



# PbR

DIPLOMADO  
PRESUPUESTO BASADO  
EN RESULTADOS





**PbR** | DIPLOMADO  
PRESUPUESTO BASADO  
EN RESULTADOS

# PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

MÓDULO 4



## ÍNDICE

OBJETIVO | 7

INTRODUCCIÓN | 8

REFERENCIAS | 10

### UNIDAD 1

Objetivo | 17

Introducción | 18

Temas

1. Técnicas de presupuestación | 20

2. Presupuesto base cero | 22

3. Presupuestos por programas | 27

4. Política presupuestaria | 34

Referencias | 40

### UNIDAD 2

Objetivo | 43

Introducción | 44

Temas

1. Antecedentes. La nueva gestión pública como marco de la Gestión para Resultados (GpR) | 47

2. Aspectos conceptuales | 49

3. Objetivos | 54

4. Principios y elementos | 56

5. Desarrollo de operaciones | 57

6. Vínculo entre GpR y presupuesto basado en resultados | 66

7. Control de gestión | 69

Referencias | 73

### UNIDAD 3

Objetivo | 77

Introducción | 78

Temas

1. Las principales prácticas internacionales | 81

2. El caso de Canadá | 83

3. El caso de Chile | 87

4. El caso de México | 94

Referencias | 97

### UNIDAD 4

Objetivo | 101

Introducción | 102

Temas

1. Etapas del ciclo presupuestario | 105
2. Estructura programática | 111
3. Disposiciones normativas | 114
4. Modalidades de los programas presupuestarios | 116
5. Programación presupuestaria | 118
6. Proceso de integración presupuestaria | 122
7. Sistema de información | 125
8. Relación de actores relevantes | 127

Referencias | 132



## OBJETIVO

- Al concluir el módulo 4, el participante identificará las herramientas técnico-metodológicas para aplicar el Presupuesto basado en Resultados. Así mismo, conocerá la experiencia internacional y los logros alcanzados por México en la materia de estudio.

## INTRODUCCIÓN

Como es del conocimiento general, sobre todo los involucrados en las tareas de presupuesto, hoy se está avanzando en la presupuestación basada en resultados, lo cual surge de la necesidad de ser más eficientes y eficaces en todo el proceso de programación del gasto público, para obtener resultados del ejercicio de esos recursos, que se deben evaluar para considerar una asignación o reasignación de presupuesto, con base en los resultados. Es en ese sentido que cobra importancia el avanzar en el conocimiento de las herramientas que permitan elaborar un Presupuesto basado en Resultados (PbR).

## UNIDADES

### Unidad 1

Antecedentes en la elaboración de presupuesto

### Unidad 2

Conceptos de Presupuesto basado en Resultados y de la Gestión para Resultados

### Unidad 3

La experiencia internacional

### Unidad 4

Hacia la elaboración del Presupuesto basado en Resultados en México

## REFERENCIAS

### Básica

- Amat, J. Ma. (2003). Control de Gestión: Una perspectiva de Dirección. (6ª ed.). España: Ediciones Gestión 2000.
- Arriagada, R. (Julio, 2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/3/LCL1753P/manual20.pdf>
- Banco Mundial. (2004). Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques. Recuperado el 16 de agosto de 2013 de [http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/ME\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/ME_Spanish.pdf)
- Banco Mundial y OCDE (2006). Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Recuperado el 10 de agosto de 2013 de <http://www.mfdr.org/sourcebook/versions/mfdrsourcebookspanish.pdf>
- Blanco, F. (1997). El Control Integrado de Gestión. Madrid, España: APD, 1997
- Cámara de Diputados. (1983). Ley de Planeación. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>
- Cámara de Diputados. (2006). Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFPRH.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH.pdf)
- Cámara de Diputados. (9 de junio de 2008). La Propuesta de Estructura Programática a emplear en el Ejercicio Fiscal 2007. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.cefp.gob.mx/notas/2006/notacefp0532006.pdf>
- Cámara de Diputados. (2012). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Cámara de Diputados. (2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 9 de agosto de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2005). El Presupuesto base cero. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>
- CEPAL. (1998). El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. En Serie de Libros de la CEPAL, 47. Santiago de Chile.
- City Of Austin (2005). Managing for Results Business Planning Guide Recuperado el 8 de agosto de 2013 de <http://www.ci.austin.tx.us/budget/04-05/downloads/bpresourceguide2005.pdf>
- 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

- 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.
- 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. En *Télescope*, 12 (3), 1-11.
- Gibson, J. y Tesone, D. (2001). Management Fads: Emergence, Evolution, and Implications for Managers. En *Academy of Management Executive*, 15 (4), 122-133.
- González, Ma. I. (1999). Órganos autonómicos del control externo. En *Auditoría Pública*, 18 (148), 25-31.
- Hernández, M. (2001). El control de Gestión Empresarial. Criterios para la evaluación del desempeño. La Habana, Cuba: ISPJAE
- Hughes, D. (2000). Control de Gestión. De los objetivos a la evaluación del desempeño. Comisión Europea.
- Hughes, D. (2000). Fases de evolución del sistema de control de gestión. Comisión Europea
- ILPES-CEPAL. (2003). Gestión pública por resultados y programación plurianual. Recuperado el 10 de agosto de 2013 de [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/13430/SYC\\_29.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/13430/SYC_29.pdf)
- 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
- López, A. (1998). El Cuadro de Mando y los sistemas de información para la Gestión. Madrid, España: AECA
- Makón, M. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. Recuperado el 16 de agosto del 2013 de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MAKON,%20Marcos%20-%20EI%20modelo%20de%20gestin%20por%20resultados.pdf>
- Martner, G. (1967). Planeación y Presupuesto por Programas. México: Siglo XXI
- 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. In *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.
- OCDE (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>
- Ospina, S. (2000). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Recuperado el 15 de agosto de 2013 de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma->

[democracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano](#)

- Ospina, S. (2006). Monitoreo y evaluación para la gestión por resultados. New York.
- Ossorio, A. (2006). Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/GxRultimavers.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/GxRultimavers.pdf)
- Page, D. (Julio, 1967). The Federal Planning-Programming- Budgeting System. En Journal of the American Institute of Planners, 33.
- Pérez-Jácome, D. (Junio, 2008). Presupuesto basado en Resultados: La experiencia de México. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de [http://www.digepres.com:2013/wp-content/uploads/2013/04/Presupuesto\\_basado\\_en\\_resultados\\_CD.pdf](http://www.digepres.com:2013/wp-content/uploads/2013/04/Presupuesto_basado_en_resultados_CD.pdf)
- Proulx, D. y Machiavelli, F. (2005). La conception de la gestion par résultats en Amérique latine. Revista Telescope: La Gestion par resultats dans le secteur public, 12(3), 42-53.
- Pyhrr, P. (1977). Presupuesto Base Cero. México: Limusa
- Sanín, H. (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación-mesoevaluación). Recuperado el 8 de agosto de 2013 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan014539.pdf>
- 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
- SHCP (2001). Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.spc.gob.mx/buscar.asp>
- SHCP (2008). Concertación de Estructuras Programáticas 2009 (Guía de Operación). Recuperado el 8 de agosto de 2013 de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion\\_09/guia\\_cep2009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_09/guia_cep2009.pdf)
- SHCP (2009). Sistema de Evaluación de Desempeño. Recuperado el 10 de agosto de 2013 de [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51\\_D\\_1996\\_.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51_D_1996_.pdf)
- SHCP. (2011). Proceso PbR-SED. Recuperado el 9 de agosto de 2013 de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/ProcesoPBR.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/ProcesoPBR.aspx)
- SHCP. (2012). Reglamento interno de la SHCP (segunda y tercera sección). Recuperado el 14 de agosto de 2013 de [http://www.hacienda.gob.mx/lashcp/MarcoJuridico/documentosDOF/2012/octubre/decreto\\_10102012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/lashcp/MarcoJuridico/documentosDOF/2012/octubre/decreto_10102012.pdf)
- SHCP. (2013). Manual de programación y presupuesto para el ejercicio fiscal 2014. Recuperado el 4 de septiembre de 2014 de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion\\_2014/manual\\_pyp/manual\\_PyP\\_2014.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2014/manual_pyp/manual_PyP_2014.pdf)

- SHCP. (2012). Marco jurídico del PbR-SED en las entidades federativas y municipios. Recuperado el 15 de agosto del 2013 de [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/26\\_marco\\_juridico\\_pbr\\_sed\\_entidades\\_federativas\\_municipios.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/26_marco_juridico_pbr_sed_entidades_federativas_municipios.pdf)
- SHCP. (2013). Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2014. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura\\_programatica\\_pp\\_ef2014.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura_programatica_pp_ef2014.pdf)
- SHCP. (2013). lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación. Recuperado el 15 de agosto de 2013 de [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/92\\_A\\_140\\_26-06-2013.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/92_A_140_26-06-2013.pdf)
- SHCP. (2013). Proceso de programación y presupuestación 2013. Recuperado el 14 de agosto de 2013 de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/Paginas/programacion\\_presupuestacion\\_2013.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/Paginas/programacion_presupuestacion_2013.aspx)
- Schedler, K.(2000). Performance Measurement Challenges in Switzerland: Lessons from Implementation. In International Public Management Review, 1(1), 84-105.
- SPF. (2012). Manual de Operación del Módulo Institucional 2012. Recuperado el 16 de agosto de 2013 de [http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/programas/pmg/manual\\_de\\_operacion\\_pmg\\_2012.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/programas/pmg/manual_de_operacion_pmg_2012.pdf)
- Vega, S. (2008). El programa de mejora de la gestión. Recuperado el 10 de agosto de 2013 de <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/4-3DocumentoPbRSalvadorVegajun08VF.pdf>
- Walter, A. (1974). Administración y Presupuestos Públicos. México: Diana
- 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 el 8 de agosto de 2013 de <http://siare.clad.org/fulltext/0047612.pdf>

## SITIOS ELECTRÓNICOS

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Recuperado el 22 de agosto de 2013 de <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 22 de agosto de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
- Presidencia de la República. Recuperado el 22 de agosto de 2013 de <http://www.presidencia.gob.mx/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado el 22 de agosto de 2013 de <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>
- Sistema de Evaluación del Desempeño. Recuperado el 22 de agosto de 2013 de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/sed.aspx>



Portal de Transparencia Presupuestaria. Recuperado el 22 de agosto de 2013 de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado el 22 de agosto de 2013 de <http://pnd.gob.mx/>



## UNIDAD 1

### Antecedentes en la elaboración de presupuesto



**Módulo 4** | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

## OBJETIVO

- Al término de la unidad, el participante será capaz de reconocer las técnicas que se utilizan actualmente para elaborar y administrar el presupuesto.

## INTRODUCCIÓN

En esta unidad se revisarán y analizarán las técnicas utilizadas para elaborar y administrar el presupuesto, así como la normatividad vigente; por ejemplo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que reglamenta la programación, el presupuesto, la aprobación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación de ingresos y egresos públicos federales. Todo ello, como base de referencia para iniciar el estudio y análisis del Presupuesto basado en Resultados (PbR).

Lo que se busca es que “con ley en mano” se conozcan los instrumentos con que se cuenta para su cumplimiento. A manera de ejemplo podemos citar el artículo 28 del Reglamento de la LFPRH, el cual establece:

### Artículo 28

“La clave presupuestaria constituirá el instrumento para la integración, el registro y control de las afectaciones presupuestarias al Presupuesto de Egresos, y que comprenden el ejercicio, los compromisos, el devengado, los pagos, las ministraciones de fondos, los reintegros, las operaciones que signifiquen cargos y abonos a los presupuestos (...) así como las adecuaciones presupuestarias y, en general, todas las afectaciones a los presupuestos autorizados.”

A la pregunta de por qué se requiere analizar todos los instrumentos, la respuesta es porque los resultados que se obtengan dependen, en gran medida, de lo que realicemos o dejemos de realizar. En otras palabras, la planeación, la elaboración de calendarios presupuestales y el ejercicio de los recursos, son fundamentales para alcanzar los objetivos que se propongan. Por ello, se requiere de un manejo adecuado de las herramientas que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

## TEMAS

- Tema 1.** Técnicas de presupuestación
- Tema 2.** Presupuesto base cero
- Tema 3.** Presupuesto por programas
- Tema 4.** Política presupuestaria

## TEMA 1. TÉCNICAS DE PRESUPUESTACIÓN

La elaboración de presupuestos es una práctica generalizada; el 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:

### PRESUPUESTO RÍGIDO

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.

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.

### PRESUPUESTO FLEXIBLE

En realidad no se trata de un solo presupuesto, supone 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, como sabemos los costos fijos no sufren variaciones, en cambio los variables, como su nombre lo dice, es el elemento base del presupuesto flexible.

### PRESUPUESTO BASE CERO

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 aún 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.

### PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Es un sistema presupuestario integrado consistente en la proyección anual de los planes a medio plazo. Combina la teoría del sistema, con el análisis costo-beneficio, especificando los programas que deben emprenderse en base del cumplimiento máximo de los objetivos fijados, y el grado de alcance que se obtiene de los mismos.

Estas técnicas de presupuestación están disponibles para el sector privado y para el sector público federal; sin embargo, en la formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que anualmente elaboran las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (APF), así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, no se tiene la opción para seleccionar indistintamente cualquiera de ellas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en el artículo 29 confiere la atribución a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para definir las disposiciones generales, techos y plazos para la programación y la presupuestación.

### Artículo 29

“Las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría sus respectivos anteproyectos de presupuesto con sujeción a las disposiciones generales, techos y plazos que la Secretaría establezca.

Las entidades remitirán sus anteproyectos de presupuesto, por conducto de su dependencia coordinadora de sector. Las entidades no coordinadas remitirán sus anteproyectos directamente a la Secretaría.

La Secretaría queda facultada para formular el anteproyecto de presupuesto de las dependencias y entidades, cuando las mismas no lo presenten en los plazos establecidos.”

## TEMA 2. PRESUPUESTO BASE CERO

El presupuesto base cero (PBC) tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica durante la década de los sesenta; a partir de entonces constituyó una herramienta importante para la elaboración de presupuestos, fundamentalmente en el sector privado.

Según Pyhrr (1977), el presupuesto base cero es una metodología de planeación y presupuesto que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos de una organización; se olvida del pasado para planear con plena conciencia el futuro. En lo que se refiere a la planeación, es necesario establecer metas y objetivos, con el propósito de tomar las mejores opciones en relación al costo-beneficio.

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

- 1 Reducir gastos sin afectar actividades prioritarias, manteniendo los servicios o minimizando los efectos negativos de la medida.
- 2 Suprimir las actividades de baja prioridad que no afectan el resultado esperado de la organización. En caso de requerirse economías mayores, la reducción se extiende a las actividades de prioridad media, tratando de minimizar los efectos negativos de la medida.
- 3 Identificar cada actividad y operación al cien por ciento, a fin de que cada gerente evalúe y analice la necesidad de cada función, así como los métodos alternativos para desempeñar esa función.
- 4 Evaluar a fondo, por cada gerente de actividad o centro de costos, todas las operaciones para valorar las alternativas y comunicar su análisis y recomendaciones a la alta dirección, a fin de que las revisen y examinen al determinar las asignaciones del presupuesto.
- 5 Identificar los paquetes de decisión y clasificarlos, de acuerdo a su importancia, detallando las actividades u operaciones que se han de añadir o suprimir.

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

Un paquete de decisión es un documento que identifica y describe una función o una actividad específica en tal forma que la dirección pueda evaluarlo y clasificarlo en comparación con otras actividades que compitan por los mismos recursos y decidir aprobarlo o no, incluyendo las consecuencias de no ejecutar esa función.

El paquete de decisión de cada actividad u operación debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas, evaluación de resultados, consecuencias de la no adopción del paquete y beneficios obtenidos (Pyhrr, 1977).

Los paquetes de decisión se pueden clasificar en los grupos:

- De eliminación mutua. Aquellos que presentan diversas alternativas para realizar la misma actividad, eligiéndose la mejor, excluyendo los paquetes restantes.
- De incremento. Aquellos que presentan diferentes niveles de actividad o costo.
- De Finalidad. Identifican y presentan los paquetes de decisión en orden de importancia y beneficios para ayudar en la evaluación y determinación de los niveles presupuestales.

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, sin base de datos históricos. En otras palabras, nada existe ni existió y todo debe justificarse a partir de cero, analizando la relación costo - beneficio de cada actividad.

Este presupuesto tiene las siguientes características:

- |  |  |
|--|--|
| <p><b>1</b> Dirige toda la atención hacia los recursos necesarios para los programas, no considera el porcentaje de incremento o reducción que se produjo el año anterior.</p> | <p><b>6</b> Cada departamento, gerente o unidad administrativa, al preparar su “paquete de decisión” debe incluir un análisis de costos, así como el porqué no se adoptaron otras medidas.</p> |
| <p><b>2</b> Es útil para hacer más flexible y simplificado el procedimiento para realizar presupuestos y se supone que asigna los recursos financieros de forma eficiente.</p> | <p><b>7</b> Permite realizar un análisis a detalle de las distintas actividades que se deben llevar a cabo.</p>  |
| <p><b>3</b> Cada departamento, gerente o unidad administrativa debe justificar el presupuesto solicitado a detalle.</p>  | <p><b>8</b> Se realiza un estudio comparativo de costo-beneficio entre las diferentes alternativas existentes.</p>   |
| <p><b>4</b> Es un auxiliar en la toma de decisiones.</p>   | <p><b>9</b> Este método se puede adaptar a cualquier organización, tanto para la industria como para el gobierno.</p>  |
| <p><b>5</b> Es un instrumento que permite hacer evaluaciones, por lo que se pueden hacer reportes y propuestas.</p>  |  |

De acuerdo a Pyhrr (1977) en el Presupuesto Base Cero hay tres procesos:

- De carácter administrativo.
- De planeación.
- Presupuestario.

Dentro de esta serie de procesos se requiere:

- Que el presupuesto solicitado esté completo y en detalle.
- Que se prepare un paquete de decisión de cada actividad u operación, el cual debe incluir un análisis de costos, propósitos, alternativas y evaluación de resultados.

Ya que se han realizado los puntos mencionados, el análisis se apoya en un esquema coordinado y sistemático, el cual comprende las siguientes etapas:

- 1) **Definir la unidad de decisión.** Es el nivel institucional responsable de la ejecución de una o un grupo de actividades o funciones, que puede por sí evaluar la marcha de aquéllas, su costo y beneficio, y/o someter a consideración superior la necesidad de iniciar nuevos programas de acción.
- 2) **Establecer los objetivos de cada unidad de decisión.** El responsable de cada jurisdicción u organismo deberá determinar cuáles son los objetivos de la unidad de decisión.
- 3) **Formular los paquetes de decisión.** La formulación de los paquetes de decisión es el elemento fundamental de la técnica del PBC, y consiste en identificar una actividad, evaluar los costos y beneficios de llevarla adelante en distintos niveles (el actual, uno mínimo y uno óptimo), evaluar formas alternativas de cumplir el mismo objetivo, especificar por qué no son utilizados y considerar cuáles serían las consecuencias de no realizar esta actividad. Vale decir que lo que se persigue es presentar todos los elementos necesarios para tomar una decisión con respecto a la conveniencia de incluir una determinada actividad en el presupuesto.
- 4) **Listar los paquetes de decisión estableciendo un orden de prioridades.** Una vez redactados los paquetes de decisión, se establece un orden de prioridades entre ellos.
- 5) **Conducir un adecuado control de gestión de la ejecución presupuestaria.** De las actividades que han sido incluidas en el presupuesto, se debe llevar un control de gestión estricto sobre la ejecución de las mismas.

Una vez que se analizan de esta manera todas las actividades de la organización, se toman decisiones en cuanto a las alternativas que pueden adoptarse y al nivel de servicio y costo que puede proporcionarse. El resultado de este proceso es una clasificación priorizada de todos los incrementos y un presupuesto detallado.

Cada gerente tiene su actividad específica dentro del proceso para la elaboración del PBC, las cuales se ilustran como sigue:

## PROCESO DE ELABORACIÓN PRESUPUESTO BASE CERO

PASOS DEL PROCESO						
	1	2	3	4	5	6
	Elaborar suposiciones para la planificación	Identificar las unidades de decisión	Analizar las unidades de decisión	Revisar y reasignar recursos	Preparar el presupuesto	Evaluar el rendimiento
RESPONSABILIDAD						
Gerencia	X			X		X
Departamento de planificación y contraloría				X	X	X
Unidad de decisión		X	X			X

## DIFERENCIAS CON EL PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto público, es esencialmente una autorización de gastos y una estimación de ingresos para un periodo determinado que se denomina ejercicio fiscal y fundamentalmente es un decreto. Las diferencias del PBC y el Presupuesto Público son las siguientes:

- 1 El Presupuesto público, dirigido hacia bienes y servicios que produce el sector público, considera los resultados de los ejercicios fiscales pasados. Se toma como base la estimación que se tendrá en los ingresos para realizar la proyección de los gastos.
- 2 El periodo es, o casi siempre es, un año; por lo menos en nuestro país.
- 3 Contiene cifras consolidadas de todas las actividades del sector público.
- 4 Cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal prepara su presupuesto y luego se integra. En ellos se especifica: gasto corriente (sueldos, salarios, mantenimiento, materiales, etcétera) y gasto de inversión (inversión física: puentes, carreteras, hospitales, etcétera; e inversión financiera).
- 5 El presupuesto público es fundamentalmente una ley que cada año aprueba la Cámara Baja, sobre este punto se presentan algunas divergencias que pretenden definir el presupuesto en tres formas: a) como una ley, b) como una ley que es a la vez una operación administrativa, según se refiera a los ingresos y a los gastos, y c) como un acto administrativo, nunca una ley, trátese de ingresos o gastos de la Nación.

## CONCLUSIÓN

GOBIERNO	EMPRESA
Se utiliza en todas las actividades que realicen un análisis costo-beneficio	Se aplica a todos los costos indirectos involucrados en el proceso de producción
Se puede prever un déficit fiscal	Se planifica para buscar el equilibrio

En la elaboración del presupuesto base cero no importa que algunas actividades se hayan venido realizando en años anteriores. La experiencia nos dice que en el sector público la elaboración del anteproyecto de presupuesto se basa, de manera importante, en el presupuesto del año anterior. En el sector privado presenta obstáculos también, ya que resulta difícil iniciar de cero, debido a que no es fácil dejar de analizar lo que se realizó el año pasado. En otras palabras, no se puede aplicar lo de “borrón y cuenta nueva”.

## TEMA 3. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

En el glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, 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.

### Programa

Es un instrumento donde se plantean las necesidades y se analizan posibilidades, se asignan los recursos, se ejecutan las acciones, se contabiliza el gasto y se evalúa el cumplimiento de las metas.

### 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).

Page (1967) lo define como la expresión financiera de un plan programado. Parte importante e integral de la preparación y de la justificación de una submisión presupuestal, es implantar metas, definir los objetivos y crear programas proyectados para conquistarlos.

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.

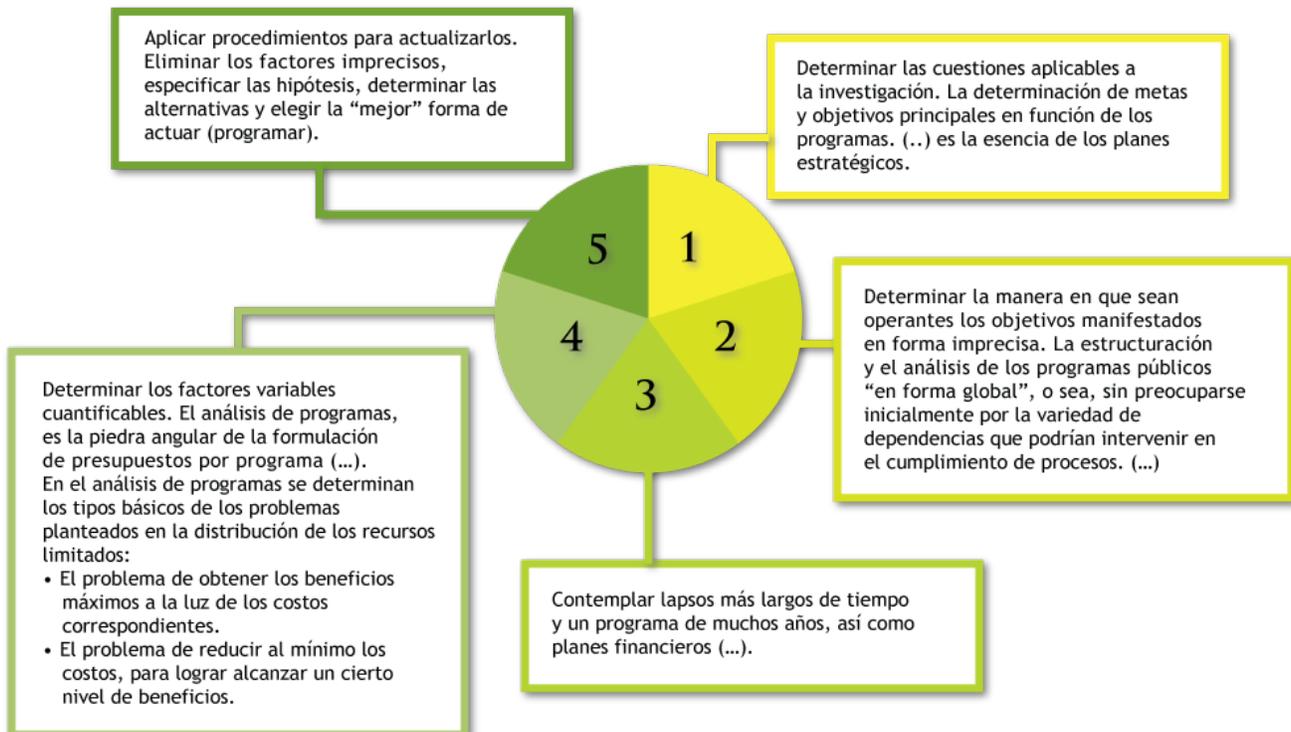
Los objetivos que se pretenden alcanzar con este tipo de presupuesto son:

- 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.
- Poner toda la atención a lo que se realiza.

Los principios que sustentan el presupuesto por programas son:

- **Principio de Racionalidad:** La programación de los presupuestos debe realizarse de una manera científica a través del razonamiento sistemático. Las posibilidades de actuación deben ser valoradas en sus ventajas e inconvenientes para tomar la decisión más coherente que posibilite el aprovechamiento máximo de los recursos.
- **Principio de Previsión:** La programación es una previsión de actuaciones a realizar en el futuro.
- **Principio de Universalidad:** Los programas deben abarcar todos los sectores de la Administración, así como todas las fases del proceso económico, social y administrativo.
- **Principio de Unidad:** Los diferentes planes deben estar integrados entre sí, formando un cuerpo único y compatible.
- **Principio de Continuidad:** Los planes deben tener vocación de continuidad; cumplido un plan, se formulará el siguiente o se revisará el concluido, permaneciendo la secuencia de la actividad emprendida.
- **Principio de Inherencia:** La planificación es precisa en cualquier organización humana y, por tanto, también es inherente a la Administración.

A decir de Walter (1976), hay cinco elementos que componen el presupuesto por programas:



La elaboración del presupuesto, en la técnica que se utilice, pasa por tres etapas:



## CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS

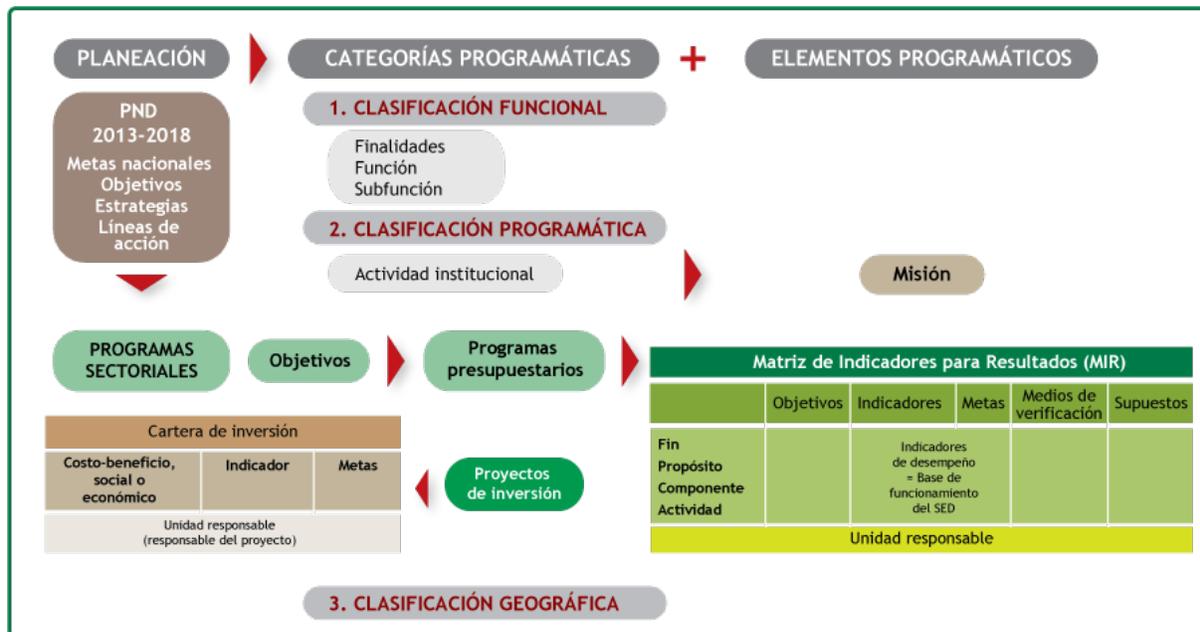
La definición de estructura programática se encuentra en el artículo 2, fracción XXII de la LFPRH, en donde se define como: “el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas, de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos, así como ordenar y clasificar 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”.

Los elementos mínimos que debe contener, de acuerdo al artículo 27 de la ley, son:

- i) Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa.
- ii) Los elementos que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el PND y con los programas sectoriales.

La importancia de la estructura radica en que es el vínculo entre los programas de las dependencias y entidades (programas sectoriales), con los objetivos del PND 2013-2018 (ver catálogo de categorías programáticas de la Administración Pública Federal 2013).

## ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PARA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS 2014



Fuente: Adaptación con base al documento Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2014 de la SHCP (2014).

## CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO

El presupuesto se clasifica en: administrativo, funcional, económico y geográfico.

CLASIFICACIÓN										
ADMINISTRATIVA			FUNCIONAL					ECONÓMICA		
Año	Ramo	Unidad responsable	Función	Subfunción	Reasignación	Actividad institucional	Programas presupuestarios	Partida	Tipo de gasto	Fuente de financiamiento
2009	20	210	23	03	0	006	5054	4101	1	1
2009	20	213	25	03	0	013	5071	4101	1	1

## CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

En el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sección II, artículo 23 queda asentada la clasificación administrativa del presupuesto, que identifica a los ejecutores del gasto público federal en la forma siguiente:

<b>I</b>	<b>GASTO NETO TOTAL</b>	a) Ramos autónomos	Poderes Legislativo y Judicial, y entes autónomos.
		b) Ramos administrativos	Dependencias y en su caso entidades.
		c) Ramos generales	Mecanismos de control presupuestario que se determinan para atender obligaciones del Gobierno Federal.
		d) Entidades de control directo	Que se determinan anualmente en el proceso presupuestario.
<b>II</b>	<b>LA AGRUPACIÓN DE LAS ENTIDADES</b>	a) De control presupuestario	Directo, que forman parte de la integración del gasto neto total y del balance presupuestario. Indirecto, cuyos ingresos propios no están comprendidos en el proyecto o aprobación de la Ley de Ingresos, y pueden recibir subsidios o transferencias.
		b) Conforme a la fuente de recursos	Apoyadas, que elaboran sus presupuestos considerando total o parcialmente recursos fiscales por concepto de subsidios y transferencias.
			No apoyadas, que elaboran sus presupuestos sin considerar ingresos por concepto de subsidios y transferencias.
<b>III</b>	<b>LA AGRUPACIÓN POR SECTORES</b>	a) Coordinados por las dependencias	
		b) Coordinados por la Secretaría	
		c) Coordinados por entidades	
<b>IV</b>	<b>UNIDAD RESPONSABLE</b>	a) De los ramos autónomos	Que se constituyen a partir de las unidades o áreas administrativas determinadas por los Poderes Legislativo y Judicial, así como entes autónomos, en términos de las disposiciones aplicables.
		b) De los ramos administrativos	Que constituyen las dependencias, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como las que correspondan a las entidades apoyadas.
		c) De los ramos generales	Mecanismos de control presupuestario que se determinan para atender obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto.
		d) De las entidades	Que se identifican con la denominación de la entidad o, en su caso, área administrativa conforme a su ley o decreto de creación.

## CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

De acuerdo con los artículos 24 y 25 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la estructura programática conforme a la clasificación funcional y programática se compone de las categorías y elementos siguientes:

## CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS

<b>I</b>	<b>Función y subfunción:</b>	Identifican y organizan las actividades que realizan los ejecutores de gasto en la consecución de los fines y objetivos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>II</b>	<b>Programa:</b>	a) Del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que de él deriven. b) De los Poderes Legislativo y Judicial y de los entes autónomos.
<b>III</b>	<b>Actividad institucional:</b>	Identifica las acciones de los ejecutores de gasto, mediante la vinculación de las atribuciones legales, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas que les corresponden.
<b>IV</b>	<b>Proyecto:</b>	Que establece las acciones que implican erogaciones de gasto de programas y proyectos de inversión.

## ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS

<b>I</b>	<b>Misión:</b>	Propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad.
<b>II</b>	<b>Objetivo:</b>	Propósito anual asociado al programa presupuestario, en congruencia con las perspectivas de mediano plazo que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.
<b>III</b>	<b>Meta:</b>	Propósito estratégico que refleja el compromiso concreto que asumen las dependencias y entidades para lograr el cumplimiento anual de los objetivos de los programas presupuestarios.
<b>IV</b>	<b>Indicador de desempeño:</b>	Consiste en la expresión, cuantitativa o cualitativa, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas correspondientes a un índice, medida, cociente o fórmula con base anual. Tiene las siguientes características a) Cobertura: mide la proporción de atención sobre la demanda total que se alcanza con la producción del bien o servicio. b) Eficiencia: mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción. c) Impacto económico y social: mide o valora el grado de transformación relativa lograda en el sector objetivo económico o social, en términos de bienestar, oportunidades, condiciones de vida, desempeño económico y productivo, o características de una población objetivo o potencial. d) Calidad: mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario. e) Equidad: mide los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.
<b>V</b>	<b>Unidad responsable</b>	Elemento programático que identifica a las unidades que realizan el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los indicadores de desempeño a nivel de dependencia o entidad.

## CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

En el Reglamento de la LFPRH, artículo 26, queda sustentada la estructura programática conforme a la clasificación económica, identifica el tipo de gasto a partir de los componentes siguientes:

- I** Objeto del gasto, con base en los capítulos, conceptos y partidas del clasificador por objeto del gasto.
- II** Naturaleza económica, que identifica las asignaciones conforme a su naturaleza, en erogaciones corrientes o de capital.
- III** Fuente de recursos que identifica las asignaciones conforme al origen de su financiamiento, en recursos fiscales, propios o provenientes de crédito externo o donativo del exterior.

## CLASIFICACIÓN POR OBJETO DEL GASTO

Una de las clasificaciones económicas del presupuesto, agrupa las partidas en conceptos y éstos en capítulos y se conoce como clasificación por objeto del gasto. Ejemplo:

1000	Servicios personales
2000	Materiales y suministros
3000	Servicios generales
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles
6000	Inversión pública
7000	Inversiones financieras y otras provisiones
8000	Participaciones y aportaciones
9000	Deuda pública

## CLASIFICACIÓN GEOGRÁFICA

En el Reglamento de la LFPRH, artículo 27, la estructura conforme a la clasificación geográfica ubicará las asignaciones presupuestarias por entidad federativa y, en su caso, por regiones o municipios.

Por entidad federativa y, en su caso por:
• Regiones
• Municipios

## TEMA 4. POLÍTICA PRESUPUESTARIA

El Gobierno Federal emite el Presupuesto de Egresos de la Federación, proponiendo una política de gasto público.

Asimismo, plantea apoyar la actividad económica y el empleo, para alcanzar mejores índices de crecimiento, fortaleciendo programas de mejoramiento de la productividad y la competitividad, así como el impulso de la inversión en infraestructura y obra pública prioritaria. Otra prioridad es la de fortalecer la seguridad pública, en el marco de la plena vigencia del Estado de Derecho.

El PbR pretende fortalecer la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre la planeación, el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos, de tal manera que la ciudadanía perciba el gasto del gobierno en bienes y servicios mejorados.

### OBJETIVOS GENERALES

#### 1. Responsabilidad en las finanzas públicas

**Horizonte a mediano plazo.-** El paquete económico se formulará con base en proyecciones a mediano plazo.

- Las estimaciones económicas—ingreso, gasto y deuda— abarcan 5 años anteriores, el año que se presupuesta y los siguientes 5.
- La Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se elaboran con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica. La LIF, establece el cálculo del monto total de los ingresos públicos y la estructura de sus fuentes, tanto como todas las directrices, principios y objetivos de la política de ingresos, y el PEF; es el documento donde el Estado prevé, en términos de cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en determinado periodo.
- Los Criterios Generales de Política Económica incluyen, cuando menos:
  - Las líneas generales de la política económica.
  - Los objetivos anuales, estrategias y metas.
  - Las proyecciones de las finanzas públicas para el año y los 5 siguientes.
  - Los resultados de los 5 años anteriores al ejercicio fiscal y del año en curso.
  - Las medidas de política fiscal que impactarán el desempeño de la economía.
  - Los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley y las propuestas para enfrentarlos.
  - Los riesgos relevantes y propuestas para enfrentarlos.

## 2. Transparencia y rendición de cuentas

**Transparencia.** Se prevé información detallada sobre los ingresos y el gasto público y el endeudamiento, la cual deberá enviarse al Congreso de la Unión y estar disponible en Internet para el público en general (LFPRH).

- Información. Se detalla toda la información que el Ejecutivo deberá proporcionar al Congreso de la Unión para efectos de la aprobación anual de la LIF y el PEF (Arts. 39 a 41), así como en los informes trimestrales y, en general, toda la información que le sea solicitada, incluyendo por parte del IFAI (Arts. 106 a 109).
- Control en el ejercicio del gasto. Se prevé el principio de la administración por resultados y la obligación de establecer estrategias y objetivos de control presupuestario en todas las dependencias y entidades, con el objeto de corregir las deficiencias detectadas (Art. 45).
- Rendición de cuentas. Para mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos, y la oportunidad con que éstos se proveen a la población, se establece que la administración de los recursos públicos debe realizarse bajo criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas (Art. 1).

**Subejercicios.** Se define el destino de los subejercicios y se controlan los mismos, inclusive previendo sanciones (artículos 23 y 114 de la LFPRH).

- La SHCP reportará, en los informes trimestrales, entre otros rubros, los saldos en líneas globales para evitar acumulación de saldos o subejercicios presupuestarios.
- Los subejercicios que resulten deberán subsanarse en 90 días naturales, como máximo. En caso contrario los recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura previstos por la Cámara en el PEF.
- Se prevé que se sancionará a los servidores públicos que deliberadamente provoquen subejercicios.

**Subsidios.** Sólo podrán otorgarse con base en criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, sujetando los programas de subsidios más relevantes a reglas de operación que deberán publicarse (artículos 74-79 de la LFPRH).

- Se sujeta el otorgamiento de subsidios a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, con el objeto de que se asignen de manera eficiente y eficaz.
- La Cámara de Diputados podrá determinar en el PEF los programas de subsidios que, por su relevancia, deberán contar con reglas de operación.
- Se señalan los requisitos que deberán reunir las reglas de operación para garantizar la aplicación de subsidios bajo criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez.

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

- Se prevé el procedimiento para emitir las reglas de operación, a más tardar el 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio, con el fin de que a partir de que inicie el ejercicio fiscal, puedan operar los programas.

Las dependencias y entidades deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, a través de instituciones académicas u organismos especializados, e informar al respecto en los informes trimestrales.

**Adefas.** Se establecen reglas claras para cubrir estos compromisos sujetos a un límite preestablecido por el Congreso.

- Se limita el monto de adeudos del ejercicio anterior que podrán cubrirse.
- Las Adefas serán, como máximo, hasta por el equivalente al 80% del monto de endeudamiento autorizado como diferimiento de pago en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel en que deba efectuarse su pago.
- Asimismo, sólo podrán destinarse ingresos excedentes a compensar el incremento, en su caso, de las Adefas, hasta el límite señalado.

**Sanciones.** Se fortalecen las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos en caso de que no observen las reglas en materia de gasto público.

- Catálogo de infracciones, las cuales se sancionarán en los términos de la legislación en materia de responsabilidades:
  - Daño o perjuicio a la Hacienda Pública o al patrimonio de cualquier ente.
  - Incumplir las disposiciones generales.
  - No llevar los registros presupuestarios y contables.
  - No evitar o no informar sobre un posible daño a la Hacienda Pública.
  - Desviar dinero o valores para usos propios o ajenos.
  - Incumplir con la obligación de proporcionar información al Congreso.
  - Acciones u omisiones que dificulten el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas.
  - Realizar acciones u omisiones que notoriamente generen economías por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos.

### 3. Orden y certidumbre en la aprobación anual del paquete económico

**Plazos de Aprobación.** A efecto de dar certidumbre legal y económica sobre la aprobación anual, en tiempo y forma, de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, se establece un procedimiento con plazos específicos.

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

- 1 de abril. El Ejecutivo envía escenarios para el siguiente año, los principales objetivos y programas prioritarios y sus montos.
- 30 de junio. SHCP envía estructura programática e informa sobre los avances físico y financiero de los programas y proyectos.
- 8 de septiembre. Ejecutivo presenta los proyectos de LIF y PEF, así como los Criterios Generales de Política Económica.
- 20 de octubre. La Cámara de Diputados aprueba la LIF.
- 31 de octubre. La Cámara de Senadores aprueba la LIF.
- 15 de noviembre. La Cámara de Diputados aprueba el PEF.
- 20 días naturales después de aprobados. El Ejecutivo deberá publicar en el DOF la LIF y el PEF.
- 20 días naturales después de publicado el PEF. Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados los tomos y anexos del PEF.

En el año en que el Ejecutivo Federal termine su encargo, éste elabora la Iniciativa LIF y el Proyecto PEF en coordinación con el Presidente Electo.

Para tal fin, se pueden aprobar recursos en el PEF que corresponda, para cubrir los gastos del equipo de trabajo que requiera el Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un fondo específico sujeto a la normatividad aplicable en la materia.

En el año de inicio de la Administración, se amplía al primer bimestre del ejercicio fiscal el plazo para emitir las reglas de operación de los programas.

**Información a proporcionar.** Se adelantan los plazos en que el Ejecutivo debe enviar información e iniciar la negociación del paquete económico cada año, detallando el contenido específico de tal información.

### **A) El Ejecutivo envía al Congreso de la Unión, a más tardar el 1 de abril:**

- Principales objetivos para la LIF y el PEF del año siguiente.
- Escenarios para el siguiente año sobre: crecimiento, inflación, tasas de interés y precio del petróleo.
- Escenarios sobre el monto total del PEF, su déficit o superávit.
- Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

### **B) El Ejecutivo remite a la Cámara de Diputados, el 30 de junio:**

- La estructura programática del Proyecto de PEF.
- Informará sobre los avances físico y financiero de los programas y proyectos aprobados en el PEF vigente.

- Detallará las nuevas propuestas, su justificación y opciones de financiamiento.

**C) El Ejecutivo remitirá al Congreso, el 8 de septiembre de cada año:**

- Los Criterios Generales de Política Económica.
- La Iniciativa de LIF y, en su caso, de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos, para el siguiente ejercicio fiscal.
- El Proyecto de PEF.

**D) La LIF deberá ser aprobada por el Congreso:**

- A más tardar el 20 de octubre, por la Cámara de Diputados.
- A más tardar el 31 de octubre, por el Senado.

**E) El PEF deberá ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre.**

**F) La LIF y el Decreto PEF se publicarán a más tardar a los 20 días naturales después de aprobados.**

**G) El Ejecutivo enviará a la Cámara de Diputados, a los 20 días naturales después de publicado el PEF, los tomos y anexos del mismo.**

#### 4. Impulso al federalismo

**Certidumbre en presupuestos locales.** Se prevé la publicación oportuna de los calendarios de presupuesto y de las reglas de operación de subsidios, y se establece una clasificación geográfica del gasto, para que las entidades federativas puedan planear y presupuestar con tiempo sus actividades.

- Programación: El Ejecutivo deberá tomar en cuenta los convenios de coordinación para la programación y presupuestación anual (Art. 25, VI de la LFPRH).
- Comunicación oportuna de presupuestos: Los Estados tendrán un mayor plazo para preparar su ejercicio presupuestario (Art. 42 de la LFPRH).
- Publicación oportuna de calendarios de gasto federalizado: 15 días hábiles posteriores a la publicación del PEF (Art. 44 de la LFPRH).
- Subsidios y Reglas de operación: Se publicarán, a más tardar, el 31 de diciembre del año previo (Art. 77 de la LFPRH).
- Clasificación geográfica del gasto: Se incorpora esta dimensión del gasto para analizar su impacto en las entidades federativas (Arts. 28, IV y 84 de la LFPRH).

- Fideicomisos: La Federación podrá aportar recursos por arriba del 50% del patrimonio de los fideicomisos estatales (Art. 10 de la LFPRH).
- Principios para convenios con los estados: Equidad, transparencia y rendición de cuentas en los convenios (Arts. 82 a 85 de la LFPRH).

## 5. Modernización presupuestaria

La práctica generalizada anteriormente al momento de ejercer el presupuesto se realizaba en forma inercial, es decir, al momento de asignar el presupuesto se tomaba en cuenta el monto del año anterior para determinado programa, por ejemplo, se cuestionaba ¿cuántas vacunas más puedo comprar en relación con las que se compraron durante el año anterior? esto considerando que hay más niños que el año anterior, sin considerar el monto que se puede asignar a este rubro.

**Presupuesto por resultados.** Se establece la base normativa para un presupuesto orientado a la obtención de resultados.

- La estructura programática facilitará la vinculación de la programación con la planeación, por lo que incluirá indicadores de desempeño y las respectivas metas anuales.
- Los indicadores son la base del Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Los Poderes y los entes públicos incluirán indicadores de desempeño y metas en sus proyectos de presupuesto.
- La estructura programática en ningún caso sufrirá modificaciones durante el ejercicio.

**Eficiencia y eficacia.** Se prevén mecanismos para eficientar el proceso presupuestario; por ejemplo, trámites por medios electrónicos y la figura de afirmativa ficta para ciertas autorizaciones.

- Trámites electrónicos y afirmativa ficta (Arts. 13 y 15 de la LFPRH). Se prevén mecanismos para agilizar trámites presupuestarios.
- Criterios de austeridad (Arts. 61 a 63 de la LFPRH). Se elevan a rango de Ley principios de racionalidad y disciplina presupuestaria para el gasto corriente.
- Ciencia y tecnología (Arts. 9 y 19, III de la LFPRH). Los fondos que establece la ley en la materia, se constituirán y operarán conforme a lo que dispone la misma. Los centros públicos de investigación podrán ejercer los ingresos excedentes que generen, informando el monto, origen y criterios de aplicación de los mismos.
- Gastos de Seguridad Pública y Nacional (Art. 49 de la LFPRH). El ejercicio y comprobación de estos gastos se sujetarán a lo dispuesto por el Reglamento de la nueva Ley y a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federal.
- Sistema de Administración Financiera (Arts. 14 y 5° transitorio de la LFPRH). Se instruye la operación de un sistema con el que se reducirán los costos de operaciones de tesorería del Gobierno Federal. Los Poderes y entes autónomos operarán un sistema similar, a través de convenios con la SHCP.

## REFERENCIAS

### Básicas

- Cámara de Diputados. (2012). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Cámara de Diputados. (2013). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 9 de agosto de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2005). El Presupuesto base cero. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0232005.pdf>
- 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. (Julio, 1967). The Federal Planning-Programming- Budgeting System. En Journal of the American Institute of Planners, 33.
- Pyhrr, P. (1977). Presupuesto Base Cero. México: Limusa.
- SHCP (2001). Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.spc.gob.mx/buscar.asp>
- SHCP. (2013). Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2014. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura\\_programatica\\_ppef2014.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura_programatica_ppef2014.pdf)
- Walter, A. (1974). Administración y Presupuestos Públicos. México: Diana.



## UNIDAD 2

### Conceptos de Presupuesto basado en Resultados y Gestión para Resultados



## OBJETIVO

- Al término de la unidad, el participante será capaz de conocer y analizar los conceptos pilares y aplicaciones de la Gestión para Resultados.

## INTRODUCCIÓN

Esta unidad se verá cómo la Gestión para Resultados (GpR) facilita a los organismos públicos la toma de decisiones para un manejo del gasto eficiente y eficaz, mediante herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria.

Al poner énfasis en los resultados y no en los procedimientos, a través de la GpR, el Presupuesto basado en Resultados y su respectiva evaluación, las dependencias y entidades deberán definir sus metas y objetivos para cumplir con oportunidad y eficiencia.

## TEMAS

- Tema 1.** Antecedentes. La nueva gestión pública como marco de la Gestión para Resultados
- Tema 2.** Aspectos conceptuales
- Tema 3.** Objetivos
- Tema 4.** Principios y elementos
- Tema 5.** Desarrollo de operaciones
- Tema 6.** Vínculo entre Gestión para Resultados y Presupuesto basado en Resultados
- Tema 7.** Control de gestión



## TEMA 1. ANTECEDENTES. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO MARCO DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

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:

<b>a</b>	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.
<b>b</b>	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.
<b>c</b>	Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los servidores y trabajadores públicos y con ello promover la efectividad de los organismos públicos.

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

Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS



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.

La GpR implica tres tipos de consideraciones para la administración del sector público.



## TEMA 2. ASPECTOS CONCEPTUALES

Si bien existen muchos documentos que tratan sobre la GpR, no hay una definición única. Se trata, por tanto, de un concepto de uso, interpretación y definición amplios. La heterogeneidad de la expresión y del concepto también se observa en su aplicación operativa; los países implementan la GpR según su propia perspectiva, e igualmente la utilizan en los mismos términos con sentidos distintos (Proulx y Machiavelli, 2005).

Es así que la diversidad del concepto de “resultados” se considera a raíz de la definición de cada objetivo, según la naturaleza de la dependencia de gobierno.

### HACIA LA DEFINICIÓN DE GPR

Todo proceso de gestión pública debe perseguir la creación de valor público, lo que tiene que reflejarse en resultados e impactos, cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones.

Para la objetiva determinación de resultados, se requiere analizar la evolución del desempeño y el nivel de alcance de las metas, trazadas con sistemas de información para el seguimiento, evaluación y control riguroso y oportuno, que fundamenten la toma de decisiones y medidas correctivas.

La gestión pública para resultados requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control, que permitan un adecuado control y la toma de decisiones.

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: son relevantes el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se definen los objetivos de gobierno; el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es la asignación de recursos al proceso de creación de valor; los costos de producción; y los bienes y servicios que se producen.

Con esta nueva herramienta se pretende obtener los siguientes resultados de la gestión de la administración pública:

- Mayor bienestar ciudadano
- Aumento en la eficiencia y mejor desempeño de la gestión pública
- Fortalecimiento de la transparencia
- Rendición de cuentas
- Calidad del gasto público

Entre los países que han incluido la GpR en sus políticas podemos mencionar a:

**Estados Unidos:** En el ámbito del sector público, el gobierno de Estados Unidos ha publicado una serie de manuales destinados a implantar la GpR en distintos organismos públicos; entre ellos destaca el Departamento Federal de Energía, que utiliza el término Gestión basada en el Rendimiento del Grupo de Interés Especial (*Performance-Based Management Special Interest Group*, PBM SIG).

**Francia:** El gobierno francés, a partir de la implantación en 2001 de la Ley Orgánica de Finanzas (LOLF), también ha publicado algunos informes refiriéndose al enfoque de rendimiento y a la gestión para resultados.

**Canadá:** El gobierno canadiense, a su vez, ha realizado varios manuales para guiar a los gestores públicos en la implantación de la GpR, a través de su iniciativa Entorno Canadá.

**Australia:** En algunos documentos del gobierno de Australia (Departamento de Finanzas y Administración) se habla de Gestión basada en Resultados.

**Suiza:** El término gestión pública orientada a resultados (*Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*) es utilizado por el gobierno de Suiza para referirse a las reformas administrativas que se están implementando en ese país desde 1996. En este caso, los productos y los resultados son los principales componentes de los acuerdos de gestión, que se combinan con un presupuesto asignado por cada unidad de desempeño. Por ello, en Suiza se han impulsado también importantes reformas presupuestarias (Schedler, 2000).

**México:** En México, la definición aceptada por la SHCP, establece que la Gestión para Resultados (GpR) es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

## CONCEPTUALIZACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS POR ORGANISMOS INTERNACIONALES

- 1) **OCDE:** La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha sido uno de los principales medios de difusión del término resultados, en el ámbito de la administración pública. En 1995, la publicación “Governance in Transition” utiliza por primera vez el término performance management. Posteriormente, en 1997, se hizo una referencia al tema en la publicación “Enquête de resultats. Practiques de gestion des performances”, y en 2002 se editó un glosario específico sobre la GpR.
- 2) **PNUD:** En 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trata sobre la gestión basada en resultados en su “Manual de Monitoreo y Evaluación para Resultados”.
- 3) **BM:** El Banco Mundial, por su parte, también ha impulsado la GpR a través de sus informes. En el 2004, editó el documento “Diez pasos para basarse en resultados, monitoreo y evaluación del sistema: un Manual para el desarrollo de los profesionales”, donde utiliza también el término gestión basada en resultados.

- 4) **CEPAL:** Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la GpR conlleva la priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos. La evaluación de los resultados se guía, en general, por criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado (CEPAL, 1998).
- 5) **CLAD:** Por su parte, la literatura procedente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo también se refiere constantemente a la GpR, particularmente los trabajos de las autoras Cunill y Ospina (2003).
- 6) **GAO:** Asimismo, la Global Accounting Office aplica la expresión performance management para proponer mejoras en la gestión de los organismos federales.

## 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:

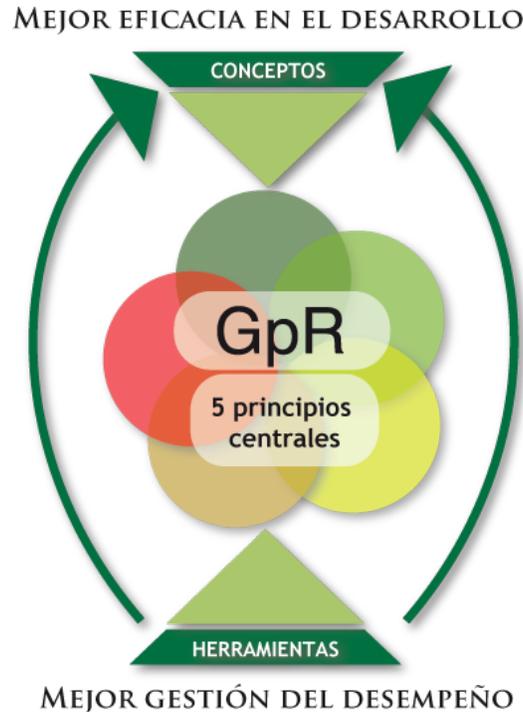
- Es un marco conceptual de gestión organizativa, pública o privada, en el que el factor resultado, aplicado a todo el proceso de gestión, se convierte en la referencia clave.
- Es un marco de adquisición de responsabilidad de la gestión, a través de la vinculación de los directivos al resultado obtenido.
- Es un marco de referencia capaz de integrar los distintos componentes del proceso de gestión, ya que se propone interconectarlos para optimizar su funcionamiento.
- Especialmente en el ámbito del sector público, la GpR se presenta como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión, a través de la cual se pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos.

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.

Así pues, se trata de un ejercicio de dirección de los organismos públicos, que busca conocer y actuar sobre todos aquellos aspectos que afecten o modulen los resultados de la organización.

La herramienta GpR no forma parte de una concepción de control, sino del universo de la gestión y dirección estratégica y operativa, ya que permite y facilita a los directivos de la administración pública, el mejor conocimiento y la mayor capacidad de análisis, diseño de alternativas y toma de decisiones, para que logren los mejores resultados posibles, de acuerdo con los objetivos que se hubiesen fijado.

Es importante señalar que si bien la GpR es una buena base para una mejor rendición de cuentas y una mayor transparencia, su función principal no es la de servir como instrumento de control de la actuación de los directivos públicos, sino más bien, la de proporcionarles a ellos un medio de monitoreo y regulación, para garantizar que ejerzan sus responsabilidades.



Fuente: OCDE (2006). Libro de consulta. Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo, p. 3.

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.

La GpR provee principios y estrategias generales que se usan para mejorar lo que ya está en vigor. Por tanto, la GpR tiene que ver con los instrumentos de gestión y el ejercicio de la función directiva, esto, no es obstáculo, sin embargo, tal y como parecen mostrar algunas experiencias, contribuye a la participación social, a la transparencia y a la rendición de cuentas en el sector público.



Fuente: OCDE (2006). Libro de consulta. Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo, p. 6.

## TEMA 3. OBJETIVOS

Sería lógico pensar que si el objetivo de la GpR es el resultado, su objeto de atención debería ser también el resultado; sin embargo, cabe no confundir el propósito de esta herramienta (mejorar el resultado) con el objeto de su acción, es decir, el fenómeno sobre el que interviene.

Por lo tanto, primero se debe reflexionar sobre lo que significa un “resultado” en el ámbito de la administración pública; el resultado de un ajuste presupuestario para el siguiente ciclo, será el grado de aproximación que se alcance entre las metas y objetivos contra el ejercicio.

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.

Desde el punto de vista estratégico de la administración de empresas, resultado es la creación de mayor valor para el accionista; esta acepción puede trasladarse a la administración pública, de acuerdo a como lo mencionaba Moore (1995), señalando que el resultado, lo que busca un gobierno, es la maximización de la creación de valor público; por consiguiente, es necesario aclarar lo que se entiende por valor público.

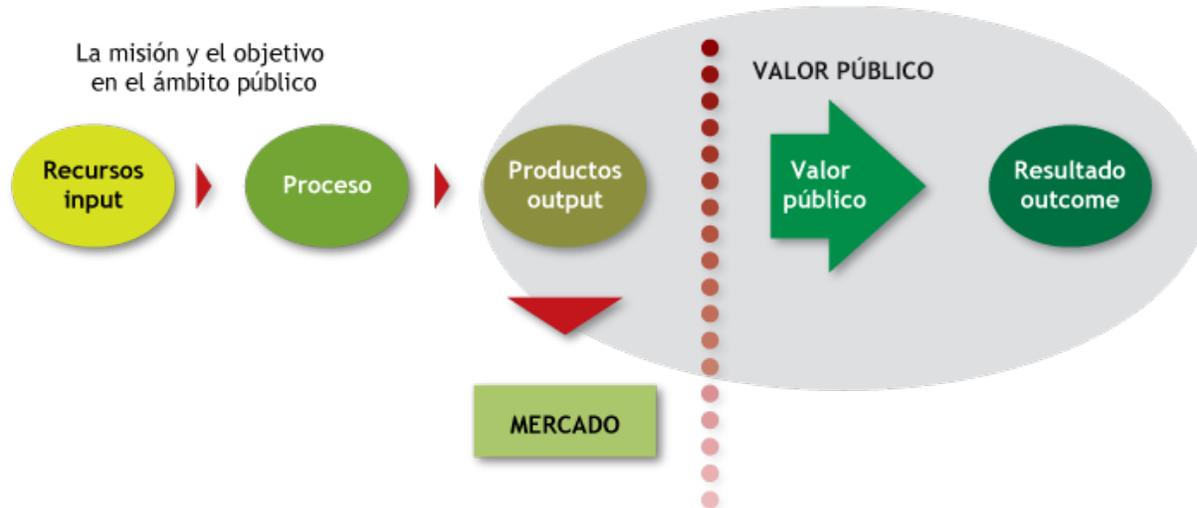
Según el mismo Moore, el valor público se genera cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que:

- Sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática.
- Su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública.
- Requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.
- El objeto de trabajo puede resumirse como el proceso que asegure la creación de valor público, siempre en el contexto de un régimen democrático, única garantía de que el valor identificado como deseable sea realmente público.

Así pues, el objeto de trabajo de la GpR no se halla en ninguno de los componentes, de las interacciones, de los factores o de los agentes que forman parte del proceso de creación de valor público, sino en todos ellos en su conjunto.

Son relevantes tanto el plan (definición de los objetivos de gobierno) como el presupuesto (asignación de recursos al proceso de creación de valor), los costos de producción y los bienes que se realicen; sin embargo, no es posible obtener resultados sin el concurso de todos estos factores y otros relacionados con la administración pública.

## APORTE DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS



Una vez definido el objeto de trabajo de la GpR, es posible ahora establecer el aporte para la acción del gobierno y de los organismos públicos, de ahí que los objetivos de este instrumento son los que se describen a continuación:

**Objetivo general:** Generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados del mismo.

**Objetivo 1:** Ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimiento e intervención que les permitan 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.

**Objetivo 2:** 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.

**Objetivo 3:** 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.

**Objetivo 4:** Apoyar la modernización de la gestión pública y la evaluación de su desempeño, con la correspondiente administración de incentivos a las organizaciones, no a las personas.

**Objetivo 5:** 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.

## TEMA 4. PRINCIPIOS Y ELEMENTOS

La GpR tiene cinco principios, los cuales forman la base para una administración del desempeño sólida, estos son:

- Centrar el diálogo en los resultados (que el enfoque se mantenga siempre en la gestión para resultados).
- Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación, con los resultados previstos.
- Mantener el sistema de generación de informes de resultados, lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.
- Como ya se ha analizado, gestionar para, no por resultados.
- Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

Considerando los elementos, la GpR puede definirse como 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 el aprendizaje y la mejora continua de sus instituciones. Estos elementos son los siguientes:

- Estrategia en la que se definen los resultados esperados de un organismo público en cuanto a la producción de bienes y servicios, y consecuentemente, su aporte al cambio social y económico.
- Cultura y un instrumento de gestión orientados a mejorar la eficacia, eficiencia, calidad 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, identificar y evaluar el aporte realizado, y que apoyen 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.

La GpR permite y facilita a los administradores públicos contar con un mejor conocimiento y mayor capacidad de análisis, diseño de alternativas y toma de decisiones, para que logren los mejores resultados posibles, de acuerdo con los objetivos fijados.

## TEMA 5. DESARROLLO DE OPERACIONES

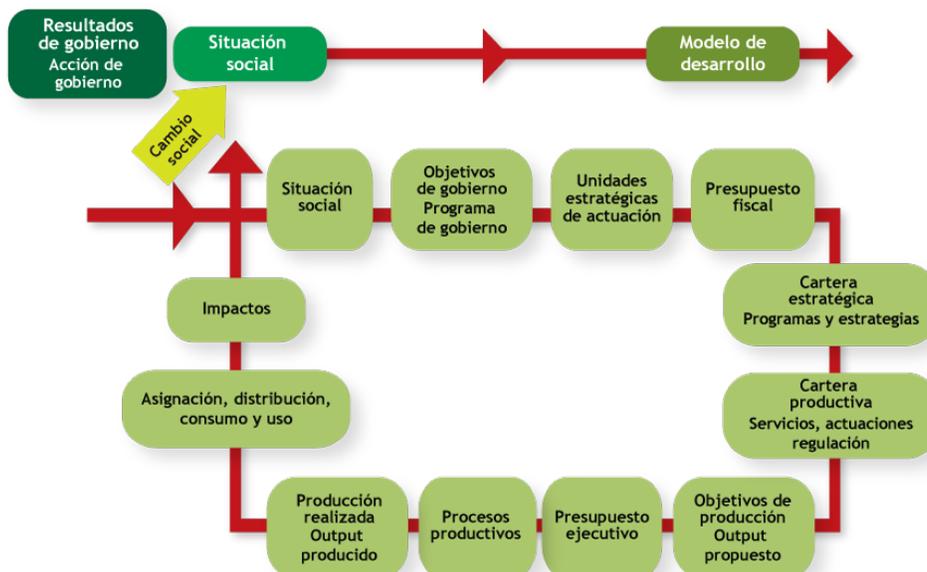
La GpR tiene las características típicas de todo proceso de creación de valor que se articule a través de una dinámica cíclica y circular. El modelo Planear - Hacer - Verificar - Actuar (PDCA, por sus siglas en inglés), es el que mejor se adecúa a este enfoque, al identificar los componentes del ciclo de gestión.



Esta forma simple de representación facilita la construcción de modelos de gestión más complejos, particularmente en el caso del proceso de creación de valor en el sector público.

El objeto de trabajo de la GpR consiste en la creación de valor público; en la siguiente imagen se especifican los componentes que forman parte de este proceso y sus relaciones dinámicas.

### EL CICLO DE CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO Y LA GPR



El proceso de creación de valor se produce en un ámbito organizativo concreto; en este sentido, la creación de valor se realiza mediante un sistema complejo que transforma los recursos en productos y cambios sociales.

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.

## COMPONENTES DEL PROCESO DE CREACIÓN DE VALOR

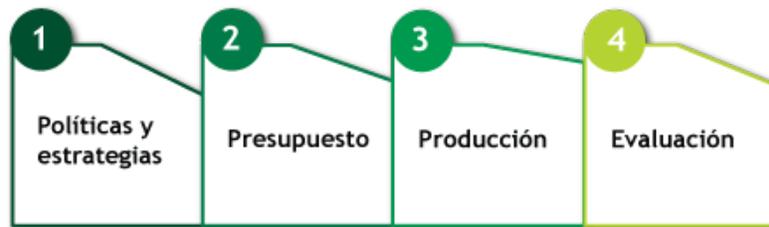
Por definición el valor tiene que ver con, bienestar y preferencias, es así como el Valor Público es percibido por la sociedad, el cual es necesariamente consumido o disfrutado de manera colectiva. Entonces, el Valor Público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, el cual está determinado por las preferencias colectivas expresadas a través del voto. Pero para poder lograr esta creación de valor es necesario considerar los siguientes componentes:

- 1) Situación social inicial, identificación y diagnóstico.
- 2) Objetivos estratégicos (plan de gobierno), los objetivos estratégicos dependen de la decisión de cada gobierno y se definen, como aspiraciones de cambio social.
- 3) Unidades de acción estratégica (instituciones), gobiernos, secretarías, empresas públicas y afines tanto en el ámbito nacional, como estatal municipal.
- 4) Cartera de estrategias (programas de gobierno), relaciona el plan del gobierno con las unidades de acción estratégica y con el presupuesto. El mecanismo que se convierte, posteriormente, en el presupuesto por programas.
- 5) Cartera de productos (bienes y servicios), punto de contacto entre la institución pública y los ciudadanos.
- 6) Objetivos productivos (volumen de bienes y servicios). Una vez definida la cartera productiva, que generalmente es válida para todo el período gubernamental, es necesario definir los volúmenes de producción para cada año fiscal. El volumen deseable (o posible) de producción es una decisión que 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.

**Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**

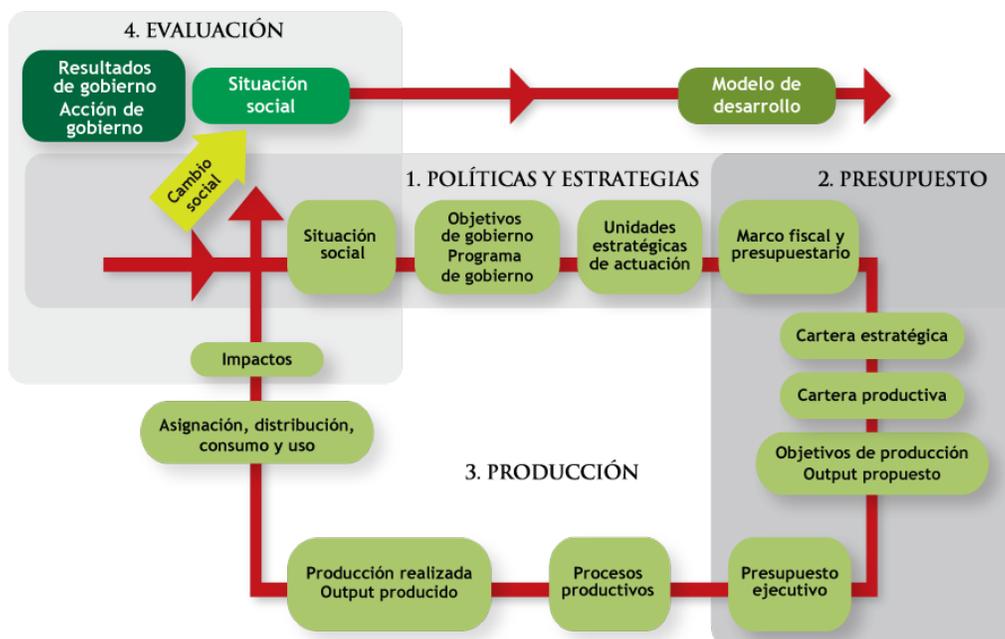
- 7) Presupuesto y sistema contable. Se definen los recursos con que las unidades de acción contarán para la producción de bienes y servicios.
- 8) Producción de bienes y servicios. En la prestación de los servicios concurren, de manera simultánea, los procesos de producción, distribución y consumo.
- 9) Resultados estratégicos de la acción de gobierno e impacto. Los productos diseñados deberían impactar en la situación social y provocar los cambios esperados.
- 10) Esferas de la GpR. Se definen cuatro esferas para acotar el campo de la administración pública en la que se ubican los componentes señalados anteriormente: las políticas y estrategias, el presupuesto, la ejecución y la evaluación.

El proceso de generación de valor involucra 4 etapas, las cuales son:



Estos procesos generan ciertos productos, los cuales se ilustran en el siguiente esquema:

**ESFERAS Y COMPONENTES DE LA GPR**



Fuente: Elaboración propia con base en documentos de la SHCP.

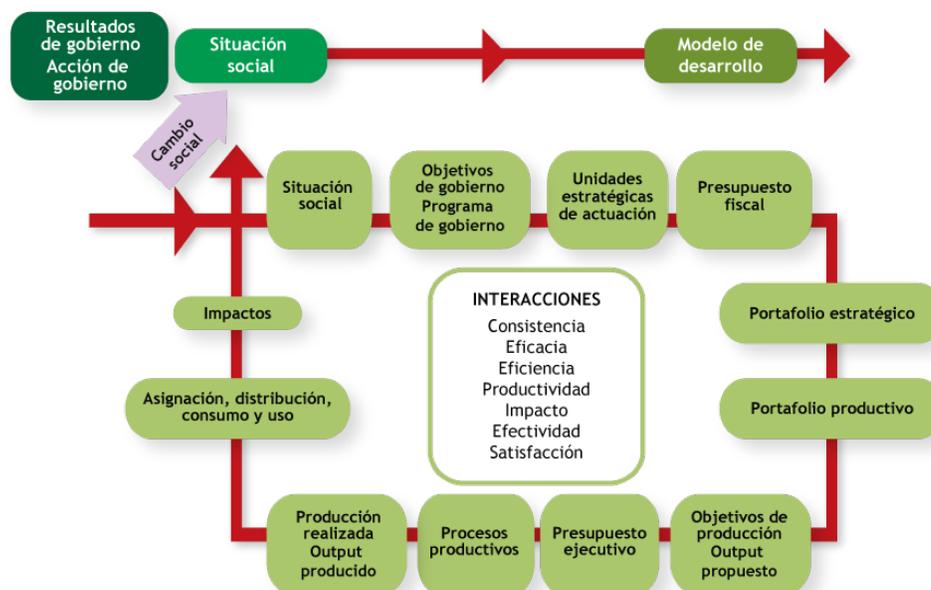
## INTERACCIONES ENTRE LOS COMPONENTES

Las principales interacciones entre los componentes de la creación de valor de la GpR tienen las siguientes características:

- **Consistencia:** Coherencia mutua y articulación de los componentes que van desde la formulación de los objetivos estratégicos (plan) hasta la formulación del presupuesto.
- **Eficacia:** Se trata de conseguir el objetivo sin reparar en los medios
- **Eficiencia:** Interacción entre la producción realizada y el presupuesto.
- **Productividad:** Crecimiento de la “producción” pública sin incrementar el consumo de recursos.
- **Impacto:** Relación causa-efecto entre la producción realizada y el cambio social provocado.
- **Efectividad:** Relación existente entre un producto y la variación provocada en la situación social.
- **Satisfacción:** Aspiración a que la acción del sector público genere altos niveles de satisfacción individualizada de parte de los ciudadanos/usuarios.

El directivo público bajo esta concepción identifica distintos tipos de intervención que los gestores pueden realizar para explotar el potencial del contexto político y organizativo con el fin de crear valor público. Requiere de estar preparado con valores y con capacidades a fin de hacer frente a los retos que demanda la comunidad.

## PRINCIPALES INTERACCIONES EN LA GPR



Fuente: Elaboración propia con base en documentos de la SHCP.

## Herramientas

Las herramientas disponibles para la GpR se ordenan en tres grupos:

### Instrumentos de Gestión:

- Análisis, diseño y planificación estratégica.
- Diseño organizacional.
- Diseño de políticas públicas y desarrollo de programas.
- Mercadeo estratégico y operativo.
- Presupuesto, contabilidad y análisis de costos.
- Gestión de operaciones, diseño de procesos y diseño de entornos de servicio.
- Gestión de la producción de servicios.

### Sistemas de Información:

- La medición del desempeño
- El conocimiento de la demanda social
- La fijación de los objetivos y su cuantificación
- Los costos de producción
- La identificación de los impactos
- El análisis de su efectividad

### Función Directa:

- Reconocimiento formalizado de la función de gestión: derecho a gestionar.
- Sistema de selección y contratación de los directivos vinculado al proceso de creación de valor.
- Participación del directivo en todos los componentes de la GpR.
- Toma de responsabilidad de parte de la dirigencia con respecto al resultado: sistema de sanciones e incentivos.
- Sistema de capacitación para el ejercicio de la función directiva.
- Entorno institucional coherente con la lógica de la GpR.

Finalmente los componentes, las interacciones y las herramientas que utiliza la GpR, permite a la gerencia pública llegar al objetivo: la producción de bienes y servicios con valor para la sociedad. Estos le permiten dimensionar lo que sucede a su alrededor, mirando hacia afuera, intentando averiguar el valor de lo que están haciendo, y también se orientan hacia abajo, intentando determinar la eficacia y la adecuación de sus medios.

## COMPONENTES, INTERACCIONES Y HERRAMIENTAS DE LA GPR

MARCO INSTITUCIONAL DE REFERENCIA		
Estructura organizativa - Ámbito territorial Marco competencial - Misión definida - Entorno institucional		
Componentes	Interacciones	Herramientas
Objetivos estratégicos Unidades de acción estratégica Cartera de estrategias Cartera de productos	Consistencia	Estrategia Análisis Diseño Implementación Diseño organizacional
Recursos asignados	Economía Eficiencia	Presupuesto
Recursos aplicados		Contabilidad
Procesos		Costos Tiempos Circuitos Control de producción
Distribución Uso social	Equidad	Control de usuarios
Resultados intermedios	Eficacia Efectividad	Información de producción Información social
Resultados finales		Cambio social

## 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 y por ello, el gobierno responda con decisiones y logros que la sociedad demanda, es decir, producir conjuntamente con la participación de la sociedad el valor público indispensable, para pasar de una condición tradicional a una condición enriquecedora, más que de valor económico, de valor público. Los agentes que se involucran en la GpR son los siguientes:

**Los ciudadanos:** Son los destinatarios del valor creado por el sector público, sea como individuos o como parte de una colectividad. En tanto individuos, los ciudadanos son electores, usuarios, contribuyentes y funcionarios; en tanto miembros de una colectividad, participan en distintas formas organizativas existentes en la sociedad civil.

**El Poder Legislativo:** Una parte sustancial del proceso de creación de valor ocurre en el Parlamento, escenario de validación de la voluntad ciudadana.

**Autoridades del Poder Ejecutivo:** Son los propietarios 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, desde el análisis de la situación social y el diseño estratégico, hasta la gestión de los procesos operativos de cualquier organismo público.

**Los Técnicos:** Los funcionarios 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.

**Los evaluadores:** La administración pública exige en algunos ámbitos (evaluación de impacto, análisis de políticas) la realización de actividades específicas de evaluación, que no podrían resolverse con los mecanismos internos de gestión y control (contabilidad, sistema de objetivos, indicadores de gestión y producción).

**Los controladores oficiales:** La vigilancia externa es clave para la rendición de cuentas en el sector público; en este sentido, aunque la GpR no es un instrumento de rendición de cuentas, sí constituye un soporte y un sujeto de la evaluación y de la rendición de cuentas.

**Los controladores sociales:** El control social sobre el sector público se establece desde muchos ámbitos. Es cada vez más relevante el que es promovido por la sociedad civil organizada y por los medios de comunicación.

## REQUERIMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Los requerimientos siguientes 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.

- 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

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GPR

Se trata de un proceso de largo plazo con beneficios en el futuro mediato. Asimismo, la GpR es un instrumento de gestión que podría denominarse de segundo nivel, ya que su función es la de permitir la integración de un conjunto de herramientas de gestión en un sistema coherente y conectado a lo largo de todo el ciclo, que integre todos sus componentes.

Lo anterior significa que su desarrollo dependerá del proceso de implementación de los elementos que conformen el conjunto del modelo.

### Factores de éxito

- Compromiso y gestión del cambio
- Apoyo e implicación de las autoridades políticas

- Iniciativa y compromiso gerencial
- La gestión del tiempo. Dos etapas: de implantación y de maduración y mejora continua
- Adaptación al entorno
- Visión global, implantación local
- Desarrollo equilibrado y sostenido
- Análisis y uso de la información
- Aprendizaje organizacional e individual
- Plan de trabajo por resultado

### EQUILIBRIOS Y DESARROLLO DE LA GPR



## TEMA 6. VÍNCULO ENTRE GESTIÓN PARA RESULTADOS Y PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), junto con el diseño 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 que las instituciones públicas contarán para la producción de bienes y servicios, por tanto, representa la concreción del PND y sus programas.

Para avanzar sólidamente en la institucionalización de la GpR es necesario contar con un Presupuesto basado en Resultados (PbR); si consideramos la GpR como un modelo de cultura organizacional, entonces podemos ubicar al PbR como una dimensión sustantiva y prioritaria del proceso de resultados enfocado al cumplimiento de objetivos y metas del ejercicio del gasto, ya que no es posible consolidar una GpR sin un PbR, y viceversa, conforme a lo siguiente:

- El desarrollo de un país (creación de valor público) se facilita cuando su gobierno toma en cuenta los resultados alcanzados con las políticas, programas y el gasto público y es precisamente del PbR que se obtiene información vital sobre las actividades realizadas, el gasto vinculado a ellas, los resultados obtenidos y sus relaciones con los objetivos estratégicos establecidos.
- El éxito del PbR requiere de la capacidad estratégica para definir objetivos, del liderazgo político y gerencial que permita diseñar e implementar estrategias orientadas hacia el cambio y de una capacidad de evaluación que permita valorar con objetividad los logros alcanzados; es decir, el PbR depende no sólo de reformas de presupuestación, sino también de cambios fundamentales en la gestión pública.

Así, una de las propuestas más destacadas de la GpR es hacer posible el cambio de paradigma en el funcionamiento del sector público, para generar un gobierno que sustente su actuación en términos de los resultados obtenidos y de los impactos reales en la sociedad; ello implica la adopción de reformas administrativas y organizacionales, entre las que figuran la transformación de uno de los principales mecanismos de acción del gobierno: el presupuesto

### PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

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.

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

El PbR significa un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, 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.

Las características principales del PbR son las siguientes:

- 1 **Conduce el proceso presupuestario hacia resultados. Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo planeación - programación - presupuestación - ejercicio - control - seguimiento - evaluación - rendición de cuentas.**
- 2 **Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se les asigna un nivel de recursos compatibles con dicha (s) meta (s).**
- 3 **Provee información y datos sobre el desempeño (permite comparaciones entre lo observado y lo esperado).**
- 4 **Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios.**
- 5 **Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas.**

Fuente: SHCP, Sistema de evaluación del desempeño, p. 16

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: PbR.

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.

## OBJETIVOS Y REFORMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PBR



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

## TEMA 7. CONTROL DE GESTIÓN

Un elemento que se debe considerar para entender y complementar la Gestión para Resultados es el denominado control de gestión, el cual significa la importancia de la existencia de un sistema de alimentación y retroalimentación de información eficiente y eficaz, para la toma de decisiones generadas del sistema de control de gestión sistémico y estratégico.

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. El trabajo de cualquier directivo puede ser dividido en las siguientes funciones:



## 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. 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.

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 los indicadores y el real, 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.

Existe un grupo de variables que recogen toda la información necesaria para fijar el valor esperado y compararlo con la salida del sistema.

### Variables esenciales

- De gran importancia en el funcionamiento del sistema y están ligadas (o representan incluso) a los objetivos del sistema.

### Variables de acción

- Pueden ser manipuladas por otro sistema o por un operador y tienen como misión regular el funcionamiento del sistema.

El sistema de control de gestión 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; permiten aumentar la probabilidad de que el comportamiento de las personas que forman parte de la Organización sea coherente con los objetivos de ésta.

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

Se le incorpora un balance periódico de las Debilidades y Fortalezas, un análisis comparativo e inter-organizaciones, el uso del Cuadro de Mando como mecanismo de control y flujo de información.

No obstante, aún puede identificarse un conjunto de limitaciones del Control de Gestión, entre las que se pueden mencionar:

- La complejidad de la dependencia y de su entorno no se ve reflejada en la complejidad del Sistema de Control de Gestión.
- El control no establece una relación entre la evaluación de planes y presupuesto y la evaluación de las estrategias que pueden volverse obsoletas.
- No tiene en cuenta tanto la dimensión estratégica como la financiera.
- El equilibrio financiero no siempre garantiza competitividad.

El proceso de control de gestión se plantea en cinco puntos:



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, que posibiliten adecuados procesos de toma de decisiones y a la identidad que se logre en la organización, asimilando instrumentos y mecanismos que le permitan salvar las limitaciones que como sistema de control no le permite cumplir su función con eficiencia y eficacia.

El tipo de estrategia (liderazgo, costos) y de estructura (centralizada o descentralizada, funcional) que tiene una organización, condicionan las características de un sistema de control.

## INDICADORES DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN

El seguimiento de los indicadores se suele realizar a través de una herramienta conocida como Cuadro de Mando o Tablero de Comando, el cual es un método de obtención y clasificación de información que generan los Sistemas de Control de Gestión.

Se desarrolla desde la base hasta los niveles más altos de dirección. Todos los departamentos tributan el comportamiento de sus indicadores en tableros de mando particulares; éstos recorren y se adaptan a la necesidad de información de los distintos niveles superiores, hasta llegar a un punto (persona) encargado de clasificar toda la información en dependencia de las necesidades de información de la alta dirección para la toma de decisiones.

Hay que destacar tres características fundamentales de los Cuadros de Mando de Gestión:

- La naturaleza de las informaciones recogidas en él.
- La rapidez de ascenso de la información entre los distintos niveles de responsabilidad.
- La selección de los indicadores necesarios para la toma de decisiones, sobre todo en el menor número posible.

## REFERENCIAS

### Básicas

- Amat, J. Ma. (2003). Control de Gestión: Una perspectiva de Dirección. (6ª ed.). España: Ediciones Gestión 2000.
- Arriagada, R. (Julio, 2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/3/LCL1753P/manual20.pdf>
- Banco Mundial. (2004). Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques. Recuperado el 16 de agosto de 2013 de [http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/ME\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/ME_Spanish.pdf)
- Blanco, F. (1997). El Control Integrado de Gestión. Madrid, España: APD, 1997
- CEPAL. (1998). El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos. En Serie de Libros de la CEPAL, 47. Santiago de Chile.
- City Of Austin (2005). Managing for Results Business Planning Guide Recuperado el 8 de agosto de 2013 de <http://www.ci.austin.tx.us/budget/04-05/downloads/bpresourceguide2005.pdf>
- 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. En Télescope, 12 (3), 1-11.
- Gibson, J. y Tesone, D. (2001). Management Fads: Emergence, Evolution, and Implications for Managers. En Academy of Management Executive, 15 (4), 122-133.
- González, Ma. I. (1999). Órganos autonómicos del control externo. En Auditoría Pública, 18 (148), 25-31.
- Hernández, M. (2001). El control de Gestión Empresarial. Criterios para la evaluación del desempeño. La Habana, Cuba: ISPJAE
- Hughes, D. (2000). Control de Gestión. De los objetivos a la evaluación del desempeño. Comisión Europea.
- Hughes, D. (2000). Fases de evolución del sistema de control de gestión. Comisión Europea.
- 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
- López, A. (1998). El Cuadro de Mando y los sistemas de información para la Gestión. Madrid, España: AECA

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

- Makón, M. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre. Recuperado el 16 de agosto del 2013 de <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/MAKON,%20Marcos%20-%20EI%20modelo%20de%20gestin%20por%20resultados.pdf>
- 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. In *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
- OCDE (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>
- Ospina, S. (2000). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Recuperado el 15 de agosto de 2013 de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/evaluacion-de-la-gestion-publica-conceptos-y-aplicaciones-en-el-caso-latinoamericano>
- Ospina, S. (2006). *Monitoreo y evaluación para la gestión por resultados*. New York.
- Ossorio, A. (2006). Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/GxRultimavers.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/GxRultimavers.pdf)
- Proulx, D. y Machiavelli, F. (2005). La conception de la gestion par résultats en Amérique latine. En *Telescope: La Gestion par resultats dans le secteur public*, 12(3), 42-53.
- Sanín, H. (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación-mesoevaluación). Recuperado el 8 de agosto de 2013 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan014539.pdf>
- Schedler, K. (2000). Performance Measurement Challenges in Switzerland: Lessons from Implementation. In *International Public Management Review*, 1(1), 84-105.
- SHCP (2009). Sistema de Evaluación de Desempeño. Recuperado el 10 de agosto de 2013 de [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51\\_D\\_1996\\_.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51_D_1996_.pdf)
- 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 el 8 de agosto de 2013 de <http://siare.clad.org/fulltext/0047612.pdf>
- Abedrop, E. (2010). *Presupuesto basado en Resultados*. México: IEXE Editorial.



## UNIDAD 3

### La experiencia internacional



## OBJETIVO

- Al término de la unidad, el participante será capaz de analizar y evaluar la experiencia internacional en donde ya se aplica la presupuestación basada en resultados.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de esta unidad se revisará la experiencia internacional de países que llevan a cabo la presupuestación basada en resultados, como Canadá y Chile. Estos países son un buen referente, ya que pertenecen a la misma área geográfica y a la OCDE; en ese sentido, es necesario conocer las mejores prácticas, sobre todo la chilena, que tiene mayores similitudes a nuestro país.

No se trata de ser dogmáticos, se trata de recoger las experiencias y aprender de ellas, por ello lo que se busca es que se conozca qué hicieron, qué hacen, cómo lo hacen, qué herramientas utilizan y cómo las aplican; es a partir de ello que los participantes podrán evaluar qué podemos tomar y qué podemos adecuar a nuestras características, para avanzar hacia el objetivo de elaborar un PbR.

La comunidad internacional reconoce que el presupuesto es un determinante crucial para cumplir con los objetivos de las políticas públicas, 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.

La implantación de PbR en otros países ha generado diferentes resultados; sin embargo, destacan algunos beneficios relevantes:

- Mejora la continuidad en el trabajo de las agencias gubernamentales.
- Reduce la incertidumbre de su administración y control, a través del establecimiento de objetivos claros, e impulsa un enfoque hacia resultados.
- Otorga gran énfasis en la planeación, en el diseño e implantación de políticas públicas y en la comunicación, para que los actores conozcan los objetivos y las metas previstas y alcanzadas.
- Brinda mayor transparencia mediante la generación de más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto de las metas y prioridades de gasto, y de cómo los diferentes programas públicos contribuyen a alcanzar dichas metas.
- Permite ubicar y definir de manera más efectiva los recursos necesarios para cada programa y acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos, y en los procesos y flujos específicos, que van de una asignación inercial de gasto a una valoración del impacto sobre las variables sociales o económicas.
- Facilita la mejora de la gestión institucional, e incrementa la eficiencia de los programas.
- Genera vínculos más fuertes entre la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación, lo que obliga a una discusión de política pública más integral y coordinada.

## TEMAS

- Tema 1.** Las principales prácticas internacionales
- Tema 2.** El caso de Canadá
- Tema 3.** El caso de Chile
- Tema 4.** El caso de México



## TEMA 1. LAS PRINCIPALES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Desde la fuerte expansión de las funciones del Estado, a la prestación masiva de servicios públicos, se ha buscado relacionar presupuesto y resultados; intención que se ha reflejado en diversas técnicas a través del tiempo (presupuesto por programas, presupuesto de base cero, gestión por objetivos).

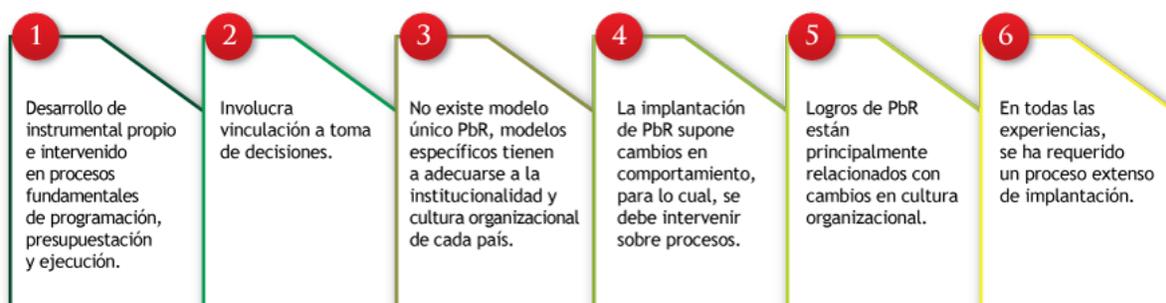
Sin duda alguna, la actual motivación para transitar hacia el Presupuesto basado en Resultados (PbR) es la búsqueda de la eficiencia en la asignación y uso de recursos públicos; cualquier gobierno en el mundo, que pretenda buscar una mejora en el desarrollo y progreso de sus habitantes, lograr innovaciones, 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 Management Initiative), el Paso siguiente 1988 (Next Steps) y Contabilidad y presupuesto de devengo (Resource Accounting and Budgeting, 1997) y 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.

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 ha observado lo siguiente:



## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

En años más recientes existen también ejemplos de esfuerzos similares en países latinoamericanos, como Argentina, Colombia y Chile; este último constituye uno de los referentes más importantes a nivel latinoamericano y mundial (BM, BID y OCDE, 2006).

Los países de América Latina que han avanzado en PbR han mostrado:



## TEMA 2. EL CASO DE CANADÁ

En Canadá, la función de evaluación se institucionalizó en 1977 bajo la coordinación del Consejo del Tesoro, órgano responsable de dictar las políticas, directrices y normas que orientan el sistema de evaluación de programas públicos, además de supervisar su aplicación en todos los niveles de la administración pública.

Este proceso se realiza en estrecha coordinación con la Oficina del Auditor General, que depende del Poder Legislativo. Lo anterior implica el desarrollo de un sistema de evaluación construido a partir de una integración dinámica de las funciones de evaluación y auditoría para evitar duplicidades, definiendo claramente las competencias de cada una y estableciendo mecanismos de coordinación y cooperación entre ellas.

A principios de los noventa se determina que el limitado enfoque hacia los resultados constituía una de sus principales debilidades y se impulsa un esfuerzo adicional que centra la atención en: el servicio y la disposición para atender las necesidades del cliente, la calidad y no la cantidad, la movilización de recursos del sector privado al sector público, los resultados y no los recursos-insumos, la descentralización y delegación de la autoridad, anticipar problemas mediante el seguimiento de la ejecución, y la prevención.

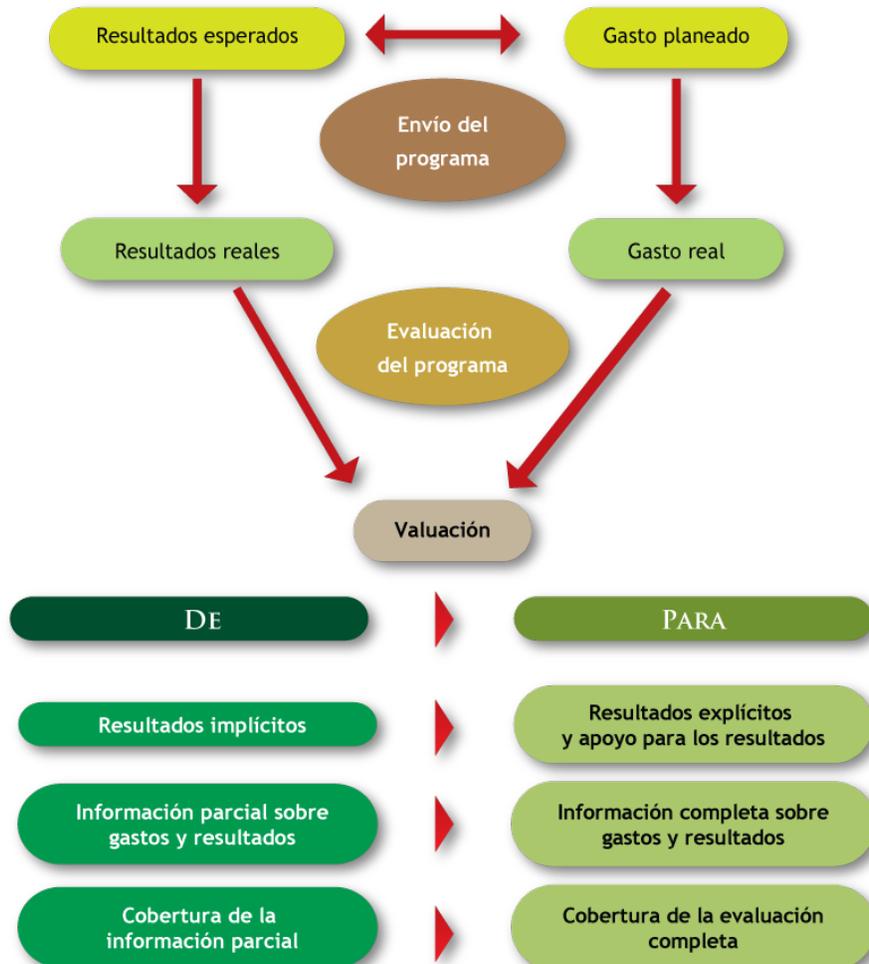
El nuevo enfoque de resultados busca alcanzar metas de desarrollo, evaluando el progreso y revisando en forma permanente y sistemática los objetivos propuestos.

En el marco del Programa Public Service 2000, se promueve una serie de reformas para renovar la organización y las normas administrativas, y sentar las bases para una administración pública moderna, que contribuya a mejorar la competitividad. Se otorga a los gerentes de los programas mayor flexibilidad en el manejo de los recursos asignados, y se realiza una reorganización general del sistema de evaluación.

Canadá muestra un sistema de evaluación formalmente constituido e institucionalizado, con un sólido sustento legal, administrativo y operativo. La evaluación dentro del modelo canadiense se percibe no sólo como un mecanismo de responsabilización, sino también como instrumento para democratizar el acceso a la información. Un dato interesante que advierte la presencia de una cultura de evaluación que trasciende el ámbito público, lo constituye la conformación de la Sociedad Canadiense de Evaluación (SEC): una organización sin fines de lucro cuyo propósito fundamental es apoyar a los profesionales de la evaluación, así como dotarlos de las herramientas que necesitan para desarrollar su trabajo, y que cuenta en la actualidad con más de 1300 afiliados, entre quienes se incluyen funcionarios de las administraciones federales y provinciales, sector privado, profesores universitarios y miembros de otras organizaciones sin fines de lucro.

Canadá ha logrado desarrollar una sólida capacidad institucional, apoyada en un proceso de descentralización del sistema de evaluación. En la actualidad, cada ministerio y agencia cuenta con una oficina especializada que realiza la mayoría de las evaluaciones de los programas, operando cada una según su propio plan de evaluación, que es aprobado por el Consejo del Tesoro.

### PROGRAMA DE GESTIÓN



### CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES:

- Cada departamento tiene su propia unidad de Auditoría Interna y hay un Auditor General Nacional.
- Los departamentos deben asegurar alta calidad en las medidas de desempeño.
- Si hay una división en la evaluación, los gerentes del programa deben revisar y llegar a acuerdos.
- Debe haber un esquema oficial de medidas y no deben modificarse demasiado; esto asegura que los recursos están disponibles para la recolección de la información (datos).

**Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**

- Observa la forma de medición de programas similares, estadísticas de otras jurisdicciones y de otras agencias en Canadá y organizaciones reconocidas que recopilen información, como la Sociedad Filantrópica Canadiense, la Organización de Negocios, entre otras.
- Observa la forma en que organizaciones internacionales recopilan la información (OCDE, FMI, BM).
- Observa las posibilidades de adicionar preguntas a las encuestas existentes para los gastos mínimos.
- Usa información existente para crear nuevas relaciones.
- Usa investigaciones académicas y de otro tipo que hayan establecido relaciones entre dos variables para desarrollar medidas proxy<sup>1</sup>.
- Crea un índice simple de medida con la información existente, si es necesario.
- Focaliza las medidas que permitan gestionar el programa y poder informar de manera convincente sobre el desempeño del mismo.



Fuente: Elaboración propia con base en The Expenditure Management System of the Government of Canada, 1995.

Las enseñanzas más destacadas de esta experiencia son las siguientes:

<sup>1</sup> Una medida proxy es una aproximación estadística que puede ser observada mediante una variable similar.

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

- Cada programa requiere de una definición de los resultados esperados con su implementación; es una información básica al momento de su inicio.
- Se necesitan indicadores de rendimiento para estos resultados esperados.
- La mejor manera de determinar los resultados esperados y las medidas para un programa, es desarrollar un modelo de marco lógico.
- No comenzar con demasiados indicadores.
- La evaluación periódica es la mejor manera de obtener un sentido de impacto del programa.
- Fortalecer la base de información para apoyar la política de toma de decisiones basada en la evidencia, los gastos de la gestión y el programa de mejoras.
- El recurso de desarrollo de información es a menudo pasado por alto.
- El desarrollo de capacidades de los recursos humanos (formación y contratación) son esenciales y esto cuesta dinero.
- Tener gerentes de capacitación, no sólo especialistas.
- Una cuestión clave es si se debe centralizar la evaluación en una sola agencia o debe ser distribuida en todo el gobierno, el modelo canadiense ha aplicado la segunda acción.
- La consolidación de los resultados de gestión es a largo plazo.
- Los informes sobre la ejecución pública son importantes y ayudan a fomentar la confianza.
- Cambiar la cultura es más fácil si se evalúa periódicamente la gestión del rendimiento.
- Se planea en términos de años, no de meses la re-sistematización del desarrollo.
- Permite una mayor flexibilidad, no existe una mejor manera.
- El cambio nunca se detiene: "intentar, adaptar, arreglar y aprender".

## TEMA 3. EL CASO DE CHILE

Durante la década de los noventa, el tema de la evaluación ha jugado un papel importante en el proceso de modernización del Estado.

Contrario a lo sucedido en otros países de la región, su inicio no se sustenta en reformas integrales del sistema de presupuesto, sino más bien en decisiones políticas, en una estrecha coordinación interministerial y en el diseño de instrumentos adecuados para su implementación; lo anterior ha permitido ejecutar un ejercicio de aprendizaje flexible, cuyos avances registrados y resultados obtenidos han servido de parámetro para identificar futuras reformas legales que se ajusten a las necesidades del proceso y garanticen su consolidación.

Chile cuenta con un Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, creado con el fin de promover, coordinar y dictar los lineamientos generales para orientar la modernización del Estado. Está integrado por los Ministerios del Interior, Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y la Secretaría General de Gobierno.

Ha sido relevante la ejecución del Programa de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos, impulsado por la Dirección de Presupuesto en 1992. El objetivo central del Programa era avanzar desde un modelo de gestión centrado en las políticas, instrumentos y procedimientos, hacia un modelo renovado, enfocado hacia los resultados, midiendo el desempeño institucional en función de la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados a los usuarios.

El Programa se propuso el diseño e implementación de un Sistema de Control de Gestión, utilizando indicadores de gestión para evaluar el nivel de desempeño institucional. En su fase inicial, se aplicó un plan piloto que incorporó cinco servicios públicos y las lecciones aprendidas alimentaron la extensión del sistema, así como el desarrollo de Compromisos de Modernización.

Unido a lo anterior, en 1995 se inicia un programa complementario dirigido a establecer un sistema de metas e indicadores de gestión, vinculado al presupuesto nacional, impulsado también por la Dirección de Presupuesto. Como parte integral de este esfuerzo, el Ministerio de Hacienda se ha dedicado en los últimos años a desarrollar un sistema de incentivos a los servicios públicos, tendiente a incorporar incentivos monetarios, tanto al desempeño individual como institucional.

En este mismo sentido, en 1997 se creó el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos, como mecanismo para realizar un reconocimiento ante la sociedad del trabajo realizado por los ministerios en la búsqueda de la excelencia.

Por otro lado, las distintas secretarías firman cada año Compromisos de Modernización, que constituyen un acuerdo de cumplimiento de metas, suscrito entre los jefes de los servicios y el Presidente de la República. Este programa se sustenta en un proceso de planeación estratégica, bajo la coordinación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Para promover la participación social, la firma de estos compromisos se realiza en un acto público por medio del cual se comunica a la población sobre las metas acordadas. Al año 1997 se habían suscrito 374 compromisos relacionados con los procesos de modernización de 128 instituciones públicas.

Chile nos muestra un proceso ordenado y planificado, en donde el desarrollo de los instrumentos señalados ha estado complementado con programas de capacitación de funcionarios públicos, la modernización de las políticas y sistemas de administración de recursos humanos, consultas a usuarios y el desarrollo de sistemas de incentivos.



#### Eficacia macro:

- Balance estructural (2000).
- Antecedentes: estudios sobre indicadores de política fiscal.
- A partir de 2001 el Gobierno generaría anualmente un superávit estructural equivalente a un 1% del PIB.

#### Garantías de transparencia:

- Programa financiero de mediano plazo.
- Antecedentes: LAFE 1975, ejercicios internos en 1998-99.
- Programa financiero a 3 años.
- Gestión de activos y pasivos financieros (2002).
- Formación de división especializada acuerdos con Tesorería y Banco del Estado.
- Reducción saldos líquidos, regulación de mesas de dinero, operaciones de cobertura financiera.

#### Evaluación de programas:

- Evaluación de programas con financiamiento externo.
- Programas evaluados por paneles independientes; el informe final de evaluación, que incluye conclusiones y recomendaciones, se envía al Congreso.
- Tres tipos de evaluación: de consistencia, de impacto y de evaluación comprensiva del gasto.
- 194 evaluaciones realizadas, equivalentes a 61% del gasto en programas evaluables.
- 40% evaluaciones 2002 - 2005 recomiendan rediseños sustantivos.

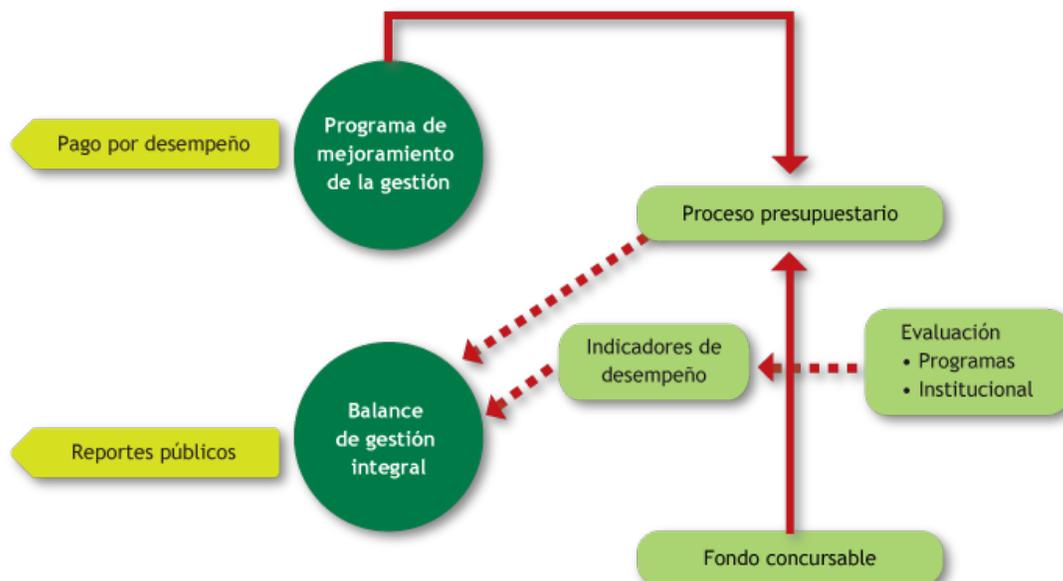
### Eficiencia en el uso de los recursos:

- Programas de mejoramiento de gestión (2000).
- Acuerdo para bonificación por desempeño.
- Bono anual pagado sobre la base del progreso de instituciones en relación a metas en siete áreas claves de administración, enfoque puntos de referencia.
- Se crea el Marco Avanzado, con base en la norma ISO, parte con 20 instituciones.
- Resultados del PMG enviados al Congreso.
- Devolución de autoridad financiera a quienes tienen mejor desempeño.

### Control de gestión y presupuesto:

- Sentido estratégico al fortalecer disciplina fiscal.
- Mesoevaluación.
- Se apoya en peso de autoridad presupuestaria.
- Facilitar la participación y el beneficio de las instituciones públicas.
- Aprendizaje mediante ensayo y error en los instrumentos.
- Sistema capaz de operar sobre gobierno en marcha.
- Ajuste de rutinas presupuestarias para asegurar retroalimentación en decisiones públicas.
- Apertura del sistema, es decir, todo es público.

Las modificaciones dieron como resultado la consistencia interna del sistema:



En síntesis, de las enseñanzas principales extraídas de esta experiencia, se debe destacar lo siguiente:

- El desarrollo y la implementación de la gestión del presupuesto y las herramientas de desempeño, requieren perseverancia para facilitar su comprensión y uso para ganar la credibilidad necesaria.
- Es importante identificar las limitaciones de los diferentes instrumentos, para hacer un uso adecuado de la información que lo mismos proveen.
- Es importante revisar continuamente los instrumentos y los procesos relacionados con su uso y hacer las modificaciones pertinentes hacia su perfeccionamiento de forma oportuna.
- El fortalecimiento de esos aspectos técnicos y procesales que generan sinergia en el sistema a la vez que aportan sugerencias para el desarrollo de los diferentes instrumentos, es de importancia primordial.
- La presupuestación basada en resultados ha permitido que el ciclo del presupuesto y el trabajo del gobierno con el Congreso se beneficien cada vez más de mayor y mejor información, contribuyendo a una mayor transparencia en el proceso.

### El caso del poder judicial de Chile

#### Objetivos

- Construir un nuevo paradigma en la asignación de recursos presupuestarios, dentro del Poder Judicial, que considere su estructura, - sus componentes y su cultura organizacional.
- Establecer una Estrategia y un Criterio de asignación presupuestaria, que de objetividad a la asignación de recursos, independientemente del administrador de turno.
- Alinear el Modelo de Gestión Presupuestaria al Programa de Fortalecimiento Institucional entre la Republica de Chile y el Banco Interamericano del Desarrollo.
- Convertir el Presupuesto y la asignación presupuestaria del Poder Judicial, en una Herramienta de Gestión, del Balanced Scorecard. (Cuadro de Mando Integral).
- Optimizar la gestión presupuestaria, desde el Nivel Central, Nivel Jurisdiccional y de Administración de Tribunales, incentivando la agregación de demanda y las acciones de carácter conjunta, que permitieran producir ahorros y expandir el gasto asociado.
- Crear un Modelo de Gestión Presupuestaria en base a resultado, que permita estandarizar normas y desempeño en la administración de recursos presupuestarios, establecer mecanismo de medición del impacto, y que permita llevar acciones correctivas.
- Implementar un proceso de Modernización del Área Financiera.

### Presupuestaria del Poder Judicial de Chile

- Diseño de la Propuesta.
- Proceso de corrección del modelo existente.
- Proceso de transición al nuevo modelo de gestión.
- Proceso de implementación del nuevo modelo de gestión.

### Corrección del Modelo Existente

- Establecimiento de un método de trabajo, que permitiese orientar los recursos a satisfacer las necesidades prioritarias del Poder Judicial, y los Centros Financieros involucrados.
- Diseño e implementación de un sistema de programación de caja en línea, sistema que permita realizar un seguimiento del comportamiento del gasto de los Centros financieros, estableciendo dos tipos de asignación presupuestarias:
  - 1) Presupuesto Base: Recursos que financian la capacidad instalada de los Centros Financieros del país, (Gastos permanentes fijos y variables y Gastos Transitorios).
  - 2) Presupuesto Estratégico: Gasto transitorio, que no puede ser considerado con presupuesto base de un tribunal, este debe seguir una línea estratégica
- Creación de Unidades Ejecutoras, en los distintos Departamento de Nivel Central, estableciendo Centros de Responsabilidad, bajo el principio “manejo Eficiente de los Recursos”.
- Incorporación dentro del proceso de cambio, fuertes mecanismo de información y capacitación, para los interventores en la Administración presupuestaria financiera del Presupuesto del poder Judicial.

### Proceso de Transición

- Establecer como horizonte más inmediato, “el alineamiento de los recursos presupuestarios a la estrategia Institución”. Dar cumplimiento al Mapa Estratégico de la CAPJ.
- Comenzar a crear escenarios que facilitarán el apoyo a la transición a la instauración de un nuevo Modelo de Gestión Presupuestaria Financiera.
- Incorporar a todos los actos de la Estructura Organizacional, al proceso de Cambio (Honorable Consejo Superior, Directivo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, Corte de Apelaciones).

**Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**

- Implementar un proceso masivo de comunicación e información de los aspectos beneficios en la implementación de un nuevo modelo de Gestión Presupuestaria.
- Implementar un proceso interno de motivación y capacitación que permitiese a los funcionarios del Departamento de Finanzas y Presupuesto orientar en forma constante y continua a todos los actores involucrados en la Administración Presupuestaria y Financiera del Poder Judicial, hacia la Administración de recursos a través de un Modelo de gestión Presupuestaria en base a resultado.

**Proceso de Implementación del Nuevo Modelo**

- Diseño de un Modelo de Gestión Presupuestaria en base a resultados y medición de impacto social, en la aplicación de los recursos Presupuestarios Financieros.
- Establecimiento de un Enfoque de Administración de Recursos Presupuestarios Financieros asociada a Jurisdiccionales, considerando las distintas realidades y necesidades de las Jurisdicciones. ( Corte de Apelaciones ).
- Determinación de un criterio de asignación presupuestaria, que permita objetivizar la asignación de recursos, haciéndola independiente del administrador de turno.
- Diseño e implementación de una herramienta de Planificación Presupuestaria de los recursos asignados a la Jurisdicción. (Carta de navegación).
- Plan de Desarrollo y Administración conjunta del Presupuesto.
- Redefinición del rol de los analistas presupuestarios del Nivel Central, de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.
- Estandarización de los procedimientos en materias de Administración Presupuestaria contable, intervención a Nivel Nacional en los Centros Financieros de la totalidad de los procedimientos que tiene relación con el área Financiera Presupuestaria.
- Presentación y validación por parte del Honorable Consejo Superior del Diseño del Modelo de Gestión Presupuestaria en base a resultados.
- Rediseño del Modelo de formulación presupuestaria, sistematización del mecanismo de formulación presupuestaria de los Centros Financieros del país (bajo el principio “capturar los datos del origen”).
- Definición del mecanismo de comunicación del nuevo Modelo de gestión presupuestaria a Nivel Jurisdiccional. ( que involucrará a las Autoridades del Poder Judicial ).
- Incorporación de los Consejos Zonales (Consejo de Coordinación Zonal) en la validación del PDP, definición de prioridades de la Jurisdicción.

**Beneficios del Establecimiento de PBR, caso Poder Judicial**

- Reforzamiento en el proceso de coordinación Institucional.
- Recursos orientados al cumplimiento de las estrategias institucional.
- El presupuesto se vincula directamente a los resultados esperados. ( VALOR AGREGADO - IMPACTO SOCIAL )
- Descentralización de la Gestión Financiera - Presupuestaria.
- Aumento del Poder Negociador del Poder Judicial, frente a los proveedores, beneficiándose de los servicios de post venta y de la disminución de los costos tras la agregación de demanda.
- Fortalecimiento de la División Territorial (administraciones zonales).

## TEMA 4. EL CASO DE MÉXICO

En México, los esfuerzos en favor de la modernización de la Administración Pública Federal (APF) se remontan varios sexenios atrás.

Durante el periodo 1994-2000, 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), que introdujo las primeras mejoras en el ejercicio de los recursos, 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).

En el período 2001-2006, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) se planteó cuatro retos: 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).

Durante ese periodo, el gobierno mexicano definió una Agenda de Buen Gobierno, fundamentada en seis estrategias: calidad de los servicios; disminución de costos; mejora regulatoria; gobierno digital; profesionalización de los servidores públicos; y honestidad y transparencia, todas ellas con el ciudadano como centro de atención.

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 (PMG) en la APF 2008-2012 en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de septiembre de 2008, las instituciones de la APF han dirigido sus esfuerzos de mejora para contribuir al logro de los objetivos del PMG (SFP, 2012, p.3) los cuales son los siguientes:

- 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.

Actualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se definió dentro de la Meta Nacional “México Próspero”, una estrategia a fin de promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades. Las líneas de acción que puntualiza son:

- Consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño y Presupuesto basado en Resultados.
- Modernizar el sistema de contabilidad gubernamental.
- Moderar el gasto en servicios personales al tiempo que se fomente el buen desempeño de los empleados gubernamentales.
- Procurar la contención de erogaciones correspondientes a gastos de operación.

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

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. Por su parte, la Cámara de Diputados ha solicitado, a partir del presupuesto 2005, una serie de requerimientos adicionales en lo que se denomina Obligaciones sujetas a Fecha o Plazo Límite establecidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. A partir del 2007 se entregan a la Cámara de Diputados reportes trimestrales en donde se da a conocer la información necesaria de la aplicación de los recursos, con desglose mensual.

La SHCP realiza trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos, en función de los calendarios de presupuestos de las distintas dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados son analizadas y evaluadas por las Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, y el CONEVAL coordina las evaluaciones en materia de desarrollo social.

En 2006 se realizó un Plan de Acción para implantar el esquema PbR en APF. Para la definición y seguimiento de los programas y proyectos, se utiliza la metodología del Marco Lógico; el propósito es brindar estructura al proceso de planeación, evaluación y comunicación de información esencial relativa a los programas y proyectos.

Los aportes más importantes que se pueden extraer de la experiencia de México, son las siguientes:

- Fue eficaz el adoptar un enfoque oportuno hacia la aplicación, manejarlo de arriba hacia abajo de la composición del Estado, y las reformas presupuestarias ofrecieron oportunidades únicas para introducir, fortalecer o ampliar el alcance de las prácticas de monitoreo y evaluación en el gobierno; sin embargo, se debe procurar no dejar demasiadas funciones y responsabilidades de las principales partes interesadas sin una definición clara, porque en el tiempo, los costos podrían superar los beneficios.
- La introducción de prácticas de monitoreo y evaluación, así como las herramientas, deben responder tanto a las políticas como a los requisitos técnicos. La evaluación en México fue una respuesta a, y una consecuencia de la transición política a la democracia, en concreto, a los llamamientos cada vez mayor de la rendición de cuentas en el gobierno. La línea de fondo, a este respecto, es que la aplicación del monitoreo y evaluación no sólo es cuestión que debe ser resuelta por el ejecutivo; el Congreso y el contexto político juegan un papel crucial; la reforma ha de ser verdaderamente internalizada por el gobierno en su conjunto. Desafortunadamente, no existen fórmulas para garantizar que estos dos requisitos van mano a mano. CONEVAL ha aprendido de esta experiencia y está ajustando su programa anual de evaluación, para identificar la secuencia y los tipos de evaluación que deben aplicarse en los próximos años. Este es un paso importante, ya que el desarrollo excesivo de métodos de evaluación de rendimiento y la producción de información al mismo tiempo, podría debilitar la demanda de información sobre los resultados en sí.
- 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 de rendimiento.
- El desarrollo del sistema ha ayudado a mover la modernización del gobierno hacia adelante, trayendo una gran variedad de mejoras, que ha modificado los mecanismos de rendición de

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

cuentas, la transparencia, la planificación y la presupuestación, pero sobre todo la profesionalización del servicio público.

- Sin embargo, el uso real de los resultados, 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 hacer uso de todas las herramientas e instrumentos disponibles en los ámbitos nacional e internacional, y aplicarlos a nuestra realidad con creatividad, compromiso e innovación.

## REFERENCIAS

### Básicas

- Banco Mundial y OCDE (2006). Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Recuperado el 10 de agosto de 2013 de <http://www.mfdr.org/sourcebook/versions/mfdrsourcebookspanish.pdf>
- ILPES-CEPAL. (2003). Gestión pública por resultados y programación plurianual. Recuperado el 10 de agosto de 2013 de [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/13430/SYC\\_29.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/13430/SYC_29.pdf)
- Presidencia. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado el 16 de agosto de 2013 de <http://pnd.gob.mx/>
- 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
- SPF. (2012). Manual de Operación del Módulo Institucional 2012. Recuperado el 16 de agosto de 2013 de [http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/programas/pmg/manual\\_de\\_operacion\\_pmg\\_2012.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/temas/programas/pmg/manual_de_operacion_pmg_2012.pdf)
- Vega, S. (2008). El programa de mejora de la gestión. Recuperado el 10 de agosto de 2013 de <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/4-3DocumentoPbRSalvadorVegajun08VF.pdf>





## UNIDAD 4

### Hacia la elaboración del Presupuesto basado en Resultados en México



**Módulo 4** | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

## OBJETIVO

- Al término de la unidad, el participante será capaz de conocer la normatividad de las instituciones encargadas del cumplimiento del Presupuesto basado en Resultados, así como sus instrumentos para la generación de indicadores.

## INTRODUCCIÓN

Como es de nuestro conocimiento, cada año se elabora el Proyecto de Presupuesto de Egresos; sin embargo, hace pocos años se habla con mayor frecuencia de que se pretende avanzar hacia un Presupuesto basado en Resultados. En la unidad previa, se habló de la experiencia internacional, y en términos muy simples se puede decir que lo que se busca es la eficiencia en la asignación de recursos.

En ese sentido, para muchos de los participantes no es nuevo el tema ni el concepto, sin embargo, el nuevo método todavía no llega a generalizarse a nivel estatal y municipal, por lo que se están haciendo esfuerzos, a fin de que cada vez más, un mayor número de funcionarios, sobre todo los involucrados en materia presupuestal, lo conozcan.

En el año 2008, se llevó a cabo aquí en México la Conferencia Internacional sobre Presupuesto basado en Resultados; en ese espacio el Secretario de Hacienda y Crédito Público de México, Agustín Carstens decía:

Un Presupuesto basado en Resultados, y medidos éstos a partir de indicadores de desempeño, arrojará año con año un material valiosísimo para contar con mejor información para la toma de decisiones respecto del destino de los recursos públicos [...] para establecer las prioridades del gasto, en función de las necesidades de quienes son su razón de ser y sus destinatarios finales: los ciudadanos.

En la misma conferencia, el director del Banco Mundial para México y Colombia, Axel Van Trotsenburg señalaba:

El Presupuesto basado en Resultados puede ser una herramienta efectiva para mejorar la calidad del gasto público; pero su implementación no es fácil, requiere tiempo e implica un profundo cambio de cultura hacia el interior de la Administración Pública....

## TEMAS

- Tema 1.** Etapas del ciclo presupuestario
- Tema 2.** Estructura programática
- Tema 3.** Disposiciones normativas
- Tema 4.** Modalidades de programas presupuestarios
- Tema 5.** Programación presupuestaria
- Tema 6.** Proceso de integración presupuestaria
- Tema 7.** Sistema de información
- Tema 8.** Relación de actores relevantes



## TEMA 1. ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO

Las buenas prácticas presupuestarias se consideran un requisito importante para el buen funcionamiento del gobierno, que puede contribuir a la disciplina fiscal global, así como promover una asignación y reasignación eficaz de recursos, garantizar la eficiente y eficaz prestación de servicios e incrementar la transparencia y rendición de cuentas.

El PbR consiste en el uso adecuado de la información por parte de los principales actores en cada etapa del ciclo presupuestario, para informar sus decisiones relativas a la asignación de recursos y para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. El PbR tiene tres características distintivas:

Las bases del PbR son el desarrollo de sistemas confiables de gestión de la información que sustenten las cuatro fases del ciclo presupuestario: preparación, aprobación, ejecución y auditoría.

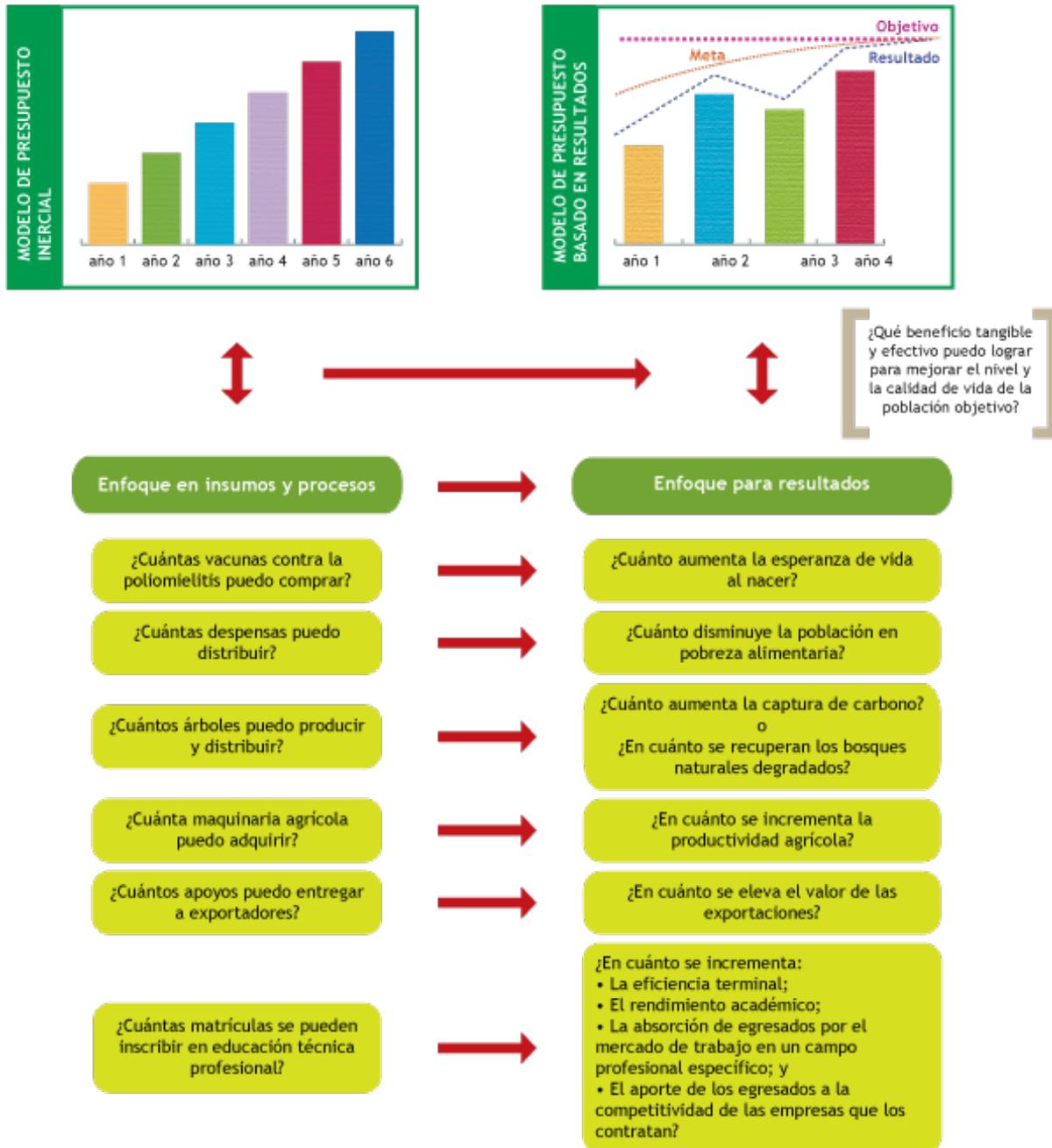
El objetivo general de la presupuestación basada en resultados es mejorar la calidad del gasto público a través de una mejor asignación de recursos, consistente con objetivos políticos y sociales, así como lograr una mayor eficiencia en su uso.

El objetivo intermedio es que la información sobre el desempeño esté disponible para los tomadores de decisiones de tal manera que puedan ligarla, en términos generales, con la planeación y acciones de gestión, con decisiones informadas por las mediciones del desempeño y de otras fuentes de información, tales como experiencia, información cualitativa y prioridades políticas, entre otras.

El proceso presupuestario se transforma en un nuevo modelo orientado al logro sistemático de objetivos y resultados específicos, medibles y tangibles para la población: PbR. Con este nuevo enfoque es necesario emigrar de un enfoque de insumos y procesos a un enfoque para resultados, donde el planteamiento clave será:

**¿Qué resultado se quiere obtener con el propósito de mejorar la situación social identificada?**

### LAS DIFERENCIAS ENTRE MODELOS



**Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**

El modelo de presupuesto inercial 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 POA's, sin cuestionarse la pertinencia del programa ni su contribución a las objetivos estratégicos nacionales.

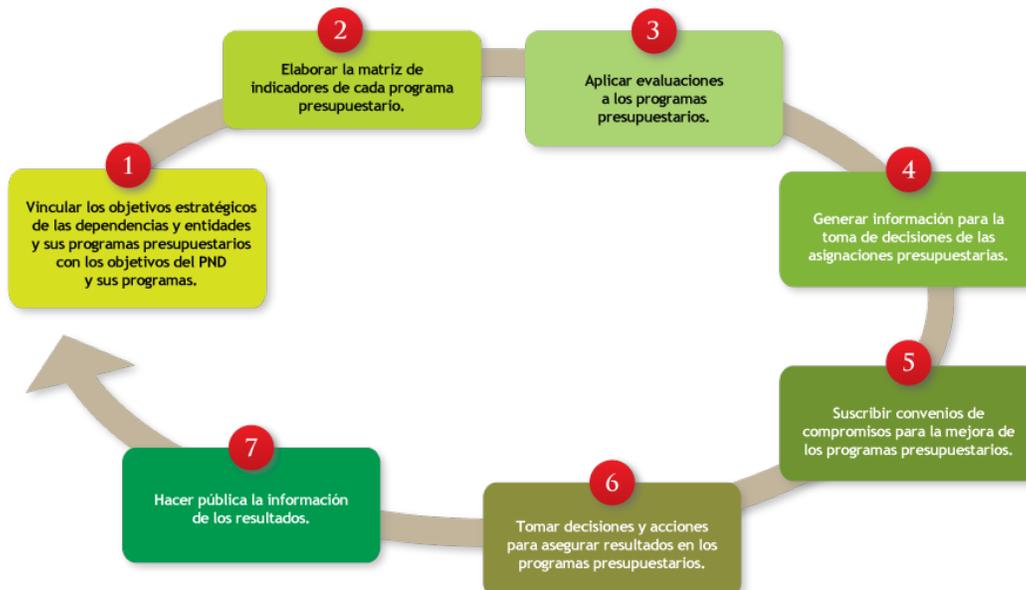
El modelo de Presupuesto basado en Resultados tiene un enfoque de gerencia pública que se concentra en la definición clara de los objetivos y resultados a lograr, así como en la evaluación de qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto objetivo en el bienestar de la población.

Como parte de los cambios que requiere la Administración Pública, el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria cita en su primer párrafo:

“Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello, deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta ley y las demás disposiciones generales aplicables.”

También, con el propósito de hacer obligatorio a las dependencias y entidades, la utilización de sistemas que se emplearán en la elaboración, ejercicio, control y evaluación del presupuesto de egresos de la federación, en el Diario Oficial de la Federación del 4 de septiembre de 2009, se incorporó en el artículo 10 del Reglamento de la Ley, la utilización de un “Sistema de Información sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado”, reforzando, con ello, el propósito de lograr de un Presupuesto basado en Resultados.

De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se tienen que llevar a cabo siete pasos para la adopción del PbR en la Administración Pública Federal.



El proceso presupuestario puede dividirse en cuatro fases: la preparación, por parte del poder ejecutivo, la revisión/aprobación, por parte del poder legislativo, la ejecución y la auditoría o evaluación. Este proceso no es lineal en realidad, sino que los ciclos se enciman unos con otros en los sistemas presupuestales anuales, pues, al tiempo que se prepara el presupuesto, se ejecuta el del año anterior, y se prepara también la cuenta pública para su revisión legislativa.

### PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO



### FORMULACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL

La Programación es la etapa que consiste en la definición de los programas presupuestarios. Implica prever situaciones antes de la acción, se enfoca en la eficacia, es un proceso intelectual, requiere buenas habilidades intuitivas y analíticas para la formulación, requiere coordinación entre unos cuantos individuos. En ese sentido, es necesario vincular los programas presupuestarios y los objetivos de las dependencias y entidades, con el PND.

Anualmente, entre enero y marzo de cada año, la SHCP debe realizar la formulación de escenarios de gasto y revisar los programas prioritarios.

Durante esta etapa se realizan las siguientes acciones:

- Elaboración y autorización de estructuras programáticas.
- Definición de programas presupuestarios.
  - Definición de programas para apoyar las estrategias.
  - Cambios de denominación de programas.
- Elaboración de la matriz de indicadores.

## DISCUSIÓN Y APROBACIÓN

Esta etapa tiene como objetivo hacer de conocimiento de los sectores interesados, el documento presupuestal. Si bien es cierto que en el proceso de formulación del presupuesto intervienen todos y cada uno de los actores, corresponde al Congreso su discusión y aprobación.

Es importante que los participantes en esta revisión tengan una actitud crítica pero a la vez comprensiva y que conozcan profundamente los problemas del país, ya que el objetivo de esta actividad es el enriquecimiento del proyecto presupuestario, aportando ideas que clarifiquen las necesidades reales que pretende solventar el Estado.

El proceso de discusión debe estar organizado de tal manera que se limiten los excesos que pretendan desarticular el presupuesto, ó desvirtuar las actividades prioritarias, es por ello necesario contar con participantes que tengan pleno conocimiento de los problemas presupuestarios y conozcan las consecuencias de los proyectos que plantean. Pero sobre todo debe existir una plena conciencia de que el plan global es un todo y no la suma de proyectos aislados.

## EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La etapa más importante en el proceso presupuestario es la referida a la ejecución, sin ella, no importa que tan bien se hayan realizado las etapas previas para su formulación, presentación y aprobación, ahora es necesario concretar los objetivos y metas previstos y alcanzar los resultados establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales.

Esta etapa se caracteriza por ser un proceso eminentemente operacional que requiere de buenas habilidades de motivación y liderazgo, así como de una buena coordinación entre el equipo de trabajo para el logro de los objetivos, y alcanzar la eficiencia.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en el artículo 1, lo siguiente:

### Artículo 1

“Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.”

## EVALUACIÓN

La LFPRH define al Sistema de Evaluación del Desempeño 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.

La importancia de la evaluación radica en que los resultados de ésta, son la base para la consolidación del PbR.

Desde el momento de la programación se consideran los resultados de la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), las metas, avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente.

Las dependencias y entidades adoptarán las mejoras sugeridas en la estructura programática; elaborarán la matriz de indicadores para resultados (MIR) de los programas presupuestarios; y darán atención y seguimiento a las recomendaciones derivadas de los resultados de las evaluaciones.

El ciclo presupuestario permite un seguimiento fijo y regular de las políticas y los programas, ya que por lo regular los ciclos presupuestales se basan en calendarios de años fiscales. En México opera el ciclo de presupuesto anual.

Toda acción del gobierno federal en México está sustentada en planes y programas específicos. Todo recurso público debe estar también respaldado por un programa que presenta el respaldo legal para su ejercicio. La planeación, como marco de las acciones gubernamentales, está fundamentada legalmente en la Constitución y la Ley de Planeación. De ahí deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal preparado por el ejecutivo para normar obligatoriamente sus programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como para orientar la coordinación de sus tareas con los otros poderes y los órdenes estatal y municipal.

## TEMA 2. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

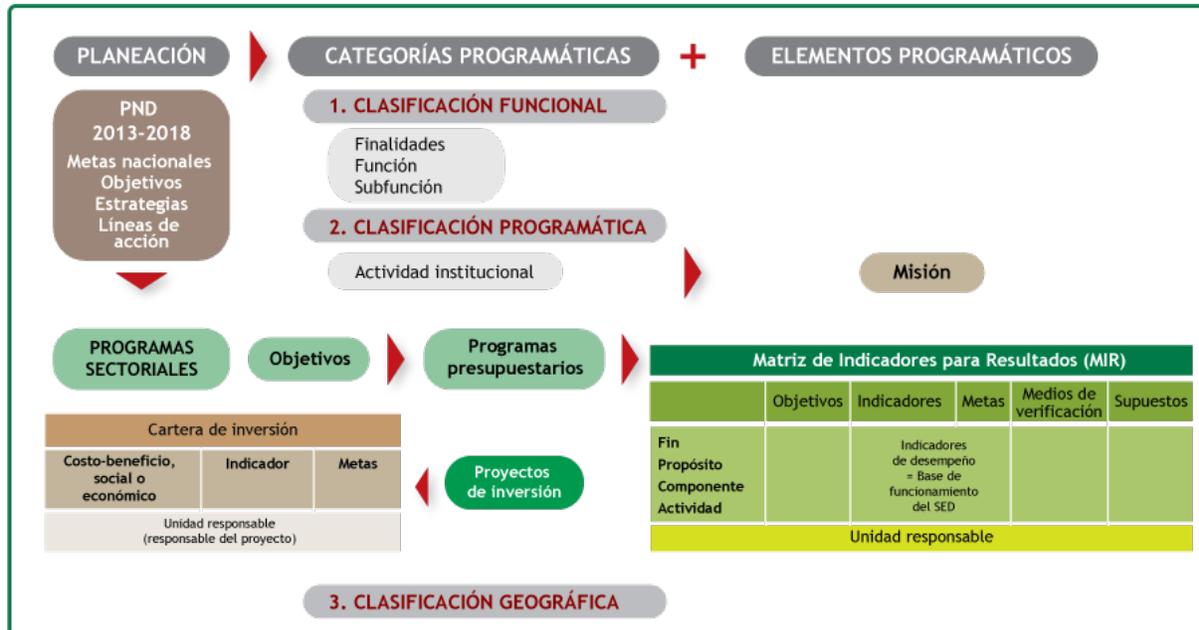
La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria conceptualiza a la estructura programática, como sigue:

### Artículo 2

XXII. “**Estructura Programática:** 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.”

Los elementos mínimos que debe contener, de acuerdo al artículo 27 de la ley, son:

- I) Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa.
- II) 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.



Fuente: Adaptación con base al documento Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2014 de la SHCP (2013).

La estructura programática permite identificar las relaciones administrativas, económicas y funcionales; los elementos que la conforman son:

- **Ramo.** Que identifica el destino administrativo de los recursos. Esta categoría se divide en Poderes, entes públicos autónomos, ramos administrativos, ramos generales y entidades de control presupuestario directo.
- **Grupo funcional.** Se ubican tres grandes grupos funcionales de Gasto Programable: gobierno, desarrollo social y desarrollo económico. Adicionalmente, se incluye el grupo de otros: gasto no programable.
- **Función.** Los grupos funcionales se dividen en funciones y éstas en subfunciones, cada función identifica el área en que incide el sector público a través de la asignación presupuestaria correspondiente, la subfunción ofrece un mayor detalle; i.e. dentro del grupo funcional desarrollo social, se puede identificar la función educación, y a su interior la subfunción educación básica.
- **Programa.** Corresponde a las acciones de las dependencias y entidades, comandadas por la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo.
- **Unidad responsable.** Se trata de la unidad administrativa, al interior de un ramo, órgano administrativo desconcentrado o entidad, que son responsables de la ejecución del presupuesto destinado a ellas. Cada una de éstas establece metas u objetivos a los que destinarán el presupuesto y contra los que se medirá su eficiencia, eficacia y efectividad.

**Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**

- **Actividad institucional.** Identifica las acciones sustantivas o de apoyo que llevan a cabo las dependencias y entidades a través de las unidades responsables, para cumplir con los objetivos y metas contenidos en los programas.
- **Programa presupuestario.** Da cuenta de los componentes prioritarios o estratégicos a los cuáles se les asignan específicamente recursos. En esta categoría se distinguen cuatro tipos de actividades: los proyectos de inversión, los programas sujetos a reglas de operación, las actividades relevantes y otras actividades.

De acuerdo con la Ley, la estructura programática facilitará la vinculación de la programación de las dependencias ejecutoras con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas. Ésta 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.

Estructura administrativa	Estructura programática		Estructura económica
	Categorías programáticas	Elementos programáticos	
• Rama/Entidad	• Finalidades	• Matriz de indicadores	• Objeto de gasto
• Unidad responsable	• Función	• Unidad responsable	• Tipo de gasto
	• Subfunción	• Objetivo	• Fuente de financiamiento
	• Actividad institucional	• Indicador	
	• Programa presupuestario	• Meta	

## TEMA 3. DISPOSICIONES NORMATIVAS

La normatividad es fundamental porque va marcando los pasos, las actividades, las acciones, las tareas, los límites, entre otros factores, que van a normar 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, y pondrán a nuestro país en sintonía con las mejores prácticas internacionales en materia de presupuesto y de fiscalización.

Entre estas medidas destacan:

- El establecimiento de un presupuesto basado en resultados (Art. 134 de la CPEUM). Cada programa será evaluado por instancias técnicas independientes para que el gasto público se dirija, primordialmente, a aquellos programas que más benefician a los mexicanos.
- El reforzamiento de la fiscalización de los recursos públicos (Art. 74, 79, 116 y 122 de la CPEUM). Se fortalecerá la independencia y la capacidad técnica de los órganos de auditoría de los Poderes Legislativos.
- La obligación de administrar los recursos públicos bajo el principio de transparencia, rindiendo cuentas claras a los mexicanos sobre el ingreso y el destino de los recursos, y de los logros alcanzados con tales recursos.
- La posibilidad de que el Congreso autorice, en el ámbito federal, recursos para proyectos de infraestructura que vayan más allá de un ejercicio fiscal.

Se convocó a los gobiernos estatales y municipales a sumar esfuerzos y coordinarse para implantar de manera gradual, pero eficaz, el Presupuesto basado en Resultados, para que, con normas comunes y homologadas, permitan un ejercicio oportuno e imparcial de los recursos, sin sesgos individuales, grupales o partidistas, de manera que los programas públicos no sólo sean eficaces para el objetivo buscado, sino también sean un vínculo de colaboración entre poderes y órdenes de Gobierno, en torno a objetivos que son comunes.

La reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, contempla las siguientes principales acciones:

**Presupuesto basado en Resultados:** los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos, a través de instancias técnicas independientes (art. 134 de la CPEUM).

**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 expedirá una ley que establezca los criterios y lineamientos a los que se deberá sujetar la contabilidad gubernamental de los 3

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

órdenes de gobierno y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial (art. 73, fracción XXVIII)<sup>2</sup>.

**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 siguiente normatividad:

### PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

#### FORMULACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 74, fracción IV).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Art. 12).
- Ley de Planeación (Arts. 7 y 27).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Arts. 17, 19, 20, 22 y 24), y su reglamento (Arts. 8 al 11, 18, 25 al 31).
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (Arts. 47, 50 y 51), y su reglamento (Art. 24).
- Ley General de Deuda Pública (Arts. 9 al 16).
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (Arts. 7, 17 al 27).

#### DISCUSIÓN-APROBACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 74 fracción IV).

#### EJECUCIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 126 y 134).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Arts. 25 al 38) y su reglamento (capítulo I y II; Arts. 32 al 80).
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (Arts. 52 y 55), y su reglamento (Art. 23).
- Ley General de Deuda Pública (Art. 4, fracción V).
- Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación.

#### CONTROL/AUDITORÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 73, fracción XXIV y 74, fracción IV).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Arts. 23, 31 y 37).
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Arts. 37, 39, 40 al 46) y su reglamento (título V, Arts. 130 al 186).
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (Arts. 59 al 65) y su reglamento (Arts. 29 al 34).
- Ley General de Deuda Pública (Arts. 23 al 26).
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (Arts. 84 y 85).
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Arts. 2, 3, 7 y 47).

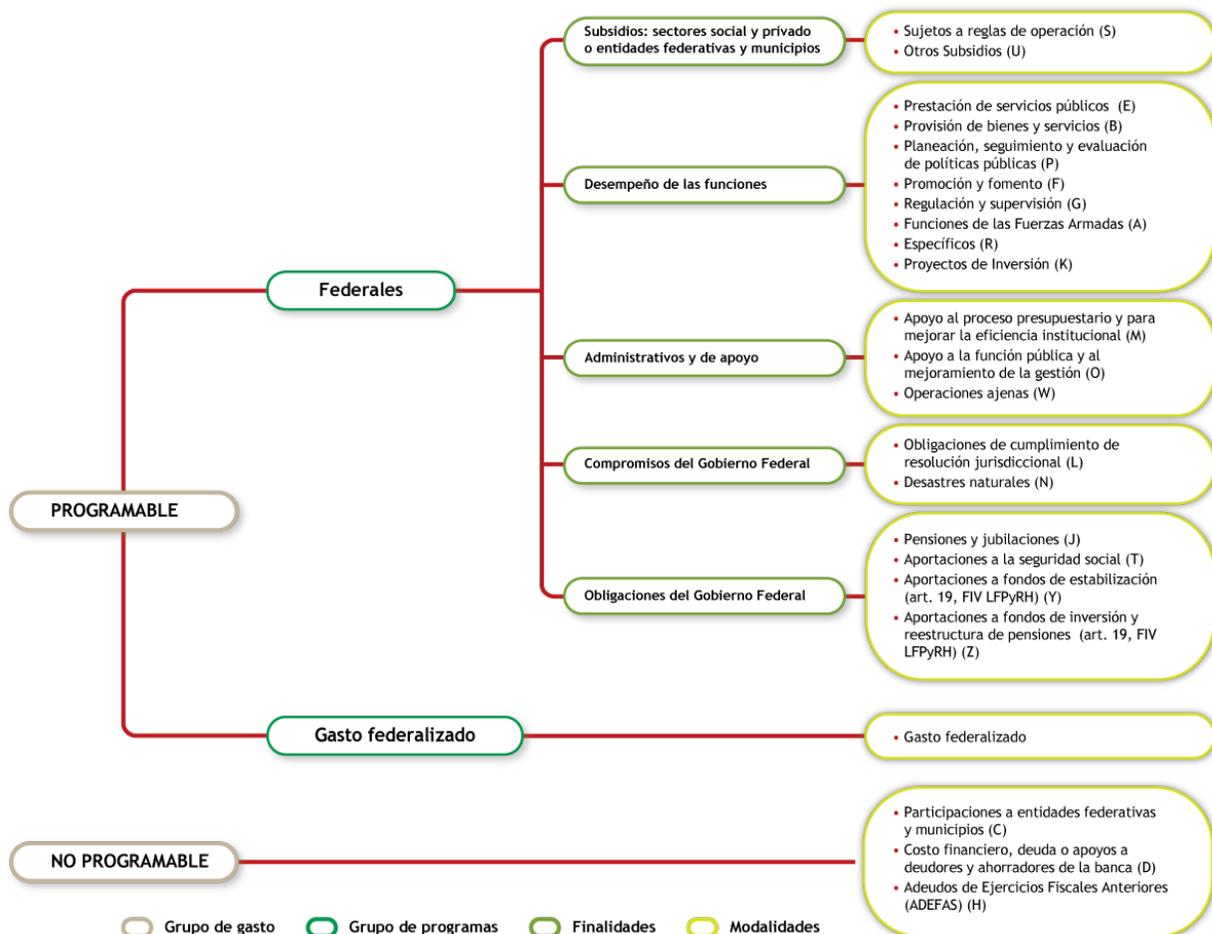
<sup>2</sup> Con fecha 31 de diciembre de 2008, se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

## TEMA 4. MODALIDADES DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

En el marco del Presupuesto basado en Resultados, las dependencias y entidades, al elaborar sus estructuras programáticas, toman como base las categorías de función, subfunción, actividad institucional y programas presupuestarios, que permiten cumplir con lo que establece la fracción II del artículo 42, de la Ley de Presupuesto, para incorporar el enfoque de resultados en la definición y construcción de las categorías y los elementos programáticos.

El funcionamiento pleno del Presupuesto basado en Resultados requiere clasificar en grupos y modalidades de los programas presupuestarios lo suficientemente representativos, a efecto de identificar las asignaciones y destino final del gasto público federal. En principio se identifica el gasto programable y el no programable, el primero, se subdivide en Programas Federales, Proyectos de Inversión y en Actividades Específicas, como se muestra a continuación:

### CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (Pp's)



Nota: Las letras entre paréntesis que se encuentran al final de cada modalidad de programa son las claves presupuestarias.

Fuente: Elaboración propia con base al documento Estructura Programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2014. Disponible en: [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura\\_programatica\\_ppef2014.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura_programatica_ppef2014.pdf)

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

La clasificación de grupos y modalidades permite, adicionalmente, organizar en forma incremental la aplicación de la metodología de marco lógico para la elaboración de la matriz de indicadores a los programas presupuestarios regulares del gasto programable de las dependencias y entidades de la APF.

La Secretaría de Hacienda emite los lineamientos generales para el Proceso de Programación y Presupuestación. El propósito es establecer los aspectos generales del proceso de programación y presupuestación [...], así como las disposiciones que las dependencias y entidades deberán observar para la elaboración de su anteproyecto preliminar, el cual se constituye como la base a partir de la cual se integrará el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal.

A manera de conclusión, es importante señalar que la formulación de presupuestos basado en resultados ha tenido una aplicación amplia en el ámbito federal. Se debe señalar que es totalmente aplicable a los gobiernos locales; como sabemos, la misión de estos gobiernos es brindar servicios, para lo cual se ponen en marcha programas, es por ello que se puede decir que se puede aplicar la misma metodología.

Es natural que se considere que para la elaboración del Presupuesto basado en Resultados se requieren conocimientos técnicos de alto nivel. Lo anterior se puede admitir; sin embargo, la estructuración y el análisis es factible, sobre todo porque el número de programas es relativamente menor. En ese sentido, es preciso iniciar las tareas necesarias, a fin de que los gobiernos de los tres órdenes compartan un método de trabajo que nos lleve, como país, por el mismo camino para lograr la eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos públicos.

## TEMA 5. PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

La programación presupuestaria o programación-presupuestación se refiere a las actividades que las dependencias y entidades deben realizar para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas, con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que derivan del Plan Nacional de Desarrollo, así como las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas, y las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondientes a los Poderes Legislativo, Judicial y los entes autónomos.

La programación y presupuestación del gasto público federal se realizará por las dependencias y entidades mediante la formulación de programas presupuestarios, los cuales se integran por las estructuras programáticas, objetivos, metas e indicadores. También se considera el marco macroeconómico de mediano plazo, de acuerdo con los criterios generales de política económica; el programa financiero del sector público que elabore la Secretaría y en la interrelación que en su caso exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado y social.

El proceso de formulación de los programas presupuestarios se realizará bajo un enfoque sectorial que dé cobertura a las unidades responsables del sector, incluyendo las estructuras correspondientes a las unidades administrativas del sector central, a los órganos administrativos desconcentrados y a las entidades paraestatales. Este proceso deberá ser conducido por la dependencia coordinadora de sector, o bien por las unidades administrativas que funjan, en términos de sus atribuciones, como coordinadoras sectoriales.

Las actividades de programación y presupuesto se realizarán conforme al siguiente calendario:

### CALENDARIO DE ACTIVIDADES DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

ACTIVIDADES	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE
<b>Programación</b> Formulación de objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; escenarios de gasto y de programas prioritarios.				1					
<b>Evaluación</b> Integración del informe del avance físico y financiero de los programas de presupuestarios del Presupuesto de Egresos.						15			
<b>Presupuestación</b> Elaboración e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos elaboración de la exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos establecidos en la Ley, así como el proyecto de Ley de Ingresos y de los Criterios Generales de Política Económica.									
Entrega de las estructuras programáticas.						30			
Anteproyectos (techos preliminares).							15		
Regularizable de servicios personales.						29	15		
Registro de la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión (PPI's).							15		
Asignación de Recursos PPI's.								10	
<b>Entrega de paquete económico al Congreso de la Unión</b>									8

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

En términos de lo que establece el artículo 28 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la clave presupuestaria constituye el instrumento para la integración, el registro y control de las afectaciones presupuestarias al presupuesto de egresos, y que comprenden el ejercicio, los compromisos, el devengado, los pagos, las administraciones de fondos, los reintegros, las operaciones que signifiquen cargos y abonos a los presupuestos sin que exista erogación material de fondos, así como las adecuaciones presupuestarias y, en general, todas las afectaciones a los presupuestos autorizados.

Los componentes de la clave presupuestaria reflejarán las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de la Ley, y que son: administrativa, funcional y programática, la económica, la geográfica y la de género. Dicha clave será de observancia obligatoria para las dependencias y entidades, y servirá de base para los registros de todas las etapas del proceso presupuestario y de los registros contables.

En la clasificación administrativa se comprende a la unidad responsable, la cual constituye el elemento programático identificado con las áreas administrativas de los ejecutores de gasto, responsables de proporcionar a la unidad de administración los insumos para la programación y presupuesto, y del ejercicio de recursos humanos, materiales y financieros para contribuir al cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios autorizados al ramo o entidad.

La SHCP emite el Manual de Programación y Presupuesto, que es actualizado anualmente, el cual tiene como objetivo principal:

Guiar a las dependencias y entidades en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto, con el fin de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) lleve a cabo la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (...) que se presentará a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su respectiva aprobación.

Para la integración del PEF, en el manual se estableció hacer uso de la información de los módulos de Presupuesto basado en Resultados / Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR/SED) y de Cartera de Inversión que forman parte del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH).

En el esquema previsto para el proceso presupuestario 2013, se incluyen los siguientes insumos fundamentales:

- Catálogos y relaciones administrativos, funcionales, programáticos y económicos
- Cartera de Programas presupuestarios
- Matrices de indicadores para resultados bajo la metodología de marco lógico (MIR)
- Analíticos por clave presupuestaria
- Analíticos de clave de entidades paraestatales
- Programas Transversales
- Estrategia programática
- Misión
- Compromisos Plurianuales
- Programas y proyectos de la Cartera de inversiones

**Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**

En el cuadro siguiente se describen en forma resumida las definiciones de los componentes de los OMI's (Objetivos, Metas e Indicadores), que se incorporarán en el módulo respectivo por parte de las dependencias y entidades.

COMPONENTE	DESCRIPCIÓN	EJEMPLO
Objetivo	Propósito general de mediano o largo plazo	Abatir las desigualdades en salud en grupos de población vulnerable
Meta	Expresión específica de corto plazo del objetivo	Aumentar la cobertura, en niños de hasta un año de edad, del esquema completo de vacunación
Indicador	Expresión que mide el cumplimiento de la meta	Cobertura con esquema completo de vacunación en niños de hasta un año de edad
Unidad de medida	Expresión unitaria que permite medir la meta específica. La unidad de medida deberá estar contenida o derivarse de la descripción del indicador. Asimismo, invariablemente deberá reflejarse en el universo de cobertura y en la fórmula	Niño
Universo de cobertura	Alcance máximo posible de la unidad de medida expresada en el indicador. En el caso de fórmulas definidas como cocientes deberá invariablemente ser igual al denominador. Si la fórmula es expresión absoluta, el universo de cobertura se utiliza como base de referencia	1,825,564 niños de hasta un año de edad
Fórmula	Expresión matemática que relaciona la(s) variable(s) que intervienen en la determinación del indicador	Niños de hasta un año de edad con esquema básico completo de vacunación X 100 / Total de niños de hasta un año de edad
Meta específica absoluta	Cuantificación del resultado del indicador en términos absolutos. En caso de que no pueda determinarse para algún indicador, deberá capturarse 0 como valor	1,790,878
Meta específica %	Cuantificación del resultado del indicador en términos porcentuales. Por lo general, resulta de dividir la meta específica absoluta entre el universo de cobertura y multiplicarlo por 100	98.1
Tipo de indicador	Calificación del indicador con base en sus atributos y el impacto que intenta medir	Cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad o equidad

En lo que se refiere a las metodologías que se emplean para los insumos del proceso presupuestario, y con el fin de aportar una idea general sobre su aplicación, es conveniente partir de las metodologías más conocidas, que son las aplicables a los instrumentos que permiten generar información presupuestaria de los ramos del Gobierno Federal.

Estos instrumentos, consisten básicamente en:

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

- 1) Estructura económica, conformada por la clasificación por objeto del gasto, el tipo de gasto que identifica las erogaciones por su naturaleza económica corriente o de capital, y la fuente de financiamiento, que identifica el tipo de ingresos con los cuales se financia el gasto.
- 2) Analítico de claves para Ramos.
- 3) Determinación de Misión, así como objetivos, metas e indicadores y su asociación a estructuras programáticas.
- 4) Determinación de programas y proyectos de inversión.
- 5) Inventario de plazas para Ramos (actualización).

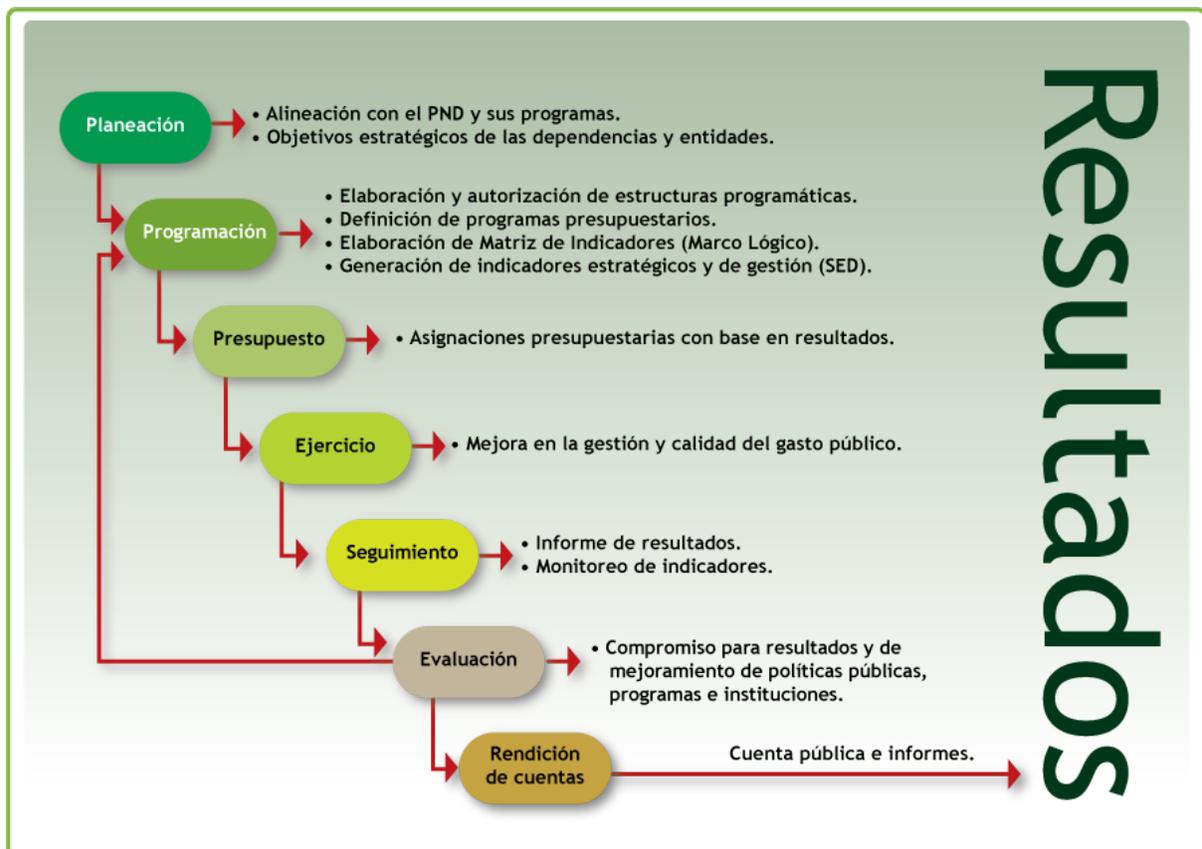
Una adecuada construcción de metas presupuestarias es requisito indispensable para generar una base sólida que ayude a las dependencias y entidades en el establecimiento jerárquico de las prioridades, lograr eficiencia en la asignación de los recursos presupuestarios en función de las prioridades, y durante la ejecución del presupuesto, alcanzar el cumplimiento de los objetivos planteados en el programa de gobierno.

## TEMA 6. PROCESO DE INTEGRACIÓN PRESUPUESTARIA

Con apego al artículo 6 de la LFPRH, se estipula que es el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, quien estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. LA SFP inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto.

Los poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la SHCP para los mismos efectos.

La LFPRH establece en el artículo 7 que las dependencias coordinadoras de sector orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de las entidades ubicadas bajo su coordinación. En el caso de las entidades no coordinadas, corresponderá a la SHCP orientar y coordinar las actividades referidas.



Este proceso de integración presupuestaria está coordinado por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, que en su reglamento interior define las actividades a realizar:

### Artículo 62

“Compete a la Unidad de Política y Control Presupuestario: coordinar la formulación de las políticas de gasto público federal, y determinar, conjuntamente con las unidades administrativas competentes, los niveles de gasto requeridos para elaborar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para cada ejercicio fiscal; expedir las normas y metodologías a que deberá sujetarse la programación y el presupuesto, en los niveles sectorial, institucional y regional, considerando las propuestas de las unidades administrativas competentes y las políticas de gasto público...”.

Esta Unidad integrará el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, consolidando los programas y presupuestos sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y compatibilizando el nivel de gasto global con los requerimientos presupuestarios de los sectores; también fungirá como ventanilla única de la Subsecretaría de Egresos ante las Unidades de Planeación Económica de la Hacienda Pública y de Crédito Público, para la atención de todos los asuntos relacionados con la formulación, integración y ejecución de los presupuestos de los ramos generales<sup>3</sup> correspondientes a deuda pública, erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero, y erogaciones para los programas de apoyo a los ahorradores y los deudores de la banca, entre otras funciones, de acuerdo al Reglamento Interior de la SHCP.

Aproximadamente por el mes de agosto, la Unidad de Política y Control Presupuestario emitirá un aviso por el cual dará a conocer los mecanismos a utilizar para cargar la información correspondiente por parte de las dependencias y entidades, para integrarla al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Para ello, las dependencias y entidades deberán considerar algunos puntos:

- Fechas de apertura y cierre de los mecanismos referidos.
- El proceso de integración iniciará con la revisión de las categorías programáticas.
- Las actividades continuarán, en secuencia o en forma paralela, con la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

<sup>3</sup> Los ramos generales son: 19 Aportaciones a Seguridad Social; 23 Provisiones salariales y económicas; 24 Deuda Pública; 25 Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos; 28 Participaciones a entidades federativas y municipios; 30 Adeudos de ejercicios fiscales anteriores; 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios y 34 Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

- Por separado se comunicarán los techos presupuestarios.
- Fecha de publicación del Manual de Programación y Presupuestación.
- Publicación de los lineamientos adicionales.

En la formulación del proyecto de presupuesto, se elaboran también los siguientes puntos:

**Exposición de motivos:** Es una versión ejecutiva de la Estrategia Programática en la que se incluirán los aspectos relevantes a desarrollar durante el ejercicio fiscal propuesto.

**Estrategia programática:** En este documento, las dependencias y entidades de control directo determinarán la estrategia programática en la que se basarán para llevar a cabo el desarrollo de sus acciones, y con ello dar cumplimiento a sus objetivos y metas, debiendo reflejar la vinculación directa de las estructuras programáticas con el programa de gobierno.

La información que se recabe a través de estos formatos es el principal insumo para la integración del proyecto de presupuesto; a partir de estos datos se genera la mayor parte de los reportes y consultas que produce el Proceso Integral de Programación y Presupuesto

Otra de las unidades con injerencia en la integración presupuestaria es la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), la cual fue creada en octubre de 2012 y está adscrita a la Subsecretaría de Egresos. Su principal responsabilidad es coordinar la evaluación del desempeño a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Con base en ello, se encargará de medir el avance de las dependencias en el logro de metas, hacer recomendaciones de mejora al proceso presupuestario y mejorar la transparencia en el ejercicio del gasto público.

Al respecto, el Reglamento Interior de la SHCP, señala como una de sus atribuciones:

#### Artículo 63

- IX. “Concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los objetivos, indicadores y metas del Sistema de Evaluación del Desempeño, con la intervención que corresponda a las unidades administrativas competentes de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de sus respectivas competencias, así como validar los indicadores estratégicos para su inclusión, en su caso, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda.”

## TEMA 7. SISTEMA DE INFORMACIÓN

Los sistemas de información son la conjunción de elementos, como los recursos humanos, hardware y software, que trabajan en forma armónica, organizada, sincronizada e integrada para procesar datos, ordenándolos, transformándolos y analizándolos, a través de los diferentes subsistemas organizacionales, dentro de los cuales se encuentra el presupuestario, que sirve de medio de comunicación, generando información útil y pertinente que permite a la gerencia presupuestaria tomar las mejores decisiones.

El proceso de reforma presupuestaria y particularmente la corresponsabilidad en el gasto público federal requieren, para su cabal funcionamiento, de la instrumentación de un sistema de información, con un enfoque global que sustente la toma de decisiones, al proporcionar un panorama completo de la programación, presupuestación, ejecución y control del gasto público.

Lo que hace necesaria la captura de información primaria y complementaria sobre la utilización de los recursos del sector público federal en un sistema que generará el flujo de información indispensable para los programas sustantivos de la Subsecretaría, tales como los programas de corresponsabilidad en el gasto público federal, la formulación de la política presupuestal, el sistema de control de gestión de programas y proyectos prioritarios y estratégicos entre los más importantes.

Con el propósito de que el presupuesto de egresos esté ampliamente capacitado para cumplir su función de instrumento de política económica y optimice socialmente el resultado del gasto público, es necesario contar con un sistema de control de los programas y proyectos prioritarios, tanto de la administración pública federal, como de la paraestatal.

Por este medio será factible detectar oportunamente las desviaciones y dificultades que se presenten en el ejercicio del gasto y, en consecuencia, efectuar las correcciones necesarias, haciendo el gasto más eficiente

El Sistema de Información del Sistema de Evaluación del Desempeño (SISED) atiende las necesidades de recopilación, almacenamiento, sistematización y difusión de la información relevante de las etapas del ciclo presupuestario; es decir, brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.

Pueden hacer los requerimientos de información:

- Poder Legislativo
- Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal
- La sociedad

De esta forma, se tendrá mayor certidumbre y transparencia en el destino del gasto público, y al mismo tiempo se podrán conocer los resultados que se alcancen.

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

De esta forma, el SISED permite:

- Contar con una plataforma tecnológica que brinda soporte al SED y apoyar la adopción del Presupuesto basado en Resultados.
- Integrar y procesar la información que permita mejorar la toma de decisiones en materia presupuestaria.
- Establecer, en coordinación con el Poder Legislativo, los instrumentos que permitan el uso del sistema por parte del Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación.
- Crear herramientas informáticas que sistematicen y pongan al alcance de los usuarios los resultados y productos de la gestión pública.
- Difundir la información generada.
- Fortalecer la transparencia en materia presupuestaria, así como la rendición de cuentas.
- Dar a conocer a la sociedad la evaluación del desempeño el quehacer de la Administración Pública Federal.

En lo que se refiere a este último punto, es importante mencionar que la evaluación es la última etapa del ciclo presupuestario; su importancia radica en que con base en los resultados de éstas y con sus recomendaciones se puede llegar de una manera más rápida en la consolidación del Presupuesto basado en Resultados.

## TEMA 8. RELACIÓN DE ACTORES RELEVANTES

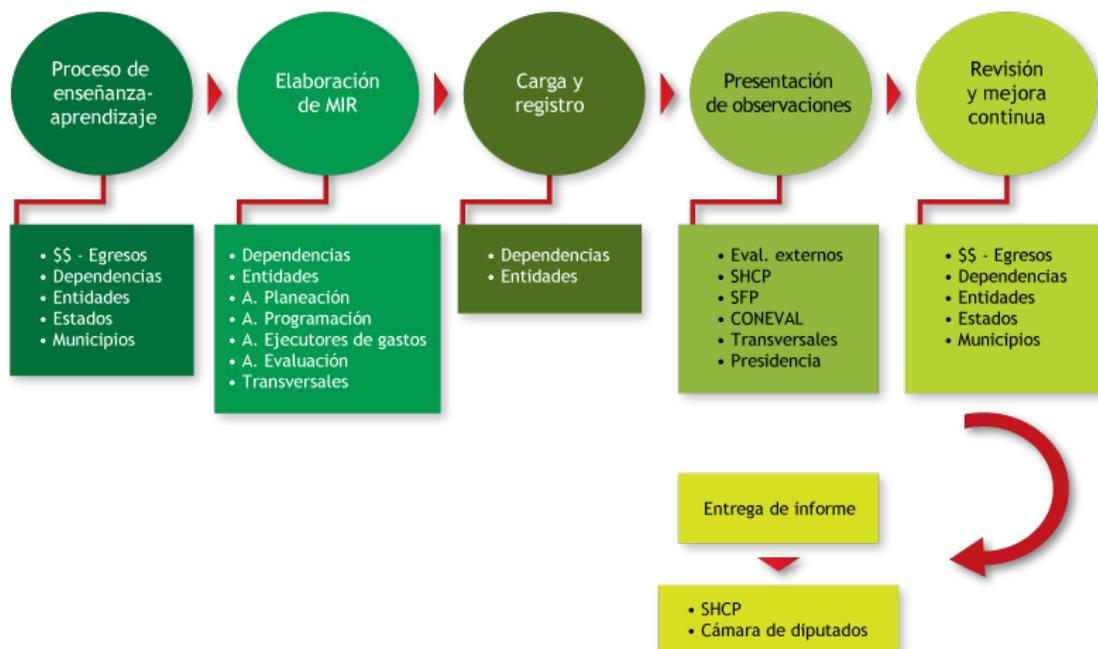
Dado que los presupuestos no sólo son una construcción técnica sino política, las relaciones entre diversos actores burocráticos y políticos son claves para el éxito de la programación presupuestal. Los administradores públicos deben dar respuesta y ser responsables ante funcionarios elegidos y políticos designados, cuerpos legislativos y cortes judiciales. La coordinación entre los actores es fundamental para que realicen las actividades que le corresponden en un marco de corresponsabilidad.

El Ejecutivo puede avanzar en la instalación de un sistema basado en resultados, pero en última instancia es el Legislativo quien declara el propósito y autoriza los recursos a través de la ley.

El Legislativo es fundamental por tres motivos:

- Es un partícipe importante en la discusión de resultados.
- La utilidad de un presupuesto por resultados no necesariamente está en la auditoría integral de la acción gubernamental, sino en una vigilancia inteligente sobre el cambio.
- Incorpora la información sobre los resultados en el debate de la asignación presupuestaria.

### RELACIÓN DE ACTORES INVOLUCRADOS



**Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**

Uno de los objetivos más importantes es que se generen y consoliden mecanismos de coordinación entre los responsables de la ejecución de las actividades y programas presupuestarios, y las áreas de planeación, evaluación, presupuesto, control y vigilancia.

Se aprecian 3 ámbitos concentradores de actores, los cuales desarrollan ciertas funciones dependiendo del ámbito en el que se encuentren. La siguiente tabla explica esas funciones:

Ámbito	Actores	Funciones
<b>GLOBALIZADOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Presidencial</li> <li>● SHCP</li> <li>● SFP</li> <li>● INEGI</li> <li>● Coneval</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Establecer las líneas de acción que permitan la implementación gradual, selectiva y progresiva del PbR y SED.</li> <li>■ Definir, dar seguimiento y evaluar objetivos, estrategias, prioridades y programas.</li> <li>■ Definir y coordinar las evaluaciones. Rendir cuentas y hacer transparente los objetivos, programas y resultados.</li> <li>■ Coordinar las acciones de difusión del PbR y SED.</li> </ul>
<b>SECTORIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dependencia Coordinadora</li> <li>● Órganos desconcentrados</li> <li>● Entidades paraestatales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Coordinar el proceso para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.</li> <li>■ Coordinar la operación de las políticas públicas, de los programas aprobados y ejercer el presupuesto respectivo.</li> <li>■ Conocer y participar en la coordinación de las evaluaciones externas.</li> </ul>
<b>TEMÁTICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Subsecretaría u Oficialía Mayor</li> <li>● Direcciones Generales</li> <li>● Órgano desconcentrado</li> <li>● Entidad paraestatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Desarrollar las MI, los indicadores y sus metas así como las fichas técnicas de cada indicador.</li> <li>■ Proponer la asignación de los recursos a los programas para la integración del proyectos del PEF, en congruencia con los objetivos, políticas, estrategias y prioridades establecidas, y tomando en cuenta los resultados del seguimiento y de la evaluación.</li> </ul>

Es importante señalar que el nuevo método de Presupuesto basado en Resultados permite la concurrencia de los actores relevantes, los cuales cumplen con las siguientes funciones dentro de este contexto:

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

- Programación, Organización y Presupuestación
- Disposiciones en materia de Recursos Financieros y Contabilidad Gubernamental.
- Control y Auditoría de actividades públicas.
- Planeación, información, evaluación y políticas.
- Transparencia y acceso a la información

## SHCP

- Proponer, difundir y vigilar la aplicación de la normatividad en lo relativo a la administración de los recursos humanos, financieros y materiales.
- Determinar los sistemas de contabilidad de los ingresos federales, de los movimientos de fondos y de la deuda pública federal.
- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

## SFP

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.
- Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal
- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas.
- Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

## CONEVAL

- Revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes.
- Previo a su aprobación, someter la propuesta de indicadores a la consideración de la SHCP y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que en su caso estimen pertinentes, y así aprobarlos con la finalidad de que estos reflejen el cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Establecer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación sobre la política y los programas de desarrollo social.
- Utilizar las evaluaciones para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la política de desarrollo social y contribuir a mejorar su operación y resultados.

## Módulo 4 | PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

### ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

- La auditoría, en los términos de la ley de fiscalización superior de la federación, deberá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales.

### DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA APF

- Para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.
- Los Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos.
- Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables.

### CÁMARA DE DIPUTADOS FEDERAL

- Vigilar por medio de una comisión el exacto desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación.
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el PEF, así como revisar la cuenta pública del año anterior.
- Analizará el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.
- Emitirán análisis de los informes de las entidades fiscalizadas, que tendrá por objeto hacer aportaciones sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

Los diferentes ámbitos se encuentran relacionados pero son interdependientes en la realización de sus funciones, para lo cual está involucrada la totalidad de la Administración Pública Federal; sin embargo, si bien se debe participar como equipo de trabajo, existen áreas que realizarán trabajos específicos, éstas son:

- Planeación.
- Coordinación de políticas y responsables de programas presupuestarios.
- Programación y presupuestos.
- Evaluación.

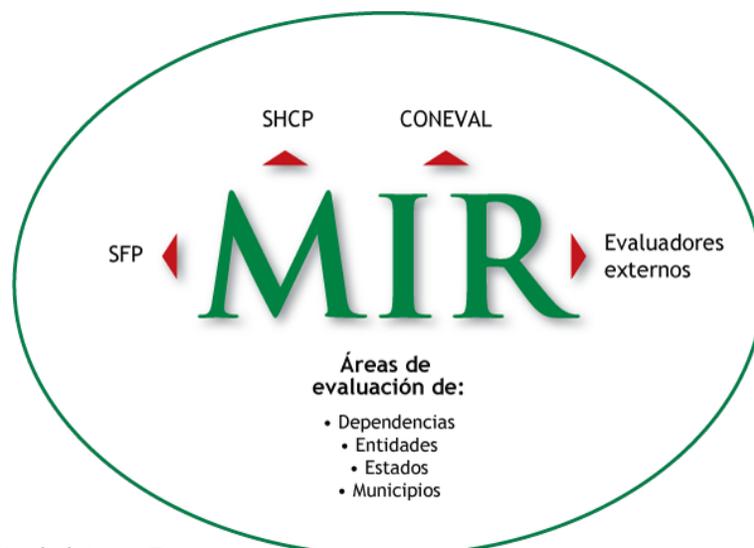
### RELACIÓN DE ACTORES INVOLUCRADOS (POR ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO)



De acuerdo al artículo 110 de la LFPRH, la SHCP realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos de las dependencias y entidades de la APF; las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social.

Se efectuarán evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia.

### RELACIÓN DE INVOLUCRADOS EN LA EVALUACIÓN DE MATRICES



## REFERENCIAS

### Básicas

- Cámara de Diputados. (1983). Ley de Planeación. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>
- Cámara de Diputados. (2006). Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFPRH.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH.pdf)
- Cámara de Diputados. (9 de junio de 2008). La Propuesta de Estructura Programática a emplear en el Ejercicio Fiscal 2007. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.cefp.gob.mx/notas/2006/notacefp0532006.pdf>
- Cámara de Diputados. (2012). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado el 7 de agosto de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- SHCP (2008). Concertación de Estructuras Programáticas 2009 (Guía de Operación). Recuperado el 8 de agosto de 2013 de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion\\_09/guia\\_cep2009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_09/guia_cep2009.pdf)
- SHCP (2009). Sistema de Evaluación de Desempeño. Recuperado el 10 de agosto de 2013 de [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51\\_D\\_1996\\_.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51_D_1996_.pdf)
- SHCP. (2011). Proceso PbR-SED. Recuperado el 9 de agosto de 2013 de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Paginas/ProcesoPBR.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/ProcesoPBR.aspx)
- SHCP. (2013). Manual de programación y presupuesto para el ejercicio fiscal 2014. Recuperado el 4 de septiembre de 2013 de [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion\\_2014/manual\\_pyp/manual\\_PyP\\_2014.pdf](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2014/manual_pyp/manual_PyP_2014.pdf)
- SHCP. (2012). Reglamento interno de la SHCP (segunda y tercera sección). Recuperado el 14 de agosto de 2013 de [http://www.hacienda.gob.mx/lashcp/MarcoJuridico/documentosDOF/2012/octubre/decreto\\_10102012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/lashcp/MarcoJuridico/documentosDOF/2012/octubre/decreto_10102012.pdf)
- SHCP. (2012). Marco jurídico del PbR-SED en las entidades federativas y municipios. Recuperado el 15 de agosto del 2013 de [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/26\\_marco\\_juridico\\_pbr\\_sed\\_entidades\\_federativas\\_municipios.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/evalyseg/26_marco_juridico_pbr_sed_entidades_federativas_municipios.pdf)
- SHCP. (2013). Proceso de programación y presupuestación 2013. Recuperado el 14 de agosto de 2013 de [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/Paginas/programacion\\_presupuestacion\\_2013.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/Paginas/programacion_presupuestacion_2013.aspx)
- SHCP. (2013). Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2014. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura\\_programatica\\_ppef2014.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/pp2014/estructura_programatica_ppef2014.pdf)
- SHCP. (2013). Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación. Recuperado el 15 de agosto de 2013 de [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/92\\_A\\_140\\_26-06-2013.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/92_A_140_26-06-2013.pdf)