



# 1 CAPÍTULO

## PROCESO PRESUPUESTARIO A TRÁVÉS DE LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN CON ENFOQUE DE RESULTADOS

### 1.1. Antecedentes

#### 1.1.1. El Modelo de Gestión para Resultados (GpR) en México

El modelo de GpR surge como una evolución de diversos modelos de administración pública enfocados a desarrollar estrategias y mecanismos que garanticen que la acción de los gobiernos genere resultados tangibles, lo que a su vez permite combatir de mejor manera los problemas fundamentales de la sociedad e impulsar el desarrollo económico y social sostenible que dicta la tendencia mundial.

En este sentido, diversos organismos internacionales han impulsado acciones que permiten generar en los países en vías de desarrollo mecanismos que producen estrategias de desarrollo y programas públicos vinculados con los presupuestos, garantizando la eficiencia del gasto público y la eficacia de la acción pública.

En México, con la intención de responder a esta evolución, se publicó en mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Hacendaria en Materia de Gasto Público y Fiscalización, teniendo como objetivo central "que los tres órdenes de gobierno deberán de evaluar los resultados que obtengan los recursos públicos y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados."<sup>1</sup>

Asimismo, el 31 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental (en lo sucesivo LGCG), que tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización para facilitar a los entes públicos el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso público. La LGCG es de observancia obligatoria para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, entidades federativas, ayuntamientos de los municipios, entidades de la administración pública paraestatal (ya sean federales, estatales o municipales) y los órganos autónomos federales y estatales.

<sup>1</sup> Art. 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SHCP, "Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados", 2012.



El órgano de coordinación para la armonización de la Contabilidad Gubernamental es el Consejo Nacional de Armonización Contable ( en lo sucesivo CONAC), el cual tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos. El CONAC desempeña una función única debido a que los instrumentos normativos, contables, económicos y financieros que emite deben ser implementados por los entes públicos, a través de las modificaciones, adiciones o reformas a su marco jurídico, lo cual podría consistir en la eventual modificación o expedición de leyes y disposiciones administrativas de carácter local, según sea el caso.

En conclusión: la estrategia de esta reforma hacendaria es adecuar el marco normativo federal y el de las entidades federativas para definir e impulsar acciones en materia de gasto público, fortalecer acciones de mejora en el desempeño de las instituciones, e impulsar la aplicación de mecanismos como la planeación, análisis y evaluación en los procesos de elaboración del Pp para mejorar la toma de decisiones en el ámbito público y garantizar resultados en beneficios de la sociedad.

### **¿Qué implica el cambio del modelo de GpR en la Administración Pública?**

El modelo de GpR implementado en nuestro país tiene como objetivos rectores hacer más eficiente el manejo de los recursos públicos, diseñando Pp's que resuelvan las demandas sociales, así como impulsar la transparencia y participación ciudadana en la evaluación de las políticas públicas y programas ejecutados en beneficio de la población. Brinda la oportunidad dentro de la operación de la administración pública de analizar, reflexionar y modificar los puntos esenciales que permitan modernizar la operación, eficientar la ejecución e involucrar a la sociedad en una administración moderna.

#### **1.1.2. El Modelo de GpR en el Estado de Campeche**

La SAFIN ha venido realizando acciones de reforma de los procesos y procedimientos presupuestarios estatales, sentando las bases de una estrategia integral de fortalecimiento del proceso presupuestario y de incorporación de indicadores para la medición de resultados. El conjunto de estas acciones incluye algunas medidas orientadas a proporcionar un entorno institucional propicio para operar un presupuesto con atributos de efectividad y eficiencia, relevancia y pertinencia, e impacto y sustentabilidad. Lo anterior se ve reflejado en lo siguiente:

- a. Creación del Grupo PbR en el año 2011, denominado actualmente Departamento de Formulación y Seguimiento de Programas Presupuestarios de la Dirección de Presupuesto.
- b. Emisión de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche y sus Municipios (en lo sucesivo Ley de Disciplina Financiera), el 18 de noviembre del 2016, en sustitución de la Ley de Control Presupuestal y



Responsabilidad Hacendaria del Estado de Campeche, publicada el 14 de septiembre de 2012.

- c. Realización de diversos cursos-taller sobre la Metodología de Marco Lógico, que ha permitido que el 100% del gasto gubernamental esté contenido en Pp's con una Matriz de Indicadores para Resultados para cada uno de los programas de gasto programable.

Estas acciones se sustentan y al mismo tiempo responden al siguiente ordenamiento:

### **Ley de Disciplina Financiera**

Art. 88 Las Dependencias o las Entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

Los Organismos Centralizado o Entidades Paraestatales deberán presentar por medio de las Unidades Evaluadoras, los informes finales de sus evaluaciones a la SECONT y a la Coordinadora de Sector, y, a quienes las Leyes obliguen de acuerdo con los plazos establecidos en el cronograma de ejecución en el Programa Anual de Evaluación (en lo sucesivo PAE) y aún no sean parte del mismo.

Los informes finales de las evaluaciones en el PAE deberán difundirse a través de las páginas de internet de los entes públicos, 30 días posteriores a la conclusión de las mismas.

Art. 89: La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos. Para tal efecto, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño se sujetarán a lo siguiente:

- I. Efectuarán las 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, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables;
- II. Todas las evaluaciones se harán públicas, deberán apegarse a los lineamientos establecidos en la materia y al menos deberán contener la siguiente información:
  - a) Los datos generales del evaluador externo, destacando al coordinador de la evaluación y a su principal equipo colaborador;
  - b) Los datos generales de la unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación al interior de la dependencia o entidad;
  - c) La forma de contratación del evaluador externo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
  - d) El tipo de evaluación contratada, así como sus principales objetivos;



- e) La base de datos generada con la información de gabinete y/o de campo para el análisis de la evaluación;
  - f) Los instrumentos de recolección de información: cuestionarios, entrevistas y formatos, entre otros;
  - g) Una nota metodológica con la descripción de las técnicas y los modelos utilizados, acompañada del diseño por muestreo, especificando los supuestos empleados y las principales características del tamaño y dispersión de la muestra utilizada;
  - h) Un resumen ejecutivo en el que se describan los principales hallazgos y recomendaciones del evaluador externo;
  - i) El costo total de la evaluación externa, especificando la fuente de financiamiento;
- III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo. Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;
  - IV. Establecerán programas anuales de evaluaciones;
  - V. Las evaluaciones deberán incluir información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las secretarías, dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores, desagregados por sexo, a fin de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres; y
  - VI. Deberán dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que se emitan derivado de las evaluaciones correspondientes.

Art.90: La SAFIN y la SECONT, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, los resultados de ejecución de los programas y presupuestos de los Organismos Centralizados y la Entidades Paraestatales de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Estatal, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadoras.

Dicho sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto. El precitado sistema incorporará indicadores para evaluar resultados presentados en los informes, el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo primero del artículo 1 de la Ley de Disciplina Financiera. La SAFIN y la SECONT emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las secretarías, dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y las personas de derecho público a las que la Constitución Política del Estado de Campeche les otorgue autonomía, así como las universidades y demás instituciones de educación superior del Estado a las que la Constitución Política



de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Campeche u otras leyes otorguen también autonomía emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración o en su caso se apegarán a las disposiciones emitidas.

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando las causas de las variaciones.

Los resultados a los que se refiere este artículo deberán ser considerados para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.

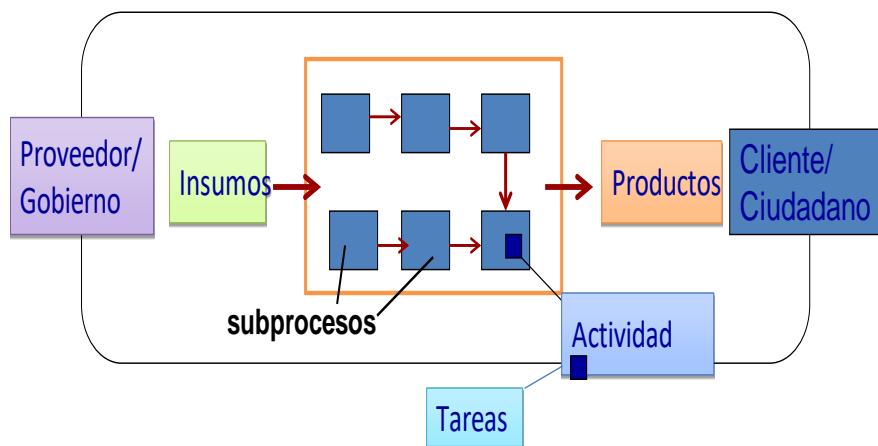
En complemento a lo anterior, se han considerado como piezas clave las siguientes:

- a) Creación de la Cartera Estatal de Programas y Proyectos de Inversión Pública de Alta Rentabilidad Social, cuya integración es competencia de la Unidad de Programas y Proyectos de Inversión Pública (en lo sucesivo UNIPPIP), para analizar y autorizar los recursos del Programa Anual de Inversión Pública, para que la SAFIN integre el Proyecto de Ley del APE los Organismos Centralizados y Entidades Paraestatales deberán cumplir con lo establecido en los "Lineamientos del Programa de Inversión Pública" generados por la UNIPPIP.
- b) Integración de los procesos de planeación y su armonización con los objetivos estratégicos del desarrollo estatal y regional, así como la consolidación del sistema integral de control programático-presupuestal para implementar el PbR.
- c) Instrumentar mecanismos y realizar acciones que permitan verificar que los recursos públicos son aplicados con apego a la normatividad y evaluar sus resultados, alcances e impacto a través de la realización de verificaciones, auditorías y evaluaciones financieras, contables, de obra pública, de programas y de desempeño en la función pública.

La GpR implica un cambio en la cultura organizacional, directiva y de gestión que hace énfasis en los resultados y no en los procedimientos, donde lo primordial es el qué se hace (bienes y servicios finales) y qué se logra (beneficios e impactos a la población), y en donde es importante considerar los componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación del valor público

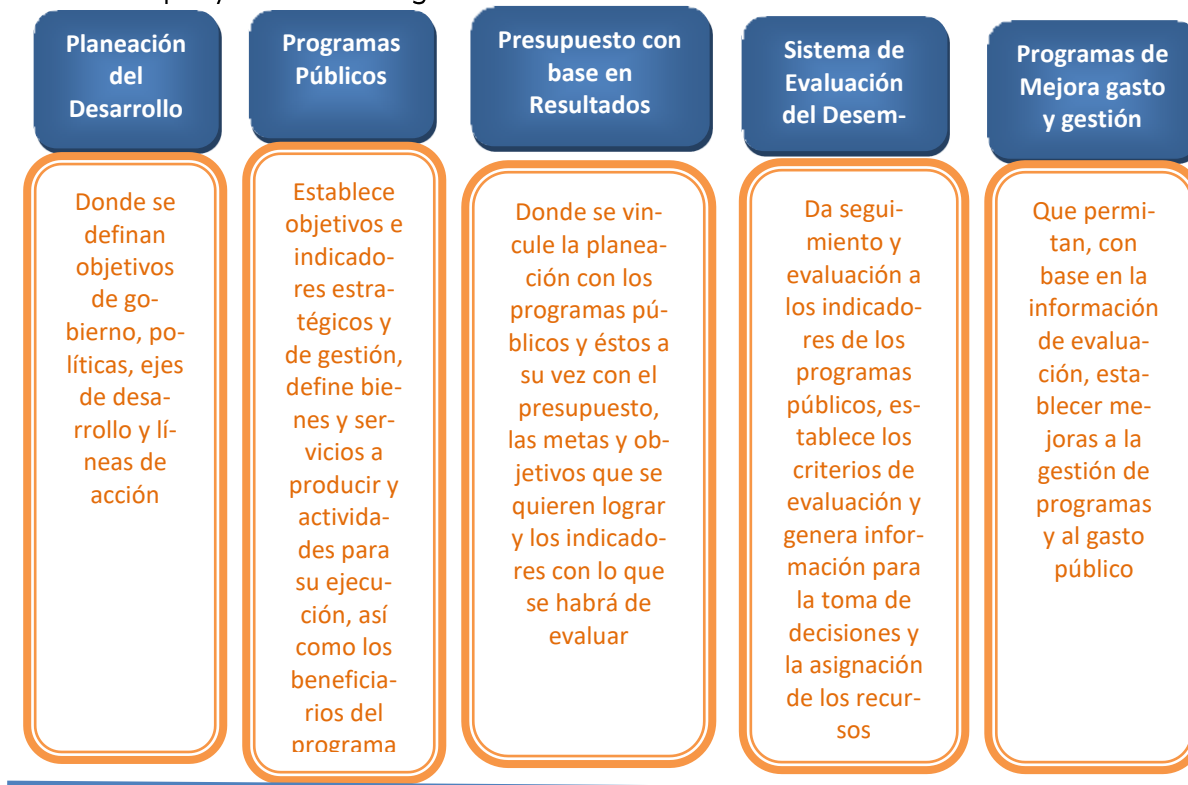
El valor público se crea cuando se generan las condiciones necesarias para que todos los miembros de la sociedad disfruten de oportunidades para su vida digna, de empleo y bienestar, y se garantice el acceso a dichas oportunidades; es decir, cuando se aportan respuestas efectivas y útiles a las necesidades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

Lo que implica que la orientación de la gestión sea visualizada como un proceso que conforme una cadena de valor que va de los insumos, los procesos, los productos a los beneficios y los impactos.



Fuente: Material GpR-PbR, INDETEC, 2012.

Para concretar este cambio es fundamental considerar un modelo de gestión que contemple y articule los siguientes elementos:



Fuente: Material GpR-PbR, INDETEC, 2012, elaborado con base en información PbR-SED, de la SHCP.



### 1.1.3. Aspectos Generales del Proceso Presupuestario

#### Punto de Partida

El presupuesto público del Estado de Campeche es la determinación de los gastos que el Estado puede realizar durante un año, de acuerdo a los ingresos que espera recibir, y debe ser la expresión financiera de los programas y proyectos que ejecutarán los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para alcanzar los objetivos y resultados comprometidos.

El proceso presupuestario es un sistema de reglas y procedimientos que rige la toma de decisiones en materia presupuestaria<sup>2</sup>. La condición más importante que debe cumplir dicho proceso no solamente implica la formulación año con año de un presupuesto estatal que esté acorde a las necesidades de gasto de cada Secretaría, Dependencia y Entidad, sino que también implica dar cumplimiento a un PED con base en la ejecución de programas y proyectos que identifican los objetivos, bienes y servicios y actividades a desarrollar para brindar soluciones, generar beneficios y transformar la condiciones de vida de la sociedad.

El PbR es una herramienta de mejora del gasto público para el logro de resultados que impacten en el bienestar de la población, aspecto que involucra a todo el ciclo presupuestal, el cual consiste en identificar, ordenar y transformar racionalmente los recursos disponibles para alcanzar resultados mediante la producción de bienes y servicios durante un año, y para ello se tienen que desarrollar las siguientes etapas:



Fuente: Material GpR-PbR, INDETEC, 2012.

<sup>2</sup> Guerrero, J.P, López, M., Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)



## **A. Planeación**

La Planeación es un ejercicio deliberativo de formulación y establecimiento de objetivos estratégicos y metas que son de carácter prioritario para la acción pública en cumplimiento de sus atribuciones y en atención a las demandas y necesidades de la sociedad. Su característica principal es el establecimiento de los cursos de acción y estrategias para alcanzar dichos objetivos, lo que hace que esta etapa presupuestal sea una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

En el enfoque a resultados, la Planeación se identifica en dos niveles: la Planeación del Desarrollo y la Planeación Estratégica. En la primera se plasman los grandes retos y desafíos del estado y los objetivos que se pretenden alcanzar para transformar la condición de la sociedad y líneas de acción que orientarán el rumbo de la función pública. En el caso del Estado de Campeche, esto queda consignado en el PED.

Por su parte, "la Planificación Estratégica es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen".

## **B. Programación**

La Programación Presupuestaria se realiza todos los años con el propósito de definir detalladamente cada uno de los elementos y componentes de la actividad gubernamental. Se trata de una etapa donde los Organismos Centralizados y Entidades Paraestatales contemplan los objetivos de cada Pp, los bienes y servicios que se van a producir para beneficio de los ciudadanos, los procesos y actividades a desarrollar para la producción de bienes y servicios, y los medios para medir y poder evaluar el cumplimiento de los Pp's bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

El elemento articulador del proceso de implementación del PbR, en correspondencia con el modelo de gestión pública para el Estado de Campeche, es entonces el "Diseño de los Pp's en cada Secretaría, Dependencia y Entidad", el cual debe permitir entre otros aspectos:

- ❖ Articular el proceso de planeación de desarrollo del Estado de Campeche.
- ❖ Considerar la planeación estratégica de las instituciones.
- ❖ Vincular la programación con la planeación y la asignación de recursos (Alineación Planeación-Programación-Presupuesto).
- ❖ Identificar con claridad los bienes y servicios que se producirán para generar valor público.
- ❖ Identificar con claridad quienes serán los beneficiarios de los Pp's.





- ❖ Que la ejecución de recursos se oriente a la solución de problemas públicos y al cumplimiento de objetivos estratégicos y de gestión.
- ❖ Un eficaz control, seguimiento y evaluación de los objetivos y la gestión de cada Pp.
- ❖ Ordenar información sobre el quehacer gubernamental (procedimientos y productos) y los resultados (beneficios e impactos) que se pretenden alcanzar con sus Pp's.

Un **programa presupuestario** generalmente es la estrategia y oferta de solución a un problema que aqueja a la población. Debe contener información que permita identificar, entre otros:

*saber quién gasta*

*para qué se gasta*

*cuál es el beneficio del programa*

*quiénes son los beneficiarios*

*qué impacto genera en la población este beneficio.*

En los Anexos de este MPP, en el apartado de “Catálogos” específicamente en el “Catálogo de Modalidad”, se encuentra la clasificación de los Pp's de acuerdo al Consejo Nacional de Armonización Contable (en lo sucesivo CONAC).

### C. Presupuestación

Esta etapa ocurre una vez que se han diseñado los Pp's y se tiene claridad respecto de los bienes y servicios a producir y de las actividades a desarrollar por parte de los Organismos Centralizados y Entidades Paraestatales. El proceso inicia con la preparación del anteproyecto de presupuesto de egresos de cada Secretaría, Dependencia y Entidad. Elaborados los anteproyectos, las Unidades Responsables (en lo sucesivo UR) de formular el presupuesto -con la interacción permanente de cada una de las áreas de planeación y administración de los Organismos Centralizados y Entidades Paraestatales, reúne los distintos Anteproyectos para integrarlos, coordinarlos y compatibilizarlos con la disponibilidad de recursos y las orientaciones de los planes y políticas públicas establecidas para el ejercicio fiscal. Posteriormente, el Proyecto de Ley de PEE se somete a la consideración del H. Congreso del Estado el cual lo examina a través de comisiones especiales que lo dictaminan para someterlo a su discusión y eventual aprobación.

### D. Ejecución, Control y Seguimiento

La Ejecución del presupuesto comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras que permiten concretar anualmente los objetivos y metas planteados por el sector público en sus Pp's. En este contexto, la etapa de ejecución consiste en la movilización de los recursos financieros, materiales y humanos mediante una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, financieros y de productividad. Esta movilización se hace a partir de unidades ejecutoras del gasto



responsables de la administración del proceso presupuestal en cada una de los Organismos Centralizados y Entidades Paraestatales.

Por su parte, el Control y Seguimiento presupuestal consiste en la realización de tareas y procedimientos que implican verificar y valorar las acciones emprendidas por los ejecutores del gasto, con el propósito de apreciar la medida en que se están cumpliendo "cualitativa y cuantitativamente" las políticas y programas públicos del aparato gubernamental durante el ejercicio fiscal.

### **E. Evaluación y Rendición de Cuentas**

La etapa de Evaluación consiste en el análisis crítico y objetivo de los resultados obtenidos y los efectos producidos en el ejercicio del presupuesto durante el ciclo fiscal y en el mediano y largo plazo, con el propósito de establecer propuestas y generar información tendientes a promover medidas para perfeccionar, mejorar o corregir la acción pública.

La evaluación presupuestaria debe constituirse en un proceso permanente durante todo el ciclo presupuestal, a fin de determinar el grado de cumplimiento de los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez aplicado al manejo de los recursos en los programas públicos. Este grado de cumplimiento se determina a partir de la comparación de los resultados obtenidos, respecto a los objetivos y metas previstos en cada uno de dichos programas, ello con el fin de adoptar las medidas correctivas que sean necesarias para garantizar que se cumplan los propósitos para los que fueron dispuestos los recursos.

La Rendición de Cuentas y la Transparencia, por su parte, son dos elementos esenciales del proceso presupuestario. Por medio de la primera el gobierno explica a la sociedad el resultado de sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas; mientras que con la transparencia se abre la información gubernamental al escrutinio público, para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar y evaluar la acción pública.

En este sentido se debe rendir cuentas para reportar o explicar las acciones de gobierno y debe transparentarse esta información para mostrar el funcionamiento del aparato público y someterse a la evaluación de la ciudadanía.