. (2008). *Sistema de Evaluación de Desempeño*. Recuperado de: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf
- SHCP. (2011). *Proceso PbR-SED*. Disponible en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/ProcesoPBR.aspx
- SHCP. (2013). *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013 -2018*. Recuperado de: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25606/ProNaFiDe_2013-2018_20131216.pdf
- SHCP. (2013). *Programa Nacional de Financiamiento a Desarrollo 2013 – 2018*. Recuperado de: http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronafide_2013_2018.pdf
- SHCP. (2014). *Reglamento Interior de la SHCP*. Recuperado de: http://www.shcp.gob.mx/lashcp/marcojuridico/marcojuridicoglobal/reglamentos/83_rishcp.pdf
- SHCP. (2015). *Comunicado de Prensa de la SHCP 2019/2015*. Recuperado de: http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2015/marzo/comunicado_029_2015.pdf
- SHCP. (2016). *Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2017*. Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110489/Oficio_No_307-A-1921_Lineamientos_para_la_Programacion_y_Presupuestacion_2017.pdf
- SHCP. (2016). *Manual de programación y presupuesto para el ejercicio fiscal 2017*. Recuperado de: http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Programacion/manual_de_programacion_y_presupuesto_2017.pdf
- SHCP. (2017). *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la LGCG*. Recuperado de: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/pbr_sed_informe2017.pdf
- SHCP. (2017). *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2017*. Recuperado de: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF/estructuras_programaticas-2017
- Transparencia presupuestaria/Observatorio del gasto (2016) Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>
- Transparencia presupuestaria/Observatorio del gasto (2016). *Glosario*. Recuperado de: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Glosario>

Vega, S. (2008). *El programa de mejora de la gestión*. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/4-3DocumentoPbRSalvadorVegajun08VF.pdf>

ANEXO

**Programas Federales
y Programas de
Gasto Federalizado
según su modalidad**



ANEXO. PROGRAMAS FEDERALES Y PROGRAMAS DE GASTO FEDERALIZADO SEGÚN SU MODALIDAD.

Gasto Programable

A. PROGRAMAS FEDERALES.

Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios.

Sujetos a Reglas de Operación	S	Definidos en el Decreto de PEF y los que se incorporen en el ejercicio.
Otros subsidios	U	Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.

Desempeño de las Funciones.

Prestación de servicios públicos	E	<p>Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, a través de las siguientes finalidades:</p> <p>i) Funciones de gobierno. Por ejemplo, para la atención de los derechos políticos y civiles de las personas: población (seguridad pública y nacional), grupos vulnerables (prevención de la discriminación), pasaportes, víctimas de delitos (ministerios públicos), trabajadores (tribunales de conciliación y arbitraje), ejidatarios y comuneros (tribunales agrarios), contribuyentes (SAT, tribunal fiscal), extranjeros (servicios migratorios), etc. Incluye los demás servicios públicos en cumplimiento a las funciones programáticas relacionadas y atribuciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF).</p> <p>ii) Funciones de desarrollo social. Para atención de los derechos para el desarrollo social, cultural y humano de la población, por ejemplo: educación, salud, seguridad social, suministro de agua potable, servicios de drenaje y alcantarillado, vivienda, servicios culturales y deportivos.</p>
----------------------------------	---	---

Prestación de servicios públicos (continúa)	E	iii) Funciones de desarrollo económico. Las que realiza la APF para proporcionar y facilitar el desarrollo económico de las personas físicas y morales: por ejemplo, servicios de energía eléctrica, servicios en vías de comunicación y telecomunicaciones, servicios turísticos, protección al consumidor, correos. Incluye los Pp's de servicios para el desarrollo científico y tecnológico, así como el financiero; otorgamiento de créditos, aseguramiento y garantías.
Provisión de bienes públicos	B	Actividades que se realizan para crear, fabricar y/o elaborar bienes que son competencia del Sector Público Federal.
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P	Actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento.
Promoción y fomento	F	Actividades destinadas a la promoción y fomento de los sectores social y económico.
Regulación y supervisión	G	Actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público.
Funciones de las Fuerzas Armadas	A	Actividades propias de las Fuerzas Armadas.
Específicos	R	Solamente actividades específicas, distintas a las demás modalidades.
Proyectos de inversión	K	Proyectos de inversión sujetos a registro en la cartera que integra y administra la Unidad de Inversiones de la Subsecretaría de Egresos.

Administrativos y apoyo.

Apoyo al proceso presupuestario y para mejora	M	Actividades de apoyo administrativo desarrolladas por las oficinas mayores o áreas homólogas.
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	O	Actividades que realiza la función pública para el mejoramiento de la gestión, así como las de los órganos de control y auditoría.
Operaciones ajenas	W	Asignaciones de las entidades para el otorgamiento de préstamos al personal, sindicatos o a otras entidades públicas o privadas y demás erogaciones recuperables, así como las relacionadas con erogaciones que realizan las entidades por cuenta de terceros.

Compromisos del Gobierno Federal.

Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	L	Obligaciones relacionadas con indemnizaciones y obligaciones que se derivan de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.
Desastres naturales	N	Actividades para la prevención y atención de desastres naturales.

Obligaciones del Gobierno Federal.

Pensiones y jubilaciones	J	Obligaciones de ley relacionadas con el pago de pensiones y jubilaciones.
Aportaciones a la seguridad social	T	Obligaciones de ley relacionadas con el pago de aportaciones a los ramos de seguro del IMSS y el servicio médico de las nuevas Fuerzas Armadas y de los pensionistas del ISSSTE.
Aportaciones a fondos de estabilización	Y	Aportaciones previstas en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones	Z	Aportaciones previstas en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

B. PROGRAMAS GASTO FEDERALIZADO.

Gasto Federalizado.

Gasto Federalizado	I	Aportaciones federales realizadas a las entidades federativas y municipios a través del Ramo 33, así como Gasto Federalizado reasignado a entidades federativas.
--------------------	---	--

Gasto no Programable

Éstos se clasifican en 3:

C. PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.

D. COSTO FINANCIERO, DEUDA O APOYOS A DEUDORES Y AHORRADORES DE LA BANCA.

H. ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS).



MÓDULO 2. PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS DEL DIPLOMADO DE PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.

D.R © 2017. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Evaluación del Desempeño.

Avenida Constituyentes 1001, colonia Belén de las Flores, delegación Álvaro Obregón, C.P. 0110, Ciudad de México.

En colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Planeación.

Se permite copiar, distribuir, reproducir y comunicar públicamente la obra bajo la condición de no modificar o alterar el material y reconociendo la autoría intelectual de quienes participaron de la realización del trabajo, en los términos específicos de la Ley Federal del Derecho de Autor y demás leyes aplicables.