

HMM

Administración de Egresos y Deuda Municipal



¿Por qué Usar la Gestión para Resultados?

Elias Alfonso Rea Azpeitia

Elias Alfonso Rea Azpeitia es Economista y Master en Administración, por la Universidad de Guadalajara; especialista en Administración Tributaria; y actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal en el INDETEC. ereaa@indetec.gob.mx



La sociedad exige cada vez más a los equipos políticos electos el cumplimiento de la oferta que hicieron durante su proceso electoral, y ya como administradores gubernamentales el clamor es por mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos. En este contexto, se está implantando el modelo de gestión para resultados en las dependencias, e introdujo la reforma hacendaria constitucional en el año 2007 para propiciar que los recursos de que dispongan los tres niveles de gobierno, "se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados". Este artículo reseña el esquema general del modelo de gestión para resultados y ejemplifica algunas de las medidas y cambios que se han incorporado en cada etapa de su instrumentación.



1. UN MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL ¿POR QUÉ?

En las últimas dos décadas se observó un agotamiento del aparato burocrático gubernamental encargado de la gestión de los recursos públicos caracterizado por: una planificación estratégica ritual e ineficaz; un rol poco preponderante del presupuesto como herramienta de gestión de los organismos; la programación y el proceso presupuestario (tanto en su etapa de formulación como de ejecución) desvinculados de los planes de desarrollo.

En este contexto, la formulación presupuestaria no toma en cuenta objetivos estratégicos de la organización ni incluye la reflexión sobre los recursos necesarios para llevar adelante las políticas que la Alta Dirección propone. Por otra parte, la formulación presupuestaria se reduce, en la mayoría de los casos, a un ejercicio orientado exclusivamente a garantizar el equilibrio del sector público.

Estas situaciones han generado graves deficiencias en la administración pública, que refleja en su gestión: el deterioro en la calidad de los servicios que provee; la disminución de su capacidad regulatoria y en su rol de garante de la igualdad de oportunidades; que la Alta Dirección de los organismos públicos se encuentre abrumada por agendas dominadas por urgencias cotidianas que frustran la posibilidad de planificar estratégicamente el futuro; inexistencia de sistemas de incentivos que premien la innovación y la eficacia, por el contrario el «hacer y transformar» se ha convertido en un riesgo, orientando la gestión hacia el cumplimiento de las formas sobre los resultados.

De esta forma, el modelo de dirección de las dependencias de gobierno ha quedado estructurado en torno a procedimientos morosos que consolidan prácticas de trabajo rutinarias y de baja calidad; los servicios públicos, se orientan solo a la consecución de resultados importantes desde el punto de vista político. Por otra parte, la burocracia conduce a los

“La Gestión para Resultados, ofrece a los responsables de la administración pública, información y conocimiento para 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”

directivos, dejándoles un margen muy pequeño de autonomía para la acción creativa e innovadora; éstos se abocan casi exclusivamente a la administración de los problemas cotidianos sin poder atender los aspectos estratégicos.

¿Qué se requiere entonces?

Un modelo de gestión que proponga la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De tal forma, que permita gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad. Surge así, la propuesta de la instrumentación de un modelo que otorgue mayor énfasis a los logros de la gestión gubernamental medidos en términos de los resultados que espera la sociedad de su gestión.

2. ¿QUÉ ES LA GESTIÓN PARA RESULTADOS (GPR)?¹

“Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también inte-

resa 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 público².”

3. Objetivos específicos de la GpR:³

- Ofrecer a los responsables de la administración pública, información y conocimiento para 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;
- Contribuir a mejorar la capacidad de las autoridades y de los organismos públicos, para que, documentada y ampliamente rindan cuentas y que la ciudadanía y las instancias de control puedan evaluar los resultados de su gestión; y
- 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.

2 El valor público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población.

3 SHCP, Sistema de Evaluación del desempeño, 2008

1 SHCP, Sistema de Evaluación del desempeño, 2008



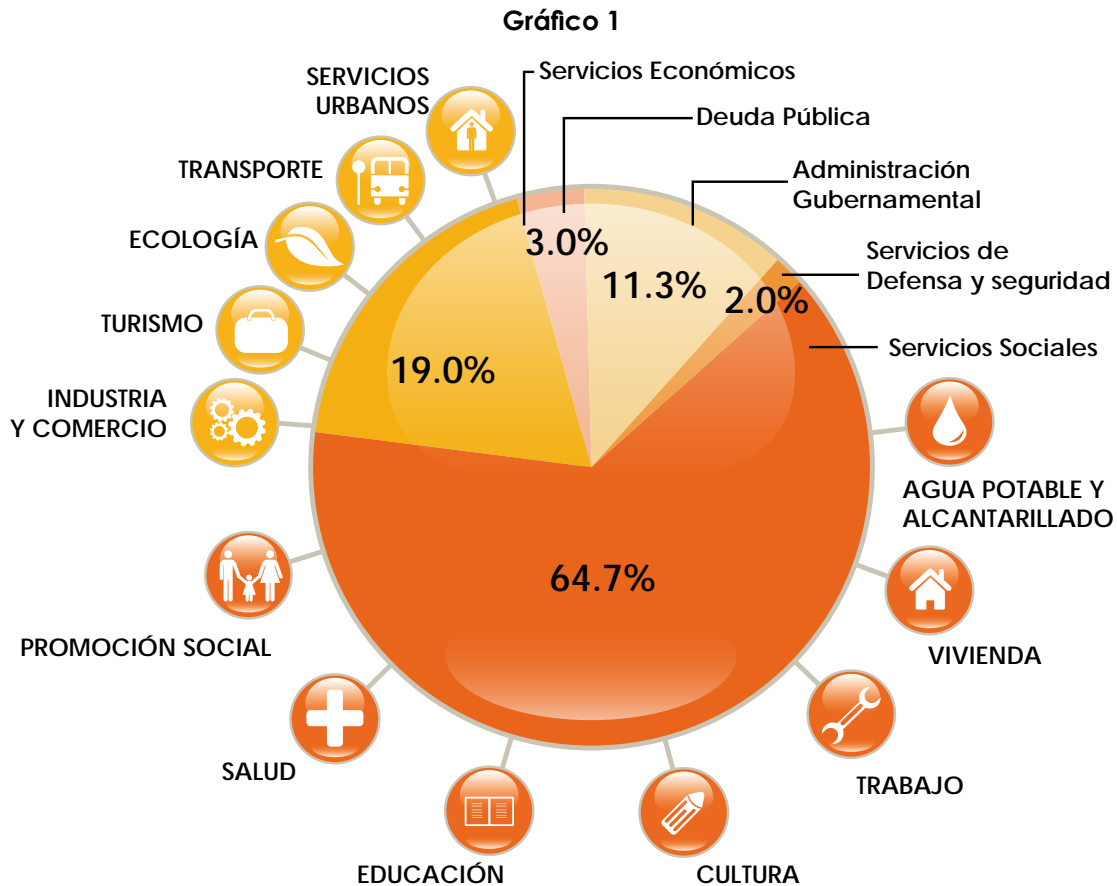
4. ELEMENTOS COMUNES QUE CARACTERIZAN A LA GPR: ⁴

Cada entidad gubernamental interesada en revertir el agotamiento de su aparato burocrático, en corregir las graves deficiencias en la administración pública y consolidar prácticas de trabajo más eficaces y eficientes que les permitan elevar la calidad en cuanto a la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, adoptara el modelo de gestión para resultados adaptándolo a sus particularidades.

No hay un modelo único de GpR pero en todos los casos:

- Hay una 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;
- Existe una 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;
- Se implantan 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;
- Se instrumentan mecanismos para impulsar la mayor calidad de los servicios públicos, con base en un proceso de mejora continua; y
- Se perfeccionan los sistemas de contratación de los servidores públicos, con miras a profundizar su responsabilidad, compromiso y capacidad de acción.

⁴ ídem



5. ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS (PBR)?⁵

El Presupuesto Basado en Resultados (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 público federal y promover una más adecuada rendición de cuentas.

El PbR significa un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante

la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados.

6. CARACTERÍSTICAS:⁶

El PbR tiene como características principales:

- i. 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;
- ii. Considera indicadores de desempeño.
- iii. Provee información y datos sobre el desempeño .

⁵ ídem

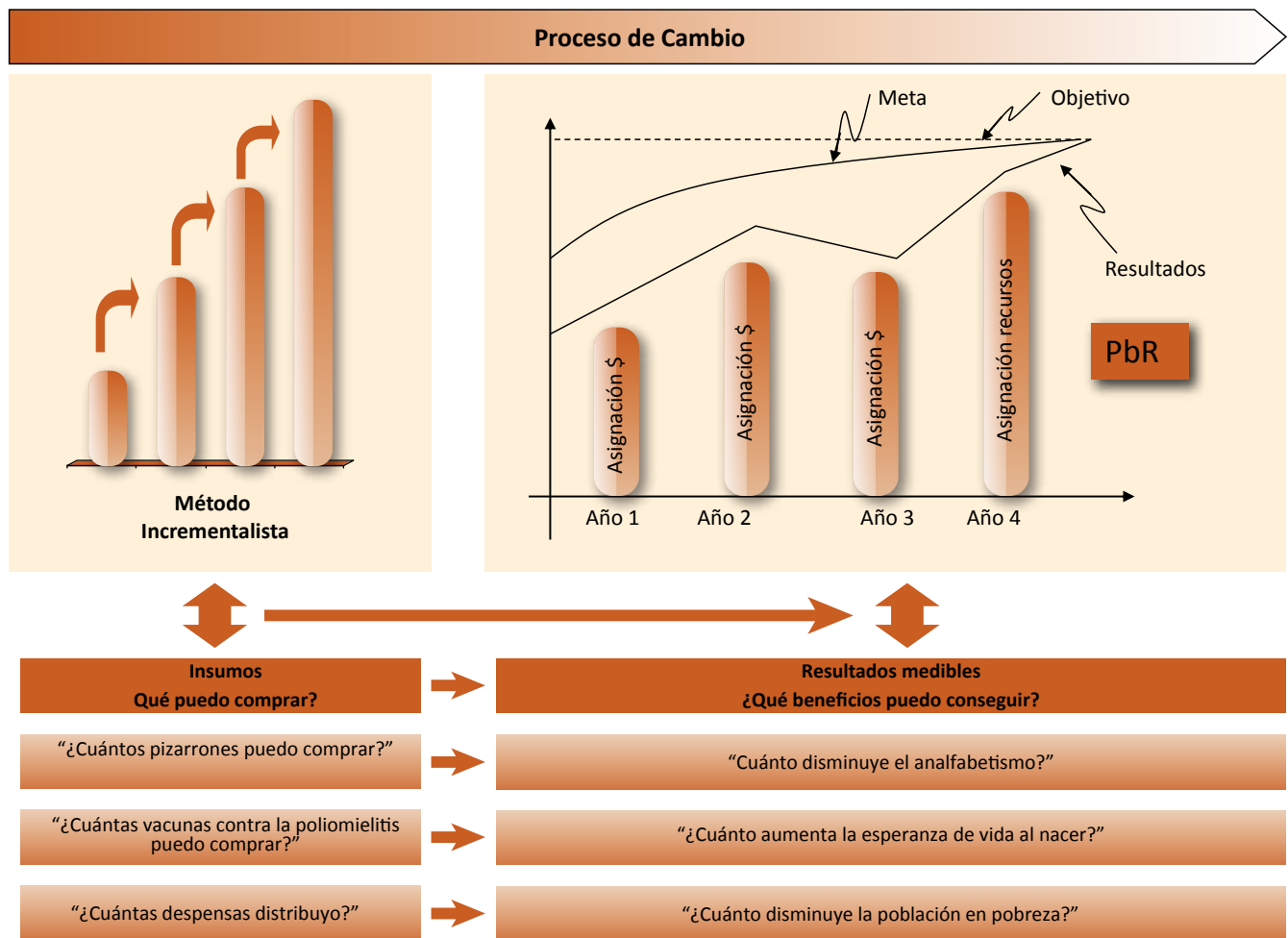
⁶ ídem

Administración de Egresos y Deuda Municipal

- iv. *Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios; y*
- v. *Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas.*

Así, en el contexto de la GpR, según se muestra en la Figura siguiente, 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.

¿Que hay que cambiar?



7. COMPONENTES DEL MODELO DE GESTIÓN PARA RESULTADOS Y EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.

Los componentes del modelo que habrán de considerarse en una entidad federativa o en un municipio son los siguientes:

- a) El marco jurídico que sustentará el nuevo modelo de gestión de los recursos estatales y/o municipales. Implica la concepción e instrumentación de los cambios a introducir en el marco jurídico: constitución local, legislación en materia de gasto y en la que regula la operación de las unidades orgánicas,

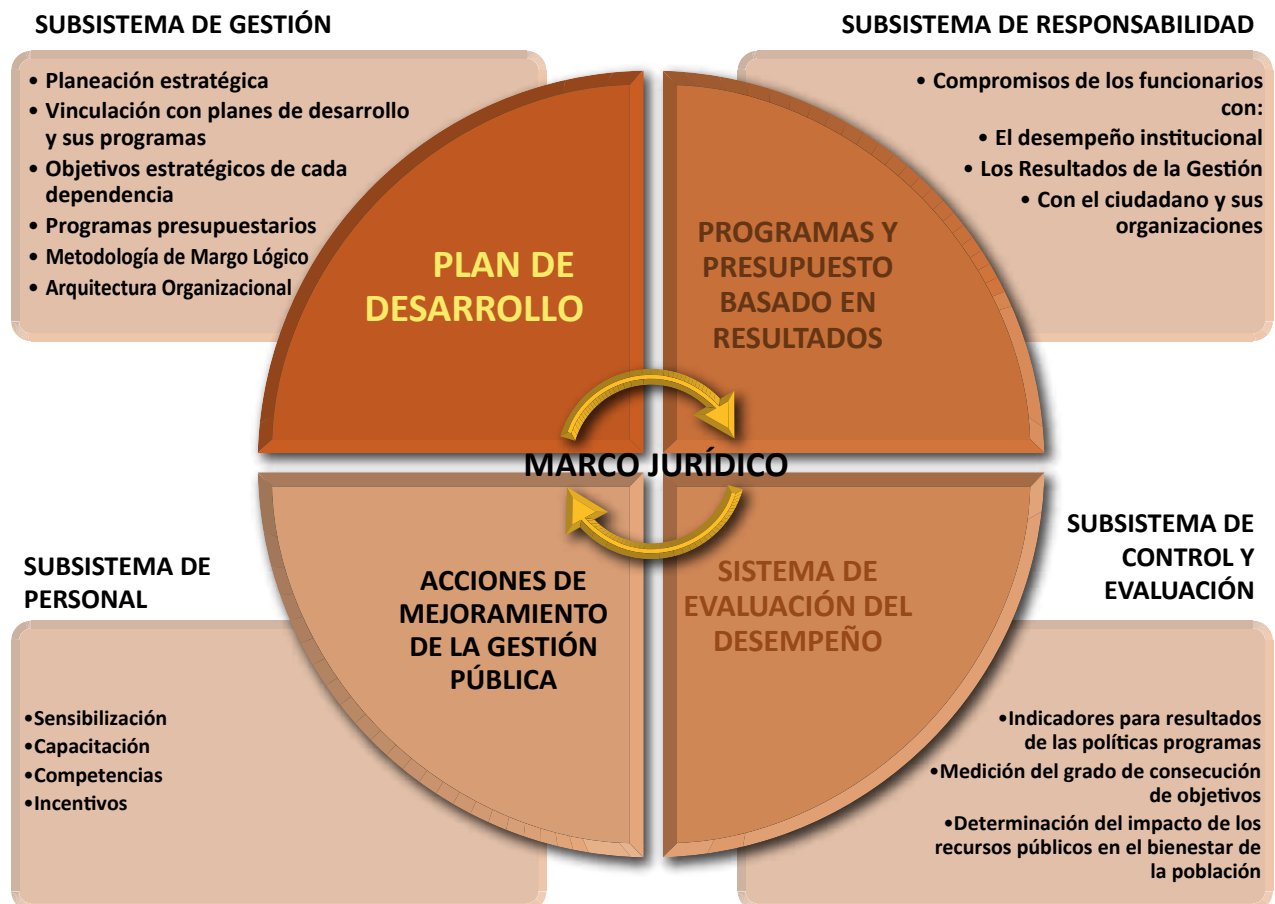
las normas de los distintos procesos implicados en el ejercicio y control del gasto (Obras públicas, recursos humanos, adquisiciones, etc.); además de los cambios normativos en materia de transparencia de la información sobre los programas públicos y su evaluación

- b) El esquema operativo del subsistema de gestión que comprende:
- *La adopción de la planeación estratégica* como herramienta para la definición de objetivos y grandes líneas de acción.
 - *Vinculación (alineamiento) real entre el Plan de desarrollo y los programas (estatales o municipales)* que desarrollará cada dependencia para cumplir con la

oferta que la administración hace en el plan a la sociedad que la eligió.

- *Objetivos estratégicos de cada dependencia.* Cada dependencia debe redefinir sus objetivos estratégicos en función de los resultados que le corresponde lograr según el plan y sus programas.
- *Programas presupuestarios.* Cada nivel de gobierno define los programas de cada dependencia que incorporará al modelo de gestión para resultados.
- *Metodología de Margo Lógico:* los programas elegidos se reconfiguran atendiendo a esta metodología para precisar su fin, sus propósitos, sus productos y servicios y las actividades que debe de-

Componentes del Modelo de Gestión para Resultados



Administración de Egresos y Deuda Municipal

sarrollar la administración para generar dichos productos y servicios.

- *Arquitectura Organizacional:* en su caso deberá realizarse los ajustes en la estructura orgánica que demande la operación del nuevo modelo y la reasignación de tareas y funciones implícitas en su gestión.

8. ¿CÓMO SE GESTÓ EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL GASTO EN BASE A RESULTADOS EN MÉXICO?

El 7 de mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la Reforma Hacendaria propuesta por el ejecutivo federal, aprobada por el H. Congreso de la Unión en 2007.

¿Qué se busca con la reforma?

- Mejorar la definición y alineación de las actividades públicas a los objetivos del Plan de Desarrollo
- Mejorar el proceso de toma de decisiones en la asignación de recursos presupuestarios a dichas actividades
- Incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos
- Alcanzar mayores niveles de eficiencia
- Reducir el gasto operativo
- Proporcionar información adecuada y oportuna a la ciudadanía sobre los resultados de su actuación

Los objetivos de la reforma hacendaria federal se presentan en el esquema siguiente:



La reforma al Artículo 134 constitucional

La reforma hacendaria federal modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; destacamos aquí, la realizada a su artículo 134 por sus implicaciones para generar un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos, es el siguiente:

Artículo 134. *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

.....⁷

⁷ CPEUM, Artículo 134, reforma publicada en el D.O.F. del 7 de mayo de 2008.



En virtud de esta reforma, los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos, y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, respecto a si se están cumpliendo los objetivos a los que estén destinados.

La administración federal impulsa modificaciones estructurales tanto al proceso como a los elementos a considerar en la asignación de recursos a sus actividades, con énfasis en las decisiones que prevén la alineación de las políticas y programas públicos con los objetivos establecidos en el PND, y sopesando de manera ponderada el logro de resultados y su consistencia con dichos objetivos. De esta manera, se conoce en qué se gasta, pero sobre todo, qué resultados se obtienen con la utilización del presupuesto.

Administración de Egresos y Deuda Municipal

¿Qué implicó entonces, la reforma hacendaria en materia de gasto?

- La adecuación del marco normativo que regula el PBR y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
- Impulsar un conjunto de acciones de mejora en el desempeño de las instituciones.
- Promover el uso de herramientas metodológicas de planeación, análisis y evaluación, a fin de lograr que la toma de decisiones incorpore, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos.
- Acciones de mejora continua; buscando arraigar esta nueva visión debe arraigarse entre los servidores públicos para generar un cambio en la manera de hacer las cosas.

Coordinación entre áreas de planeación y dependencias

Lo anterior ha implicado, que se ajusten y fortalezcan los 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.

9. ¿CÓMO INSTRUMENTAR EL PBR EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS?

A. Premisas básicas:

- a) Resultados para quién y sobre qué base:
 - El postulado básico es: "se gestiona para lograr resultados que espera la sociedad."
 - Se gasta para lograr un fin que se encuentra en el plan de desarrollo y sus programas
 - Por lo tanto, los resultados a alcanzar son conocidos, están en el plan de desarrollo (estatal o municipal) y en sus programas sectoriales o específicos.

- b) Aceptación y adopción de la cultura organizacional para gestionar en base a resultados.

- Los directivos y mandos medios deben adoptar esta filosofía de trabajo y actuar en consecuencia
- A las funciones y atribuciones que actualmente tienen las dependencias habrá que incorporar la cualidad con que deben desarrollarse, por ejemplo: conservar la red carretera estatal con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

- c) Identificar el modelo de gestión para resultados a adoptar: el punto de partida es que la gestión de los recursos deberá ser calificada desde los ámbitos de la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, respecto a los objetivos a los que estén destinados

- d) Existen diversos modelos de gestión que posibilitan a los entes públicos medir su actuación en los términos señalados en el artículo 134 de la Constitución Federal, sin embargo, se hace referencia al modelo adoptado por el gobierno federal, dado que los gobiernos estatales ejercen un alto porcentaje de recursos públicos con origen en la Federación y están obligados a informar y gestionar con base en este modelo.

B. Reformas legislativas pertinentes para cumplir con lo establecido en la Constitución.

Esto es: las reformas que la legislatura local realice para acoger el sentido de la reforma constitucional, e incorporarlo en las leyes estatales y municipales; como son:

- a) Incorporación de la reforma constitucional a la legislación local. Identificar cómo se

“El éxito de un Presupuesto basado en Resultados (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”

adoptó en la Constitución local el texto del artículo 134 de la Constitución Federal.

- b) Adecuar el marco normativo estatal y municipal en función del modelo de GpR a adoptar:
- o Reformas a las Leyes relacionadas con Gasto (Ley de Presupuesto y Gasto, Ley Coordinación Fiscal Estado-Municipios, Presupuesto de Egresos del Estado y de cada municipio; Otra legislación (obras públicas, adquisiciones ley orgánica, etc.)
 - o Reformas a las Leyes de: Transparencia y Acceso a la Información; Orgánica de la Administración Pública del Estado y de los Municipios; Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. Etc.
 - o Normatividad para la integración del proceso de programación y presupuestación.

C. Definición del catalogo de programas presupuestarios

El objetivo es definir qué programas serán incorporados al presupuesto en base a resultados

y por lo tanto, habrán de requerir el análisis del marco lógico para la generación de sus Matrices de Indicadores de Resultados (MIR)⁸

Se busca lograr la vinculación de la programación con la planeación para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas, contenidos en el Plan de Desarrollo Estatal (PED) o Municipal (PMD); y sus programas

Para lograr esta vinculación, se revisa la estructura de programas que opera cada dependencia

⁸ Matriz de Indicadores para Resultados: Herramienta de planeación estratégica que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del PND y sus programas derivados, y a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y que coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SED, CONAC, Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales. Anexo 11: Enfoque basado en Resultados: Glosario de principales términos, Diciembre 2009

Administración de Egresos y Deuda Municipal

estatal o municipal para definir cuáles de ellos serán incorporados como programas presupuestarios. El concepto de programa presupuestario (Pp's) hace referencia a la categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para programas, proyectos, actividades y fondos.⁹

Para la selección de estos programas, se tomará en consideración algunos de los aspectos siguientes:

- Su alineación a los objetivos estratégicos del PED o PMD
- Su alineación a los objetivos de los programas derivados del plan

- El impacto que tiene en la sociedad, tanto en relación al grado de cobertura de la demanda social, como a la oferta de bienes y servicios
- La asignación de recursos en tanto refleje la importancia relativa de los programas en la estrategia de desarrollo local
- La consistencia con el avance en el cumplimiento de metas de los objetivos.

La definición de programas presupuestarios permitirá integrar el catálogo de programas a incorporar al modelo de PbR. Un ejemplo referencial de los datos sugeridos para la identificación de cada programa presupuestario, es el siguiente:¹⁰

IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS					
PROGRAMA PRESUPUESTARIO		RAMO		UNIDAD RESPONSABLE	
CLAVE	NOMBRE	CLAVE	DEPENDENCIA	CLAVE	DEPENDENCIA
U005	Seguro Popular	12	Salud	U00	Comisión Nacional de Protección Social en Salud

FUENTE: SHCP, Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2012, junio 2011, Pag. 124

IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS					
PROGRAMA PRESUPUESTARIO		RAMO		UNIDAD RESPONSABLE	
CLAVE	NOMBRE	CLAVE	DEPENDENCIA	CLAVE	DEPENDENCIA
U003	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	20	Desarrollo Social	300	300-Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

FUENTE: SHCP, Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2012, junio 2011, Pag. 179

NOTA: Esta presentación es la utilizada por el gobierno Federal¹¹, por lo que cada entidad o municipio puede desarrollar su propia ficha técnica de identificación.

9 CONAC, Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, Título segundo, definiciones, Diciembre 2009

10 Para efectos de este artículo se estarán tomando como referencia las características de los formatos, catálogos y estructuras de la información que la SHCP ha instrumentado para el proceso de formulación del presupuesto federal 2012.

11 SHCP, Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2012, junio 2011

Obviamente las entidades federativas y sus municipios requerirán diseñar o adaptar sus catálogos de claves de dependencias, de ramos y de unidades responsables. De igual forma, será necesario diseñar el catálogo de programas presupuestarios y su codificación. A manera de referencia se presenta el modelo de clasificación de programas presupuestarios (PP's) del gobierno federal.¹²

CLASIFICACIÓN PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS (Pp's)	
Grupo de Gasto	
Grupo de Programas	
Finalidades de los Programas	
Modalidades de Programas Clave	Clave
Gasto Programable	
Programas Federales	
Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios	
Sujetos a Reglas de Operación	S
Otros Subsidios	U
Desempeño de las Funciones	
Prestación de Servicios Públicos	E
Provisión de Bienes Públicos	B
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P
Promoción y fomento	F
Regulación y supervisión	G
Funciones de las Fuerzas Armadas	A
Específicos	R
Proyectos de Inversión	K
Administrativos y de Apoyo	
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institución	M
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	O
Operaciones ajenas	W
Compromisos de Gobierno Federal	
Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	L
Desastres Naturales	N
Obligaciones de Gobierno Federal	
Pensiones y jubilaciones	J
Aportaciones a la seguridad social	T
Aportaciones a fondos de estabilización (art 19, FIV LFPyRH)	Y
Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones (art 19, FV LFPyRH)	Z
Programas Gasto Federalizado	
Gasto Federalizado	I
Gasto No Programable	
Participaciones a entidades federativas y municipios	C
Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	D
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	H

D. Alinear/Vincular los Pp's a la Planeación Estatal o Municipal (objetivos, indicadores y metas).

"El desarrollo de un país (creación de valor público¹³) 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

12 Ídem

13 El valor público se crea cuando se generan las condiciones orientadas a que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para una vida digna, de empleo y bienestar, y garantizar el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas presentes y futuras de la población. SHCP, Sistema de Evaluación del desempeño, 2008



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 pública¹⁴.

Este cambio fundamental se gesta en la revaloración que debe otorgarse a la planeación estratégica como instrumento elemental para definir las guías de la gestión: objetivos y estrategias.

En este sentido partimos de la *premisa de que "los resultados a alcanzar son conocidos, están*

en el plan de desarrollo (estatal o municipal) y en sus programas sectoriales o específicos"; por ello, el alineamiento de los programas de cada dependencia para ajustarlos al logro de la oferta que la administración electa hizo a la sociedad, se convierte en la piedra angular del proceso de gestión para resultados y del PbR.

¿En qué consiste el alineamiento?

- a) El equipo directivo de cada dependencia revisa el Plan de desarrollo, y define qué eje de desarrollo le corresponde atender; así mismo, habrán de revisarse los programas sectoriales y específicos, si los hay.
- b) Se analizan los objetivos y líneas de política pública establecidos en el plan para ese eje de desarrollo; así como en los programas estatales o municipales a fin de que cada dependencia identifique con claridad en cuáles de esos objetivos y políticas debe contribuir a su logro, o debe garantizar su logro.

¹⁴ SHCP, Sistema de Evaluación del desempeño, 2008

- c) Con base en los objetivos y políticas **públicas** detectadas, (que en realidad son los compromisos de la administración), cada dependencia define sus propios objetivos estratégicos.
- d) Redactado el objetivo a alcanzar, el equipo de cada dependencia define los programas y subprogramas que han de implementar para alcanzarlo.
- e) Para cada programa se formula su matriz de marco lógico

E. Vincular los Pp's a la Estructura funcional del gobierno Estatal o Municipal (objetivos, indicadores y metas).

Un elemento importante para la integración de los programas presupuestarios al proceso general

de presupuestación de cada nivel de gobierno es la vinculación a la estructura funcional que es la base actual de la clave programática presupuestal.

Vinculación al proceso de armonización contable

Para tal efecto debe considerarse la Clasificación Funcional del Gasto a que hace referencia el Artículo tercero transitorio, fracción III de la Ley de Contabilidad, y que ya emitió el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). La Clasificación Funcional del Gasto ha sido estructurada en 4 finalidades identificadas por el primer dígito de la clasificación y 29 funciones identificadas por el segundo dígito.

RELACIÓN DE FINALIDADES Y FUNCIONES

1 GOBIERNO

- 1.1. LEGISLACIÓN
- 1.2. JUSTICIA
- 1.3. COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO
- 1.4. RELACIONES EXTERIORES
- 1.5. ASUNTOS FINANCIEROS Y HACENDARIOS
- 1.6. DEFENSA
- 1.7. ASUNTOS DE ORDEN PÚBLICO Y DE SEGURIDAD
- 1.8. INVESTIGACIÓN FUNDAMENTAL (BÁSICA)
- 1.9. OTROS SERVICIOS GENERALES

3 DESARROLLO ECONÓMICO

- 3.1. ASUNTOS ECONÓMICOS, COMERCIALES Y LABORALES EN GENERAL
- 3.2. AGROPECUARIA, SILVICULTURA, PESCA Y CAZA
- 3.3. COMBUSTIBLES Y ENERGÍA
- 3.4. MINERÍA, MANUFACTURAS Y CONSTRUCCIÓN
- 3.5. TRANSPORTE
- 3.6. COMUNICACIONES
- 3.7. TURISMO
- 3.8. INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON ASUNTOS ECONÓMICOS
- 3.9. OTRAS INDUSTRIAS Y OTROS ASUNTOS ECONÓMICOS

2 DESARROLLO SOCIAL

- 2.1. PROTECCIÓN AMBIENTAL
- 2.2. VIVIENDA Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD
- 2.3. SALUD
- 2.4. RECREACIÓN, CULTURA Y OTRAS MANIFESTACIONES SOCIALES
- 2.5. EDUCACIÓN
- 2.6. PROTECCIÓN SOCIAL
- 2.7. OTROS ASUNTOS SOCIALES

4 OTRAS

- 4.1. TRANSACCIONES DE LA DEUDA PÚBLICA / COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA
- 4.2. TRANSFERENCIAS, PARTICIPACIONES Y APORTACIONES ENTRE DIFERENTES NIVELES Y ÓRDENES DE GOBIERNO
- 4.3. SANEAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO
- 4.4. ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES

Administración de Egresos y Deuda Municipal

Continuando con los ejemplos iniciados en el apartado anterior, que toma como base la información que el gobierno federal utilizará para el presupuesto 2012, se tendría como información básica para el alineamiento, la siguiente:

IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS							
PROGRAMA PRESUPUESTARIO		RAMO			UNIDAD RESPONSABLE		
CLAVE	NOMBRE	CLAVE	DEPENDENCIA	CLAVE	DEPENDENCIA		
U005	Seguro Popular	12	Salud	U00	Comisión Nacional de Protección Social en Salud		
ALINEACIÓN CON EL PND Y SUS PROGRAMAS							
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012			Programa Derivado del PND 2007-2012		Objetivo estratégico de la Dependencia o Entidad		
Eje de Política Pública	Igualdad de Oportunidades		Programa	Programa Sectorial de Salud 2007-2012	Dependencia o Entidad	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	
Objetivo	Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal. Para una familia que no cuenta con algún tipo de seguro médico; la atención que acarrea la enfermedad grave de uno de sus miembros puede significar la pérdida de su patrimonio para pagar el tratamiento y los medicamentos. Se buscará avanzar sustancialmente en la cobertura de salud para todos los mexicanos; de modo que el usuario pueda acceder a los servicios necesarios para recuperar su salud; sin afectar irremediablemente su presupuesto. En este rubro se plantea el acceso de la población con mayores carencias a los servicios públicos de salud promoviendo su incorporación al Seguro Popular; a los programas para no asegurados de que disponen la Secretaría de Salud y el IMSS. Asimismo; se establece la necesidad de avanzar en la construcción de un sistema integrado de salud para facilitar la portabilidad de los derechos a la atención médica		Objetivo	Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud.	Objetivo	Brindar a las personas que no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuentan con algún otro mecanismo de previsión social en salud, en coordinación con las entidades federativas, el acceso equitativo y voluntario a un Sistema de Protección Social en Salud que les permita cubrir sin desembolsos extraordinarios los gastos de servicios médico-quirúrgicos farmacéuticos y hospitalarios que se acuerden.	
CLASIFICACION FUNCIONAL							
Finalidad		Función		Función		Actividad Institucional	
CLAVE		CLAVE		CLAVE		CLAVE	
2	Desarrollo Social	3	Salud	5	Protección Social en Salud	22	Reforma financiera consolidada con acceso universal a los servicios de salud a la persona

FUENTE: SHCP, Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2012, junio 2011, Pag. 124

IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS							
PROGRAMA PRESUPUESTARIO		RAMO			UNIDAD RESPONSABLE		
CLAVE	NOMBRE	CLAVE	DEPENDENCIA	CLAVE	DEPENDENCIA		
U003	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	20	Desarrollo Social	300	300-Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio		
ALINEACIÓN CON EL PND Y SUS PROGRAMAS							
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012		Programa Derivado del PND 2007-2012		Objetivo estratégico de la Dependencia o Entidad			
Eje de Política Pública	Estado de Derecho y Seguridad	Programa	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012	Dependencia o Entidad	Secretaría de Desarrollo Social		
Objetivo	Garantizar la protección a los derechos de propiedad. Uno de los pilares del desarrollo de un país y de la seguridad de los ciudadanos es la protección a los derechos de propiedad. La ley debe garantizar a las personas; familias; comunidades y empresas que las posesiones que han obtenido legítimamente no habrán de perderse; sino que podrán ser aprovechadas en su propio beneficio.	Objetivo	ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas	Objetivo	Contar con un Registro y Catastro Único de la Propiedad que: I. Integre en una sola base de datos la información de Registros Públicos de la Propiedad, Catastro urbano y rural, y del Registro y Catastro Agrario Nacional, y II. La Federación cuente con acceso al sistema integral, y consulta a la información conforme a sus necesidades, cuidando la integridad y confidencialidad de la misma.		
CLASIFICACION FUNCIONAL							
Finalidad		Función		Función		Actividad Institucional	
CLAVE		CLAVE		CLAVE		CLAVE	
1	Gobierno	3	Coordinación de la Política de Gobierno	4	Función Pública	3	Apoyo en zonas urbanas marginadas

FUENTE: SHCP, Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2012, junio 2011, Pag. 179

Ajuste a la estructura de la clave presupuestaria del estado o municipio.

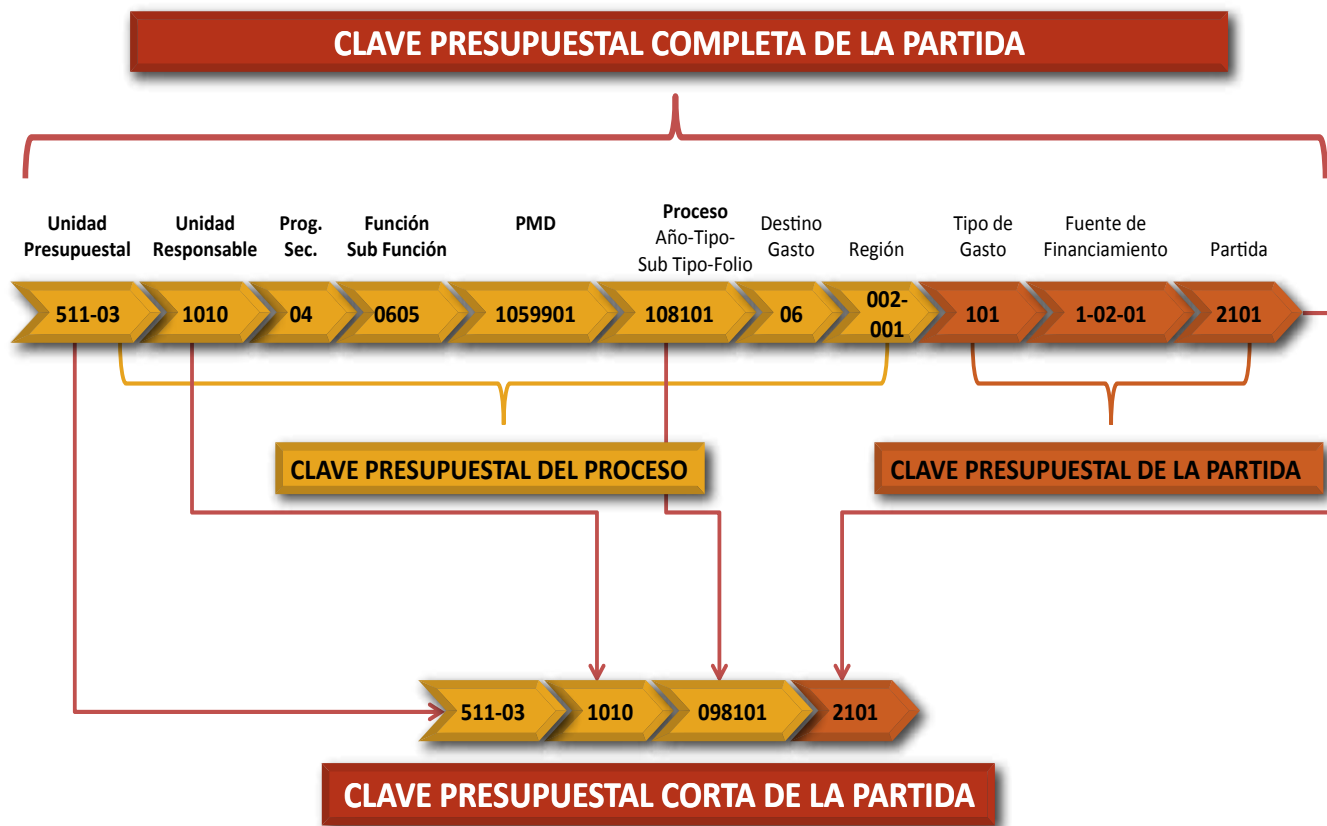
Al incorporar los programas presupuestarios como un elemento a considerar en la presupuestación, será necesario ajustar la estructura de la clave presupuestaria del estado o municipio, según sea el caso.

En el caso del gobierno federal los programas presupuestarios quedaron incorporados a la clave presupuestaria como se muestra en el cuadro siguiente.

Abreviatura y denominación de sus componentes	Estructura Administrativa		Estructura Programáticas (Categorías)					Estructura Económica		
	R/S	UR	Funciones			AI	PP	OG	TG	FF
			GF	FN	SF					
Ramo y/o Sector	Unidad Responsable	Grupo Funcional	Función	Sub-función	Actividad Institucional	Programa Presupuestario	Objeto del Gasto	Tipo de Gasto	Fuente de Financiamiento	
DÍGITOS: 22	2	3	1	1	2	3	4	4	1	1

Administración de Egresos y Deuda Municipal

En el caso de un municipio la estructura actual de la clave programática presupuesta deberá ajustarse para incorporar los programas presupuestarios. El esquema siguiente muestra la estructura actual de la clave programática del municipio de Cozumel, Q. Roo.¹⁵



Como se observa, esta clave presupuestaria aportará elementos para presentar la información del gasto desde la perspectiva de las clasificaciones: administrativa, funcional, por objeto del gasto. En tal virtud deben considerarse necesariamente las clasificaciones que ya emitió el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) en la forma de estructurar el presupuesto.

F. Formulación de la Matriz de Indicadores de Resultados para los Programas Presupuestarios (Pp's) seleccionados.

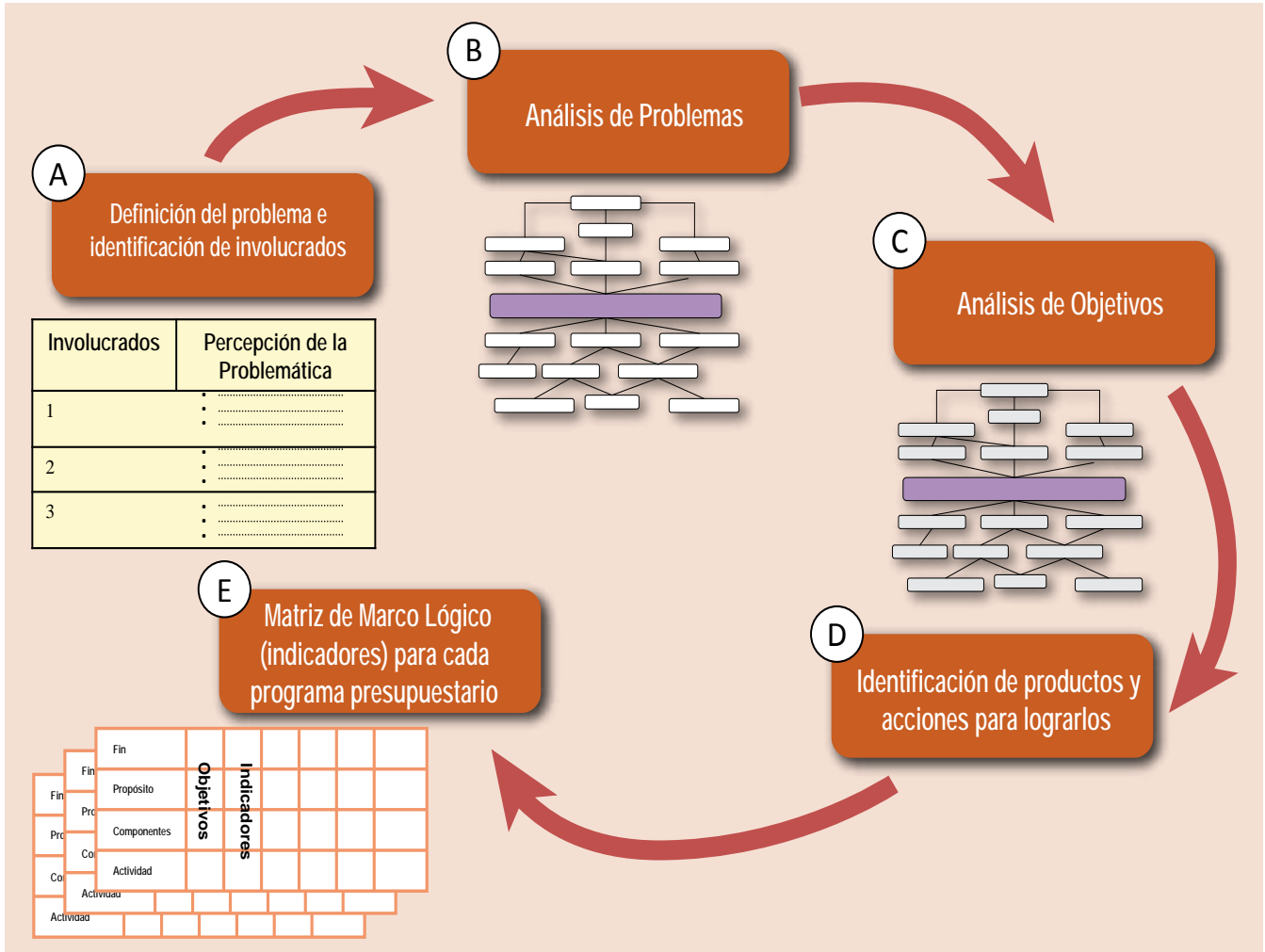
El método del Marco Lógico es una metodología de resolución de problemas, mediante la cual se construye un instrumento de trabajo denominado Matriz del Marco Lógico (MML).

Una vez construida se puede utilizar como estructura para incorporar otros indicadores, no vinculados con el Marco Lógico, entonces, se convierte en una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

La construcción de la Matriz de Marco Lógico tiene el objetivo de identificar con precisión el fin, el propósito, los productos y servicios y las actividades para lograrlos, en cada programa presupuestario. Las etapas en la construcción de las MML's para cada programa presupuestario se muestran en el esquema siguiente:

¹⁵ Villanueva Cardenas, Olda, Directora de Control Presupuestal, Cozumel, Q. Roo, "Programa Operativo Anual (POA) 2011.

ETAPAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO



Cuando ya existe una estructura programática bien desarrollada en una entidad federativa; se supone que estos ya contienen algunos de los elementos primarios de la MML (fin, propósito y productos y servicios que se lograrán con el programa), entonces se utiliza esta información para incorporarla a la matriz y se da prioridad a la construcción de indicadores; por ello se le denominará Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

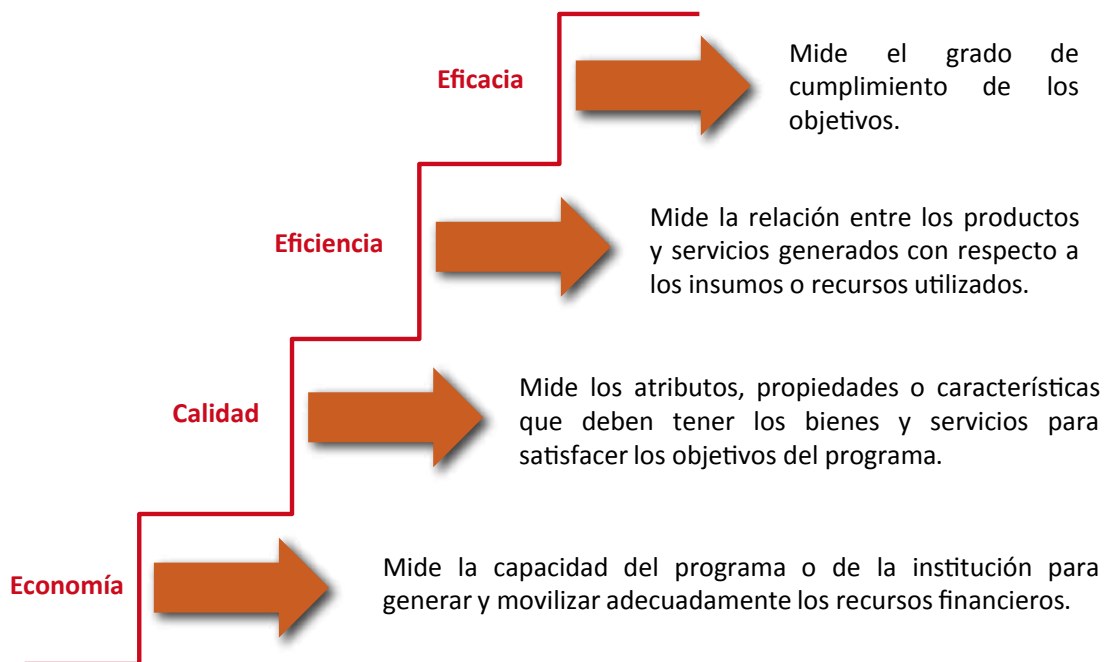
En estos casos se busca afinar y/o complementar el diseño de las MIR de cada programa para cubrir el proceso metodológico en su construcción.

G. Definición de los indicadores y las metas de los Pp, con base en la MIR.

Los indicadores permiten medir los insumos, los procesos, los productos y servicios y los resultados y efectos de los programas y estrategias de desarrollo. Asimismo, son un instrumento para evaluar el impacto de la actividad pública en el cumplimiento de objetivos y representan un medio sencillo y fiable para medir logros, cambios, avances y resultados obtenidos.

Las dimensiones que se consideran el esquema de diseño de los indicadores se muestran en el esquema siguiente:

DIMENSIONES DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO



El esquema siguiente muestra la clasificación de los indicadores en los distintos niveles de la matriz de indicadores de resultados:

E S T R A T É G I C O S	FIN Indicadores de Impacto (impacto final)	Cómo contribuye el Proyecto o Programa al logro del FIN	Eficacia	En algunos casos: Eficacia, calidad o economía
	Propósito Indicadores de Resultado (impacto final e impacto intermedio)	Impacto generado al término de la ejecución del Proyecto o Programa	Eficacia Y Eficiencia	En ciertos casos: calidad o economía
	Componentes Indicadores de Producto, bienes y servicios	Productos o servicios producidos por el Proyecto o Programa	Eficacia, Eficiencia y Calidad	En ciertos casos: economía
	G E S T I Ó N	Actividades Procesos; Indicadores de Gestión	Tareas o acciones realizadas por el equipo del Proyecto o Programa, para producir cada componente	Economía y Eficiencia

Clasificación de los indicadores en los distintos niveles de la Matriz del Marco Lógico

¿Cómo quedan integrados los datos resultantes del diseño de Matrices de Indicadores de Resultados (MIR's) para cada programa presupuestario?

Continuando con los ejemplos iniciados en apartados anteriores, que toman como base la información que el gobierno federal utilizará para el presupuesto 2012, se tendrían como información básica para el alineamiento, la siguiente:

IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS							
PROGRAMA PRESUPUESTARIO		RAMO			UNIDAD RESPONSABLE		
CLAVE	NOMBRE	CLAVE	DEPENDENCIA	CLAVE	DEPENDENCIA		
U005	Seguro Popular	12	Salud	U00	Comisión Nacional de Protección Social en Salud		
ALINEACIÓN CON EL PND Y SUS PROGRAMAS							
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012			Programa Derivado del PND 2007-2012		Objetivo estratégico de la Dependencia o Entidad		
Eje de Política Pública	Igualdad de Oportunidades		Programa	Programa Sectorial de Salud 2007-2012	Dependencia o Entidad	Comisión Nacional de Protección Social en Salud	
Objetivo	Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal. Para una familia que no cuenta con algún tipo de seguro médico; la atención que acarrea la enfermedad grave de uno de sus miembros puede significar la pérdida de su patrimonio para pagar el tratamiento y los medicamentos. Se buscará avanzar sustancialmente en la cobertura de salud para todos los mexicanos; de modo que el usuario pueda acceder a los servicios necesarios para recuperar su salud; sin afectar irremediamente su presupuesto. En este rubro se plantea el acceso de la población con mayores carencias a los servicios públicos de salud promoviendo su incorporación al Seguro Popular; a los programas para no asegurados de que disponen la Secretaría de Salud y el IMSS. Asimismo; se establece la necesidad de avanzar en la construcción de un sistema integrado de salud para facilitar la portabilidad de los derechos a la atención médica		Objetivo	Evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud.	Objetivo	Brindar a las personas que no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuentan con algún otro mecanismo de previsión social en salud, en coordinación con las entidades federativas, el acceso equitativo y voluntario a un Sistema de Protección Social en Salud que les permita cubrir sin desembolsos extraordinarios los gastos de servicios médico-quirúrgicos farmacéuticos y hospitalarios que se acuerden.	
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL							
Finalidad		Función		Función		Actividad Institucional	
CLAVE		CLAVE		CLAVE		CLAVE	
2	Desarrollo Social	3	Salud	5	Protección Social en Salud	22	Reforma financiera consolidada con acceso universal a los servicios de salud a la persona
RESULTADOS							
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES					
		Denominación		Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia		
Fin	Contribuir a evitar el empobrecimiento por motivos de salud, mediante el aseguramiento médico de la población que carece de seguridad social	Proporción del gasto de bolsillo en salud de los hogares		Porcentaje	Estratégico - Eficacia - BIANUAL		
Propósito	La población que carece de seguridad social cuenta con acceso a las intervenciones esenciales de prevención de enfermedades y atención médica curativa	Porcentaje de avance en el cumplimiento de incorporación de personas al Seguro Popular		Porcentaje	Estratégico - Eficacia - ANUAL		
Componente	Acceso efectivo a los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud	Acceso efectivo a los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud Acceso a beneficios del Sistema de Protección Social en Salud		Promedio	Gestión - Eficacia - SEMESTRAL		
Actividad	Personas nuevas incorporadas al Seguro Popular	Personas nuevas incorporadas al Seguro Popular		Porcentaje	Gestión - Eficacia - SEMESTRAL		
	Revisar la información enviada por las Entidades Federativas para la acreditación de la Aportación Solidaria Estatal	Cumplimiento en el tiempo empleado para revisar y notificar la situación del proceso de acreditación de la Aportación Solidaria Estatal a las Entidades Federativas		Porcentaje	Gestión - Eficacia - ANUAL		
	Transferencia de recursos a las entidades federativas	Cumplimiento en la transferencia de recursos calendarizados		Porcentaje	Gestión - Eficacia - SEMESTRAL		
	Revisar la eficiencia en la radicación de recursos del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos	Cumplimiento del tiempo empleado para el pago de casos validados del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos		Porcentaje	Gestión - Eficacia - TRIMESTRAL		

FUENTE: SHCP, Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2012, junio 2011, Pag. 124

Administración de Egresos y Deuda Municipal

IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS							
PROGRAMA PRESUPUESTARIO		RAMO			UNIDAD RESPONSABLE		
CLAVE	NOMBRE	CLAVE	DEPENDENCIA	CLAVE	DEPENDENCIA		
U003	Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros	20	Desarrollo Social	300	300-Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio		
ALINEACIÓN CON EL PND Y SUS PROGRAMAS							
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012		Programa Derivado del PND 2007-2012		Objetivo estratégico de la Dependencia o Entidad			
Eje de Política Pública	Estado de Derecho y Seguridad	Programa	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012	Dependencia o Entidad	Secretaría de Desarrollo Social		
Objetivo	Garantizar la protección a los derechos de propiedad. Uno de los pilares del desarrollo de un país y de la seguridad de los ciudadanos es la protección a los derechos de propiedad. La ley debe garantizar a las personas; familias; comunidades y empresas que las posesiones que han obtenido legítimamente no habrán de perderse; sino que podrán ser aprovechadas en su propio beneficio.	Objetivo	ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas	Objetivo	Contar con un Registro y Catastro Único de la Propiedad que: I. Integre en una sola base de datos la información de Registros Públicos de la Propiedad, Catastro urbano y rural, y del Registro y Catastro Agrario Nacional, y II. La Federación cuente con acceso al sistema integral, y consulta a la información conforme a sus necesidades, cuidando la integridad y confidencialidad de la misma.		
CLASIFICACION FUNCIONAL							
Finalidad		Función		Función		Actividad Institucional	
CLAVE		CLAVE		CLAVE		CLAVE	
1	Gobierno	3	Coordinación de la Política de Gobierno	4	Función Pública	3	Apoyo en zonas urbanas marginadas
RESULTADOS							
NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES					
		Denominación	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia			
Fin	1. Contribuir a mejorar la vigencia del Estado de Derecho, a través de la mejora en los procesos de los registros públicos y catastros, para garantizar el estado de derecho y propiedad de los predios, para propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México. 1. Contribuir a mejorar la vigencia del Estado de Derecho, a través de la mejora en los procesos de los registros públicos y catastros, para garantizar el estado de derecho y propiedad de los predios, para propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México.	Proyectos de modernización de Registros Públicos de la Propiedad realizados	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Anual			
Propósito	Acciones realizadas para la modernización de los Registros Públicos y los Catastros.	Numero de Programas Estatales de modernización del Registro Público y el Catastro, aprobados.	Porcentaje	Estratégico - Eficacia - Anual			
Componente	Acuerdos de participación Estatal en el Programa.	Numero de Acuerdos de Coordinación estatales concertados.	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Anual			
Actividad	Recursos ejercidos por las vertientes de modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y modernización de los Catastros.	Porcentaje de recursos ejercidos para la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad.	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Anual			
		Porcentaje de recursos ejercidos para la modernización de los Catastros	Porcentaje	Gestión - Eficacia - Anual			

FUENTE: SHCP, Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2012, junio 2011, Pag. 179