



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO BASADO
EN RESULTADOS DE LA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA, 2008 -2012**

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMÍA

PRESENTA:

DIANA KARINA ZAMUDIO FLORES

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. NOVIEMBRE DE 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, porque además de darme la vida, me ha dado su tiempo, su amor y su guía.

A mi padre, por su inmenso cariño y su excelente ejemplo como persona y profesionalista.

A mi pequeña hermana, que con su existencia me permitió evolucionar acompañada.

A mi asesor, el Lic. Miguel Ángel Jiménez Vázquez, por la guía brindada durante este trabajo.

A Edith Blancas y Eduardo Delgado porque con su comprensión y ayuda, han impulsado mi crecimiento.

A mi familia, por siempre rodearme de amor.

A mis colegas, Ana Mendoza, Lizette Medina y Karen Pintor, por su colaboración en mi formación.

ÍNDICE

CAPÍTULOS	Pág.
Introducción	1
1 Sistema presupuestario en México	3
1.1 Antecedentes históricos	3
1.2. Presupuesto base Cero	4
1.3. Presupuesto Tradicional	6
1.4. Presupuesto por Programas	7
1.5. Nueva estructura programática	9
1.6. Presupuesto Basado en Resultados	14
2 El proceso programación – presupuestación etapas	36
2.1. Formulación	37
2.2. Discusión y aprobación del presupuesto	41
2.3. Ejercicio y ejecución	44
2.4. Control y evaluación	46
2.5. Marco Normativo	48
3 Secretaría de Economía	49
3.1. Antecedentes	49
3.2. Estructura orgánica	56
3.3. Misión y Visión	59
3.4. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo	59
4 Implementación del Presupuesto basado en Resultados en la Secretaría de Economía.	63
4.1. Análisis Presupuestal	63
4.2. Análisis de los programas presupuestarios seleccionados	64
4.3. Cumplimiento de los Indicadores para Resultado	69
5 Seguimiento, evaluación y transparencia de Resultados	74
5.1. Sistema de Evaluación del Desempeño	74
5.2. Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Ramo 10 Economía.	77
5.3. Transparencia y rendición de cuentas	81

Conclusiones y recomendaciones	88
Bibliografía	92
Índice de cuadros y gráficos	95

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública en México, a fin de inducir la demanda interna de bienes y servicios, redistribuir el ingreso, promover el desarrollo sectorial y regional, así como posicionar la economía nacional con el exterior; busca aplicar las mejores técnicas presupuestales que permitan un control eficiente y transparente del gasto público.

A partir de 2008 el Gobierno Federal ha implantado el Presupuesto base en Resultados (PbR), en este sentido el objetivo general de esta tesis es describir el proceso de programación – presupuestación a través de la implantación del PbR en la Secretaría de Economía (SE) para el periodo 2008 a 2012.

Por lo tanto, en esta investigación se abordará el proceso de presupuestación como la exposición real y financiera de los programas presupuestarios, a través de la Gestión para Resultados (GpR), como una forma de planear, organizar, emprender, monitorear y evaluar los egresos públicos.

En este sentido la hipótesis es comprobar que el cumplimiento de objetivos y metas derivadas del ejercicio del gasto público, bajo la metodología del PbR, aumentó la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia del mismo durante el periodo comprendido en el análisis.

Para ello, se realizara la medición y evaluación de los programas presupuestarios a través de los resultados alcanzados por los indicadores de desempeño seleccionados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En el presente estudio se desarrollan cinco capítulos. En el capítulo uno, se describe el proceso de programación – presupuestación que comprende las diversas metodologías que se han implantado en el Gobierno Federal, como son el Sistema de Presupuesto Tradicional, Presupuesto por Programas, la Nueva Estructura Programática y el particular el Presupuesto Basado en Resultados.

En el capítulo dos, se analizan y describen las diversas etapas del actual proceso integral de programación– presupuestación, en las que se destacan las principales actividades que se realizan y su vinculación con el marco normativo.

Se complementa con una breve exposición del conjunto de leyes, reglamentos y acuerdos que integran y regulan el marco jurídico del presupuesto y gasto público en la Administración Pública Federal (APF).

El capítulo tres, inicia con el antecedente más directo de la Secretaría de Economía, derivadas de la publicación de las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853, mediante la cual se creó la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, así como su proceso de transformación desde ése año hasta lo que actualmente es la Secretaría de Economía.

Se complementa con la presentación de la actual Estructura Orgánica, Misión, Visión, y la alineación de los programas con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Economía.2007 – 2012.

En el capítulo cuatro, se analizan y evalúan los resultados alcanzados con la implantación del Presupuesto Basado en Resultados en la Secretaría de Economía a partir del ciclo presupuestario 2008.

Por lo que respecta al capítulo cinco, se describen las medidas que ha tomado la SE en materia de Transparencia y Rendición de Cuentas, orientadas a informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno. Así como los avances alcanzados en materia: Presupuesto Basado en Resultados y Evaluación del Desempeño Institucional, principalmente.

Adicionalmente, se integra un apartado con las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de la presente tesis.

1. Sistema presupuestario en México

1.1. Antecedentes históricos.

A través de los años el proceso presupuestario se ha adecuado y transformado conforme a los cambios que ha presentado el país, fundamentalmente en torno al desarrollo y planeación económica y social.

En 1824, con la promulgación de la primera Constitución Mexicana, se estableció el Sistema Presidencialista en México, y se dispuso que en materia de finanzas públicas el Ejecutivo debía de rendir cuentas regularmente al Poder Legislativo.

Por su parte, el Congreso expidió una ley que organizó la Hacienda Pública Federal y a sus respectivos organismos y mecanismos de control. A la Secretaría de Hacienda le fueron conferidas atribuciones para operar los recursos de la nación, y fue a su vez obligada a presentar una vez al año un presupuesto que incluyera las partidas de ingresos y egresos de cada unidad administrativa. Finalmente, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la Cámara de Diputados para que se encargara de llevar un control externo sobre los recursos.

Estas condiciones en el ámbito de las finanzas públicas prevalecieron sin cambios hasta 1917, año en que surgió una nueva Constitución, la cual presenta varias modificaciones en términos de presupuestación y finanzas públicas. En donde destaca la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, como Órgano Superior de Control Externo con facultades y atribuciones por encima del resto de las entidades gubernamentales. Así como contraparte, se creó dentro del Gobierno Federal, el Departamento de la Contraloría quien tenía las funciones de órgano de control interno.

En 1935, se publica la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) cuyo objetivo estaba orientado a regular y reglamentar la forma, composición y seguimiento de todos aquellos temas relacionados con el Presupuesto. Con base en esta ley, se instrumentó en México el Sistema de Presupuesto Tradicional o presupuesto por objeto de gasto.

Fue en 1976 cuando se abandonó esta técnica, bajo una reforma administrativa que tenía como objetivo la reestructuración del aparato gubernamental, a través de la vinculación de los gastos con los resultados esperados, implementando el Presupuesto por Programas (PPP).

En 1995, se efectuó otra reforma administrativa, obteniendo dos principales resultados, la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Sin embargo a partir de 2008 entro en vigor el Presupuesto basado en Resultados, con la finalidad de buscar el logro de resultados y su consistencia con los objetivos planteados, esta técnica es la que continúa en vigencia.

1.2. Presupuesto base cero.

Esta técnica presupuestaria es originaria de Estados Unidos que operó por primera vez en la década de los sesenta e inició como una herramienta de organización y administración en el sector privado.

El Presupuesto base cero se caracteriza por reevaluar cada año todos los programas y actividades de organización con la finalidad de escoger cuales son los que responden a las prioridades principales de la población.

En base a la relación costo-beneficio de cada actividad, esta técnica pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- Reducir gastos sin afectar las actividades que sean prioritarias.
- Eliminar aquellas actividades que no tengan el impacto esperado en cuanto a resultados esperados.

- Analizar y determinar la necesidad de cada actividad y operación para determinar si es útil y en cuánto lo es.
- Evaluar alternativas posibles para aquellas actividades de prioridad media y/o baja.
- Valorar las actividades para revisar y examinar la asignación del presupuesto que se les vaya a destinar.
- Crear con base a lo anterior paquetes de decisión, que serán clasificados de acuerdo a su importancia, con la finalidad de añadir o suprimir.

“Con ello, el Presupuesto base cero se olvida del pasado para planear con plena conciencia en el futuro”¹, es decir, los paquetes de decisión que conforman el presupuesto de cada año bajo esta técnica debe justificar la existencia de cada actividad a partir de cero y bajo el principio del análisis costo-beneficio.

Este presupuesto tiene las siguientes características:

- Identifica los recursos necesarios para el desarrollo de los programas elegidos, sin tomar en cuenta su relación con años anteriores, no toma en consideración las reducciones o incrementos.
- Debido a que no es un presupuesto inercial, supone una asignación de recursos financieros más eficiente y flexible.
- Implica un conocimiento mayor de los responsables de la actividad, debido a la evaluación de su pertinencia.
- Genera una relación entre el programa y el presupuesto, ya que la justificación de la necesidad del programa, justifica también la necesidad del presupuesto solicitado para su ejecución.
- Permite hacer reportes y propuestas a partir de la información conjuntada en los análisis de las actividades.

¹ Pyhrr, Peter A. *Presupuesto Base Cero*. Editorial Limusa. Primera edición: 1977. México

- Realiza un análisis a detalle de las diversas actividades que deben llevarse a cabo.
- Es un auxiliar en la toma de decisiones, ya que efectúa estudios comparativos de costo-beneficio entre las diferentes alternativas.

Estas características que integra el Presupuesto base cero, fueron después adoptadas por el Sector Público, adaptando esta técnica gerencial del entorno privado a la herramienta de acción más importante del Sector Público: el presupuesto público. Sin embargo en México, no se ha implementado esta técnica presupuestal.

1.3. Presupuesto Tradicional o por objeto específico del gasto.

“El presupuesto tradicional o presupuesto por objeto específico del gasto surgió a finales del siglo XIX y principios del XX y estaba enfocado al control efectivo de las cuentas presupuestales y en menor medida a la eficiencia”².

Este sistema era fundamentalmente un instrumento para autorizar gastos y agrupar erogaciones de acuerdo con la línea de responsabilidad y la jerarquía administrativa. El mecanismo para asignar recursos y ejercer el gasto público en el marco de esta técnica era de la siguiente manera: se distribuía primero en los tres poderes del estado, después en los ministerios o secretarías y por último entre el resto de las unidades administrativas, hasta llegar a las partidas individuales.

Su característica principal era que enfocaba su atención en la asignación presupuestal, en los montos, ya que se asignaban techos a las partidas y se cuidaba estos no fueran rebasados; dejando a un lado el interés por eficiencia y efectividad de los programas.

Esta técnica fue utilizada en México, hasta mediados de la década de los setenta (1930-1976). Sin embargo, al igual que en muchos otros países que

² Guerreo, Juan P. y Valdés, Yailen. *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*. CIDE.

utilizaban este sistema, el presupuesto tradicional en nuestro país tuvo grandes fallas principalmente debido a que las asignaciones que se realizaban no estaban sujetas a un proceso de planeación o siquiera a metas específicas, sino que se limitaba a verificar que no se gastara más de lo presupuestado.

Entonces, se puede definir al Presupuesto Tradicional como un instrumento administrativo contable que reflejaba los gastos de la administración pública que ponía mayor énfasis en el control de los recursos públicos.

1.4. Presupuesto por Programas

A mediados de la década de los setenta, dentro de un proceso global de reforma administrativa que buscaba que la administración gubernamental fuera más eficiente, y racionalizar el uso de los recursos públicos, se realizaron reformas al sistema presupuestario. Estas se fundamentaron con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³ la cual sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En materia presupuestaria, se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público⁴ con lo cual quedó derogada la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP); y con el fin de complementar y fortalecer estos cambios, en 1976 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto y se estableció formalmente el Sistema de Presupuesto por Programas.

Este sistema se orientaba hacia aquellas actividades que el gobierno realiza, más que a los insumos que adquiere. Así mismo, se desarrolla y se presenta con base en el trabajo que debe ejecutarse, mediante la atención a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Las tareas propuestas, los objetivos y costos respectivos debían elaborarse en función de metas de largo plazo, como aquellos fijados en los planes de desarrollo económico.

³ DOF del 29 de diciembre de 1976.

⁴ DOF del 31 de diciembre de 1976.

Y es a través de los programas, que esta técnica ordenaba sistemáticamente las tareas a efectuar, las tareas gubernamentales. Con ello, se prestó particular atención a las acciones que el gobierno realizaba, dejando los recursos utilizados como medios empleados para el cumplimiento de sus funciones.

Los principios que sustentan al Presupuesto por Programas son:

- Principio de racionalidad. Donde se valoran las ventajas e inconvenientes de las acciones gubernamentales para dar coherencia entre las decisiones tomadas y el máximo aprovechamiento de recursos.
- Principio de previsión. Que considera las actuaciones a realizar.
- Principio de universalidad. Busca integrar todos los sectores y todas las etapas del proceso social y administrativo.
- Principio de unidad. Unificación de todas las acciones gubernamentales en un cuerpo compatible.
- Principio de continuidad. Secuencia de la actividad emprendida a través de la revisión de lo concluido y la formulación de actividades posteriores.
- Principio de inherencia. La planificación es inherente a la Administración.

Con esto se intentaban ligar todos los gastos realizados con los resultados esperados reflejados en unidades específicas⁵. Es decir, el Presupuesto por Programas permitiría facilitar la tarea de ligar los fondos obtenidos con los objetivos y metas específicas que se pretende lograr con ellos, mediante la interrelación de los programas con sus respectivos presupuestos y la determinación de actividades concretas que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo estos programas.

1.5. Nueva Estructura Programática

En 1996 se reformó el proceso presupuestario con el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia de la Administración Pública Federal. Esta reforma se llevo

⁵ Vázquez Arroyo, Francisco, *La Modernización del Estado*, Ediciones El Caballito, México, 1991, pp. 111-114.

a cabo por parte de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, obteniendo dos importantes innovaciones en una primera etapa, una de ellas fue la Nueva Estructura Programática. Esta surgió como una solución a la poca transparencia en la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos.

Su importancia radicó en que es estructura programática⁶ vinculó los programas de las dependencias y entidades, con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La NEP consistió en un replanteamiento integral de la estructura programática; es decir, en la elaboración de una nueva clasificación y desagregación de los programas y actividades del sector público.

A partir del ejercicio fiscal de 1998 el proceso de programación y presupuesto se llevó a cabo a través de la NEP, que se define como un conjunto de categorías y elementos programáticos que se orientaron a dar orden y dirección al gasto público.

Cuadro 1. COMPONENTES DE LA NEP			
CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS		ELEMENTOS PROGRAMÁTICOS	
Clave	Denominación	Clave	Denominación
F	Función	MS	Misión
SF	Subfunción	PIN	Propósito Institucional
PS	Programa Sectorial	OBJ	Objetivo
PE	Programa Especial	IE	Indicador Estratégico
AI	Actividad Institucional	MI	Meta Del Indicador
PI	Proyecto Institucional		
PK	Proyecto De Inversión		

Fuente: Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, diciembre de 1999.

⁶ Es 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. (artículo 2, fracción XXII de la LFPRH)

- a) Categorías Programáticas. Definen el universo de la acción gubernamental clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos.
- Función. Corresponde a la máxima agregación de la clasificación del gasto público, representa los campos de acción que el marco jurídico y la sociedad establecen para el sector público; es decir, su ámbito de competencia. Además, muestra la dirección estratégica que se da a los recursos públicos.
 - Subfunción. Corresponde a un desglose de la función. A través de esta categoría, se establecen campos más específicos de acción de la Administración Pública Federal.
 - Programas Sectoriales. Son aquellos programas que forman parte y son congruentes con el PND. Además, representan el gran marco de referencia para la planeación, programación y presupuesto
 - Programa Especial. Representa el esfuerzo de concretar los propósitos y lograr los objetivos de los programas sectoriales. El programa especial se crea para cumplir y lograr los objetivos establecidos en las políticas públicas con un mayor nivel de detalle.
 - Actividad Institucional. Es el conjunto de operaciones o tareas que llevan a cabo las unidades responsables de los recursos públicos para dar cumplimiento a su misión.
 - Proyecto Institucional. Es una propuesta específica de trabajo de actividades que presenta una o varias unidades responsables de una misma dependencia con el fin de mejorar la producción de un bien o la prestación de un servicio. También es una forma de especificar con mayor detalle la estrategia de ejecución de un programa sectorial y/o programa especial.

- Proyectos de Inversión. Corresponden a todo lo que emprende el sector público con el objeto de incrementar sus activos fijos, y cuya ejecución aumenta y mejora el flujo de productos y servicios.
- b) Elementos Programáticos. Proporcionan la información que permite medir los resultados logrados con los recursos públicos y son: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores.
- Misión. Representa el encargo o la consigna que se le ha asignado a una dependencia, entidad o unidad responsable; es la razón que justifica su existencia; le da sentido a la organización y describe su propósito fundamental.
 - Propósito Institucional. Es el equivalente a la misión de las dependencias, entidades y unidades responsables, ya se constituye en la justificación conceptual de un programa especial, de una actividad institucional, de un proyecto institucional y/o de un proyecto de inversión; es decir, de una categoría programática. Muestra el objeto o fin último que estas categorías deben alcanzar.
 - Objetivo. Identifica la finalidad hacia la cual deben dirigirse los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento a la misión tratándose de una organización.
 - Indicadores estratégicos. A través de éstos se definen cuáles son los aspectos relevantes de los programas y proyectos que serán utilizados para tomar decisiones en materia de asignación presupuestaria, así como el marco de referencia para evaluar el cumplimiento de los objetivos. A estos indicadores, se fijan metas o parámetros que permiten medir y evaluar el desempeño con mayor objetividad.
 - Meta. Se refiere al valor numérico de un indicador, cuya medición se ha establecido con especificaciones precisas.

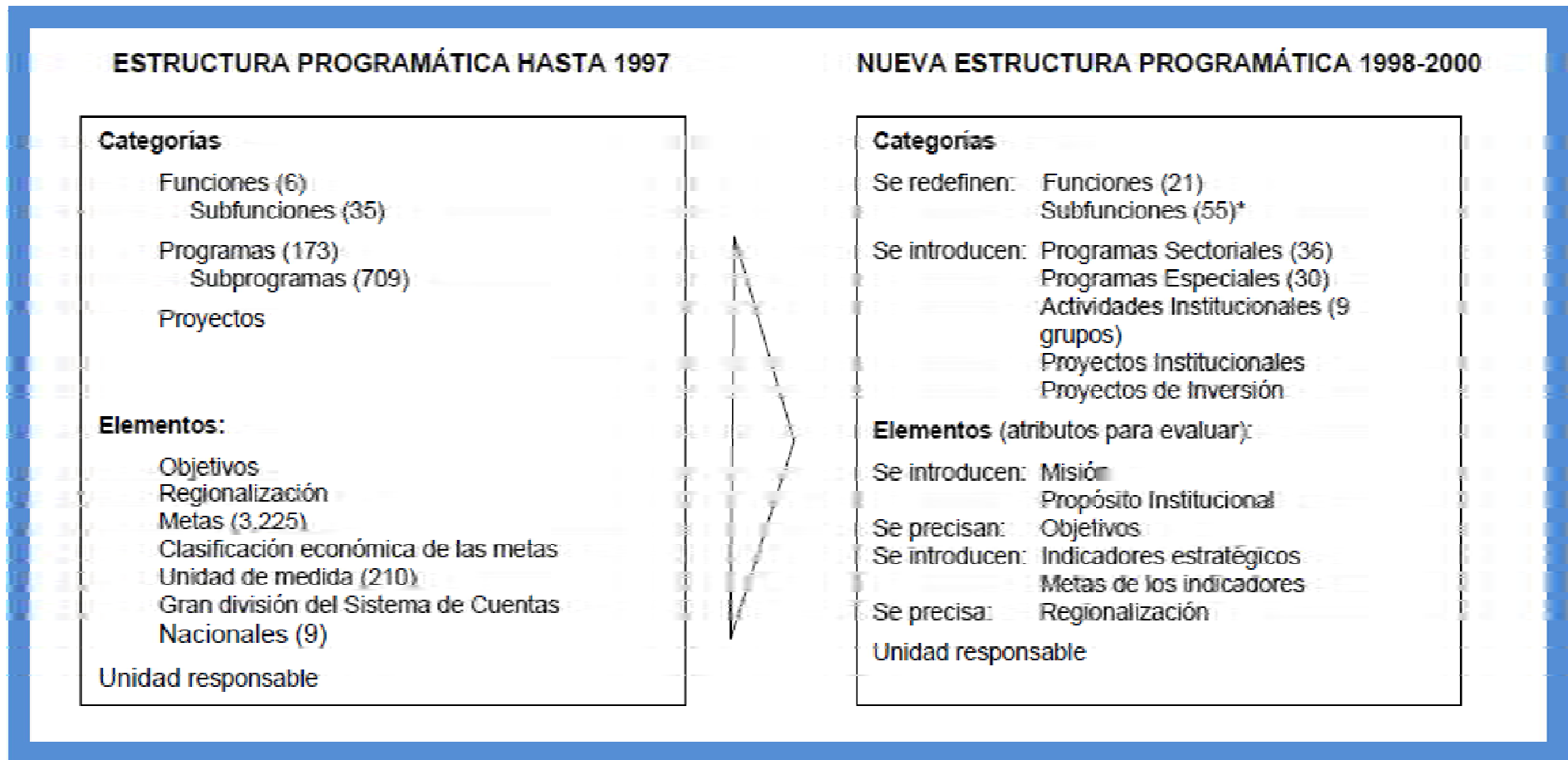
El diseño de la NEP estuvo basado en una transformación de la estructura programática ya que anteriormente las funciones gubernamentales no respondían a los ordenamientos jurídicos. Para que ello se solucionara, se integraron objetivos y metas, unidades responsables y costos aproximados al contenido programático. Por ello el núcleo de la NEP es relacionar los programas sectoriales con la misión y operación cotidiana de las unidades responsables.

De esta manera, el propósito de la Nueva Estructura Programática de acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), consistió en crear un sistema de planeación, programación y presupuestación ágil, transparente y útil, que permitiera al Sector Público Federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, así como transformar el actual sistema presupuestario para que se convirtiera en una herramienta orientada a los resultados

La NEP marcó una diferencia fundamental con respecto al Presupuesto Por Programas que se manifiesta en el esquema siguiente:⁷

⁷ SHCP, Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, diciembre de 1999.

Cuadro 2. DIFERENCIAS ENTRE LA ANTERIOR ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA Y LA NEP



Fuente: Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal, diciembre de 1999.

La reestructuración de la estructura programática, trajo consigo una de las innovaciones más relevantes al sistema presupuestario, en la dimensión funcional del gasto, ya que estableció el objetivo de ordenar y clasificar las acciones del sector público, así como delimitar y relacionar la aplicación del gasto a esas acciones.

El Sistema Integral de Información (SII) fue un mecanismo utilizado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Banco de México (BANXICO) para unificar sus solicitudes de información a las dependencias y entidades del Sector Público.

Este sistema contaba con dos requisitos para las solicitudes: esta información tenía carácter recurrente y su captación debía ser a través de formatos preestablecidos y concertados entre estas tres entidades.

El SII fue un sistema informático de apoyo para el registro de información tanto para el Sistema de Presupuesto por Programas como por la NEP. A partir de la Implantación del PbR, se sustituyó por el Sistema para el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP), considerado como una mejor aplicación y actualmente se accesa a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

1.6. Presupuesto basado en Resultados

La Ley Federal Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)⁸, expedida en abril de 2006, estableció un nuevo diseño institucional en materia presupuestaria, dando mayor certidumbre jurídica-económica, así como transparencia al proceso presupuestario en su conjunto.

Esta Ley, fue la base para implantar el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuyas disposiciones generales

⁸ Abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

fueron emitidas conjuntamente por la Secretaría de Hacienda Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública (SFP) el 31 de marzo de 2008.

La adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público, establecieron las bases para un ejercicio mucho más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles.

Dentro de un fenómeno de cambio y modernización de la Administración, se ha planteado conseguir eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental, a partir de:

- La optimización del uso de los recursos.
- La mayor equidad, transparencia y control en las fases de los procesos de producción, asignación y distribución de bienes y servicios públicos.
- La promoción de efectividad de los órganos públicos, así como de los servidores y trabajadores públicos.

Para lograrlo, se ha propuesto mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, adoptando la Gestión para Resultados⁹, ésta persigue la creación de valor público, reflejado en resultados e impactos, cuantificables para su evaluación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, definen la GpR, como:

“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”¹⁰.

⁹ Tiene origen en el sector privado de Estados Unidos y fue puesto en marcha dentro la administración pública durante la presidencia de Nixon.

¹⁰ SHCP/Egresos/PbR/conceptualización.

Como herramienta de dirección, la GpR tiene siguientes dimensiones:

- Es un marco conceptual de gestión organizativa, cuyo factor clave son los resultados.
- Es un marco de adquisición de responsabilidad, los ejecutores del gasto y responsables de los programas están vinculados con los resultados que de ellos se obtengan.
- Es un marco de referencia, que es capaz de relacionar los diferentes componentes del proceso de gestión.

Considerando la GpR como un modelo de orden organizacional se puede considerar entonces al Presupuesto basado en Resultados como una herramienta en el proceso de resultados, cuyo objetivo es el cumplimiento de objetivos y metas derivadas del ejercicio del gasto publico. El PbR proporciona a la GpR:

- Información sobre las actividades desarrolladas, el gasto y los resultados vinculados a ellas, y su coherencia con los objetivos estratégicos a los que obedecen.
- La capacidad para definir objetivos a partir de la consolidación de metas.
- La evaluación, de los logros alcanzados.

El Presupuesto basado en Resultados es 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 fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional cuyo aporte sea decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PbR busca 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.

Características principales del PbR

- 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;
- Considera indicadores de desempeño y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se le asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta;
- Provee información y datos sobre el desempeño (permite comparaciones entre lo observado y lo esperado);
- Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios; y,
- Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas.

Uno de los principales componentes del PbR es Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de éste se realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF), para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan del mismo.

Asimismo, el SED brinda 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.

La información es comprendida y difundida por el Sistema de Información del Sistema de Evaluación del Desempeño (SISED) que atiende las necesidades de recopilación, almacenamiento, sistematización y difusión de la información

relevante de las etapas del ciclo presupuestario, brindando así la información 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.

Cuadro 3. RELACIÓN GpR-PpR-SED



Fuente: Pagina web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

La instrumentación de políticas públicas y de manera más concreta de su aplicación en programas específicos orientados a la atención de las necesidades insatisfechas de la población, requieren de herramientas que permitan dar sentido y dirección a sus objetivos.

Por tanto, un programa es un conjunto de actividades relacionadas entre sí, capaz de alcanzar un resultado específico en beneficio de una población objetivo y que en conjunto son potenciales generadores de valor público.

Y es dentro de este contexto que la Metodología del Marco Lógico (MML), se encarga del diseño, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos.

La MML presenta de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, alineándolos a objetivos de mayor nivel, siendo una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Su uso permite:

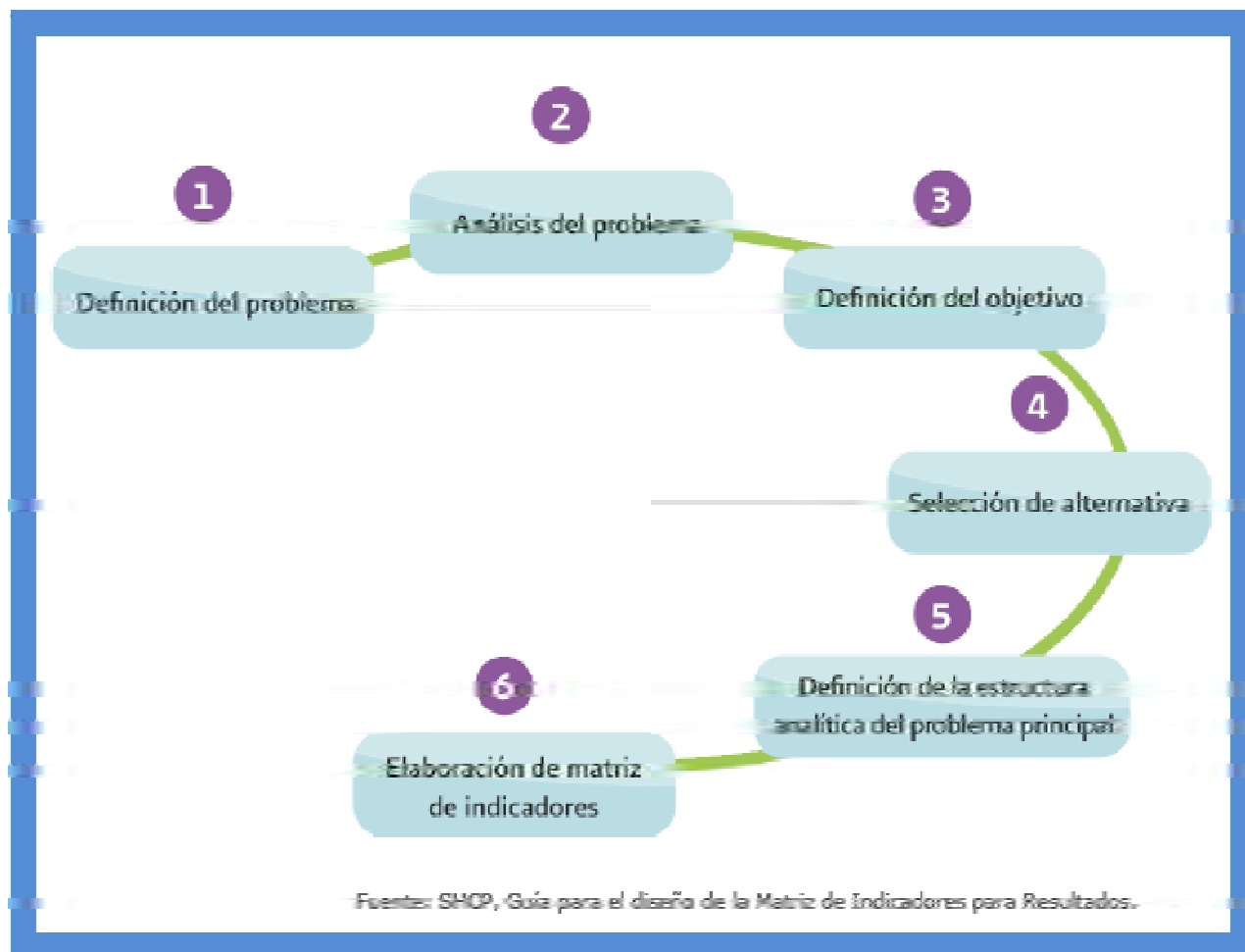
- Presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad;
- Identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos;
- Evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

La MML presenta las siguientes ventajas:

- Propicia una expresión clara y sencilla de la lógica interna de los programas, proyectos y de los resultados esperados con su ejercicio, y con ello, el destino del gasto público asignado a dichos programas y proyectos.
- Propicia que los involucrados en la ejecución del programa trabajen de manera coordinada para establecer los objetivos, indicadores, metas y riesgos del programa.
- Facilita la alineación de los objetivos de los programas o proyectos entre sí, y con la planeación nacional.
- Estandariza el diseño y sistematización de los Programas presupuestarios, por ejemplo, una terminología homogénea que facilita la comunicación.
- Genera información necesaria para la ejecución, monitoreo y evaluación del Programa presupuestario, así como para la rendición de cuentas.
- Proporciona una estructura para sintetizar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa o proyecto: MIR.

Para ello, la MML está compuesta de seis etapas, descritas a continuación:

Cuadro 4. ETAPAS DE LA METODOLOGÍA DEL MARCO LÓGICO



1) Definición del problema.

El problema o "situación problemática" se refiere a una necesidad insatisfecha o a una condición negativa de un grupo de población.

Es la necesidad (también llamada "situación problemática") la que da origen y justifica la intervención o programa a diseñar. Los programas tienen como razón de ser la solución de una problemática específica de un grupo de población o área de enfoque, dando paso a la conceptualización de una situación futura deseada o situación objetivo. Para ello es necesario contar con tres elementos: necesidad a satisfacer o problema principal, magnitud del problema y delimitación de población afectada por el problema (Población potencial).

La identificación del problema, también debe tener claridad acerca de ¿quiénes son los que presentan el problema? es decir la población afectada o también denominada población potencial de ser atendida por un Programa.

CUADRO 5. IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y BENEFICIADA.



Fuente: SHCP-SFP, Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, 2010.

2) Análisis de involucrados

El análisis de involucrados sirve para identificar a las personas y grupos relacionados con el problema que el programa busca enfrentar, permitiendo conocer los intereses de los afectados por dicho problema, así como determinar aquellos actores claves que tienen influencia en su resolución.

3) Análisis del problema principal

Una vez consensuada y precisada la definición del problema central se debe construir el análisis de problemas basado en la construcción del árbol de problemas.

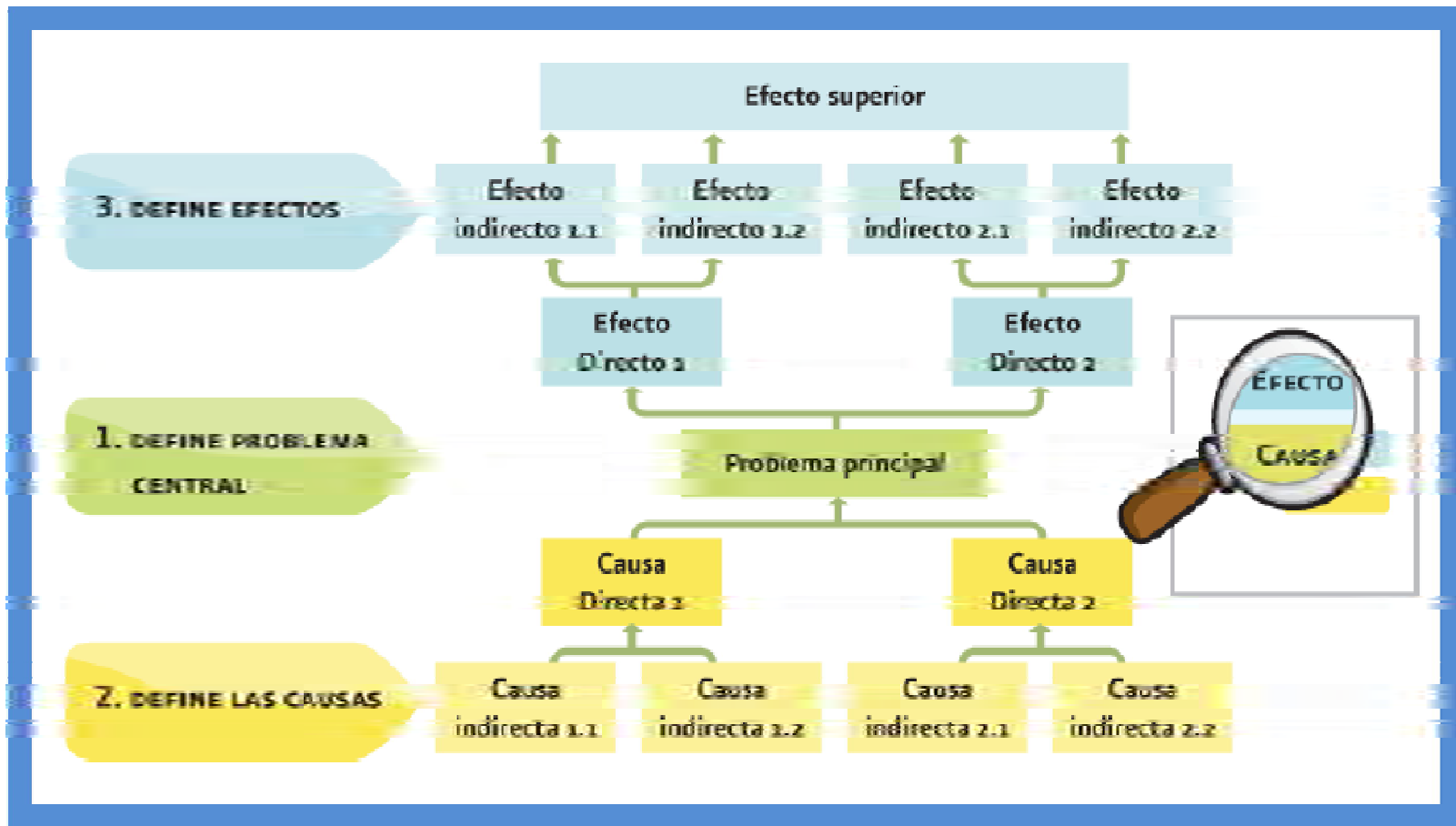
El árbol de problemas es un esquema gráfico que permite analizar las causas y efectos del problema principal que debe solucionarse o atenderse con el Programa, esta herramienta debe construirse participativamente con los miembros del equipo que está diseñando el programa y/o con los involucrados.

En términos generales, los pasos para elaborar un árbol de problemas son los siguientes:

- Recuperar el problema principal previamente definido.
- Definir las causas del problema principal (Análisis de causas).
- Definir los efectos provocados por el problema principal (Análisis de efectos).
- Elaborar un esquema que integre las relaciones de causa a efecto (Árbol de problemas).
- Revisar el esquema completo y verificar su validez e integridad.

El siguiente diagrama ofrece una ruta a seguir para la definición del árbol de problemas.

CUADRO 6. CONSTRUCCIÓN DEL ÁRBOL DE PROBLEMAS



Fuente: SHCP-SFP, Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, 2010.

Selección de alternativas

Junto a la visualización de la situación futura que será alcanzada mediante la solución del problema principal, se plantea la definición y comparación de posibles alternativas para el Programa. Para ello, se desarrolla el *Análisis de Alternativas* que permite:

- Identificar soluciones alternativas que puedan llegar a ser estrategias del programa o proyecto.
- Evaluar las posibles estrategias.
- Determinar la estrategia a ser adoptada por el programa o proyecto.

Las alternativas se deducen del Árbol de Objetivos, donde se trata de configurar alternativas de solución viables, pertinentes y comparables, escogiendo la “mejor” de acuerdo a los criterios que se definan. Para cada base del Árbol de Objetivos, se busca creativamente al menos una acción que permita lograr el medio respectivo.

4) Definición de la estructura analítica del problema principal

En esta etapa se determina cuál es el objetivo principal, se describe y se formula cuales son las acciones para llegar a éste y cuál es el impacto que este traerá.

5) Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) es una forma estructurada de presentar información acerca de los objetivos de un programa, cómo se evaluará el logro de estos objetivos y los riesgos que se enfrentan durante la ejecución del mismo. En México se adoptó la versión cuatro por cuatro de la matriz.

Es una herramienta de planeación estratégica que en forma resumida y sencilla:

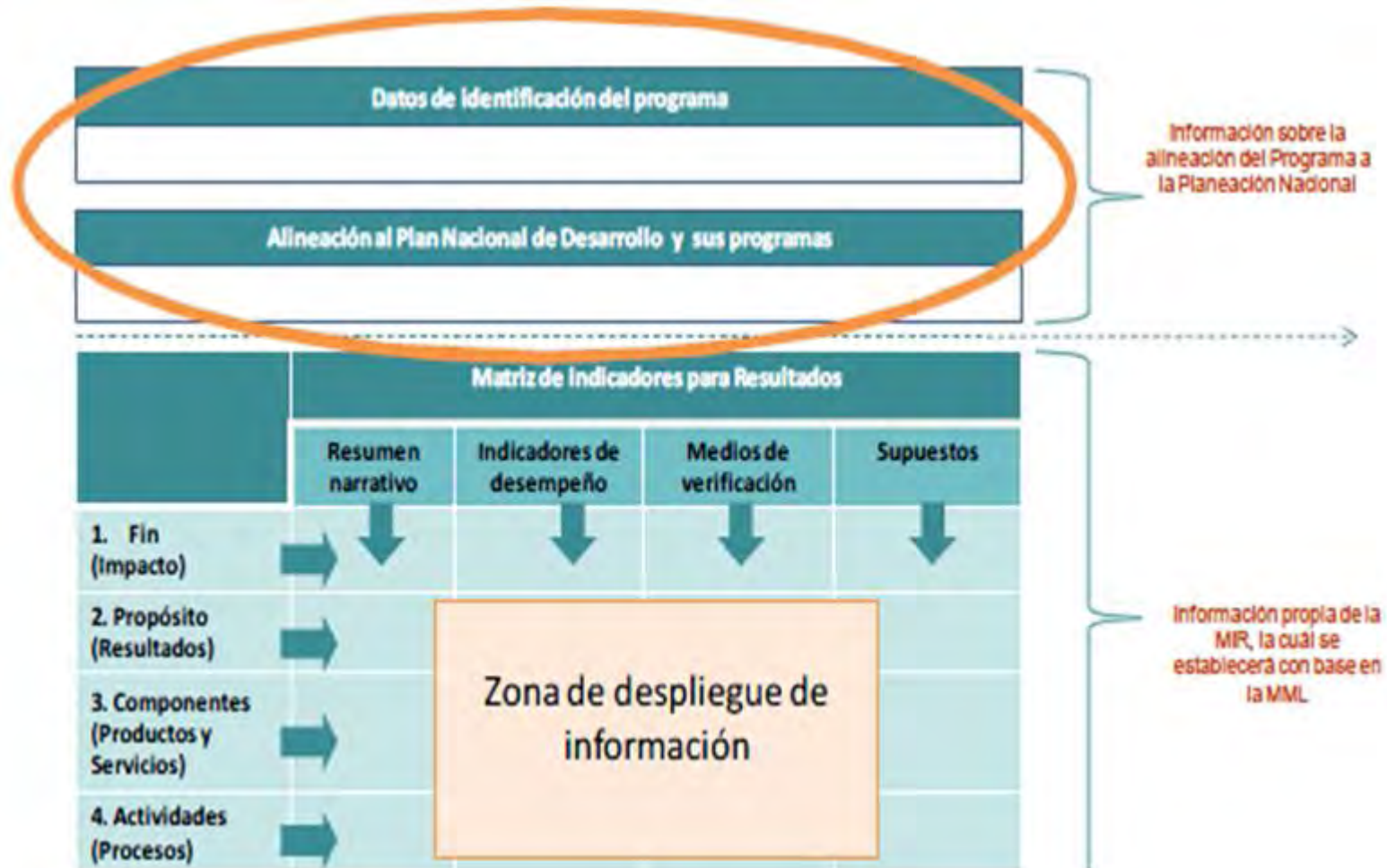
- Establece con claridad los objetivos del Programas presupuestarios (Pp) y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial;
- Incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación;
- Identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores;
- Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos; e
- Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

La MIR organiza los objetivos, indicadores y metas en la estructura programática, vinculados al Programa presupuestario (Pp). Con base en ello, sólo deberá existir una MIR por Pp.

Contenido de la MIR:

1. Datos de identificación del programa. Este apartado contiene los datos generales del Programa presupuestario.
2. Alineación al PND y sus programas. En este apartado se deberá informar lo siguiente:
 - Eje de la política pública del PND al cual está vinculado el Pp.
 - Objetivo del eje de política pública del PND al cual está vinculado el Programa presupuestario.
 - Programa derivado del PND.
 - Objetivo sectorial, institucional, especial o regional al cual está vinculado el Programa presupuestario.
 - Objetivo estratégico de la dependencia o entidad al cual está vinculado el Programa presupuestario.

CUADRO 7. COMPONENTES DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS



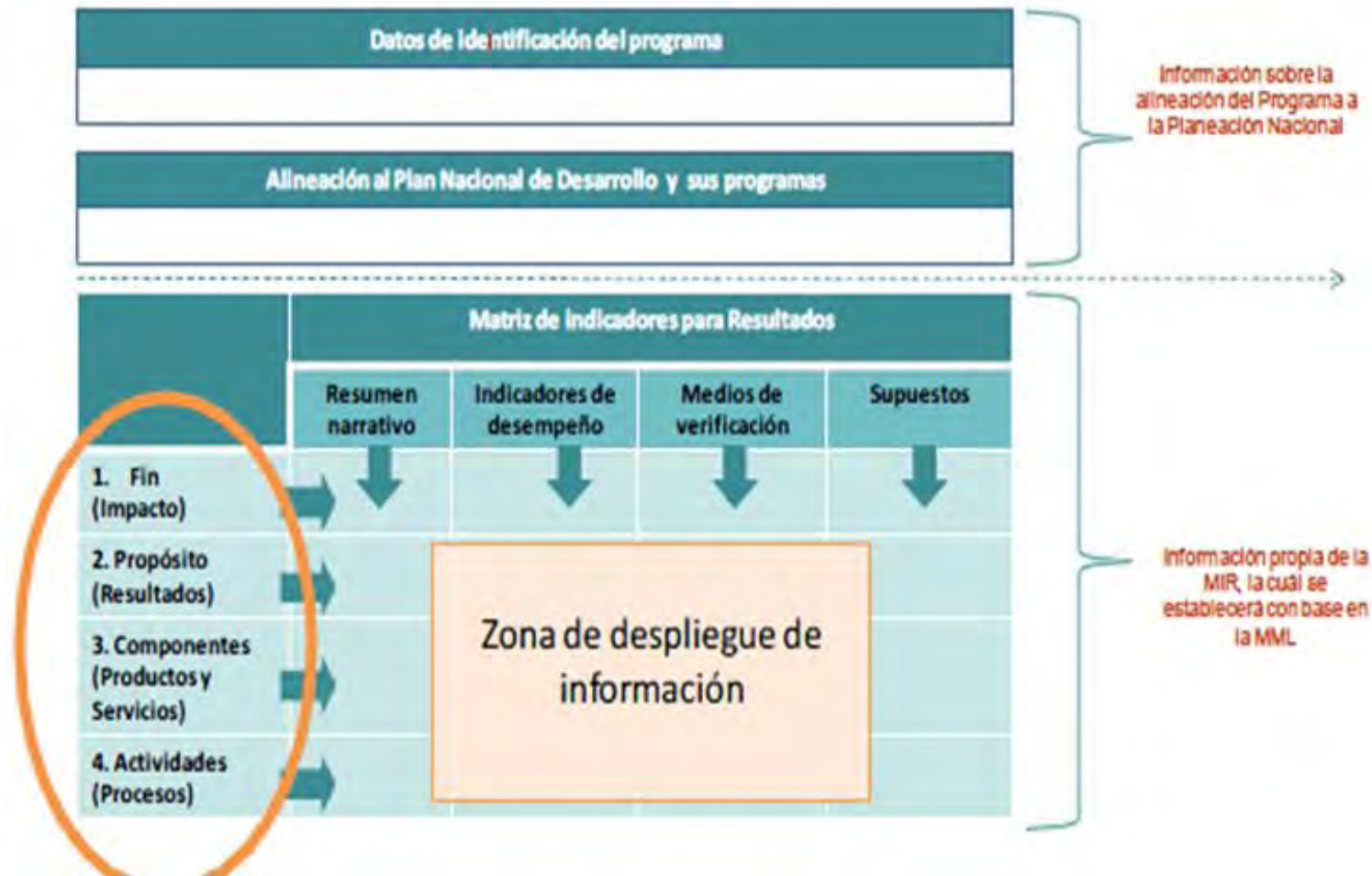
Fuente: SHCP-SFP, Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, 2010.

La MIR se presenta en cuatro filas¹¹ (de arriba abajo) que corresponden al fin, el propósito, los componentes y las actividades.

- **Fin:** Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND).
- **Propósito:** Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque.
- **Componentes:** Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.
- **Actividades:** Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.

¹¹ Observar cuadro 8

CUADRO 8. FILAS DE LA MATRIZ DE INCADORES DE RESULTADOS



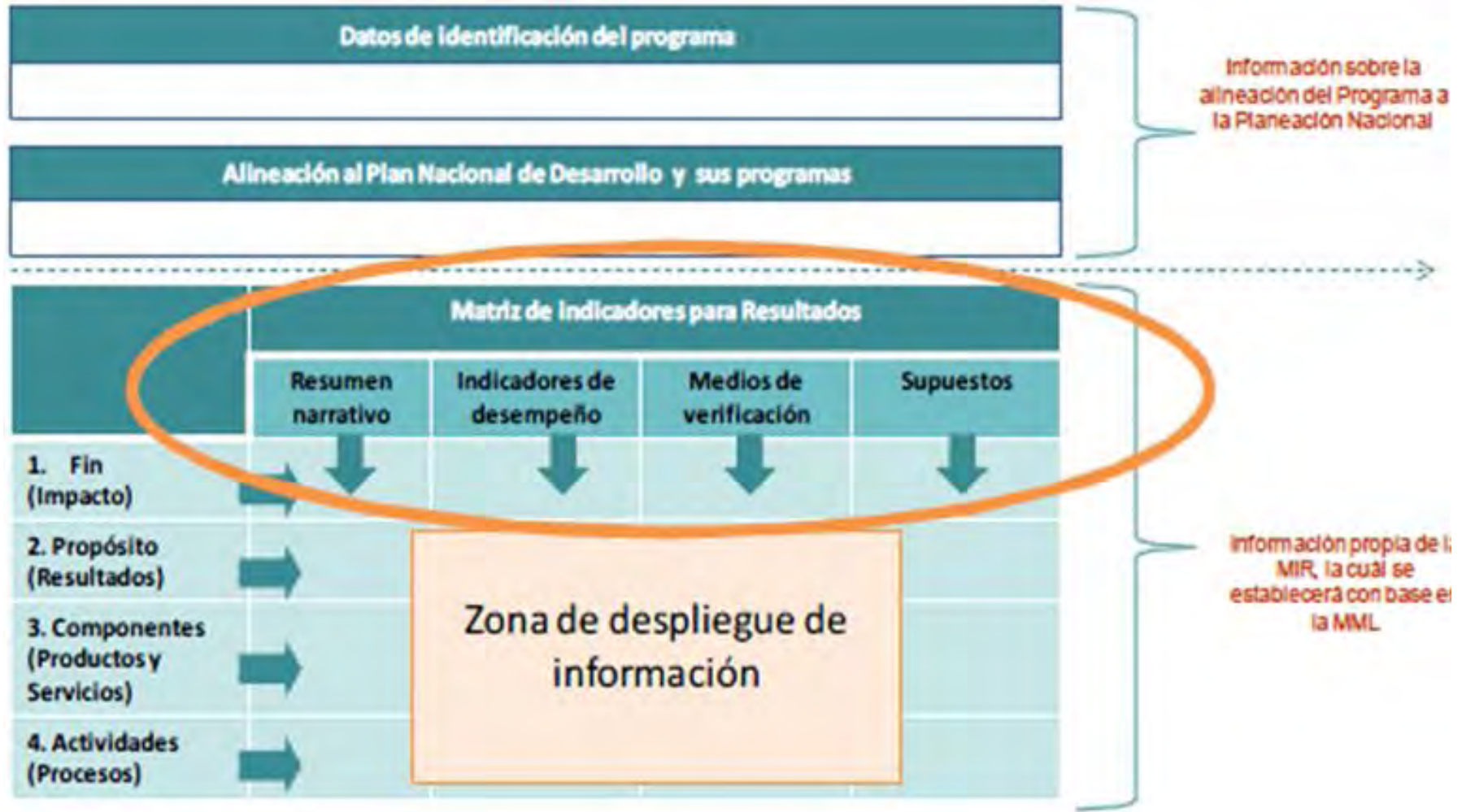
Fuente: SHCP-SFP, Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, 2010.

Las cuatro columnas¹² (de izquierda a derecha) corresponden a los objetivos, los indicadores, los medios de verificación y los supuestos.

- Resumen narrativo u objetivos: En la primera columna se registran los objetivos por cada nivel de la Matriz. El resumen narrativo u objetivos pueden ser usados de manera indistinta.
- Indicadores: En la segunda columna se registran los indicadores, que son un instrumento para medir el logro de los objetivos de los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.
- Medios de verificación: En la tercera columna, se registran las fuentes de información para el cálculo de los indicadores. Dan confianza sobre la calidad y veracidad de la información reportada.
- Supuestos: En la cuarta columna se registran los supuestos, que son los factores externos, cuya ocurrencia es importante corroborar para el logro de los objetivos del programa y, en caso de no cumplirse, implican riesgos y contingencias que se deben solventar.

¹² Observar cuadro 9.

CUADRO 9. COLUMNAS DE LA MATRIZ DE INCADORES DE RESULTADOS



Fuente: SHCP-SFP, Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, 2010.

Debido a que los indicadores permiten medir los resultados de la calidad y cantidad de bienes y/o servicios generados o prestado por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se considera conveniente detallar la manera en la se registran los indicadores en la MIR.

Determinados los objetivos del programa (Resumen narrativo) se procede a definir los indicadores de desempeño, los cuales se consideran que son la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados.

Los indicadores de desempeño se clasifican en indicadores estratégicos e indicadores de gestión:

- Estratégicos. Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Pp y, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. Incluyen a los indicadores de Fin, Propósito y aquellos de Componentes que consideran subsidios, bienes y/o servicios que se aplican e impactan de manera directa en la población o área de enfoque.
- De gestión. Miden el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados. Incluyen los indicadores de Actividades y aquellos de Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Los indicadores de desempeño deberán contar con una ficha técnica, la cual deberá contener al menos, los elementos obligatorios siguientes:

Nombre del indicador. Es la expresión verbal que identifica al indicador y que expresa lo que se desea medir con él, éste debe ser autoexplicativo y contextualizado.

Dimensión a medir. Eficacia, eficiencia, economía o calidad. Las dimensiones de los indicadores, entendidas como los aspectos particulares del objetivo a ser medidos, deberán ajustarse a las características y particularidades de cada Pp. Los indicadores de desempeño deberán permitir la medición de los objetivos en las dimensiones siguientes:

- Eficacia, que mide el grado de cumplimiento de los objetivos. Aplica preferentemente en todos los niveles del resumen narrativo;
- Eficiencia, que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción. Aplica preferentemente en Propósito, Componentes y Actividades;
- Economía, que mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros. Aplica preferentemente en Componentes y Actividades, cuando esta capacidad está asociada a uno de ellos de manera específica; sin embargo cuando esta capacidad reside en la dirección del Pp, es decir no es atribuible a un Componente o Actividad en particular, el indicador de economía debería ir a nivel de Propósito; y
- Calidad, que 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. Aplica preferentemente en Componentes.

Definición. Debe precisar qué se pretende medir del objetivo al que está asociado; debe ayudar a entender la utilidad, finalidad o uso del indicador.

Método de cálculo. Determina la forma en que se relacionan las variables establecidas para el indicador. En la expresión, se deberá utilizar símbolos matemáticos para las expresiones aritméticas, no palabras.

Unidad de medida. La unidad de medida deberá corresponder, invariablemente, con el método de cálculo del indicador y con los valores expresados en la línea base y las metas. En el caso de los indicadores cuyo método de cálculo resulta en un porcentaje, índice, proporción y, por ende, el valor de la meta esté expresado en términos relativos, la unidad de medida deberá referirse a una noción estadística, pero no a una unidad absoluta.

Frecuencia de medición. Hace referencia a la periodicidad en el tiempo con que se realiza la medición del indicador (periodo entre mediciones). La frecuencia de medición mínima a utilizar es mensual, es decir no realizar reportes por debajo de mensual

Línea base. Es el valor del indicador que se establece como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento.

Metas. Permiten establecer límites o niveles máximos de logro, comunican el nivel de desempeño esperado por la organización y permiten enfocarla hacia la mejora. Al establecer metas, se debe:

- Asegurar que son cuantificables.
- Asegurar que están directamente relacionadas con el objetivo.




La meta que se determine debe:

- Estar orientada a mejorar en forma significativa los resultados e impactos del desempeño institucional, es decir debe ser retadora.
- Ser factible de alcanzar y, por lo tanto, ser realista respecto a los plazos y a los recursos humanos y financieros que involucran.

Sentido del indicador. Hace referencia a la dirección que debe tener el comportamiento del indicador para identificar cuando su desempeño es positivo o negativo. Puede tener un sentido descendente o ascendente.

Parámetros de semaforización. Para poder dar seguimiento, realizar la evaluación adecuada y contar con elementos para la toma de decisiones, deberán establecerse los parámetros de semaforización que identifiquen si el cumplimiento del indicador fue el adecuado o esperado.

Mediante los parámetros de semaforización se indica cuando el comportamiento del indicador es:

Aceptable	
Con riesgo	
Crítico	

Los parámetros de semaforización se establecen de acuerdo al sentido del indicador respecto a la meta (sentido ascendente o descendente).

Con la implantación del PbR, a partir del Ejercicio Presupuestal 2008, en la APF se llevó a cabo el diseño, elaboración y carga de las MIR's para cada uno de los programas presupuestarios en el Módulo del PbR/SED del Sistema Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) de acuerdo a los lineamientos y calendarios que establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para ése fin año con año.

En este sentido la SHCP emitió los "Lineamientos para la concertación, validación y aprobación de los indicadores de desempeño de los Programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal del PPEF 2012", mismos que mediante su aplicación se busca mejorar el diseño de las MIR's, así como de sus respectivos indicadores.

En la revisión y mejora que se realiza anualmente de las MIR's y sus indicadores, destaca el registro obligatorio para las dependencias y entidades de la APF, el valor de la meta anual esperada y su respectiva calendarización.

Cuadro 10. PORTAL APLICATIVO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA (PASH)

The screenshot displays the PASH application interface. At the top, the URL is <http://www.sistemas.hacienda.gob.mx/PASH/jsps/frMenu.jsp>. The header includes the SHCP logo and the text "Evaluación del Desempeño". The user is identified as "Gilberto Zamudio Galvan" and the cycle as "2011".

The main content area shows the path: "Seguimiento de Metas > Matriz de Marco Lógico > Registro Maestro de Avance de Metas". The selected program is "Programa Presupuestario: S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)". The objective is "Fin: Contribuir al crecimiento económico a través de la generación de más y mejores empleos". The indicator is "Nombre Indicador: Generación de empleos formales por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa" and the selected indicator is "SI".

The interface allows switching between "Absoluta" and "Relativo" views. The main table displays the following data:

Periodo	Meta Planeada		Avance del Periodo		Justificaciones
	Indicador	Indicador	Mes del Avance		
Primer Trimestre :	500.0	.0	Marzo		Justificación
Segundo Trimestre :	16,000.0	44,409.0	Junio		Justificación
Tercer Trimestre :	48,000.0		Septiembre		Justificación
Cuarto Trimestre :	91,500.0		Diciembre		Justificación

Below the table, there are sections for "Avance Físico Financiero Enero - Mayo (LFPRH, art 42, fracción II)" and "Informe de Avance de Gestión Financiera (LFPRH, art 107 y LFRCP, arts 2, fracción XII, y 7)".

At the bottom, there is an "Observaciones" field and two buttons: "Guardar Cambios" and "Menú Principal".

Fuente: Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), SHCP.

2. El proceso programación–presupuestación

El presupuesto es un plan de acción de gasto en un determinado período, generalmente denominado año fiscal, la expresión de este plan se desarrolla en función de un proceso.

El proceso presupuestario es un sistema de reglas y procedimientos que rigen la toma de decisiones en materia presupuestaria.¹³ Su principal objetivo es integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el Gobierno Federal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año.¹⁴

La conformación de este proceso, lo componen una serie de cuatro etapas, que abarcan desde la planeación de cuánto se va a gastar y en qué rubros, hasta la evaluación de lo gastado y los resultados obtenidos con dichos recursos.

Cuadro 11. ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO



Fuente: Elaboración propia con información de diversos trabajos¹⁵.

¹³Guerrero, J.P, López, M., Manual sobre el Marco Jurídico del Presupuesto Público Federal, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹⁴Tutoriales del Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México 2008, p.1 <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/>

¹⁵ Modulo 4 y Preguntas frecuentes sobre PbR-SED, SHCP.

Es decir, el proceso no es lineal; las etapas se traslapan en algún momento, e inciden regularmente sobre el desarrollo de las siguientes.

2.1. Formulación

La elaboración del presupuesto se constituye como la etapa en donde se determinan prioridades y estrategias a seguir para su cumplimiento. Todo recurso público debe estar respaldado por un programa, al cual se asignan recursos específicos para su desarrollo.

En México, el artículo 74 fracción IV establece que es el Poder Ejecutivo presentara a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), estará integrado por la propuesta de gasto elaborada por los poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; junto con las propuestas que el propio ejecutivo prepara para cada una de las Secretaría de Estado y entidades paraestatales a su cargo. Para ello, cada dependencia y entidad debe remitir su anteproyecto de presupuesto a la Secretaría de Hacienda. Si alguna dependencia no remite su anteproyecto y/o lo realiza fuera de la fecha calendario establecida, la Secretaría de Hacienda está facultada por esta misma ley para formular su proyecto de presupuesto.

Las dependencias pueden clasificarse de la siguiente manera:

CUADRO 12. DEPENDENCIAS QUE PARTICIPAN EN LA ELABORACIÓN DEL PEF

Administración Pública Federal	Organismos Independientes
<ul style="list-style-type: none"> • Administración Pública • Secretarías de Estado • Procuraduría General de la República • Presidencia de la República • Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Federal Electoral • Comisión Nacional de los Derechos Humanos • Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Administración Pública Paraestatal	Poderes de la Unión
<ul style="list-style-type: none"> • Empresas de Participación Estatal Mayoritaria • Organismos Desconcentrados • Fideicomisos Públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Legislativo • Poder Judicial

Fuente. Guerrero, J.P., Op cit.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, envía al Congreso de la Unión a más tardar el primero de abril, un documento que incluye los siguientes elementos:¹⁶

- Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente;
- Proyección de las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;
- Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
- Enumeración de los programas y sus montos.

Asimismo, a más tardar el 30 de junio de cada año, la SHCP remitirá a la Cámara de Diputados la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos; así como un informe con el avance físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional

¹⁶Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

de Desarrollo y los Programas Sectoriales, además detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

Durante julio y agosto, las dependencias de gobierno de acuerdo con el “Manual de Programación y Presupuesto” y “Lineamientos específicos a observar para la Integración del Proyecto del PEF”, registran en los Módulos de Programación, Presupuesto, y Presupuesto basado en Resultados del Sistema de Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP),¹⁷ la siguiente información que se integra al PPEF:¹⁸

- La Estrategia Programática.- Se describe brevemente la razón de ser de la dependencia y/o entidad, posteriormente se describen las políticas y principales programas, actividades y proyectos que se desarrollarán en el año, así como las metas que se espera alcanzar, vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo y su Programa Sectorial.
- Revisión y actualización de las Estructuras Programáticas.-En cada ciclo presupuestal las dependencias llevan a cabo la revisión y actualización de las Estructuras Programáticas, que es la base para registrar, modificar, o en algunos casos eliminar, Programas Presupuestarios (Pps), así como de mejorar su información y articulación con las distintas etapas del proceso presupuestario.
- Clave presupuestaria.- Considerada como el Instrumento que permite el control, la descripción e identificación del gasto que realizan las dependencias y entidades del Gobierno Federal. La SHCP consideró pertinente que para la integración del PPEF 2012, las dependencias y entidades deberán aplicarla clave presupuestaria siguiente.¹⁹

¹⁷ Es un sistemas informático exclusivo para la operación y registro programático – presupuestal que facilita y acelera los trámites de las dependencias y entidades con la SHCP. El acceso sólo es para servidores públicos previo registro en la SHCP.

¹⁸ Fuente: SHCP “Manual de Programación y Presupuesto 2012”, Anexo 10 Reportes para el Proyecto de Presupuesto.

¹⁹ Fuente: SHCP “Lineamientos para la Etapa de programación 2012” Oficio No.307-A.-2223 del 25 de mayo de 2011.

ESTRUCTURA DE LA CLAVE PRESUPUESTARIA PPEF 2012



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Manual de Programación y Presupuesto, 2012.

- **Presupuesto.-** A través del formato “analítico de claves” se registra el gasto estimado a ejercer en el año, con base en la clave programática (Finalidad, Función, Subfunción, Actividad Institucional, Programa Presupuestario y Unidad Responsable) que las dependencias (Ramos Administrativos), Poderes Legislativo y Judicial, Entes Públicos Federales (Ramos Autónomos), consideran necesarios para cumplir con las metas de los PP establecidos. El monto total del presupuesto se ajusta al techo comunicado previamente por la SHCP, y algunos casos a capítulos del gasto restringidos como son los servicios personales.

- **Matriz de Indicadores para Resultados.-** Anualmente se realiza la revisión y validación de los principales elementos programáticos como son: objetivos, supuestos, indicadores, metas y calendarios; así como su respectiva alineación con el PND y los PS.

- **Servicios Personales.-** Se registran el número de plazas autorizadas y se calcula el total de percepciones de los servidores públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

2.2. Discusión y aprobación del presupuesto

En agosto se integra el paquete económico, mismo que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 8 de septiembre el Secretario de la SHCP lleva a cabo la entrega al Congreso de la Unión para su revisión, discusión y aprobación; el cual se integra por los siguientes documentos:

- Los Criterios Generales de Política económica que son el marco de referencia sobre el cual se elabora el presupuesto. Este documento contiene proyecciones sobre las principales variables económicas del país como son: el Producto Interno Bruto, la inflación, tipo de cambio y la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta. También se estiman algunas variables económicas del entorno internacional.
- La iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y
- El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF);

Al interior de la Cámara, el grupo responsable de dirigir la discusión y revisión del PPEF es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esta comisión establece los mecanismos de participación de las demás Comisiones Ordinarias²⁰ (por ejemplo, la de Desarrollo Social y la de Educación Pública y Servicios Educativos) para que éstas, en el ámbito de su competencia, puedan emitir opinión con respecto a:²¹

- Modificaciones a los programas presupuestarios (ampliaciones y reducciones)

²⁰ La actual LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, se integra por 44 Comisiones Ordinarias.

²¹ Cámara de Diputados, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Acuerdo por el que se establece el procedimiento de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del PPEF para el ejercicio fiscal 2012

- Propuestas para proyectos de inversión no incluidos en el PPEF para el Ejercicio Fiscal 2012,
- Modificaciones al Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, presenta al Pleno de la Cámara de Diputados, un dictamen con los comentarios, modificaciones o reasignaciones propuestas por las Comisiones Ordinarias, mismo que se discute en el Pleno de la Cámara, la cual debe aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) a más tardar el día 15 de noviembre (artículo 42 fracción V de la LFPyRH), y que debe publicar en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Diciembre del año en curso.

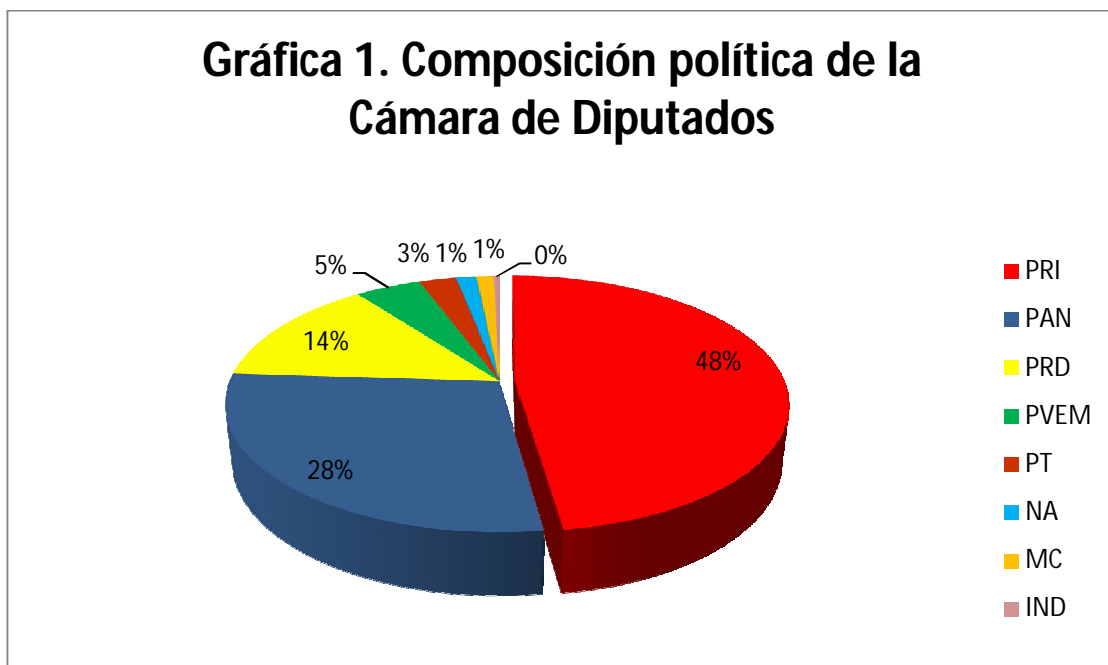
Desde 1997 ningún partido político representado en la Cámara de Diputados tiene la mayoría suficiente para aprobar por sí mismo las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Desde entonces, el Ejecutivo está obligado a discutir y a negociar públicamente con los partidos de oposición tanto el monto y distribución de las cargas impositivas como la asignación de los ingresos recabados.²²

En este sentido el papel de la Cámara de Diputados es crucial, debido a que para la aprobación del PEF, se requiere de una mayoría simple, que comprende por lo menos 50 por ciento más uno de los votos emitidos por el pleno. Actualmente la composición política de la LXI Legislatura es la siguiente:

²²María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trillo, ¿Qué es el Presupuesto Federal? , El CIDE, pág.12.

Cuadro 13. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS			
LXI Legislatura			
PARTIDO POLÍTICO	MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN	TOTAL
PRI	186	53	239
PAN	68	73	141
PRD	38	31	69
PVEM	5	18	23
PT	3	10	13
NA	0	7	7
MC	0	6	6
IND	0	2	2
TOTAL	300	200	500

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados

De forma paralela, la Ley de Ingresos es revisada y en su momento aprobada a más tardar el 20 de octubre por la Cámara de Diputados y el 31 de octubre por la Cámara de Senadores.

Para el presupuesto 2012, los diputados aprobaron con 425 votos a favor, 27 en contra y cinco abstenciones, por un monto de 3 billones 706,902 millones 200 mil pesos, de acuerdo a la fecha prevista por la Ley.

En el proceso de examen, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos los legisladores observarán los siguientes principios:

- Estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta,
- Estimaciones sustentadas en análisis técnicos confiables de otras fuentes de ingresos.
- Endeudamiento público.

En el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, a más tardar el 15 de diciembre.

La etapa de discusión y aprobación concluye con la publicación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, más tardar 20 días naturales después de ser aprobados en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

2.3. Ejercicio y Ejecución

La siguiente etapa del proceso ocurre una vez que el PEF es promulgado y abarca del 1º de enero al 31 de diciembre, periodo en el que las diferentes dependencias gubernamentales ejercen el gasto público de acuerdo al “Calendario de presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de los ejecutores del gasto”, destinado para la aplicación de los programas presupuestarios y de apoyo, así como en el abastecimiento de bienes y servicios públicos.

En la práctica, el PEF no siempre es implementado exactamente como fue aprobado por medio del Decreto; los niveles de financiamiento (ingresos) establecidos no siempre se cumplen, y los recursos autorizados no son gastados con los propósitos originales al cien por ciento.

Las modificaciones presupuestales que se realizan en el transcurso de la ejecución del presupuesto, se deben principalmente a decisiones políticas o como resultado de cambios en las condiciones económicas. Estos casos reflejan los efectos de un sistema presupuestario débil y con problemas técnicos que obstaculizan que el Ejecutivo implemente el presupuesto de acuerdo con lo que estaba decretado en la ley.

La SHCP, como establece el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está encargada de llevar la contabilidad del Presupuesto de la Administración Pública Federal, los Poderes Judicial y Legislativo y los Organismos Autónomos.

Con base en la información reportada por las dependencias, la SHCP debe entregar al Congreso informes trimestrales relativos a la ejecución del Presupuesto de Egresos, incluyendo los principales indicadores sobre resultados y avances de los programas en el cumplimiento de sus objetivos y metas e impacto social, como lo establece el artículo 107 de la LFPyRH.

En este sentido, destaca, por su importancia, el Informe de Avance de Gestión Financiera (IAGF), que informa del ejercicio de recursos realizado durante el primer semestre del año. Asimismo, resalta la presentación con periodicidad trimestral el “Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, los cuales permiten dar un seguimiento a las modificaciones al gasto y entender el proceso de modificación y adecuación en el ejercicio de los recursos.

Adicionalmente, las dependencias y entidades que ejecutan programas sujetos a reglas de operación, a través de su coordinadora sectorial (DGPOP), deben entregar informes trimestrales ante las comisiones correspondientes de la

Cámara de Diputados, enterando a la SHCP y a la Secretaría de la Función Pública. Estos reportes, de acuerdo al artículo 181 del Reglamento de la LFPyRH, contienen información sobre el presupuesto ejercido respecto a las metas y objetivos establecidos en las reglas de operación respectivas.

2.4 Control y evaluación

Esta etapa incluye el control interno y externo del gasto ejercido. En el control interno participan la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El control externo es supervisado por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, de acuerdo al artículo 74 fracción VI de la Constitución Política. En ambos casos, se da seguimiento al gasto público para identificar posibles desviaciones o subejercicios. Así mismo, se realiza una evaluación que incluye un análisis de resultados y propuestas que se consideran en algún momento pertinentes para realizar los ajustes convenientes o en su defecto considerarse para el próximo ciclo presupuestario.

Para realizar esta actividad, la SHCP solicita e integra los informes que a continuación se describen y son sujetos de vigilancia y evaluación por las entidades fiscalizadoras: Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación.

- Nombre del informe: Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

Periodicidad: Trimestral.

Marco legal: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley del Servicio de Administración Tributaria, Ley de Ingresos de la Federación y Decreto de Presupuesto de Egresos vigentes.

Contenido: Esta publicación incluye los Informes sobre la Situación Económica y las Finanzas Públicas, así como el Informe de la Deuda Pública, correspondientes a los trimestres de cada ejercicio presupuestal.

- Nombre del informe: Informe de Avance de Gestión Financiera.

Periodicidad: comprende del 1 de enero al 30 de junio de cada año.

Marco legal: Artículos 2, fracción IX, y 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Contenido: Es el documento mediante el cual se informa sobre el origen y destino de los recursos financieros, las modificaciones en la Hacienda Pública y, en general, sobre los resultados de la gestión durante el primer semestre del año.

- Nombre del informe: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Periodicidad: Anual.

Marco legal: Artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contenido: Contiene información financiera, presupuestaria y programática de los Poderes Legislativo y Judicial, las Dependencias del Gobierno Federal, los Ramos Generales y Autónomos, así como los Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo, junto con el análisis de las políticas aplicadas en materia de finanzas públicas, precisando sus objetivos, estrategias, acciones y resultados obtenidos.

- Nombre del informe: Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Periodicidad: Anual.

Marco legal: Segundo párrafo del Artículo 6º de la Ley de Planeación.

Contenido: Es un documento analítico que anualmente presenta el Ejecutivo Federal a la consideración del Congreso de la Unión para dar cuenta del avance en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que se derivan de él.

2.5. Marco normativo del presupuesto en México

El presupuesto está regulado por un amplio marco jurídico y legal²³, que se compone por leyes, reglamentos, acuerdos, lineamientos, manuales y circulares, en las que destacan las siguientes:

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 de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 17-20, 22-24), y su reglamento (arts. 8-31);
- 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 (arts. 126 y 134);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (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 (arts. 73, fracción XXIV y 74, fracción IV)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts. 23, 31 y 37)
- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (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)

²³ Los artículos referentes al proceso presupuestario de las Leyes aquí citadas, se desglosarán a mayor detalle en el anexo.

Capítulo 3. Secretaría de Economía

3.1 Antecedentes

El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se crearon cuatro secretarías, una de ellas la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, cuyas facultades eran en consecuencia inmensas, entre ellas, la seguridad interior, las instituciones de beneficencia y la actividad de fomento (agricultura y minería), acompañada de las políticas de colonización.

El 14 de junio de 1843 se publicaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, mediante las cuales se creó el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, confiriéndole facultades de comercio e industria.

El 22 de abril de 1853, mediante las Bases para la Administración de la República, se creó la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que es el antecedente más directo y antiguo de la actual Secretaría de Economía, ocupándose de las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles.

Por Decreto del Congreso de fecha 13 de mayo de 1891, se redistribuyeron las funciones entre las Secretarías de Estado, realizándose una separación entre la nueva Secretaría de Fomento y la dependencia que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.

El 14 de abril de 1917 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Secretarías de Estado, por la que se crea la Secretaría de Industria y Comercio, la cual tenía a su cargo el despacho de los asuntos relacionados con el comercio e industria en general. Sin embargo el 31 de diciembre de ese mismo año se publica nuevamente la citada Ley, modificando las facultades y su denominación por la de Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, ampliando sus atribuciones en materia de trabajo.

En de abril de 1934 se publica en el DOF la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, creándose la Secretaría de la Economía Nacional, conservando sus funciones divididas en cinco áreas: Investigación, Aprovechamiento de Recursos Naturales, Distribución, Consulta y Servicios; además se crean los Departamentos de Estudios Económicos y Fomento Cooperativo, se incorporan las oficinas de Turismo y Geografía Económica, y se desligan las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Mediante la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en el DOF el 31 de diciembre de 1935, se amplían las facultades de la Secretaría de la Economía Nacional, para: intervenir cuando la venta de primera mano se haga por los productores directamente a comerciantes extranjeros, el control de las industrias extractivas y de la industria eléctrica, la organización, fomento y vigilancia de las sociedades cooperativas, sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales, propiedad industrial y mercantil, así como para intervenir en la expedición y modificaciones a las leyes y los reglamentos derivados del artículo 28 constitucional.

El 21 de diciembre de 1946 se reforma nuevamente la Ley citada en el párrafo anterior, cambiando el nombre a Secretaría de Economía, sumando a sus atribuciones el aspecto de conservación y desarrollo de los recursos naturales del país, así como asuntos relacionados con el seguro social.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958, restituye a la dependencia la denominación de Secretaría de Industria y Comercio, suprime facultades que le habían sido conferidas por disposiciones anteriores y le otorga las atribuciones de intervenir en todo lo relacionado con la industria pesquera, fomentar el comercio exterior del país y se le faculta para participar en aranceles y determinar las restricciones de los artículos de importación y exportación, fijar precios máximos y vigilar su estricto cumplimiento, establecer tarifas en la prestación de aquellos servicios que se consideren necesarios, definir el uso preferente que debe darse a determinadas mercancías, asesorar

técnicamente a las nuevas industrias de transformación, organizar el artesanado, las industrias familiares y proteger y fomentar la industria nacional.

Esto significó un cambio importante en las actividades de la Secretaría y en su estructura que incluía 12 direcciones generales, entre las que estaba la de Industrias rurales, que anteriormente era departamento, y las de Pesca e Industrias conexas. Además se incorporaron los Departamentos de Gas y Automóviles, el de Organización y Sistemas y el Departamento de Representaciones Federales, que agrupaban las delegaciones en el interior. Se crea también la Oficina de Prensa y se desincorpora la Dirección General de Minas y Petróleo.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el DOF del 29 de diciembre de 1976, la dependencia se transformó en Secretaría de Comercio, suprimiéndosele las atribuciones relativas a pesca y facultándola principalmente para formular y conducir las políticas generales de comercio nacional e internacional, estudiar y participar en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior, establecer la política de precios, orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor, coordinar y dirigir la acción estatal orientada a asegurar el abastecimiento de los consumos básicos de la población y fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano, para lo cual la entonces Subsecretaría de Industria pasó a depender de la naciente Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la Subsecretaría de Pesca se convirtió en departamento independiente de la SECOM.

A través del Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 29 de diciembre de 1982, la Secretaría de Comercio se convierte en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, confiriéndosele nuevas facultades, como la promoción de la planta industrial del país y aplicación de estímulos fiscales necesarios para impulsar la industrialización, el Programa de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres del País y el desarrollo de instrumentos de política económica en materia de productos básicos, transfiriéndose a la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público las atribuciones que se tenían en materia de precios y tarifas del sector público, y a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, las correspondientes a normas sobre adquisiciones y bienes muebles.

El 12 de febrero de 1986 se publicó en el DOF el Reglamento Interior de la Secretaría, incluyéndose la nueva figura jurídico-administrativa de la Delegación Coordinadora Regional.

De conformidad con el Decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Protección al Consumidor publicado en el DOF el 4 de enero de 1989, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial pasaron a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Con la publicación de la Ley Federal de Correduría Pública en el órgano informativo el 29 de diciembre de 1992, esta Secretaría inicia la dirección de estrategias y acciones para la modernización del Registro Público de Comercio a nivel nacional.

En 1995 se incorporan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial las funciones en materia de minas y se integran áreas provenientes de la extinta Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

El 2 de octubre de 1995 fue publicado en el DOF el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el cual presenta su reestructuración, básicamente en el replanteamiento del esquema funcional de dos Subsecretarías: la de Comercio Exterior e Inversión Extranjera y la de Industria, asignándoles atribuciones que son materia medular en la operación de la Dependencia, a saber, la promoción y los servicios, por lo cual, se hizo necesario cambiar denominaciones y adscripción de unidades administrativas.

En 1999, con la extinción y liquidación del Servicio Nacional de Información de Mercados, la entonces Dirección General de Fomento al Comercio Interior

absorbió las atribuciones concernientes al Sistema Estratégico de Información de Mercados.

Mediante Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 30 de noviembre de 2000, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cambió su denominación a la de Secretaría de Economía,

El 19 de abril de 2000 se publica en el DOF el Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, convirtiendo la hasta entonces la Unidad de Desregulación Económica en un órgano desconcentrado de la Secretaría, denominado Comisión Federal de Mejora Regulatoria, con la finalidad de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones para que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad, a través de revisar el marco regulatorio nacional, diagnosticar su aplicación y elaborar para su propuesta al Titular del Ejecutivo Federal, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos.

Con la reforma mencionada en el párrafo anterior, el 6 de marzo de 2001, se publicó en el DOF el Decreto que reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el cual se estableció el nuevo nombre de la Secretaría, así como el nombre y atribuciones de la Subsecretaría de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior por la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa. Asimismo la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad, se incorporó como un órgano desconcentrado de esta Secretaría, teniendo como principal atribución ejecutar el Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad. El 13 de junio de 2001 se reforma nuevamente el citado Reglamento, creándose la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, con objeto de promover el desarrollo del sector microfinanciero en la población urbana y rural en condiciones de pobreza y los apoyos relacionados con dicho sector.

El 22 noviembre de 2002, se publica en el DOF del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, realizándose cambios de denominación y redistribución de facultades en algunas unidades administrativas.

En diciembre del mismo año, se publicó en el DOF la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que incorpora a la Secretaría de Economía funciones en materia de promoción del desarrollo económico nacional a través del fomento de la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, así como incrementar la participación en los mercados en un marco de crecientes encadenamientos productivos que generen mayor valor agregado nacional.

Con la publicación en el DOF el 4 de febrero de 2004 de la reforma a la Ley Federal de Protección al Consumidor, a la Procuraduría Federal del Consumidor se le confiere la atribución de poner a disposición de las partes en conflicto, información sobre árbitros dependientes para solucionar controversias, con lo cual, la Secretaría de Economía deja de tener la facultad de integrar una lista de árbitros independientes oficialmente reconocidos para actuar en la solución de controversias entre proveedores y consumidores.

Con el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, publicado en el DOF el 28 de abril de 2005, el organismo descentralizado Consejo de Recursos Minerales cambió de denominación por el de Servicio Geológico Mexicano con el propósito de que dicha denominación guardara congruencia con las funciones que ejerce, además de las adecuaciones que sobre sus atribuciones se realizaron.

Durante el sexenio 2000-2006, el Gobierno Federal decidió implementar una política de microfinanzas, instrumentando diversos programas de apoyo a las iniciativas productivas de la población, teniendo en la Secretaría de Economía la atribución de brindar apoyos a través de diversos programas como son el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y el Programa Nacional de Apoyo para las

Empresas de Solidaridad, ejerciéndose en cumplimiento a sus respectivas reglas de operación.

El 13 de junio de 2007 se publicó en el DOF el Decreto por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico, con el fin de coadyuvar en la conducción, coordinación y ejecución de las acciones que en materia de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de difundir y brindar asesoría, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, respecto de los beneficios contenidos en los tratados internacionales o negociaciones en materia comercial, promoviendo la colocación de sus productos y servicios en el mercado internacional, de manera directa o indirecta, entre otros.

Con el Decreto que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía publicado en el DOF el 27 de enero de 2009, cambia la denominación de la Subsecretaría de Normatividad, Inversión Extranjera y Prácticas Comerciales Internacionales a Subsecretaría de Competitividad y Normatividad; la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales a Subsecretaría de Comercio Exterior, asimismo se deroga la referencia y atribuciones de la Dirección General del Registro Nacional de Vehículos

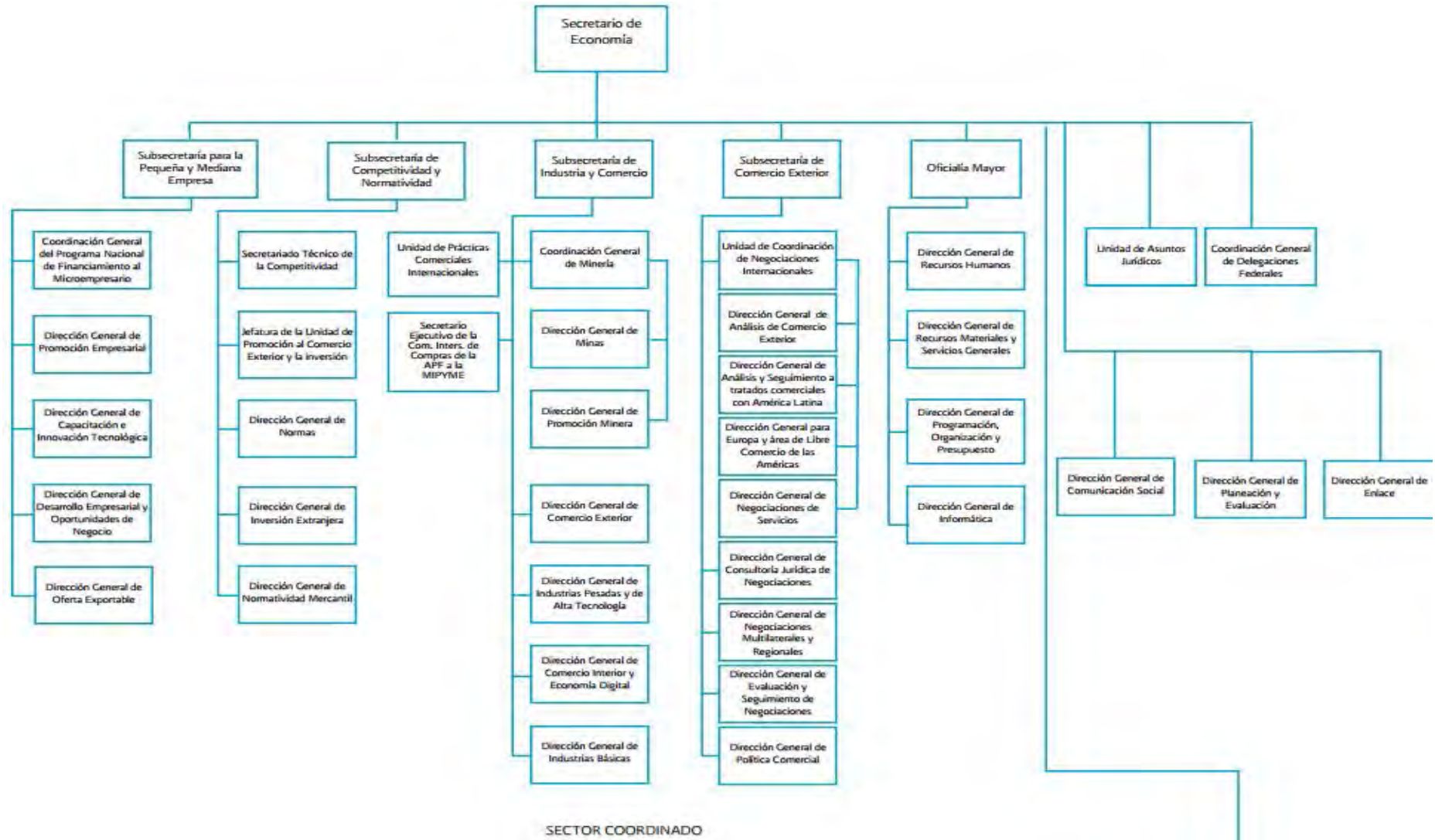
3.2. Estructura Orgánica.

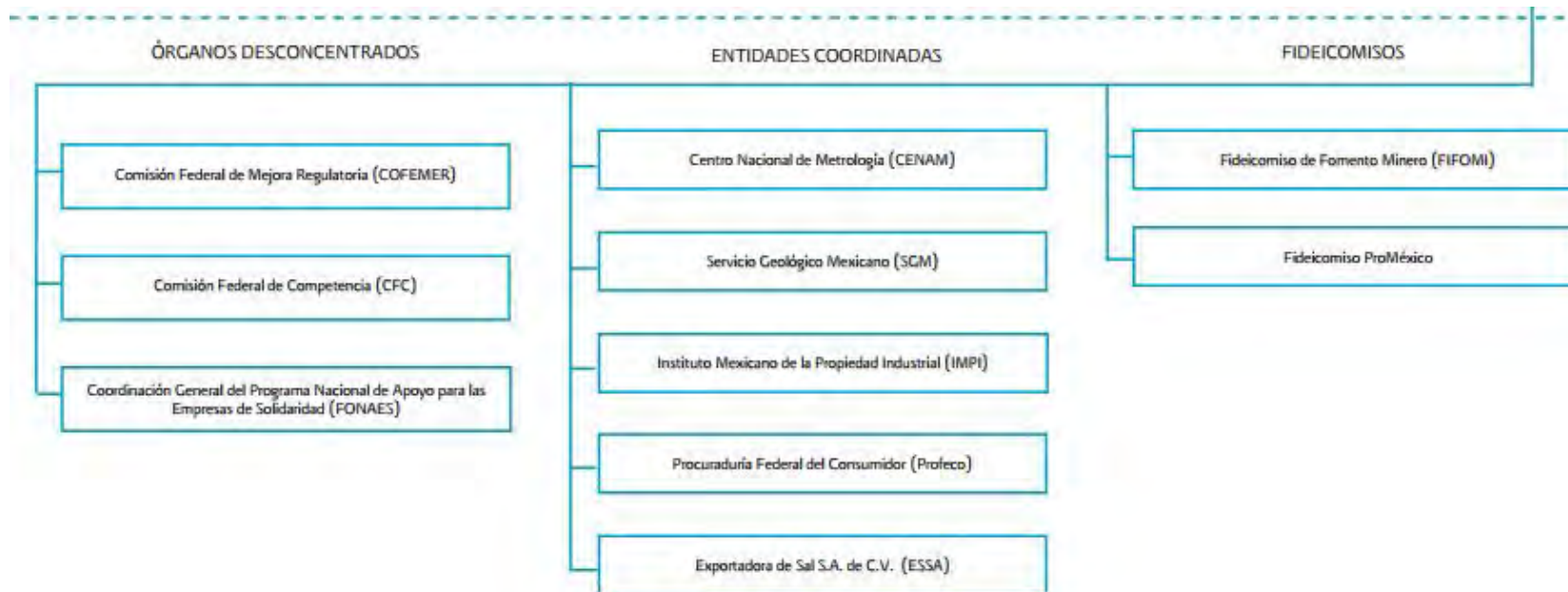
Cuadro 14. SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Sector Central	<ul style="list-style-type: none">- Unidad de Contraloría Interna- Unidad de Asuntos Jurídicos- Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa- Subsecretaría de Competitividad y Normatividad- Subsecretaría de Industria y Comercio- Subsecretaría de Comercio Exterior- Oficialía Mayor
Órganos Administrativos Desconcentrados	<ul style="list-style-type: none">- Comisión Federal de Competencia- Comisión Federal de Mejora Regulatoria- Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad
Entidades Coordinadas	<ul style="list-style-type: none">- Centro Nacional de Metrología- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial- Procuraduría Federal del Consumidor- Servicio Geológico Mexicano
Fondos y Fideicomisos	<ul style="list-style-type: none">- Fideicomiso de Fomento Minero- ProMéxico
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	<ul style="list-style-type: none">- Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

Fuente: Informe de labores, Secretaría de Economía.

Cuadro 15. ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA





Fuente: Informe de labores, Secretaría de Economía, 2012.

3.3. Misión y Visión.

En la misión de la Secretaría de Economía (SE) se define la razón de ser de la institución y la forma en que la misma se visualiza hacia el año 2012, en este sentido se entiende como:

- Misión. Ser una institución que promueve e instrumenta políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos, más y mejores empresas y más y mejores emprendedores.
- Visión. La Secretaría de Economía será la dependencia del Gobierno Federal que promueva la generación de empleos de calidad y el crecimiento económico del país, mediante el impulso e implementación de políticas públicas que detonen la competitividad y las inversiones productivas²⁴.

3.4. Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El que hacer de la SE contribuye de manera directa al cumplimiento de tres objetivos nacionales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012.

Objetivos Nacionales

- Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

²⁴ Quinto Informe de Labores de la Secretaría de Economía.

- Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
- Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

El Programa Sectorial de Economía 2007-2012, está estructurado para contribuir a lograr los siguientes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

Eje de Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo: 2. Economía Competitiva y Generadora de Empleos.

Objetivo 5 (PND): Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos.

Objetivo 6 (PND): Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

Eje de Política Pública del Plan Nacional de Desarrollo: 3. Igualdad de oportunidades.

Objetivo 2. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.

Objetivo 16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual.

Así mismo, busca contribuir al cumplimiento de las metas establecidas por el Gobierno Federal en la Visión 2030, específicamente en los aspectos de economía competitiva y generadora de empleos, e igualdad de oportunidades.

Cuadro 16. ALINEACIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS CON INDICADOR SELECCIONADO EN EL PEF CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Plan Nacional de Desarrollo	Objetivo del Eje de Política Pública	Programa Sectorial de Economía 2007-2012	Programa Presupuestario con Indicador seleccionado en PEF
EJE 2.- Economía Competitiva y Generadora de Empleos	5.- Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos	<p>Objetivo 5.- Promover la equidad en las relaciones de consumo mediante la aplicación de instrumentos de vanguardia para la protección de los derechos de los consumidores.</p> <p>Objetivo 8.- Dar certidumbre jurídica a los factores económicos a través de la adecuación y aplicación del marco jurídico, así como la modernización de los procesos de apertura de empresas</p> <p>Objetivo 10.- Incrementar la participación de México en los flujos de comercio mundial y en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).</p> <p>Objetivo 3.- Promover un funcionamiento más eficiente de los mercados a través de la aplicación de políticas de competencia.</p> <p>7.- Elevar la competitividad de las empresas mediante el fomento del uso de las tecnologías de información, la innovación y el desarrollo tecnológico en sus productos y servicios.</p> <p>6.- Mejorar la eficiencia y la competitividad de los servicios logísticos del país.</p>	<p>E005 Prevención y corrección de prácticas abusivas en las relaciones de consumo entre consumidores y G003 Verificación y vigilancia de los derechos del consumidor plasmados en la LFPC</p> <p>E006 Atención de las necesidades metroológicas del país para la promoción de la uniformidad y la confiabilidad de las mediciones.</p> <p>F003 Promoción al Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa</p> <p>G006 Prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia</p> <p>S151 Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)</p> <p>S214 Competitividad en Logística y Centrales de Abasto del país</p>
	6.- Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs).	<p>Objetivo 1.- Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPYMES existentes</p> <p>2.- Impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos.</p> <p>1.- Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPYMES existentes</p>	<p>P008 Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad</p> <p>S017 Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)</p> <p>S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)</p>
3. Igualdad de oportunidades	16.- Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual	1.- Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPYMES existentes.	<p>S016 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)</p> <p>S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario</p>

Fuente: Elaboración propia con información del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Economía 2007-2012.

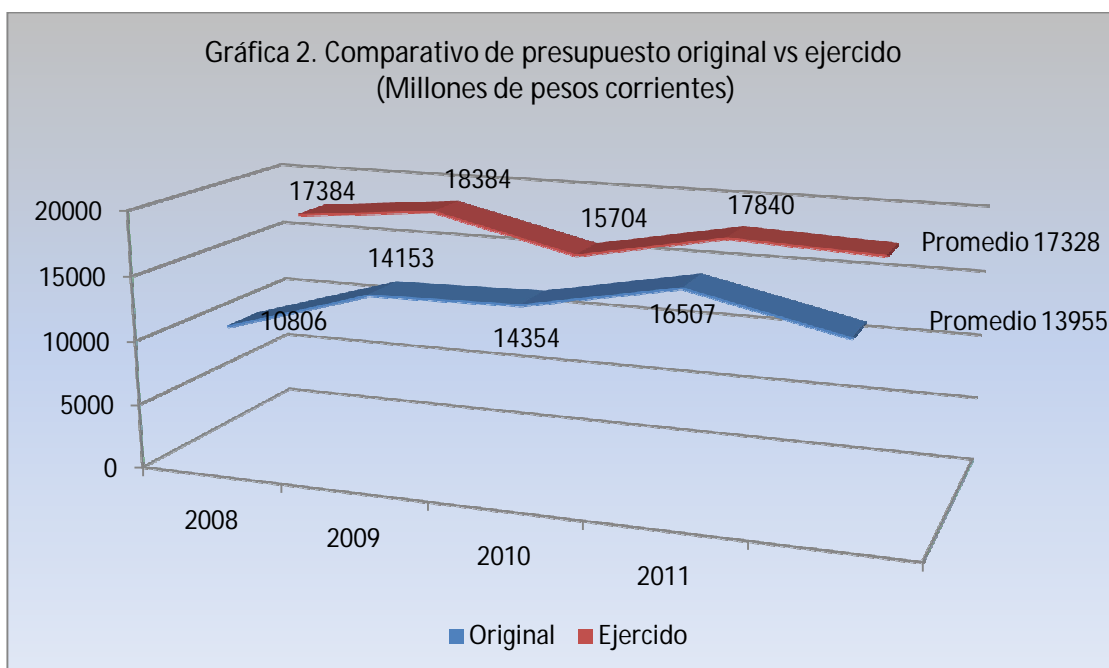
4. Implantación del Presupuesto Basado en Resultados en la SE

En este capítulo se llevará a cabo el análisis programático – presupuestal de los programas presupuestarios de la Secretaría de Economía, desde diversas perspectivas: nivel, tipo, dimensión y frecuencia, por programa presupuestario y unidad responsable.

4.1. Análisis Presupuestal

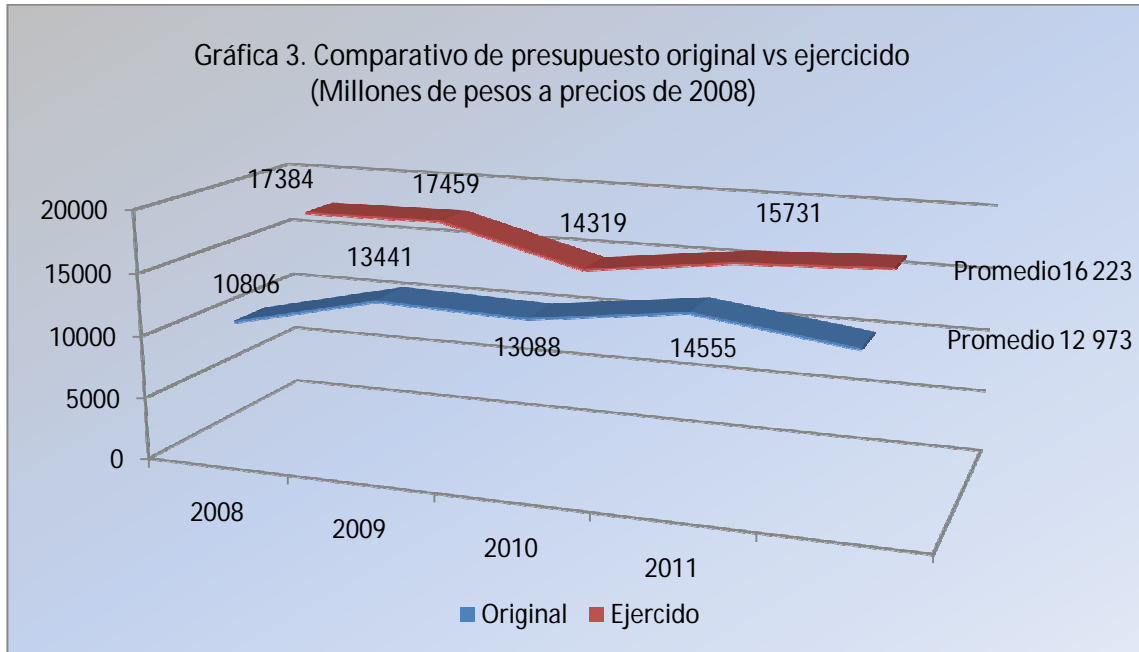
El presupuesto ejercido por la secretaría de Economía para el período 2008-2011, suma 69 317.3 millones de pesos, cifra superior en 19.9 por ciento con relación a la asignación original por 55 522.2 millones de pesos. Este comportamiento se debió principalmente a las ampliaciones autorizadas a programas como el Fondo PYME y el PRONAFIM que están considerados de de alto impacto tanto en la economía, como entre su población objetivo.

El promedio anual de recursos ejercidos para el periodo fue de 17 328 millones de pesos, cifra superior en 24.2 por ciento con respecto al promedio de recursos aprobados.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

A precios constantes, el comportamiento del presupuesto ejercido respecto al aprobado, presenta una tendencia similar a la observada a precios corrientes, debido a que el promedio del primero por 16 223 millones de pesos, con respecto al segundo por 12 973 millones de pesos, presenta un variación de más 30.8 por ciento.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios años.

4.2. Análisis de los programas presupuestarios seleccionados

Durante el periodo 2008 - 2012, la Secretaría de Economía para dar cumplimiento a los objetivos y estrategias del PND, su Programa Sectorial y la Visión México 2030; en 2008 implemento 51 programas presupuestarios, número superior a los 41 programas puestos en operación para el año de 2012. El menor número de programas en operación para el presente año, se debe al trabajo que ha realizado la SE, orientado a la aplicación de acciones de simplificación y ahorro en el gasto público que ha permitido eliminar programas.



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF y Cuenta de la Hacienda Pública, varios años.

Por lo que la estructura programática del Ramo 10, Economía, está conformado actualmente por 41 programas presupuestarios, de los cuales se seleccionaron los 8 programas en cuya MIR se incluye al menos un indicador que por su relevancia fue seleccionado por la Unidad Responsable de su ejecución para ser considerado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2012.

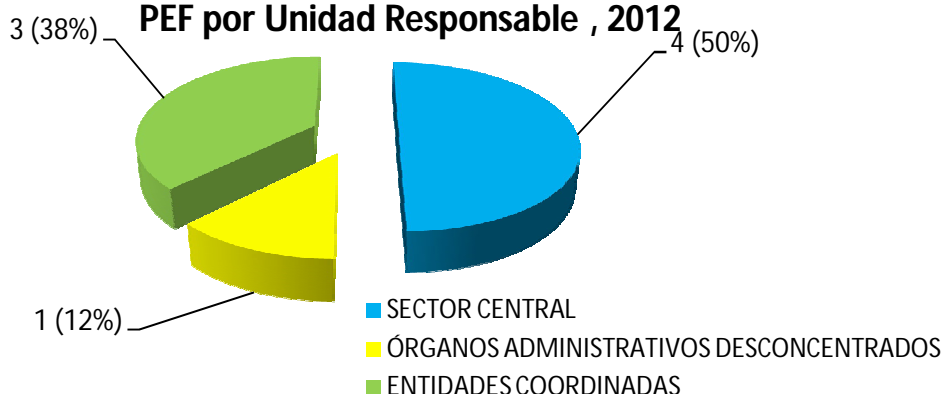
SECRETARÍA DE ECONOMÍA: PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS POR MODALIDAD

CLAVE	MODALIDAD	PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS	CON INDICADORES PEF
TOTAL		41	8
Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y		11	5
S	Sujetos a reglas de operación	7	5
U	Otros subsidios	4	
Desempeño de Funciones		28	3
E	Prestación de Servicios Públicos	5	2
B	Provisión de Bienes Públicos	2	
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	11	
F	Promoción y fomento	4	1
G	Regulación y supervisión	5	
R	Específicos	1	
Administrativos y de apoyo		2	n/d
M	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	1	
O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	1	

Fuente: Elaboración propia con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), SHCP.

En este sentido la operación, seguimiento y ejecución de los 8 indicadores seleccionados en el PEF y su respectivo programa, 4 están a cargo de Unidades Responsables del Sector Central, 3 a Entidades Coordinadas y 1 más a Órganos Administrativos Desconcentrados.

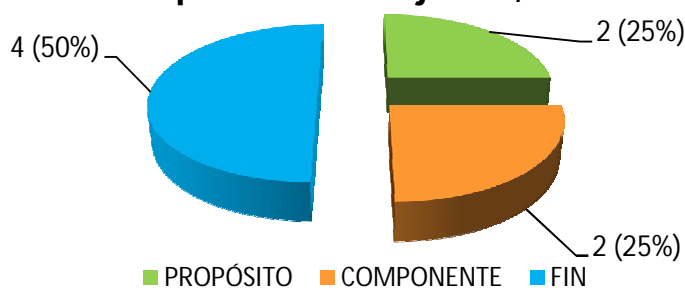
Gráfica 5. Número de Indicadores seleccionados en el PEF por Unidad Responsable, 2012



Fuente: Elaboración propia con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), SHCP.

Es importante señalar que la Metodología del Marco Lógico establece cuatro niveles de indicadores de desempeño: fin, propósito, componente y actividad. En la siguiente grafica se identifica lo siguiente: 4 indicadores se ubican a nivel de fin, mismos que con su cumplimiento contribuyen al logro de un objetivo de orden superior del PND, otros 2 corresponden al nivel propósito, que indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque, y los 2 restantes que se refieren a los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito.

Gráfica 6. Número de Indicadores seleccionados en el PEF por Nivel de Objetivo, 2012



Fuente: Elaboración propia con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), SHCP.

Por lo que respecta a la medición de los objetivos, los 8 indicadores seleccionados son de eficacia, esta situación solo permite medir el grado de cumplimiento de los objetivos; y excluye que los indicadores se midan a través de la eficiencia, economía y calidad, por lo que se considera conveniente incorporar indicadores en donde estas últimas dimensiones sean utilizadas con el propósito de realizar una mejor medición de los resultados alcanzados.

En cuanto a su periodicidad de medición, se tiene que 5 indicadores se reportan de manera trimestral, en tanto que los tres restantes su frecuencia es mensual, semestral y anual.

**Cuadro 17. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS CON INDICADOR PEF
SELECCIONADOS PARA EL PERIODO 2008 - 2012**

UR	Programa	Indicador	Nivel	Tipo	Dimensión	Frecuencia
SECTOR CENTRAL						
Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa	P008 ^{1/} Apoyos	Empresas atendidas	Propósito	Estratégico	Eficacia	Trimestral
	S020 Fondo PYME	Generación de empleos formales por el Fondo PYME	Fin	Estratégico	Eficacia	Trimestral
	S016 ^{1/} FOMMUR	Microcréditos otorgados a emprendedoras de bajos ingresos	Componente	Gestión	Eficacia	Trimestral
	S021 PRONAFIM	Microcréditos otorgados a emprendedores de bajos ingresos.	Componente	Gestión	Eficacia	Trimestral
	S214 PROLOGYCA	Nivel de servicio del desempeño logístico de las empresas instaladas en México	Fin	Estratégico	Eficacia	Anual
Subsecretaría de Industria y Comercio	S151 PROSOFT	Empleo-proyecto mejorados	Propósito	Estratégico	Eficacia	Trimestral
ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS						
Comisión Federal de Competencia	G006 ^{1/} COFECO	Índice de protección a mercados de prácticas monopólicas	Propósito	Estratégico	Eficacia	Trimestral
Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad	S017 FONAES	Ocupaciones generadas en el segmento de micronegocios de bajos ingresos	Fin	Estratégico	Eficacia	Semestral
ENTIDADES COORDINADAS						
Centro Nacional de Metrología	E006 CENAM	Cobertura de servicios metrologicos	Componente	Estratégico	Eficacia	Mensual
Procuraduría Federal del Consumidor	E005 PROFECO	Porcentaje del monto recuperado de las quejas concluidas	Propósito	Estratégico	Eficacia	Trimestral
	G003 ^{1/} PROFECO	Porcentaje de visitas de verificación a establecimientos comerciales	Componente	Estratégico	Eficacia	Trimestral
ProMéxico	F003 ProMéxico	Contribuir al crecimiento de las exportaciones del país	Fin	Estratégico	Eficacia	Anual

Fuente: Elaboración propia con información del PIPP/Modulo PbR, varios años. ^{1/} Indicadores no seleccionados en PEF 2012, pero a fin de contar con información comparativa con el ciclo 2011 se dará seguimiento en el presente año.

4.3. Cumplimiento de los Indicadores para Resultados

Los indicadores son valores que miden los resultados obtenidos durante la ejecución de un programa o actividad. Dentro del Presupuesto basado en Resultados, los indicadores permiten medir o comparar los resultados logrados respecto a una meta propuesta.

La revisión y el registro de los indicadores del PbR - SED en la Administración Pública Federal, lo realizan la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto o su equivalente en cada dependencia o entidad, la SFP, la SHCP y el CONEVAL.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el año de 2011, emitió unos criterios con respecto a los parámetros a utilizar para determinar el cumplimiento de metas tanto de los indicadores seleccionados en el PEF como para aquellos que no fueron seleccionados pero que complementan la estructura de cada uno de los programas que se operan y ejecutan en la APF.

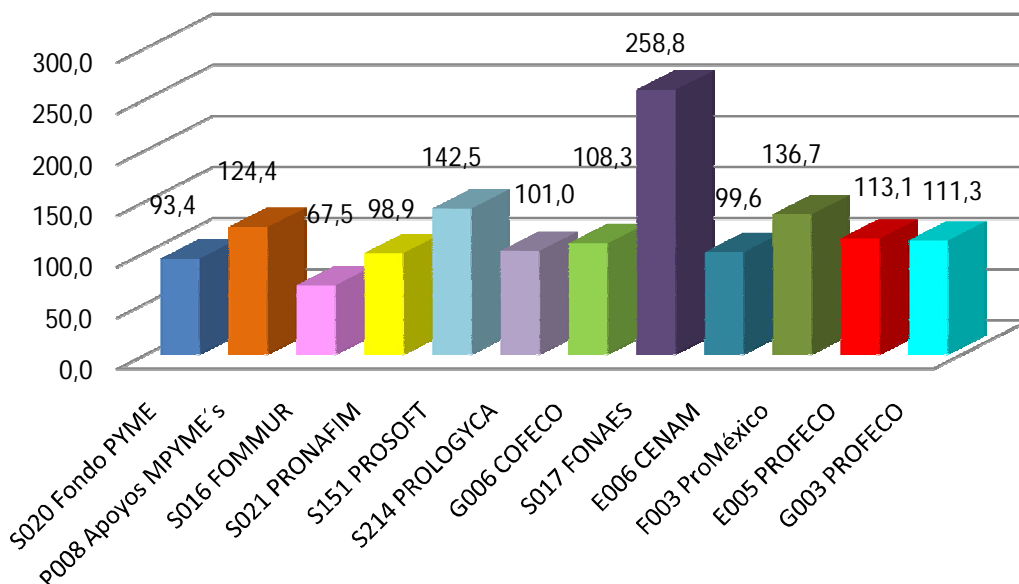
Se señala como parámetro de cumplimiento todos aquellos indicadores cuya meta se alcanzó o superó el 90.0 por ciento; en caso que este porcentaje sea inferior, se deberán de explicar las causas y efectos por lo cual no se cumplió con la meta programada, mismos que a continuación se describen.

1. Programación original deficiente.
2. Emergencias provocadas por accidentes y/o condiciones climatológicas adversas.
3. Menor demanda de bienes y servicios.
4. Retrasos en los trámites para el ejercicio presupuestario por parte de la Unidad Responsable (UR).
5. Incumplimiento o retraso en los trámites para el ejercicio presupuestario por parte de instancias gubernamentales diferentes a la UR.
6. Incumplimiento o inconformidades de proveedores y contratistas, así como por oposición de grupos sociales.

7. Modificación de atribuciones institucionales por disposiciones normativas.
8. Incumplimiento por situaciones normativas extrapresupuestarias ajenas a la UR de la meta.
9. Otras causas que por su naturaleza no es posible agrupar.
10. Otras explicaciones a las variaciones cuando se trata de resultados por encima del 100 por ciento de cumplimiento.

De acuerdo a los criterios de evaluación considerados por la SHCP para la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para 2011, el porcentaje de cumplimiento de los indicadores de la SE para el periodo 2008-2011 se destaca que 8 de los 12 indicadores seleccionados presentan un cumplimiento promedio superior al 100 por ciento, y 4 no cumplieron con la meta programada.

Gráfica 7. Cumplimiento promedio de metas de los Indicadores PEF 2008-2011
Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), SHCP.

Entre los indicadores que sobrecumplieron la meta programada destaca el programa S017 Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), con una variación positiva de 158.8 por ciento que se explica por un número de proyectos productivos apoyados superior al programado, reflejado en un mayor número ocupaciones generadas. El comportamiento explicado principalmente por lo siguiente:

- Se otorgaron apoyos para financiar 6 415 proyectos productivos por un monto de recursos que ascendió a 1 350.1 millones de pesos, mismos que permitieron la creación de 20 971 ocupaciones y la preservación de 7 328 ocupaciones, en beneficio de 26 884 empresarios sociales.
- Asimismo, se incrementó el número de apoyos para proyectos productivos con enfoque de género y de aquéllos en que participan personas con discapacidad.
- Por otra parte, con el financiamiento otorgado, se logró mejorar la cobertura de unidades productivas apoyadas en 979 municipios y 16 delegaciones políticas en las 32 entidades federativas del país.

Entre los indicadores que no cumplieron con la meta programada, destaca el indicador “Microcréditos otorgados a beneficiarias” del programa S016 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), cuyo comportamiento a lo largo del periodo de análisis su porcentaje de cumplimiento no supero el 100 por ciento para ningún año. Esto debido a que:

- La colocación de microcréditos de los nuevos productos financieros (créditos simples y créditos disponibles), no fue la esperada para el periodo, debido en gran medida a que el programa de promoción diseñado para dar a conocer estos productos, no se difundió con la debida profundidad, tanto en las Delegaciones de la Secretaría, así como en las Instituciones de Micro Financiamiento (IMF) adscritas al programa.

- Las IMF no envían con oportunidad los informes completos sobre la totalidad del número de microcréditos colocados bajo la modalidad de simples y disponibles, debido a que el reembolso para este tipo de financiamientos está en función de la demanda, lo que retarda el reporte de créditos otorgados bajo esta modalidad.
- Un factor que impacta de igual manera son los desastres naturales, derivados de lluvias torrenciales, deslaves e inundaciones ya que durante el segundo trimestre de 2010 en algunas entidades federativas del país, se generaron problemas de comunicación y de traslado de personas y mercancías entre diversas localidades, comunidades y municipios, lo que repercutió negativamente en el trabajo de recuperación crediticia de las IMF y consecuentemente en la colocación de nuevos financiamientos.

De acuerdo con la información del “Segundo Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública” que presentó la SHCP a la Cámara de Diputados el comportamiento observado para los 8 indicadores seleccionados en el PEF para el ejercicio presupuestal 2012 es el siguiente:

En el periodo de enero a junio solamente 5 indicadores muestran avances de metas, 2 de ellos tienen una frecuencia superior a la semestral por lo que no están obligados a presentar reporte, en el caso del indicador “Ocupaciones generadas en el segmento de micronegocios de bajos ingresos” del S017 Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) la información está en proceso.

**Cuadro 18. CUMPLIMIENTO PROMEDIO DE METAS DE LOS INDICADORES SELECCIONADOS EN EL PEF 2012
ENERO - JUNIO**

UR	Programa	Indicador	Nivel	Tipo	Dimensión	Frecuencia	Ava. %
SECTOR CENTRAL							
Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa	S020 Fondo PYME	Generación de empleos formales por el Fondo PYME	Fin	Estratégico	Eficacia	Trimestral	311,2
	S021 PRONAFIM	Microcréditos otorgados a emprendedores de bajos ingresos.	Componente	Gestión	Eficacia	Trimestral	57,9
	S214 PROLOGYCA	Nivel de servicio del desempeño logístico de las empresas instaladas en México	Fin	Estratégico	Eficacia	Anual	-
Subsecretaría de Industria y Comercio	S151 PROSOFT	Empleos-proyecto mejorados	Propósito	Estratégico	Eficacia	Trimestral	146,8
ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS							
Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad	S017 FONAES	Ocupaciones generadas en el segmento de micronegocios de bajos ingresos	Fin	Estratégico	Eficacia	Semestral	0
ENTIDADES COORDINADAS							
Centro Nacional de Metrología	E006 CENAM	Cobertura de servicios metrológicos	Componente	Estratégico	Eficacia	Mensual	108,4
Procuraduría Federal del Consumidor	E005 PROFECO	Porcentaje del monto recuperado de las quejas concluidas	Propósito	Estratégico	Eficacia	Trimestral	120,4
ProMéxico	F003 ProMéxico	Contribuir al crecimiento de las exportaciones del país	Fin	Estratégico	Eficacia	Anual	-

Fuente: Elaboración propia con información del PIPP/Modulo PbR, varios años. 1/ Indicadores no seleccionados en PEF 2012, pero a fin de contar con información comparativa con el ciclo 2011 se dará seguimiento en el presente año.

Con respecto al indicador “Porcentaje de variación interanual de microcréditos otorgados a emprendedores de bajos ingresos” del S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) su porcentaje de avance es inferior a la meta programada al periodo, debido a que la demanda de crédito por parte de la población objetivo no fue la esperada.

5. Seguimiento, evaluación y transparencia

Dentro de un entorno de modificaciones metodológicas en materia de planeación, programación y presupuestación, la Administración Pública Federal reorientó el quehacer público hacia la obtención de resultados, a través de la instrumentación de Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados y un Sistema de Evaluación de Desempeño.

Cuadro 19. GpR – PbR – SED



Fuente: Página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx/EGRESOS), "Proceso PbR-SED".

5.1. Sistema de Evaluación del Desempeño

*"El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) es un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración subjetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer el impacto social de los programas y los proyectos"*²⁵.

Siendo el SED, el método con el que se realiza el seguimiento y la evaluación sistemática bajo la óptica de los resultados. Además el SED debe brindar información para valorar objetivamente lo realizado, proporcionando los elementos necesarios para tomar decisiones sobre los procesos y programas

²⁵ DOF, lunes 31 de marzo de 2008.

en marcha, reforzándolos o modificándolos, asignando o reasignando los recursos, de ser necesario.

El Sistema de Evaluación del Desempeño esta normado por la LFPyRH, la cual tiene por objeto reglamentar en materia de programación, presupuestación, aprobación, control y evaluación de los ingresos y egresos federales. En específico, el artículo 6 y 7, 25-III, 27, 28,34, 78 y el Capítulo II del Título Sexto legislan sobre los sujetos obligados en materia de control y evaluación, y los procedimientos para ello.

El SED tiene como tarea verificar el cumplimiento de metas, así como la mejora en el funcionamiento y en los resultados de las instituciones públicas, a través del seguimiento y evaluación. Para ello realiza un control de gestión, un seguimiento de la evolución de los programas: resultados, la valoración de los mismos y rendición de cuentas.




Cuadro 20. SED: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN



Fuente: Pagina web de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx/EGRESOS), "Proceso PbR-SED".

Los actores sujetos al SED son las instituciones federales que se desempeñan en la APF, sus programas y proyectos. Y son la SHCP, la Cámara de Diputados y el CONEVAL, las instituciones relacionadas con la evaluación, destacando las siguientes funciones:

Cuadro 21. ACTORES RELACIONADOS CON LA EVALUACIÓN

<p>SHCP</p>		<p>1) Evaluación económica trimestral de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. 2) Verificará, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, es decir, validará los indicadores estratégicos.</p>
<p>Cámara de Diputados</p>		<p>1) Las Comisiones Ordinarias analizarán y evaluarán las metas de los programas aprobados. 2) Fortalecer las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para realizar auditorías de desempeño y para emitir recomendaciones para mejorar el desempeño de los programas federales, así como de los recursos federales que ejercen las entidades federativas, distintos a participaciones.</p>
<p>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</p>		<p>1) Coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social, en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en la LFPRH.</p>

Fuente: SHCP: Módulo 4. Presupuesto Basado en Resultados, Tema 7. Sistema de Información.

5.2. Mecanismos de Seguimiento y Evaluación

El seguimiento y la evaluación son mecanismos de verificación oportuna del cumplimiento de las acciones empleadas por los programas presupuestarios para el cumplimiento de sus objetivos.

El seguimiento consiste en la apreciación sistemática y objetiva de un plan, programa o proyecto en curso, específicamente en lo relativo a su operación y resultados; y la evaluación, es el análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas, los programas presupuestarios y el desempeño de las instituciones, valorando la pertinencia de los mismos, calificando sus objetivos y metas, así como conocer su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

Los propósitos del seguimiento son:

- Determinar la eficiencia, la efectividad, la pertinencia y trascendencia de los recursos empleados en función de los objetivos planteados.
- Definir los resultados que se obtienen de la operación de los proyectos de trabajo y los efectos que causan (impacto).
- Contribuir a informar sobre el estado que guarda el quehacer de la institución, además de brindar elementos que contribuyan a mejorarlo.

El seguimiento está constituido por un proceso que consta de tres etapas para lograr cumplimiento de estos propósitos.

1. Planeación del seguimiento. Consiste en la recopilación de información, el registro de los indicadores de desempeño a evaluar, adecuación de las actividades realizadas y utilización de los recursos.
2. Ejecución del seguimiento, a través de:
 - a. Análisis e interpretación.
 - b. Comparación de las acciones planeadas y la situación real, e identificación de las causas de los desfases y conclusiones al respecto.

- c. Evolución del entorno y repercusiones sobre el programa/proyecto; formulación de conclusiones.
 - d. Comparación de los procedimientos previstos y los reales, en cuanto a la organización y funcionamiento del programa/proyecto, así como el grado de participación de los responsables.
3. Elaboración y presentación de conclusiones. Etapa en la cual existe una retroalimentación para toma de decisiones (Recomendaciones y acciones correctivas.)

Cuadro 22. ETAPAS DEL SEGUIMIENTO



Fuente: SHCP-SFP, Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, 2010.

La rendición de cuentas en el seguimiento se da a partir de dos fases, en la primera se monitorean cambios o variaciones en los indicadores seleccionados, verificando su efectividad y eficiencia.

La segunda, son resúmenes periódicos del grado de avance del programa/proyecto, los cuales contienen información clave de los indicadores seleccionados y en consecuencia de las actividades y recursos contemplados en los propios programas en operación.

Por lo que, a lo largo del ejercicio, el Ejecutivo entrega a la Cámara de Diputados informes trimestrales de avance financiero y programático del ejercicio del gasto, medido por indicadores y sus metas, y también le proporciona los resultados de las evaluaciones a las políticas públicas, estrategias, programas e instituciones. Al cierre del ejercicio se entregarán los informes de ejecución del PND, de Gobierno y Cuenta Pública.

De manera complementaria, la SHCP, la SFP y el CONEVAL instrumentaron de manera conjunta el Programa Anual de Evaluación (PAE), con los siguientes propósitos:

1. Establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas federales.
2. Vincular el calendario de ejecución de las evaluaciones, con el calendario de actividades de programación y presupuesto.
3. Determinar los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas federales.
4. Articular las evaluaciones de los programas federales en el marco del PbR y SED.

En el marco del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño implementado por el Gobierno Federal, de 2010 - 2011, y como resultado del PAE, la SE coordinó el proceso de evaluación de diversos programas de subsidios sujetos a reglas de operación (ROP) entre las evaluaciones realizadas se destacan las siguientes:

- Evaluaciones Específicas de Desempeño a diez programas: Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM), Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT), Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA), Fondo de Apoyo a Empresas en Solidaridad (FONAES), Programa para la Competitividad de Sectores Industriales (PROIND), Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT), Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (PCEZM) y Fondo Sectorial de Innovación (FONCYT). Estas evaluaciones son valoraciones sintéticas sobre los avances de los programas en materia de resultados, indicadores, cobertura y presupuesto.

- Evaluación Específica de Costo Efectividad del Fondo PyME: en octubre del 2010 inició esta evaluación que tiene como finalidad analizar los costos relacionados con el programa y compararlos con los efectos e impactos que ha tenido sobre la población objetivo.
- Evaluaciones de Diseño: al Fondo de Reconversión de Sectores Productivos de las Industrias Textil, Vestido, Calzado y Juguetes (Fondo de Reconversión) y al Fondo Sectorial de Innovación (FINNOVA). Estas evaluaciones identificaron fortalezas y áreas de oportunidad para el funcionamiento de estos programas en los temas de indicadores, cobertura y poblaciones de referencia.

El PAE 2012 integra a su propuesta 9 programas de la SE para realizar una Evaluación Específica del Desempeño, de los cuales 5 presentan indicador seleccionado en el PEF. Con ello se pretende seguir impulsando que los programas utilicen los resultados de las evaluaciones para mejorar su diseño y desempeño e incrementar los beneficios sobre las poblaciones que atienden, otorgando apoyos más eficientes y eficaces.

Cuadro 23. PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA INTEGRADOS EN EL PAE, 2012

PROGRAMA PRESUPUESTARIO	SELECCIONADO PEF	
	SI	NO
S016 FOMMUR		X
S017 FONAES	X	
S020 Fondo PYME	X	
S021 PRONAFIM	X	
S151 PROSOFT	X	
S214 PROLOGYCA	X	
S020 PRODIAT		X
U003 COMPETITIVIDAD DE SECTORES INDUSTRIALES		X
U004 ATRACCIÓN DE IE		X

Fuente: Elaboración propia con información el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2012.

5.3. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son instrumentos necesarios para que la ciudadanía pueda participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

De manera que la transparencia permita a cualquier ciudadano mexicano, acceder a la información, para su revisión y análisis. Además, de la rendición de cuentas, donde se reconoce la responsabilidad de las acciones y consecuencias que emanen de las decisiones del gobierno.

Lo correspondiente a transparencia y rendición de cuentas, esta normado por La Ley Federal de Transparencia, que garantiza el acceso de toda persona a la información, en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal; constituyéndolo como un derecho.

Con ello se respaldan dos dimensiones básicas que tienen la transparencia y la rendición de cuentas, primero la que concierne a la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, y la segunda, la capacidad de poder sancionarlos en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

Son estos dos elementos de tal relevancia para la APF y para el PbR, que forman parte de los cinco ejes de política del PND, y se encuentran dentro del Eje 5 de política pública: Democracia efectiva y política exterior responsable.

Con excepción de la información reservada o confidencial, los servidores públicos federales deberán poner a disposición del público y actualizar, la información siguiente:

- 1) Su estructura orgánica;
- 2) Las facultades de cada unidad administrativa;
- 3) El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- 4) La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación.

- 5) El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- 6) Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- 7) Los servicios que ofrecen;
- 8) Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 9) La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, conforme lo que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 10) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal.
- 11) El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- 12) Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- 13) Las contrataciones que se hayan celebrado considerando: las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; el monto; nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y los plazos de cumplimiento de los contratos.
- 14) El marco normativo aplicable a cada dependencia.
- 15) Los informes que, por disposición legal, generen las dependencias.
- 16) En su caso, los mecanismos de participación ciudadana.

17) Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Para dar respuesta a lo antes señalado, la Secretaría de Economía ha realizado grandes esfuerzos para mejorar el tipo de información que se divulga a través de su portal institucional, disponible en la dirección virtual www.economia.gob.mx que ofrece a sus visitantes diversas herramientas que posibilitan la realización de trámites y consultas de información acerca de los diferentes programas destinados al desarrollo de los sectores económicos del país, consiguiendo con ello gran amplitud en la difusión de sus logros institucionales y un mejor posicionamiento de imagen ante la ciudadanía, y que se completan con las siguientes páginas electrónicas.

Adicionalmente, la Constitución y otros ordenamientos establecen la obligación del Ejecutivo Federal de informar al Poder Legislativo, de manera sistemática, respecto del avance y los resultados de los programas y proyectos de las dependencias y entidades de la APF, en el cumplimiento de los objetivos y metas y su impacto social.

Cuadro 24. PORTAL DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA

(www.economia.gob.mx)

UNIDAD RESPONSABLE	PÁGINA WEB	INFORMACIÓN DISPONIBLE
Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI)	www.economia.gob.mx /comunidad-negocios/industria-y-	Consulta en línea datos generales y detallados sobre las resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas
Subsecretaría de Competitividad y Normatividad (Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM))	www.economia-sniim.gob.mx	En este apartado se ofrece información sobre el comportamiento de los precios al por mayor de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros que se comercializan en los mercados nacionales e internacionales.
Subsecretaría de Competitividad y Normatividad (Programa de Desarrollo del Sector de Servicios de Tecnologías de Información (PROSOFT))	www.prosoft.economia.gob.mx	El objetivo de este programa es crear las condiciones para que México cuente con un sector de servicios de tecnologías de la información competitivo internacionalmente, así como promover el uso y mejor aprovechamiento de las mismas.
Subsecretaría de Competitividad y Normatividad (Portal del Comité Intersectorial para la Innovación (CII))	www.innovacion.economia.gob.mx	Se constituye como un vínculo para que los sectores académico, productivo, gubernamental y la sociedad en general consulten fuentes y recursos digitales de información y tengan conocimiento de documentos, estudios (Plan Nacional de Innovación, Estudios de la OCDE), y conozcan el resultado de las actividades del Comité Intersectorial para la innovación, de forma ágil y fácil a través de la WEB.
Coordinación General de Minas (Sistema Integral de Administración Minera (SIAM))	www.siam.economia.gob.mx	Integra un banco de imágenes que permite la consulta de los expedientes digitalizados de concesiones mineras así como de la información que reside en los archivos de la Coordinación General de Minas.
Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (Compras de Gobierno)	http://www.comprasde.gobierno.gob.mx/	El objetivo de este portal es proveer a las MIPYMES de información que permita vincular la oferta de sus productos y servicios con la demanda del Gobierno Federal, facilitando su participación en los procedimientos de compra de las diferentes dependencias y entidades. Asimismo, cuenta con un módulo de registro en línea, en el cual las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) pueden crear una cuenta de usuario para recibir información focalizada, en función de su giro, sobre la demanda de bienes, servicios y obra pública de todas las dependencias y entidades del Gobierno Federal.
Oficialía Mayor (Sistema para el Seguimiento y Control de Sistemas de Autofinanciamiento)	www.empresasautofinanciamiento.economia.gob.mx	Ofrece vía electrónica el trámite de solicitud de autorización para la operación y administración de sistemas de autofinanciamiento; además de constituirse como un servicio de mensajería que permite una comunicación ágil y estrecha entre la Secretaría de Economía, las empresas y auditores externos o terceros especialistas del sector de autofinanciamiento.
Subsecretaría de Competitividad y Normatividad (Hecho en México)	www.hechoenmexico.gob.mx	Su objetivo es fortalecer el mercado interno, favorecer la competitividad de los productos nacionales y fomentar su consumo. Las personas físicas con actividad empresarial y las personas morales que produzcan, elaboren y/o fabriquen productos en territorio nacional podrán solicitar, de forma gratuita, la autorización para el uso del logotipo "Hecho en México".
Subsecretaría de Competitividad y Normatividad (Registro Único de Garantías Mobiliarias (RUG))	www.rug.gob.mx	Este representa una sección del Registro Público de Comercio en donde las instituciones financieras y acreedores pueden inscribir en línea las garantías mobiliarias mercantiles que reciben de sus deudores, permitiéndoles gozar de los beneficios de publicidad y oponibilidad a terceros, y con ello ofrecer mejores condiciones de financiamiento.
Área del Secretario (Plataforma de Colaboración Institucional)	www.colabora.economia.gob.mx	Esta herramienta utilizada al interior de la Secretaría de Economía integra diversas comunidades de colaboración virtual de trabajo capaz de organizar discusiones, compartir documentos en línea y organizar agendas de trabajo en grupo. A la fecha se han integrado comunidades de colaboración para la Oficina del C. Secretario, Oficialía Mayor, entre otras.
Firma electrónica	www.firmadigital.gob.mx	A través de este servicio en línea la Secretaría de Economía acredita a oferentes de servicios de Firma Electrónica Avanzada, denominados "Prestadores de Servicios de Certificación (PSC)" los servicios relacionados con firma electrónica avanzada son: la emisión de certificados digitales, sellos digitales de tiempo y constancias de conservación de mensajes de datos conforme a la NOM-151-SCFI-2002.

Fuente: Elaboración propia con información del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 – 2012.

Cuadro 24. TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Informe	Disposición que lo norma	Contenido
Trimestrales	Artículo 107 de la LFPRH	Situación económica, las finanzas y la deuda pública, conforme clasificaciones administrativa, económica, funcional y programática. Incluye la evolución trimestral (con desglose mensual) de todos los indicadores incorporados al PEF (Trimestral).
Avance gestión físico-financiero	Artículo 42, fracción II de la LFPRH	Avance en la gestión, físico y financiero de todos los programas y proyectos aprobados en el PEF, con relación a los objetivos del PND y sus programas (30 de junio).
Cuenta pública	Artículos 74, fracción IV de la CPEUM y 111 de la LFPRH	Resultados de la gestión financiera, conforme a los criterios señalados por el PEF y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (10 de junio).
Ejecución del PND	Artículo 6 de la Ley de Planeación	Acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas sectoriales (marzo).
Gobierno	Artículo 69 de la CPEUM y 6 de la Ley de Planeación	Estado general que guarda la administración pública del país (1 de septiembre).

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación; PND: Plan Nacional de Desarrollo

Para ello se conforman dos ámbitos de información para resultados: una general, que contiene la totalidad de indicadores registrados en el SED, y otra que integra un grupo de indicadores seleccionados por las dependencias y entidades, por su carácter estratégico y representativo de la misión institucional, y por ser congruentes con los objetivos y metas de la planeación nacional.

- Los primeros alimentan el SED con la información relativa a los avances de la ejecución de los programas y recursos durante el ejercicio, constituyen la línea base para el seguimiento y la evaluación en el SED, y forman parte de las reglas de operación de los programas sujetos a ellas. Su comportamiento es reportado en los resultados de las evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios y las políticas públicas.
- Los segundos forman parte sustantiva de los informes trimestrales de avance de cumplimiento de objetivos y metas de los programas

presupuestarios y del informe de avance físico-financiero de todos los programas del PEF; y al cierre del ejercicio, de los informes de Ejecución del PND y de Gobierno, así como de la Cuenta Pública.

Cuadro 25.



Fuente: PND: Plan Nacional de Desarrollo, SED: Sistema de Evaluación del Desempeño.

El artículo 75, fracción X, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señala que los subsidios otorgados deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, así como reportar su ejercicio en los informes trimestrales; asimismo, el artículo 285 del Reglamento de la LFPyRH prevé que dicha información se remita directamente al Congreso de la Unión, por conducto de las comisiones correspondientes.

Para garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos y las acciones inherentes a la operación del programa, como son la difusión y promoción, montos asignados y padrón de beneficiarios, entre otros la SE a partir de 2008 actualiza anualmente las Reglas de Operación de los programas que a continuación se describen.

Cuadro 27. PROGRAMAS DE LA SE SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN

PROGRAMA PRESUPUESTARIO	ÁREA RESPONSABLE
S016 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (CGPRONAFIM) de la SPYME
S017 Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	Coordinación General del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (CGFONAES)
S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología (DGIPAT) de la Subsecretaría de Industria y Comercio (SIC)
S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (CGPRONAFIM) de la SPYME
S151 Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio (DGDEON) de la SPYME
S214 Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	Dirección General de Desarrollo Empresarial y Oportunidades de Negocio (DGDEON) de la SPYME
S220 Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME)

Fuente: Elaboración propia con la publicación del Diario Oficial de la Federación (DOF) del 23 y 24 de diciembre de 2011.

El acceso a la información es inclusivo a toda la actividad gubernamental (no solo al uso de los recursos públicos); de aquí que se derive a las actividades de la Gestión por Resultados, al Presupuesto basado en Resultados y a los informes de las evaluaciones del Sistema de Evaluación del Desempeño en cumplimiento a los objetivos y metas planteados.

Conclusiones

1.- Durante el presente sexenio, la Secretaría de Economía ha estado a cargo de tres diferentes titulares: Eduardo Sojo Aldape de 2006 a 2008, Gerardo Ruiz Mateos de 2008 a 2010 y Bruno de Ferrari García de Alba 2010 a 2012; esta situación ha propiciado la modificación recurrente del Reglamento Interior de la Institución y con ello las facultades de los servidores públicos y atribuciones de unidades responsable.

2.- Como consecuencia de lo anterior el diseño y orientación de los programas presupuestarios a cargo de la SE, se han ajustado de manera frecuente, y por consiguiente la adecuación de su respectiva Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), sobretodo de aquellos programas que presentan indicadores seleccionados en el PEF.

3.- La implantación del Presupuesto basado en Resultados en la Secretaría, ha tenido una respuesta satisfactoria, ya que de acuerdo con datos del ciclo presupuestal 2012, actualmente operan en la secretaría 41 programas presupuestarios con igual número de MIR's y 386 indicadores de resultados; mismos que se reportan periódicamente en el Sistema Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y son la base para la integración de diversos informes entre los que destacan el Informe de la Situación Económica, las Finanzas y Deuda Pública y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

4.- La implantación del PbR se apoya en el Sistema Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) que es un medio electrónico que ha permitido que a través de sus diversos módulos se lleven a cabo las actividades de solicitud y registro de las actividades de programación, presupuestación, ejecución y seguimiento de los programas presupuestarios con acceso a todos los usuarios de la Administración Pública Federal; y que al mismo tiempo es una fuente de consulta, análisis e información para las dependencias globalizadoras como son: la SHCP, SFP y CONEVAL

5.- El diseño de las MIR's e indicadores ha mejorado año con año partir de 2009, debido a la aplicación de los lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento, que anualmente emite la SHCP y a la revisión que realizan con ese mismo objetivo a través del Módulo de PbR-Evaluación del Desempeño del PIPP, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y organismos internacionales como es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

6.-El resultado alcanzado en el periodo de análisis por los 12 indicadores seleccionado en el Presupuesto de Egresos de la Federación la Federación (PEF) para su seguimiento y evaluación es satisfactorio, debido a que 8 muestran un porcentaje de cumplimiento igual o mayor al 100 por ciento y sólo 4 presentan un cumplimiento inferior al cien por ciento.

7.- Los 8 indicadores seleccionados en el PEF 2012 se complementan con 354 indicadores más para un total de 386 indicadores que integran los 41 programas presupuestarios que opera y ejecuta la SE , cuyo porcentaje de avance promedio es mayor del 90.0 por ciento para el primer semestre de este año.

8.-El presupuesto ejercido en el periodo a precios de 2008, ascendió a una cantidad de 64 893 millones de pesos, un 25.0 % más con respecto a la cantidad de 51 890 millones de pesos que originalmente fue autorizadas por la H. Cámara de Diputados y que se tradujo en mayores recursos para la atención principalmente de programas con la modalidad de sujetos a Reglas de Operación.

9.- Con objeto de dar cumplimiento al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en materia de rendición de cuentas y transparencia, la dependencia atendió entre junio de 2010 a septiembre de 2011 un total de 1488 solicitudes de información que presentaron diversos representantes de la sociedad; así como mantener actualizada y a disposición del público la información del Portal de Transparencia.

Recomendaciones

1.-En la medida de lo posible sería conveniente que una vez nombrado el secretario de despacho y funcionarios de primer nivel, se tratará de evitar nombramientos y sustituciones frecuentes, a fin de dar continuidad a la política que en materia economía diseñe el nuevo Gobierno Federal, así como a sus respectivos programas.

2.-Es previsible que con el cambio del Ejecutivo Federal para el periodo 2012-2018, será necesario una revisión y actualización profunda de los programas presupuestarios y sus respectivas Matrices de Indicadores para Resultados que respondan de manera precisa con los objetivos y líneas estratégicas que emanen del Plan Nacional de Desarrollo y el respectivo Programa Sectorial de la SE.

3.-En este mismo sentido es conveniente fortalece y apoyar aquellos programas presupuestarios que se desempeñaron con eficiencia, eficacia y se consideran exitosos en beneficio de la sociedad.

4.-De acuerdo con los resultados históricos alcanzados, en un buen porcentaje de los indicadores resulta conveniente que las áreas ejecutoras de los programas establezcan metas retadoras que permitan evaluar con mayor objetividad el avance y logros.

5.-Organizar cursos de capacitación con el objetivo de que los servidores públicos estén en posibilidad de aplicar con el conocimiento necesario la metodología del Presupuesto por Resultados (PbR) para garantizar una mejor alineación y diseño de las MIR's y sus Indicadores de acuerdo a las directrices establecidas en el PND.

6.-También es necesario fortalecer el Sistema Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda, debido a que es un instrumento de enlaza las actividades de integración programación seguimiento y evaluación del presupuesto entre las Dependencias de la Administración Pública Federal y las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Función Pública, y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

7.-Continuar con la evaluación periódica de los programas a cargo de la Secretaría de Economía, debido a que se considera como un instrumento idóneo para determinar si un programa fue diseñado correctamente y si está logrando los resultados planteados.

8.- Es conveniente realizar con periodicidad encuestas de satisfacción, para conocer la calificación que otorgan los ciudadanos, a trámites y servicios que proporciona la SE.

9.- Debido a la creación reciente de la Unidad de Evaluación del Desempeño en la SHCP, publicada en el DOF el 10 de octubre de 2012, es conveniente que también se instituyan áreas de Evaluación del Desempeño en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que contribuyan en materia de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público y sus resultados.

Bibliografía

- Corlazzoli, Ignacio. *Programa para la implementación de un sistema de Presupuesto basado en Resultados*. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guerreo, Juan P. y Valdés, Yailen. *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*. CIDE.
- Guerreo, Juan P. y Ortega, Mariana. *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*. CIDE.
- Guerreo, Juan P. y Patrón, Fernando. *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México*.
- Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior, Auditoría Superior de la Federación. *Metodología del Marco Lógico: Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)*.
- María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trillo, *¿Qué es el Presupuesto Federal?*, CIDE.
- Secretaría de Economía. *Manual de Organización General de la Secretaría de Economía*.
- SHCP, SFP y CONEVAL. *Guía para la Construcción de la Matriz para Indicadores de Resultados*, varios años.
- SHCP. *Sistema de Evaluación del Desempeño*, 2008.
- Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario. *Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*, Marzo de 2009.

Medios electrónicos

- Sitio web oficial de la Auditoría Superior Federación
- Sitio web oficial de la Cámara de Diputados
- Sitio web oficial de la Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
- Sitio web oficial de la Secretaría de Economía (SE)
- Sitio web oficial de la Secretaría de la Función Pública (SFP)
- Sitio web oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

- Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP), Portal de Aplicación de la Secretaría de Hacienda (PASH)

Informes Consultados

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Programa Anual de Evaluación. Varios años.
- Presidencia der la República, *Informes de Gobierno*. Varios años.
- Presidencia der la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- Secretaría de Economía (SE). *Informe de ejecución de la SE*.
- Secretaría de Economía (SE). *Informe de Labores*. Varios años.
- Secretaría de Economía (SE). *Informe de Rendición de Cuentas de la Secretaría de Economía 2006-2012*. Enero-Junio 2012
- Secretaría de Economía (SE). *Programa Sectorial de Economía 2007-2012*
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Varios años.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Informe de avance de gestión financiera*. Varios años.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Varios años.

Legislación Consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Disposiciones Generales de SED
- Ley de Planeación
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Índice de cuadros y graficas

CUADROS

1	Componentes de la NEP	9
2	Diferencia entre la anterior estructura programática y la NEP	13
3	Relación entre la GpR-PbR-SED	18
4	Etapas de la Metodología del Marco Lógico	20
5	Identificación de la población objetivo	21
6	Construcción del Árbol de Problemas	23
7	Componentes de la Matriz de Indicadores de Resultados	26
8	Filas de la Matriz de Indicadores de Resultados	28
9	Columnas de la Matriz de Indicadores	30
10	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda	35
11	Etapas del ciclo presupuestario	36
12	Dependencias que participan en la elaboración del PEF	38
13	Composición de la Cámara de Diputados	43
14	Secretaría de Economía	56
15	Organigrama de la Secretaría de Economía	57
16	Alineación de los Programas Presupuestarios con Indicador PEF con el PND	62
17	Programas presupuestarios con indicador PEF, 2008-2012	68
18	Cumplimiento promedio de indicadores seleccionados en el PEF 2012	73
19	GpR-PbR-SED	74
20	SED: Seguimiento y evaluación	75
21	Actores relacionados con la evaluación	76
22	Etapas del seguimiento	78
23	Programas presupuestario de la SE integrados en el PAE, 2012	80
24	Portal de la Secretaría de Economía	84
25	Transparencia presupuestaria	85
26	Seguimiento y evaluación de indicadores en el SED	86
27	Programas de la SE sujetos a reglas de operación	87

GRÁFICAS

1	Composición política de la Cámara de Diputados	43
2	Comparativo del presupuesto original vs el ejercido	62
3	Comparativo del presupuesto original vs el ejercido (precios constantes a precios de 2008)	63
4	Programas presupuestarios con indicador seleccionado en el PEF, 2008 -2012	64
5	Número de indicadores por Unidad Responsable, 2012	65
6	Número de indicadores por nivel de objetivo, 2012	65
7	Cumplimiento promedio de metas de los Indicadores PEF 2008-2011	69