



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN  
LA CIUDAD DE MÉXICO.  
ANÁLISIS Y RUTA CRÍTICA PARA SU  
IMPLEMENTACIÓN.**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A :**

**TERESA ANGÉLICA SANTOS PÉREZ**

**DIRECTOR DE TESINA: LIC. GABRIEL BECERRIL PARREÑO**



**CIUDAD UNIVERSITARIA MÉXICO, CDMX.**

**2017**



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*

*Con cariño a mi asesor*

*Gabriel Alejandro Becerril Parreño*

*A mis maestros*

*En especial al Profesor*

*Dr. Manuel Morales Hernández*

*A mis sinodales, por el apoyo y los comentarios brindados a este trabajo*

*Dr. José Manuel Flores Ramos*

*Dr. Ernesto Bravo Benítez*

*Mtro. Héctor Eduardo Díaz Rodríguez*

*Lic. Luis Enrique Rodríguez Díaz*

*A mi escuela*

*Facultad de Economía*

*A mis padres, en especial a ti mami, te quiero con todo mi corazón.*

*Teresa y Alfredo  
(finado)*

*A mis hermanas y mejores amigas. Las adoro con toda el alma.*

*Elizabeth e Ivette*

*A mi sobrina, por iluminar nuestras vidas y darme una razón más para ser mejor cada día.*

*Caeli Isabella*

*A mi compañero de vida, por enseñarme a ver la belleza del mundo y por todos estos años juntos mi amor. Te amo.*

*Roberto*

*A mi cuñado, por cuidar de nuestra familia y ser parte de ella.*

*Christian Alexis*

*A mi suegra, de quien admiro su fuerza e integridad.*

*María de la Luz*

*A mis amigos y a toda la gente que ha creído en mí. Los quiero mucho.*

*Y sobre todo a Dios, por no soltarme nunca de su mano.*

# **PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO. ANÁLISIS Y RUTA CRÍTICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN.**

## **INDICE**

Justificación .....	3
Introducción .....	4
Objetivo General .....	7
Objetivos particulares.....	7
Capítulo 1. ANTECEDENTES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO .....	10
1.1    CONTEXTO SOCIOECONÓMICO .....	10
1.1.1.    Entorno económico internacional .....	10
1.1.2.    Entorno socioeconómico nacional. ....	11
1.1.3.    Reforma política y entorno socioeconómico de la Ciudad de México .....	19
1.2    CONTEXTO FINANCIERO PÚBLICO: El Estado y su intervención en la economía. ....	26
1.2.1.    El sector público y sus principales funciones.....	28
1.2.2.    Las fallas de la intervención del Estado.....	32
1.2.3.    Las Finanzas Públicas .....	33
1.2.4.    ECONOMÍA PÚBLICA: economía del bienestar, elección pública y las finanzas públicas .....	34
Capítulo 2. ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO PÚBLICO .....	37
2.1 EL PRESUPUESTO PÚBLICO .....	37
2.2    EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO .....	38
2.3    CICLO INTEGRAL DEL PRESUPUESTO MODERNO. ....	40
2.4    PROCESO PRESUPUESTARIO EN LA CIUDAD DE MÉXICO. ....	41
2.4.1.    Etapa de Planeación Estratégica.....	42
2.4.2.    Etapa de Programación .....	45
2.4.3.    Proceso de Presupuestación .....	46
2.5    FORMAS DE CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LA ESTRUCTURA DE LA CLAVE PRESUPUESTARIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.....	48
Capítulo 3. GESTIÓN PARA RESULTADOS Y PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.....	50
3.1    ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA RESULTADOS. ....	50
3.2    DEFINICIÓN Y ALCANCES DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS.....	51

3.3	VINCULACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS Y EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.....	54
3.4	GÉNESIS, DESARROLLO Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS. ....	54
3.5	PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS Y EL PRESUPUESTO TRADICIONAL .....	57
3.5.1.	Metodología del Marco Lógico.....	61
3.5.2.	Sistema de Monitoreo .....	67
3.5.3.	Sistema de Evaluación del Desempeño y la asignación de recursos.....	68
Capítulo 4.	IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO .....	71
4.1	NORMATIVIDAD APLICABLE AL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.....	71
4.2	PRIMEROS PASOS DEL DISTRITO FEDERAL EN LA INCORPORACIÓN DEL PBR (2008-2012). ....	78
4.2.1	Evolución de la clave presupuestal: Estructura Programática por Resultados y la integración del Programa Presupuestario.....	78
4.2.2.	Convenio de colaboración: BID-CDMX .....	82
4.2.3.	Antecedentes del Sistema de Monitoreo para Resultados.....	84
4.2.4.	Fortalecimiento Institucional.....	88
4.3	SITUACIÓN ACTUAL: RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO QUE PERMITE CONOCER EL AVANCE ALCANZADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS. ....	90
4.4	PROPUESTA DE RUTA CRÍTICA Y MATRIZ DE ACTIVIDADES PARA CONSOLIDAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO.....	95
CONCLUSIONES	.....	100
REFERENCIAS DE CONSULTA	.....	105

## Justificación

El gobierno tiene como papel esencial representar al Estado y sus funciones básicas son: la representación del Estado frente a los demás Estados, la impartición de justicia y el mantenimiento de la seguridad interna y frente al exterior. En México y en otros países, se ha agregado a esos fines, la función de procurar a todos sus miembros, protección frente al hambre, la ignorancia, la insalubridad y la miseria.

Para cumplir las funciones señaladas, el Estado requiere recursos y tomar decisiones sobre su asignación. Ello involucra consideraciones sobre los impuestos, la deuda pública, el gasto, la producción y los precios públicos, las políticas monetarias y cambiarias, etc. Entraña la definición de criterios y la toma de decisiones sobre la asignación de recursos (en qué, dónde, cuánto y para qué gastar). Responder a estas cuestiones conlleva el empleo de métodos y técnicas diversas, así como de paradigmas que indican cuáles son los elementos a considerar y cómo clasificarlos e incorporarlos para la acción hacia un fin previamente establecido. *“La asignación de recursos públicos es básicamente el puente entre los propósitos de una sociedad y la acción que llevará a su cumplimiento”<sup>1</sup>.*

La asignación de recursos públicos o el gasto público en México representa el 16% en relación al PIB Nacional. Esos recursos deben ser asignados por el Estado a través del Gobierno, ya que de ellos dependen la provisión de bienes y servicios correctores de las fallas del mercado y buena parte del desarrollo de la infraestructura que requiere el crecimiento. La demanda por un sector público eficiente es cada vez mayor, ya que las decisiones gubernamentales sobre la asignación de recursos públicos inciden en las decisiones de los agentes económicos, mejorando o fortalecimiento, empeorando o debilitando la producción y el intercambio<sup>2</sup>.

Considerando la importancia del presupuesto y la forma de presupuestar de un Gobierno, las acciones realizadas por organismos internacionales para promover y financiar la implementación del Presupuesto basado en Resultados, así como mi participación en los trabajos para su implementación en el Gobierno de la Ciudad de México, es que surge mi interés de exponer a fondo en qué consiste el Presupuesto basado en resultados y el enfoque metodológico que propone para mejorar la administración y asignación de recursos públicos, y por último, proponer una guía para consolidar su implementación y puesta en marcha en la Ciudad de México.

---

<sup>1</sup> MORALES Hernández Manuel. “Un Modelo de Asignación de Recursos para Entidades Públicas basado en la Teoría General de los Sistemas”. Tesis para obtener el grado de Doctor en Economía, UNAM. 2004, pág. 9.

<sup>2</sup> *Ídem*.

## Introducción

Hasta la década de los años cincuenta, el gasto público se estudiaba de acuerdo con un principio relativamente sencillo: el nivel de gasto presupuestado dependía de la disponibilidad de recursos existentes y en segundo lugar de las necesidades económicas y sociales. En el diseño de los programas de gasto público era prácticamente desconocido el análisis costo-beneficio, técnica que hoy en día, es una práctica cotidiana de la evaluación ex-ante y que ayuda a determinar cual programa de gasto es económicamente eficiente para llevarse a la práctica. La planeación y la programación eran procesos casi desconocidos, no solo políticamente sino administrativamente, por lo que no era importante considerar que el Estado se podía equivocar al momento de producir los bienes y servicios públicos generando un uso ineficiente de los recursos. Paulatinamente empezó a reconocerse que el gasto tenía implicaciones más allá del manejo de un presupuesto equilibrado y se inició el estudio de sus implicaciones macroeconómicas. Se descubrió que el gasto agregado tiene una influencia decisiva en el crecimiento de la economía y que su efecto acelerador y multiplicador tiene un efecto anticíclico y estabilizador en la misma.

Fue a partir del surgimiento de la economía pública en los años cincuenta, que se abordó el estudio del sector público en un sentido más amplio; es decir, no solo el análisis tradicional de los ingresos y el gasto público, sino que, a través de la política fiscal, el estudio del sector público tomó una nueva orientación que impulsó el desarrollo de aspectos técnicos-instrumentales que reconocen en el gasto público dos funciones sustantivas: la asignación eficiente de recursos y el logro de la equidad social<sup>3</sup>.

En este marco de desarrollo de la política fiscal es que surge el Presupuesto basado en Resultados, cuya implementación y puesta en marcha tiene como objetivo obtener información precisa sobre cuánto gasta el gobierno, en qué lo gasta, para qué lo gasta y, lo más importante, qué se logra con lo que se gasta, para poder conocer el impacto real que tuvo el desempeño del gobierno en pro del bienestar de una población.

Las crecientes necesidades sociales, contribuyen a fortalecer la conciencia sobre la necesidad de una asignación de recursos eficiente, dado no sólo su carácter limitado, sino frente a la responsabilidad ética de atender rezagos en la atención de necesidades básicas en países como el nuestro. El presupuesto de egresos, construido

---

<sup>3</sup> AYALA Espino, José. "Una guía para entender el Estado", Facultad de Economía de la UNAM, Noviembre 1997, pág.6.

con la técnica del irreductible es generalmente insuficiente para la atención de esas necesidades, en su mayoría urgentes, y dada la falta de revisión sistemática del proceso de presupuestación, ha generado partidas de gasto excedidas en algunos casos e insuficientes en muchos otros y, por tanto, no cumple cabalmente con la satisfacción de dichas necesidades<sup>4</sup>.

A través del Presupuesto basado en Resultados (PbR) se busca maximizar el impacto de cada peso gastado por los gobiernos de todos los niveles, obteniendo resultados que se reflejarán en mejores servicios y una mejor calidad de vida para los ciudadanos. El objetivo con su implementación es incentivar a las instituciones públicas a mejorar la calidad del gasto, actuar con mayor transparencia y fortalecer la rendición de cuentas, para conformar una nueva cultura en el ejercicio presupuestal.

El Presupuesto basado en Resultados, es un enfoque reconocido y promovido por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo, y utilizado a nivel mundial en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia<sup>5</sup>, que privilegia ante todo revisar el resultado en la aplicación de los recursos públicos. Busca mejorar la asignación y ejecución del gasto de los recursos que administra el Estado, mediante la evaluación de los beneficios causados a los ciudadanos.

El gobierno mexicano reconoce y establece este sistema oficialmente el 31 de marzo de 2008, definiéndolo como el proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos<sup>6</sup>. Lo anterior con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia. Con la implementación de este modelo se busca romper viejos paradigmas, como la tradición de asignar el presupuesto incrementalmente año con año, sin considerar los resultados obtenidos en las diversas instituciones a nivel Gobierno; utilizar herramientas que permitan a todos los servidores públicos enfocarse en el ejercicio honesto del presupuesto con una orientación clara y directa hacia la obtención de resultados.

---

<sup>4</sup> MORALES Hernández Manuel. "Un Modelo de Asignación de Recursos para Entidades Públicas basado en la Teoría General de los Sistemas". Tesis para obtener el grado de Doctor en Economía, UNAM, 2004, pág. XIV y 9.

<sup>5</sup> ARELLANO Gault, David, *et al.*, "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)", CLAD, 2000, pág. 3. [En línea], Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/>.

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación. SHCP. "Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño", 31/03/2008. [En línea], Disponible en <http://www.dof.gob.mx/>.

En ese mismo año, el Gobierno del entonces, Distrito Federal, emprende un conjunto de acciones como el cambio en la clave presupuestal y la firma de un Convenio de Cooperación Técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo para iniciar los trabajos de implementación del Presupuesto basado en Resultados. En el primer Diagnóstico sobre el avance en la implementación de la iniciativa Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED) en entidades federativas presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en 2012, con información obtenida entre 2009 y 2010 de las 32 entidades federativas, la Ciudad de México ocupó el primer lugar a nivel nacional en el avance de su implementación con 82 por ciento; sin embargo, para los siguientes diagnósticos, el Gobierno de la Ciudad de México ha ido perdiendo terreno en este tema. En el último Diagnóstico publicado por la SHCP en 2017 con información recopilada de 2016, la Ciudad de México ocupa la posición 27 a nivel nacional en el grado de implementación, con un avance del 53.6 por ciento, muy por debajo del promedio nacional (65.35 por ciento)<sup>7</sup>. La Ciudad de México no solo no ha avanzado en la puesta en marcha del PbR, sino que comparativamente con las demás entidades federativas ha experimentado un retroceso.

Es por esto, que surge el interés de plasmar en el presente trabajo mi experiencia laboral como servidora pública de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México, Institución en la que durante 4 años (2009-2012) tuve la oportunidad de colaborar directamente en las acciones emprendidas por el entonces Secretario de Finanzas, Armando López Cárdenas, en la implementación del PbR. Este trabajo me brindó la oportunidad de plasmar en un solo documento lo aprendido en esos años, describir las acciones realizadas en el marco de la implementación y la situación actual de de la misma, para finalizar con la propuesta de una guía detallada a través de la descripción de elementos secuenciales para consolidar su implementación y puesta en marcha.

---

<sup>7</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas", 2010-2017. [En línea], Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>.

## **Objetivo General**

El objetivo general de esta tesina es describir las acciones y procesos realizados por el Gobierno de la Ciudad de México para la implementación del Presupuesto basado en Resultados y a partir de ahí, plantear una propuesta que guíe la acción gubernamental para concretar su implementación y se pueda avanzar hacia una etapa de maduración del sistema.

## **Objetivos particulares**

- Estudiar los antecedentes del proceso presupuestario.
- Describir el ciclo del proceso presupuestario que la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México utiliza para presentar el Presupuesto de Egresos en cada ejercicio fiscal.
- Exponer en qué consiste la Gestión para Resultados y el Presupuesto basado en resultados; así como las herramientas técnicas que incorpora para mejorar la administración y asignación de recursos públicos.
- Presentar los avances en la implementación del Presupuesto basado en Resultados en la Ciudad de México.
- Exponer el marco normativo que da lugar a la obligatoriedad de la implementación del Presupuesto basado en Resultados en México.

Para cumplir con dichos objetivos, el trabajo se articula de la siguiente manera:

En el primer capítulo de esta tesina “Antecedentes del Proceso Presupuestario” inicio con una breve semblanza del panorama económico mundial, la situación socioeconómica nacional, específicamente de la Ciudad de México y abordo el tema de la reforma política que sufrió ésta en 2016. A través de diversas estadísticas del país, es posible visualizar las diferencias relativas de la distribución de la riqueza de los ciudadanos, teniendo un impacto directo en el acceso a las oportunidades que se ofrecen a los mexicanos. El desempleo, el reparto desigual de ingresos y las constantes turbulencias económicas han resultado en una opinión pública cada más hostil. El Estado, a través del presupuesto puede dar mayor prioridad a las políticas de empleo y equidad que

ayuden a revertir esta situación. Concluyo este capítulo exponiendo las funciones no controvertidas del Estado, la organización política y la forma de gobierno del Estado mexicano, así como conceptos importantes relacionados con el sector público y sus funciones, las políticas públicas, la importancia de la asignación eficiente de recursos por parte del Estado, las fallas de su intervención, la política económica y la evolución de las finanzas públicas.

En el segundo capítulo “Análisis del Proceso Presupuestario Público” defino el presupuesto público y como el Estado a través de éste puede favorecer la distribución del ingreso o compensar los efectos de la concentración económica. Detallo brevemente el Sistema Tributario en México como parte integrante del presupuesto público y concluyo con el análisis del ciclo integral del proceso presupuestario, en general, y específicamente para el Gobierno de la Ciudad de México. Hago particular hincapié en el hecho de que no debe separarse el ejercicio del gasto de la presupuestación, ni ésta de la programación, ni aquella de la planeación. Concluyo este apartado con las formas de clasificación del gasto público y la estructura de la clave presupuestaria en la Ciudad de México.

En el tercer capítulo “Gestión para Resultados y Presupuesto basado en Resultados” explico el contexto en el que surge la administración pública para resultados y el Presupuesto basado en Resultados. Expongo los pilares, que de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo integran el Ciclo de Gestión de la Administración Pública y detallo las herramientas técnicas (metodología del marco lógico y el sistema de evaluación del desempeño) que utiliza el Presupuesto basado en Resultados para vincular la planeación, la programación, la presupuestación y la evaluación con la medición de resultados. Así mismo, contrasto las implicaciones de la adopción de un Presupuesto basado en Resultados contra el presupuesto tradicional cuya característica principal radica en su desarticulación con el resto del proceso administrativo público.

En el cuarto capítulo, “Implementación del Presupuesto basado en Resultados en la Ciudad de México” detallo el marco normativo que obliga a la implementación del Presupuesto basado en Resultados a nivel nacional y en la Ciudad de México, así como las acciones llevadas a cabo por el Gobierno de la Ciudad de México de 2009 a 2012 y la situación actual de su implementación. Con base en todo lo antes expuesto, propongo una ruta crítica con su matriz de actividades y actores involucrados para concretar la implementación y pasar a una etapa de maduración del sistema generado.

Por otro lado, en el presente trabajo se hará referencia de manera indistinta entre Gobierno del Distrito Federal y el de la Ciudad de México, dado que la organización política y administraba al día de hoy sigue siendo la misma que desde 1996; esto, hasta la entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México en septiembre de 2018.

Por último, esta investigación no aborda las fallas o vacíos del Presupuesto basado en Resultados dada la extensión del tema y profundidad que requiere, como la comparación con otras teorías y formatos presupuestales como el presupuesto base cero<sup>8</sup> y la técnica de costos unitarios. A lo largo de este trabajo se da por sentado que la implementación del Presupuesto basado en Resultados constituye un paso importante que contribuye a la mejora de la asignación presupuestaria gracias a la incorporación de herramientas de planeación, monitoreo y evaluación, lo que no implica que esta método de presupuestación no sea perfectible en sí o con la combinación de otras técnicas presupuestarias.

---

<sup>8</sup> El Presupuesto base cero es una modalidad de la presupuestación programática que consiste en que cada ejercicio presupuestal debe considerarse como si fuese el año cero, el año de inicio de todos los proyectos, sin aceptar por inercia lo erogado en el año anterior como algo necesario, sino analizando y justificando todos los recursos solicitados como si la tarea fuese totalmente nueva. Esta técnica requiere la previa existencia de costos unitarios y totales de lo que se va a producir en cada organización, con base en esto, la existencia de cada programa es debatida en cada ciclo presupuestal y cada administrador debe justificar el costo de su unidad mediante el análisis de programas alternativos. Dadas las expectativas en la reducción de los ingresos públicos por la caída de los precios del petróleo, en México a través de la SHCP, se propuso elaborar el presupuesto de egresos de la federación de 2016 con la Metodología del presupuesto base Cero, el cual en términos generales consistiría en la evaluación de los programas sociales y dependencias de gobierno para que se redujeran, fusionaran o eliminaran en caso de que presentaran áreas que duplicaran funciones y que no fueran eficientes, esto implicaba una revisión de raíz de la estructura programática para empezar a reducir gastos; sin embargo, Alfredo Elizondo, Coordinador del Programa de Iniciativas Estratégicas de GESOC A.C., en entrevista para el periódico *el Economista*, expuso que todo parece indicar que lo único que se hizo fueron recortes presupuestales sin una reestructura de fondo. ALBARRAN Elizabeth. "Presupuesto Base Cero quedó en el olvido: expertos" *El Economista*, 25 de junio de 2017. [En línea], Disponible <https://www.eleconomista.com.mx/>.

## Capítulo 1. ANTECEDENTES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

### 1.1 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

#### 1.1.1. Entorno económico internacional

Para 2017 y 2018 el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé una ligera recuperación de las economías avanzadas y emergentes, aún cuando en los próximos años la economía mundial se enfrentará a grandes retos: la salida del Reino Unido como miembro de la Unión Europea<sup>9</sup>, la elevada incertidumbre sobre el rumbo de las nuevas políticas en materia de comercio exterior, migración y energía de Estados Unidos de América, las crecientes tensiones geopolíticas en diversas regiones, así como un posible ambiente de mayor proteccionismo en el comercio internacional.

Para 2017, la expansión de la economía mundial se estima aumentará en 3.6 por ciento y 3.7 por ciento en 2018 de acuerdo con el FMI, en contraste con el crecimiento mundial que en 2016 registró la tasa más baja desde la crisis financiera internacional con 3.2 por ciento. El repunte del crecimiento mundial se debe a las revisiones a la alza del crecimiento de Japón, la disminución del riesgo político en Europa<sup>10</sup> y se estima que las economías avanzadas podrían mejorar su crecimiento, de 1.7 por ciento en 2016 a 2.2 por ciento en 2017 como resultado de la reactivación de la economía estadounidense y de Canadá, que pasarían de una expansión de 1.5 por ciento al 2.2 por ciento y de 1.5 por ciento a 3.0 por ciento, respectivamente. Por otro lado, se estima que las economías emergentes y en desarrollo mejorarán su tasa de expansión de 4.3 por ciento a un 4.6 por ciento para 2017. La actividad de Brasil repuntaría de una caída de 3.6 por ciento a un incremento de 0.7 por ciento<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> El 29 de marzo de 2017 el Reino Unido inició formalmente el proceso para abandonar la Unión Europea, proceso que se estima tomará dos años.

<sup>10</sup> Los inversores temían que las elecciones en Holanda, Francia o Alemania pudieran acabar con una victoria de un partido anti-euro, lo que ponía en duda hasta la propia supervivencia de la moneda única. No obstante, los tres países, rechazaron los candidatos populistas.

<sup>11</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), "Perspectivas de la Economía Mundial", Octubre 2017. [En línea], Disponible en <http://www.imf.org/>, [Consultado el 17 de noviembre de 2017].

**Cuadro 1. Panorama de las proyecciones de perspectivas de la economía mundial. Octubre 2017**

Región/país	Estimaciones		Proyecciones	
	2015	2016	2017	2018
Producto Mundial	3.4	3.2	3.6	3.7
Economías Avanzadas	2.1	1.7	2.2	2.0
Estados Unidos	2.6	1.5	2.2	2.3
Japón	1.1	1.0	1.5	0.7
Zona Euro	2.0	1.8	2.1	1.9
Alemania	1.5	1.9	2.0	1.8
Francia	1.1	1.2	1.6	1.8
Reino Unido	2.2	1.8	1.7	1.5
Italia	0.8	0.9	1.5	1.1
Canadá	0.9	1.5	3.0	2.1
Economías Emergentes y en desarrollo	4.3	4.3	4.6	4.9
Rusia	-2.8	-0.2	1.8	1.6
Brasil	-3.8	-3.6	0.7	1.5
México	2.6	2.3	2.1	1.9
China	6.9	6.7	6.8	6.5
India	8.0	7.1	6.7	7.4

Fuente: Estimaciones al tercer trimestre de 2017, FMI, World Economic Outlook, octubre 2017.

Sin embargo, el mismo FMI comenta que aunque los pronósticos de crecimiento mundial en el corto plazo parecen estables, a mediano plazo podrían inclinarse a la baja:

*“Del lado negativo, las elevadas valuaciones de mercado y el hecho de que la volatilidad se encuentre a niveles muy bajos dentro de un entorno de marcada incertidumbre en cuanto a las políticas incrementan las probabilidades de una corrección de los mercados, lo cual podría empañar el crecimiento y la confianza”<sup>12</sup>.*

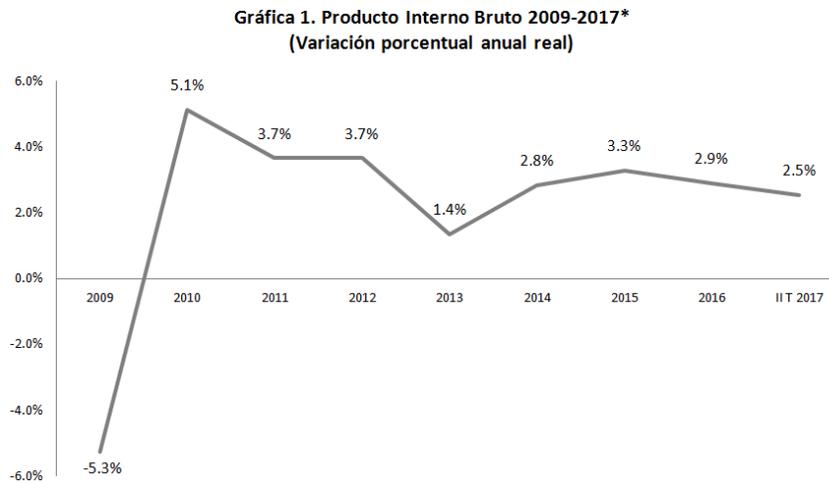
### 1.1.2. Entorno socioeconómico nacional.

Durante los últimos tres años se han mantenido estables las tasas de crecimiento en México a pesar de un entorno internacional complicado. El PIB de México creció 2.3 por ciento en 2014, 2.7 por ciento en 2015 y 2.3 por ciento en 2016, de acuerdo a los pronósticos del FMI, la economía mexicana podría registrar un crecimiento

<sup>12</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), “Perspectivas de la Economía Mundial, actualización de las proyecciones, julio de 2017. La recuperación se está afianzando”. [En línea], Disponible en <http://www.imf.org/>, [Consultado el 4 de Octubre de 2017].

de 2.1 por ciento para 2017. Esta trayectoria, si bien moderada, contrasta con las recesiones observadas por otras economías emergentes como Rusia y Brasil.

A lo largo de 2017, la economía mexicana ha mantenido el crecimiento observado durante los últimos tres años acumulando un crecimiento de 2.3 por ciento al segundo trimestre.



Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.  
\*Valores al segundo trimestre de 2017

Si bien persiste incertidumbre sobre el futuro de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, de acuerdo al último informe trimestral de Banxico la información más reciente sugiere que ha disminuido la probabilidad de que se materialicen los escenarios que podrían afectar en mayor medida al crecimiento<sup>13</sup>. En consecuencia, el Banco de México, ajustó el intervalo de pronóstico de crecimiento del PIB de México para 2017 de entre 1.5 y 2.5 por ciento a uno de entre 2.0 y 2.5 por ciento y para 2018 se revisa al alza de entre 1.7 y 2.7 por ciento a uno de entre 2.0 y 3.0 por ciento<sup>14</sup>.

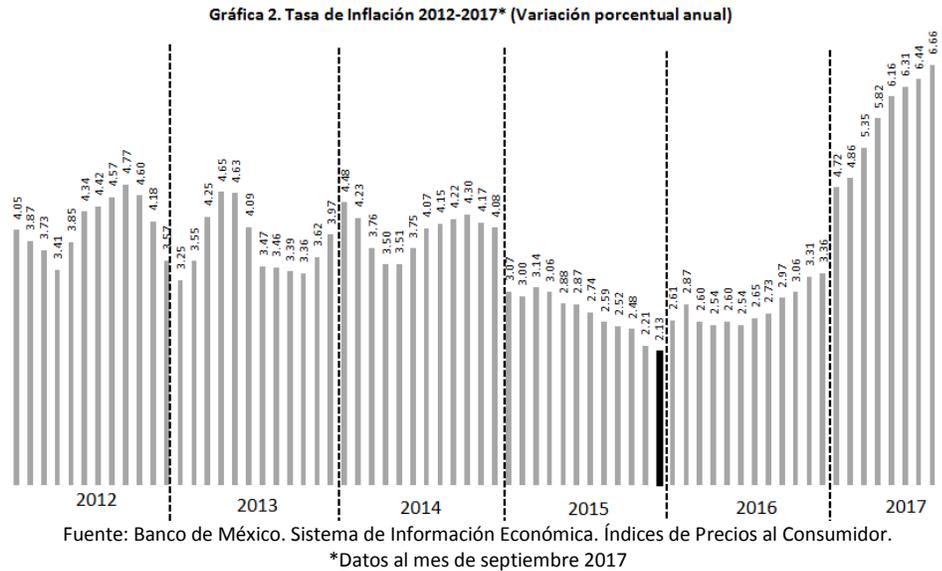
Desde diciembre de 2015, el Banco de México ha realizado incrementos en la Tasa de Interés Interbancaria a un día, que acumulan 400 puntos base, llevando dicha tasa de referencia del 3.0 al 7.0 por ciento. Con esto se busca generar las condiciones para que la inflación regrese al objetivo de 3.0 por ciento, dado que en los últimos

---

<sup>13</sup> Dichos escenarios en términos generales consisten en: aumento en el proteccionismo de Estados Unidos (incremento de los aranceles para productos manufacturados en México por compañías estadounidenses), un menor crecimiento al esperado para dicho país en particular en la producción industrial y el cambio en la relación comercial de Estados Unidos con su posible salida del TLCAN o su abandono de la OMC.

<sup>14</sup> BANXICO. "Informe trimestral, abril-junio 2017". [En línea], Disponible en <http://www.banxico.org.mx/>, [Consultado el 20 de Octubre de 2017].

meses la inflación ha acelerado su crecimiento hasta alcanzar niveles del 6.6 por ciento, después de haber registrado su mínimo histórico a finales de 2015 (2.13 por ciento).



Estos aumentos en la inflación principalmente derivan de:

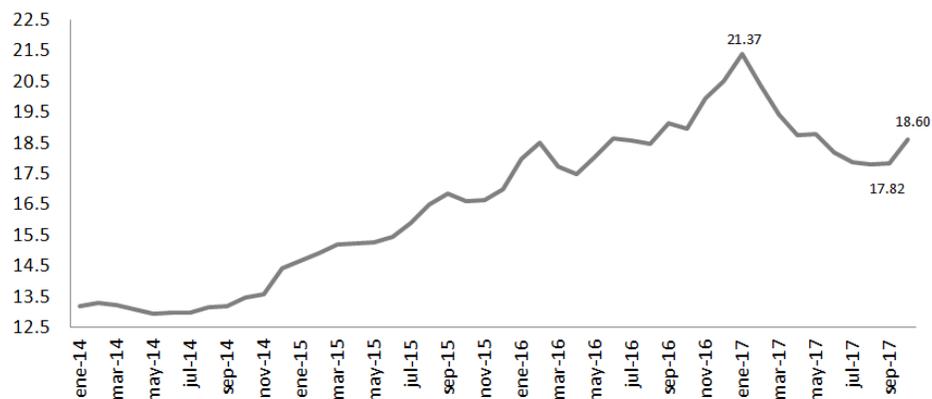
- La depreciación que ha acumulado el peso desde finales de 2014 derivado de la caída en los precios del petróleo y a finales del año pasado por las preferencias electorales en Estados Unidos.
- El aumento de la inflación en su componente no subyacente (11.3 por ciento, septiembre 2017) derivado del proceso de liberalización de los precios de algunos energéticos como la gasolina y el gas LP y el aumento de algunos productos agropecuarios por la afectación en la cadena productiva.
- El incremento del salario de principios de enero de 2017 (9.6 por ciento).

Con estos ajustes en las tasas de interés, Banxico estima que la inflación general anual continúe ubicándose por encima del 6.0 por ciento en los próximos meses y que a finales de año retome una tendencia a la baja, conduciendo a la convergencia del objetivo de 3.0 por ciento<sup>15</sup> alrededor del tercer trimestre de 2018.

<sup>15</sup> Desde 2001 el Banco de México adoptó un esquema de objetivos de inflación como marco para la conducción de la política monetaria. El Banco de México ha definido como objetivo permanente alcanzar una inflación anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de 3 por ciento, con un intervalo de variación de +/- 1%.

*“Considerando lo anterior y que los ajustes en la postura monetaria tienen un efecto rezagado sobre la inflación general, las acciones de política monetaria que se han implementado también han comenzado a reflejarse en diversos indicadores y rubros de la inflación que recientemente han mostrado una disminución en su tasa de crecimiento. Es de subrayarse la significativa apreciación que ha presentado la moneda nacional frente al dólar en los últimos meses”<sup>16</sup>.*

**Gráfica 3. Cotización promedio mensual. Tipo de cambio Fix 2014-2017\*  
(pesos por dólar)**



Fuente. Banco de México/\*Datos a octubre 2017

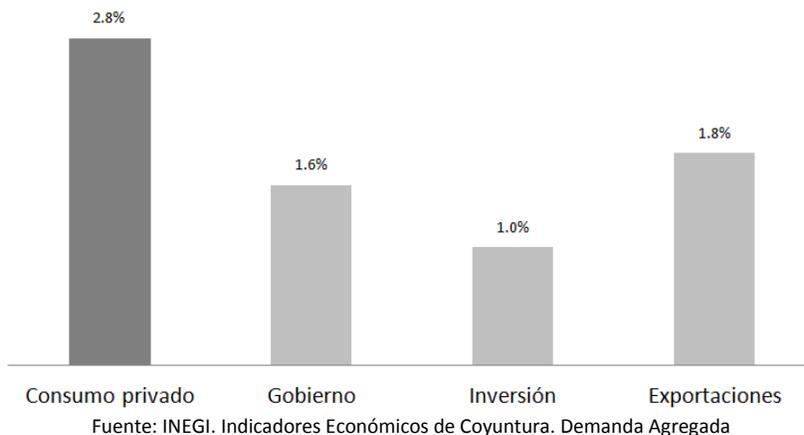
Es de resaltar que el incremento en las tasas de interés puede tener afectaciones directas en el consumo privado, pilar principal de la economía en el último año. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del 2.3 por ciento que creció la economía en 2016, el 67 por ciento en promedio, fue aportado por el gasto realizado por los hogares, en bienes y servicios de consumo.

El consumo privado creció 2.8 por ciento en 2016 y es el principal componente de contribución al crecimiento con una expansión por encima del total de la economía (2.3 por ciento). Analistas consideran que esto se debió a que el año pasado hubo condiciones favorables para el consumidor, como un menor nivel de inflación, el crecimiento del crédito al sector privado, niveles récord de remesas y una creación relativamente sostenida del mercado laboral<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> BANXICO. “Informe trimestral, abril-junio 2017”. [En línea], Disponible en <http://www.banxico.org.mx/>, [Consultado el 20 de Octubre de 2017].

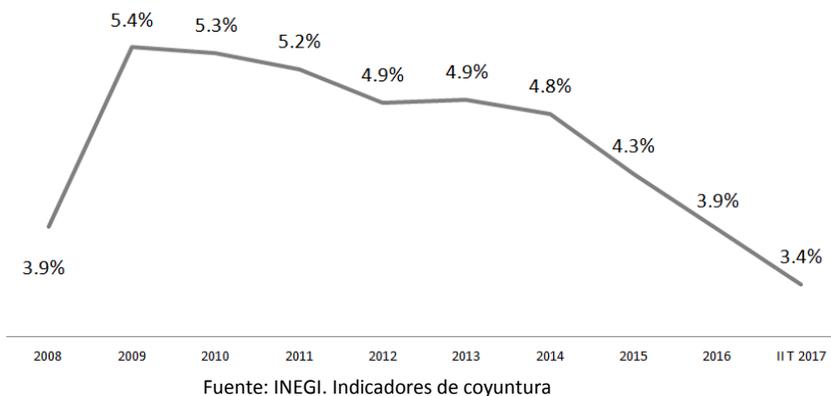
<sup>17</sup> MARTÍNEZ Tamara. “Consumo de hogares es el motor de la economía” *El Financiero*, 23 de marzo de 2017. [En línea], Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/>

**Gráfica 4. Demanda Agregada 2016.  
Tasa de Crecimiento Promedio Anual**



La tasa de desempleo en México se ubicó en 3.9% en 2016, alcanzando el mismo nivel con el que cerró 2008, antes de la crisis financiera y económica global, esta evolución favorable también ha ayudado a que el consumo interno se fortalezca.

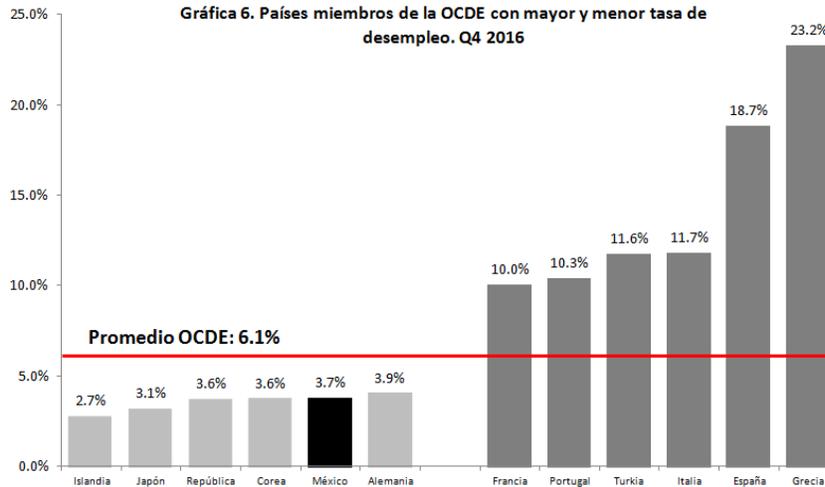
**Gráfica 5. Tasa de desocupación abierta 2008-2017  
(Porcentaje de la PEA)**



La tasa de desempleo en México se ha mantenido como la cuarta más baja de los 35 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE<sup>18</sup>) y por debajo del promedio (6.1%).

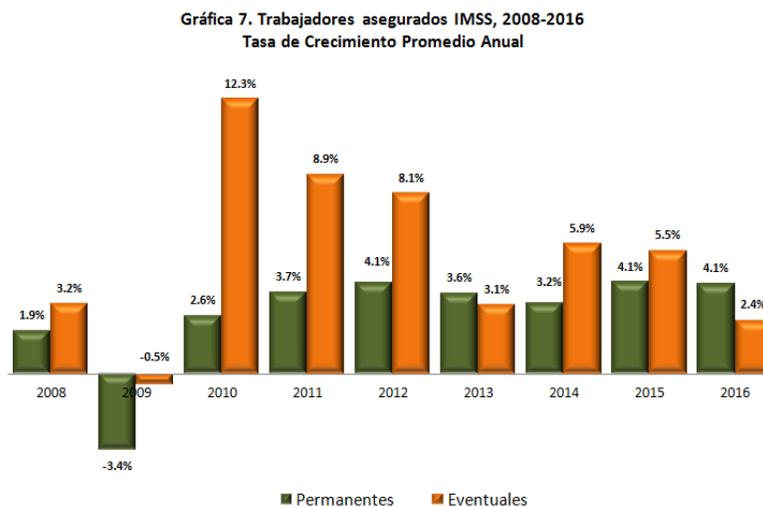
<sup>18</sup> La Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC por sus siglas en inglés) fue creada tras la Segunda Guerra Mundial con el fin de administrar la ayuda que Estados Unidos y Canadá destinaron para la reconstrucción de Europa. En 1961, la OEEC se convirtió en la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Su sede central se encuentra en la ciudad de París (Francia). En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y colaborar a su desarrollo y al de los países no miembros.

En general, la crisis económica ha afectado las tasas de desempleo a nivel mundial, pero en particular, ha golpeado fuertemente a países pertenecientes a la unión europea.



Fuente: OECD Data. Unemployment rate total, % of labour force, Q4 2016

De acuerdo a cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) al cierre de 2016 el número de trabajadores asegurados es de 18.6 millones de personas, de los cuales el 86 por ciento son trabajadores permanentes y el resto eventuales. El crecimiento de los trabajadores permanentes ha mantenido tasas de crecimiento constantes en los últimos cinco años (alrededor del 4 por ciento), mientras que los clasificados como eventuales, en 2016, reportaron su tasa de crecimiento más baja desde 2009 (2.4 por ciento).



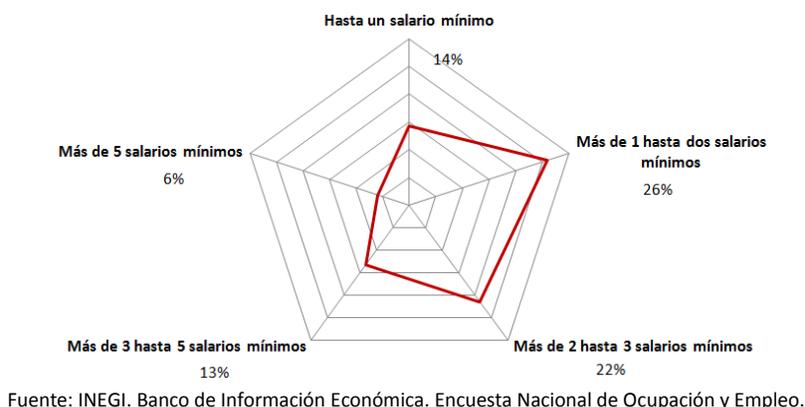
Fuente: INEGI. Banco de Información Económica. Ocupación, empleo y remuneraciones

A partir de la segunda mitad de la década de los años 70 da inicio una nueva etapa en la demografía del país con la instrumentación de varias medidas con las que se logró contener el acelerado crecimiento de la población. En 1974 se reformó el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se promulgó la Ley General de Población y se creó el Consejo Nacional de Población como el organismo encargado de implementar la política de población del país y darle seguimiento. Uno de los efectos más importantes del cambio demográfico es la notable modificación de la estructura por edad, que se traduce en un gradual proceso de envejecimiento de la población. En los últimos veinte años, los menores de 15 años de edad aumentaron 4.4 por ciento (31.1 a 32.5 millones), las personas del grupo de 15-64 años se incrementaron en 54.6 por ciento (46.2 a 71.4 millones) y los mayores de 65 años en 105.5 por ciento (3.3 a 6.9 millones)<sup>19</sup>.

La población mexicana continúa siendo predominantemente joven; sin embargo, tanto la disminución de la mortalidad como el descenso de la fecundidad han propiciado su envejecimiento paulatino. La edad media en el año 2015 fue de 27 años, cuando en el año 2000 este indicador era de 22 y en 1995 de 21 años<sup>20</sup>.

De acuerdo a la encuesta nacional de ocupación y empleo 2016, solo el 6 por ciento de la población ocupada percibe ingresos superiores a los 5 salarios mínimos, mientras que el 62 por ciento percibe menos de 3 salarios mínimos.

Gráfica 8. Porcentaje de población ocupada por nivel de ingresos 2016

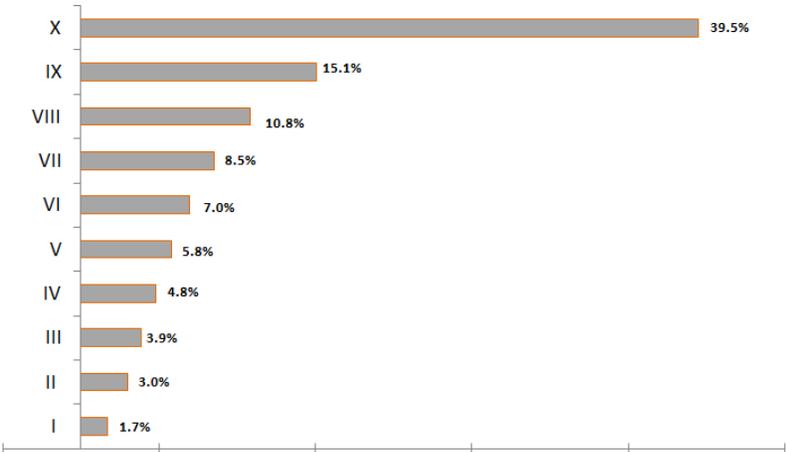


<sup>19</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Población total por Entidad federativa y Grupo quinquenal de edad según Sexo, 1990 a 2010". [En línea], Disponible en <http://www.inegi.org.mx/>.

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Principales resultados del Censo de Población y vivienda 2010". [En línea], Disponible en <http://www.inegi.org.mx/>.

En 2016, el 10 por ciento de los hogares más pobres tuvieron una participación del 1.4 por ciento sobre el ingreso nacional, mientras que el 10 por ciento de los hogares más ricos concentró el 39.5 por ciento del ingreso. Así mismo, los tres deciles más altos concentran el 65.3 por ciento de la riqueza del país, mientras que los tres más bajos solo el 8.6 por ciento.

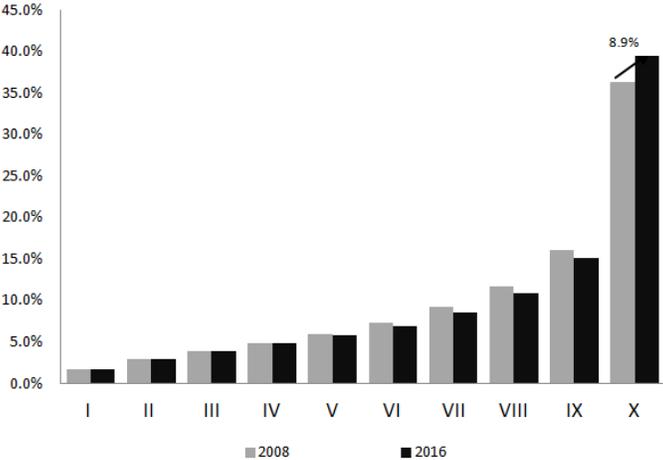
**Gráfica 9. Porcentaje de participación del ingreso total por deciles de hogares**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016.

Si bien existe una disminución en la participación del ingreso en los deciles V al IX de 2008 a 2016, esta disminución en la participación no se distribuye en los deciles más bajos, sino se traslada al decil más alto, aumentando su participación en casi un 9% en los últimos 8 años.

**Gráfica 10. Porcentaje de participación del ingreso por deciles 2008 vs 2016**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016

### 1.1.3. Reforma política y entorno socioeconómico de la Ciudad de México

#### *Reforma Política*

La Ciudad de México, capital política de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, es una de las ciudades con mayor población a nivel mundial, con 8.9 millones de habitantes. Es el segundo estado más poblado a nivel nacional, después del Estado de México. Su población representa el 7.8 por ciento de la población nacional, de la cual 99.5 por ciento es urbana y 0.5 por ciento es rural, y está distribuida en dieciséis demarcaciones territoriales, denominadas delegaciones.

El territorio de la Ciudad de México no supera los 1,500 km<sup>2</sup>, el equivalente a menos del 1% del territorio nacional, lo que la posiciona como la entidad federativa más pequeña del país, territorialmente hablando.

La Ciudad de México está reconocida como entidad integrante de la Federación, sin embargo su condición de capital ha generado circunstancias políticas y económicas que han llevado al establecimiento de disposiciones especiales. Antes de 1996 el presidente nombraba al regente o jefe de gobierno. Después de ese año se estableció la elección por voto universal, libre, directo y secreto del Jefe de Gobierno y de los titulares de las demarcaciones territoriales o delegaciones, ello bajo un régimen especial de gobierno concurrente en el que el gobierno local, al mismo tiempo, estaba a cargo de los poderes Federales y de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial locales.

El 16 de diciembre de 2015, el Senado de la República, con 74 votos a favor, 20 en contra y una abstención, aprobó los cambios enviados por la Cámara de Diputados a la minuta de la reforma política del Distrito Federal, con lo cual, la capital del país se conocería únicamente como Ciudad de México (CDMX), sería una entidad federativa más y contaría con su propia Constitución<sup>21</sup>. El 20 de enero del 2016, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró la constitucionalidad de la reforma política, previa aprobación de los congresos locales, y fue promulgada en el Diario Oficial por el Presidente de la República el 29 de enero del mismo año.

---

<sup>21</sup> MORALES, Alberto y ARVIZU, Juan. "Ahora sí, nace la Ciudad de México". *EL UNIVERSAL* 18 de diciembre de 2015. [En línea], Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx>. [Consultado el 20 de Octubre de 2017].

La reforma política del Distrito Federal implica la modificación de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que la Ciudad de México tenga atribuciones casi como las tienen los estados de la República, manteniendo su carácter de capital y sede de los poderes de la unión (Art. 40 CPEUM<sup>22</sup>).

El cambio fundamental de la reforma política concede a la Ciudad de México igualdad en autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa como las demás Entidades:

- Las delegaciones se transformaran en alcaldías y se integraran por un alcalde y un consejo electos por votación universal. Tendrán autonomía presupuestal en los términos que lo establezca la constitución local y sus propios cuerpos policiacos al igual que las alcaldías de los estados.
- El Jefe de Gobierno nombrará al Procurador de Justicia y al Jefe de la Policía, que con anterioridad tenían que pasar por la aprobación del Presidente de la República.
- La Asamblea Legislativa ahora será un Congreso Local con la facultad de aprobar o rechazar reformas constitucionales.

Se mantiene la figura de Jefe de Gobierno y el esquema de deuda pública, siendo el titular del Ejecutivo Federal quien informe al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos de la deuda pública<sup>23</sup>, además se mantiene el financiamiento a la educación y servicios de salud, esto no pasa en otros estados.

El 31 de enero de 2017 se expidió la primera Constitución de la Ciudad de México y el 5 de febrero del mismo año fue promulgada por el actual Jefe de Gobierno. La Constitución de acuerdo a su artículo primero transitorio entrará en vigor a partir del 17 de septiembre de 2018.

Dado que el proceso de reforma política concluirá hasta septiembre de 2018 con la entrada en vigor de la constitución local, la presente investigación se ubica en la organización y sistema político vigente en la Ciudad de México. Entre las limitaciones constitucionales y estatutarias que definen a la Ciudad de México hasta la conclusión de la Reforma Política, son las siguientes:

---

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados [En línea], Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/>.

<sup>23</sup> DOMÍNGUEZ Alejandro. "¿Qué es la reforma política del Distrito Federal?", *MILENIO* 28 de abril de 2015. [En línea], Disponible en <http://www.milenio.com/>.

- El Congreso de la Unión tiene la facultad de realizar cualquier reforma a la organización del Gobierno del Distrito Federal sin intervención de la Asamblea local. Ésta solo tiene algunas funciones limitadas como órgano legislativo, entre las que se encuentran el aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal (D.F.).
- El Distrito Federal no contaba con una Constitución Política Local, en lugar de ésta existe el Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión. Una reforma al Estatuto de Gobierno requiere de la aprobación de la mayoría de las dos cámaras federales.
- El órgano Legislativo federal aprueba los términos de la deuda pública de la administración del Distrito Federal (esta característica se mantiene).
- Aunque la elección del jefe de Gobierno es directa existe una responsabilidad "compartida" con el Ejecutivo Federal respecto a los nombramientos y remoción del Procurador de Justicia.
- El Congreso de la Unión tiene la atribución de remover de su cargo al Jefe de Gobierno por causas graves que afecten las relaciones de los poderes de la Unión y en este caso, el Ejecutivo Federal propone al Senado a quien deba sustituirlo.
- El Distrito Federal se divide en 16 delegaciones, la cuales no son equivalentes a los municipios, ya que no tienen capacidad legislativa, ni autonomía administrativa.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal actualmente es el documento que rige la organización política y administrativa de la Ciudad de México, en éste se plantean las atribuciones del Jefe de Gobierno, entre las que se encuentran las siguientes:

- Presentar a la Asamblea Legislativa a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes. El Secretario encargado de las finanzas comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año siguiente;
- Formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México.

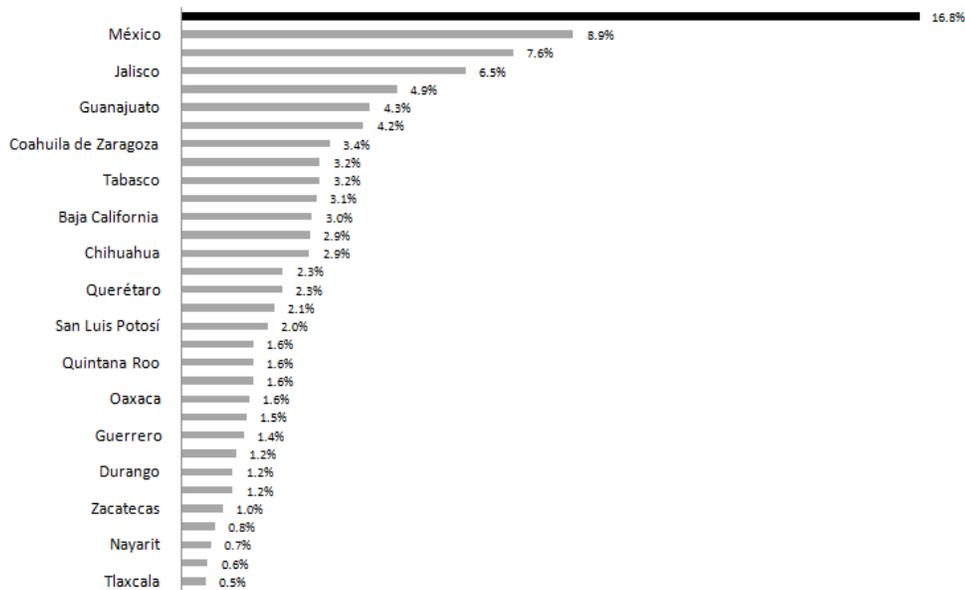
La Asamblea Legislativa cuenta con las siguientes atribuciones en materia de presupuesto y gasto público:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.
- Formular observaciones al programa general de desarrollo que le remita el Jefe de Gobierno para su examen y opinión.

*Entorno Socioeconómico*

De acuerdo al último dato publicado por el INEGI, en 2015 la Ciudad de México participó con el 16.8% del PIB nacional. El tamaño de su PIB, al representar casi el 17 por ciento de la actividad económica nacional, lo coloca como la entidad federativa con mayor peso a nivel nacional, seguida por el Estado de México con una participación solo del 8.9 por ciento.

**Gráfica 11. Producto Interno Estatal 2015  
(Participación porcentual respecto al total)**

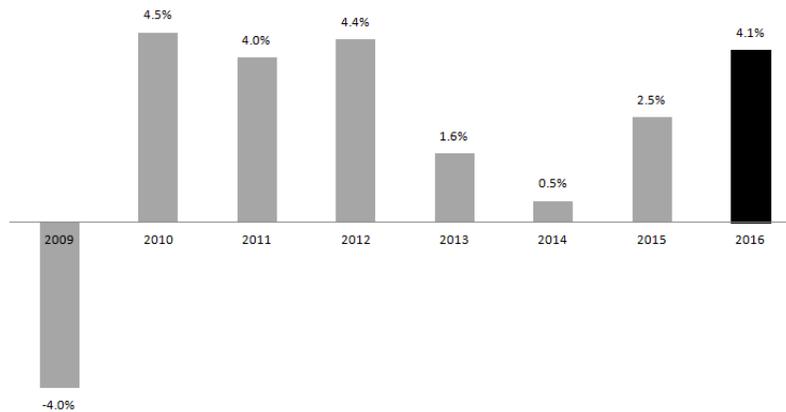


Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales

El Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE), que ofrece un panorama de coyuntura de corto plazo respecto de la evolución del PIB en las entidades federativas, arrojó que la actividad económica de la

Ciudad de México creció en 4.1 por ciento en 2016 comparado con 2.5 por ciento en 2015, la mayor tasa registrada desde el último cuarto de 2012.

**Gráfica 12. Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE)  
(Variación porcentual anual)**

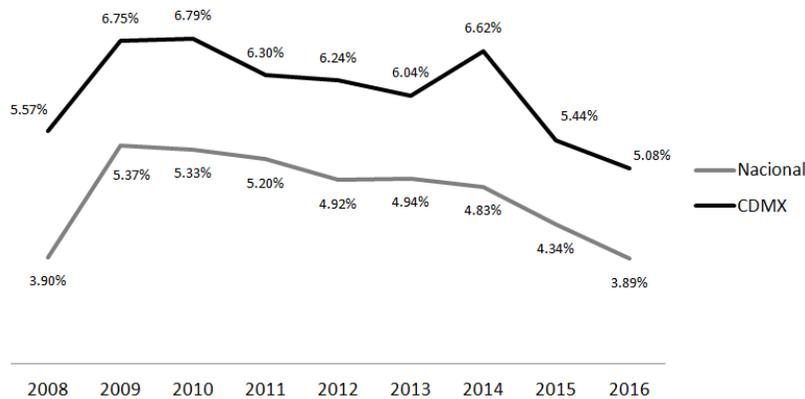


Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales

Por otro lado, la tasa de crecimiento observada en la Ciudad de México en el primer trimestre del año (4.6 por ciento) fue sustancialmente superior a lo observado a nivel nacional (2.8 por ciento) manteniéndose como el principal polo de desarrollo del país y como la entidad que más aporta al crecimiento nacional.

La tasa de desempleo en la Ciudad de México se ubicó en 4.12 por ciento en 2016, 30 por ciento más que el promedio nacional.

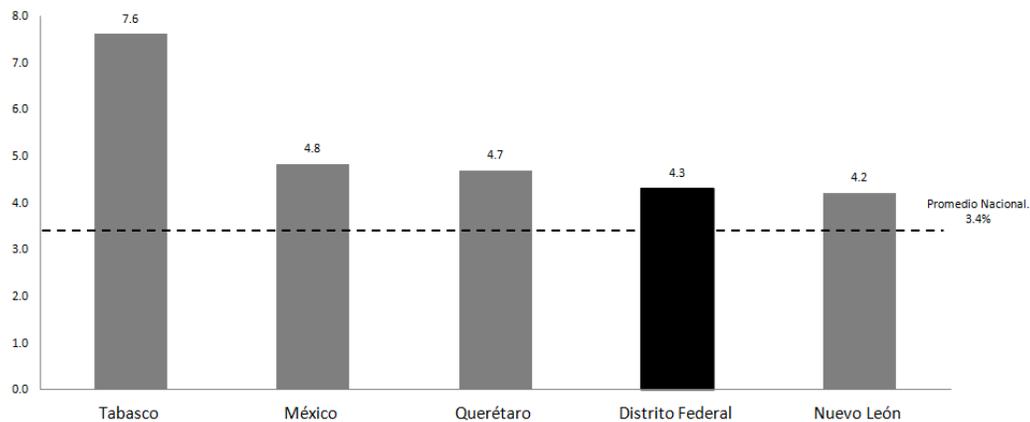
**Gráfica 13. Tasa de desempleo.  
Nacional vs CDMX 2008-2016**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

Aunque la tasa de desempleo de la Ciudad de México alcanzó los mismos niveles de antes de la crisis desde 2015 (un año antes que a nivel nacional), en 2016 es la cuarta entidad con mayor desempleo.

Gráfica 14. Top 5, Entidades con mayor desempleo en México. 2016



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

De acuerdo a las cifras al cierre de 2016 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el número de trabajadores asegurados por la Ciudad de México representa el 17.7 por ciento del total, siendo la entidad federativa con mayor participación en el número de asegurados a nivel nacional, por lo que, aunque la participación en la generación de empleos por la Ciudad de México es significativamente mayor que el resto de los estados, no crece a la velocidad en la que crece la demanda de empleos.

El envejecimiento de la población de la Ciudad de México es mayor que el promedio nacional, ya que para 2015 el promedio de edad fue de 33 años (27 años a nivel nacional), mientras que en 1995 y 2005 fue de 25 y 29 años, respectivamente, por otro lado, en los últimos 20 años, los menores de 15 años han disminuido en un 22.8%, las personas de 15-64 años crecieron solo un 13.7% y los mayores de 65 años aumentaron en un 74.2%.

Todos estos cambios en la estructura social por edades influyen en el tipo de demandas sociales y el tipo de problemas que la CDMX tiene que atender. Las tendencias de la distribución por edad provocan cambios en el perfil de la demanda en educación, servicios de salud, vivienda, empleo y seguridad social. Un ejemplo es la disminución en la demanda de los servicios educativos de preescolar y primaria. Por otro lado, aumentan los

requerimientos de atención de una población que se incorpora a la tercera edad y se mantiene la presión de la población que demanda empleo.

A pesar de la relevancia del tema, aún son insuficientes los estudios y análisis que asumen a las cuestiones demográficas como un eje de articulación; más aún, la planeación del ejercicio gubernamental así como el diseño de las políticas y programas sociales carecen en su gran mayoría de adecuados diagnósticos demográficos, con lo que la adecuada identificación de la población objetivo, el establecimiento de criterios de focalización, así como la determinación de su pertinencia, resultan sumamente limitados.

Adicional a lo anterior, por su condición de capital política del país, el gobierno de la Ciudad de México eroga gastos extraordinarios conocidos como costo de capitalidad, debido a que se genera una demanda de bienes y servicios públicos superior a los provistos para sus habitantes, de los que no sólo se benefician sus residentes, sino también la población flotante<sup>24</sup>. Además de contar con cerca de 9 millones de habitantes, la población que diariamente ingresa a la Ciudad de México para estudiar o trabajar provenientes del Estado de México, Hidalgo y Morelos asciende a un millón 720 mil personas, casi el 20% adicional de su población total, de acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

Todos estos aspectos, hacen necesario que el gobierno a nivel federal y en particular el de la Ciudad de México tenga la capacidad de implementar las políticas públicas que ayuden a mejorar el nivel de vida de los habitantes y ofrecer mejores servicios a la población que la visita diariamente.

---

<sup>24</sup> La población que utiliza un territorio, pero cuyo lugar de residencia habitual es otro. La población flotante, sumada a la población residente efectiva, permite determinar la "carga de población" que realmente soporta cada territorio. Definición de GARROCHO Rangel Carlos, "Población Flotante, Población en Movimiento: Conceptos Clave y Métodos de Análisis Exitosos", SEGOB, 2011. Pág. 27.

## 1.2 CONTEXTO FINANCIERO PÚBLICO: El Estado y su intervención en la economía.

El Estado es el conjunto de instituciones y organizaciones sociales, económicas y políticas que se han creado históricamente para regular y normar la vida de los individuos, familias, empresas nacionales o extranjeras, que residen en las fronteras de un territorio reconocido como país. El Estado a través del Gobierno puede utilizar varios instrumentos para influir en la actividad económica con el fin de alcanzar determinados objetivos de bienestar y crecimiento. Juntos Estado y Mercado existen en las sociedades modernas como mecanismos de asignación y distribución de los recursos con los que cuenta una sociedad. A pesar de que en la actualidad prevalece la idea de la economía de mercado, en la mayoría de las economías existe un importante sector público que participa, en diferentes grados, en todas las esferas de la actividad económica. Dado que no existe en nuestra realidad un mercado competitivo absolutamente puro y perfecto que se comporte de forma ideal para todos, el desarrollo de un país no solo depende de las transacciones económicas realizadas en el mercado por el sector privado, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y las normas, de la educación, del bienestar social y de la infraestructura que es proporcionada por el Estado<sup>25</sup>.

En general se admite que el Estado debe<sup>26</sup>:

- Regular el marco de acción en que las empresas puedan ser competitivas entre sí.
- Establecer la estructura legal que proteja y de certeza a los acuerdos e intercambios contractuales para el funcionamiento del mercado.
- Las características de producción o consumo de algunos bienes son tales que no pueden ser provistos por el mercado y requieren la corrección pública, sea por la vía de la provisión presupuestaria, del subsidio o de la penalización impositiva.
- La redistribución de la renta y de la riqueza resultante del sistema de mercado y de la transmisión de los derechos de propiedad por herencia, a través de la política social.
- El sistema de mercado, especialmente en una economía de alto desarrollo financiero, no implica necesariamente un alto nivel de empleo, una estabilidad en el nivel de precios ni una tasa de crecimiento económico socialmente deseada. Es necesaria la intervención pública con el fin de asegurar el cumplimiento de estos objetivos.

---

<sup>25</sup> VARGAS, Sánchez Gustavo, "Introducción a la Teoría Económica, un enfoque latinoamericano". Pearson. Pág. 24-1 y 24-2.

<sup>26</sup> MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE Peggy, "Hacienda Pública. Teórica y Aplicada". McGraw-Hill. Pág. 6.

El régimen político y la forma de gobierno del Estado Mexicano se encuentran en su Constitución. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) mandata al Estado a dirigir el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable bajo un régimen soberano y democrático<sup>27</sup>, para esto, el Estado debe fomentar la competitividad creando las condiciones necesarias para generar crecimiento económico, promoviendo la inversión, la generación de empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza (CPEUM: Art. 25). Así mismo, el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, en donde a través de mecanismos de participación, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (CPEUM: Art. 26).

Por otro lado, la Constitución establece un sistema económico mixto, es decir, prevé una economía de mercado (libre competencia y concurrencia) con intervenciones del Estado (planificación central) para prevenir, investigar y combatir las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. (CPEUM: Art. 28).

En resumen, al Estado Mexicano se le asignan las siguientes funciones<sup>28</sup>:

- Asignación eficiente de los recursos, en lo que se refiere a la provisión de bienes públicos y corrección de externalidades, lo que incluye la planeación, coordinación y orientación de la actividad económica.
- Coordinación macroeconómica, en el marco de una economía de mercado, para mantener los niveles más altos de empleo en condiciones de relativa estabilidad y crecimiento económico.
- Regulación económica, mediante leyes e instituciones.
- Distribución del ingreso y la riqueza, para alcanzar la justicia social.

De la Constitución se desprenden un conjunto de leyes reglamentarias y un orden normativo secundario que dan lugar a un régimen de responsabilidades para el sector público mexicano.

---

<sup>27</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3° y 40. [En línea], Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/>.

<sup>28</sup> AYALA Espino, José. “Una guía para entender el Estado”, Facultad de Economía de la UNAM, Noviembre 1997, pág. 27.

### 1.2.1. El sector público y sus principales funciones.

El sector público es la autoridad formal para la toma de decisiones en relación a una parte relevante de recursos económicos de una sociedad y que son de apropiación pública. El sector público comprende distintas áreas de la economía<sup>29</sup>:

- Actividades estratégicas: Corresponde a las funciones mínimas del Estado como el mantenimiento de la ley, el orden, la seguridad nacional y la defensa.
- Actividades exclusivas: Incluyen la prestación de servicios que sólo el gobierno puede realizar como el cobro de impuestos, la seguridad pública, regulación y educación básica.
- Actividades competitivas: En las que el sector público compite con el sector privado, hospitales, educación media y superior, investigación, entre otras.
- Actividades de mercado: En las cuales el gobierno busca la obtención de beneficios, rentabilidad y la competencia del mismo.

El sector público incluye a todos los departamentos, agencias del gobierno, corporaciones, fideicomisos y empresas públicas<sup>30</sup>.

*“El sector público de la economía mexicana está normado por un conjunto de leyes que jerárquicamente parten de la Constitución... un grupo de leyes que le confieren institucionalidad a las funciones y organismos del sector público”<sup>31</sup>.*

Es así que, a través de las instituciones públicas<sup>32</sup> el Estado determina las restricciones, capacidades, atributos y los asuntos de la competencia del sector público, particularmente, en el diseño y aplicación de políticas públicas. Diferentes acuerdos institucionales afectan de modo diferente a los agentes económicos, favoreciéndolos o desfavoreciéndolos, estas diferencias determinan decisiones políticas y por lo tanto la asignación presupuestaria.

---

<sup>29</sup> AYALA Espino, José. “Economía del Sector Público Mexicano”, Facultad de Economía, UNAM, junio 2001, pág. 36.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pág. 25.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pág. 48.

<sup>32</sup> Las instituciones estatales se definen como las normas, leyes y reglas impuestas a los individuos o a la comunidad, para enfrenar problemas específicos de coordinación económica, social y política cuya aplicación y cumplimiento es obligatorio en forma coercitiva por el Estado. AYALA Espino, José. “Una guía para entender el Estado”, *Op. Cit.*, pag.34.

*“Las políticas públicas son el instrumento con el que cuenta el Gobierno Mexicano para diseñar los planes, programas y estrategia a seguir para atender las necesidades de la población y dar rumbo al desarrollo de nuestro país; por su parte, el presupuesto es el vehículo más importante con el que cuenta para aplicar dichas políticas y proveer los bienes y servicios públicos que la sociedad demanda”<sup>33</sup>.*

Principales funciones del sector público<sup>34</sup>.

1. Función de asignación<sup>35</sup>: Es la provisión<sup>36</sup> eficiente de bienes sociales y la elección de su combinación. Es decir, esta función abarca el tipo de pregunta que tradicionalmente se plantea en el análisis económico: ¿Cuál es el uso eficiente de los recursos dado un nivel de renta y un conjunto de preferencias de los consumidores?. La dificultad reside en decidir la clase y cantidad de un bien social que debe suministrarse. El Estado requiere recursos y tomar decisiones sobre su asignación pues de ello depende su viabilidad, legitimidad y gobernabilidad. Ello involucra consideraciones sobre los impuestos, la deuda pública, el gasto, la producción y los precios públicos, las políticas monetarias y cambiarias, etc.<sup>37</sup> Conlleva el empleo de métodos y técnicas diversas, la definición de criterios y la toma de decisiones sobre la asignación de recursos (en qué, dónde, cuánto y para qué gastar).

*“La asignación de recursos públicos es pues razón del Estado, y el presupuesto de egresos, su principal instrumento... La asignación de recursos públicos es básicamente el puente entre los propósitos de una sociedad y la acción que llevará a su cumplimiento”<sup>38</sup>.*

En esta situación el proceso político actúa como sustituto del mecanismo de mercado. Es necesario establecer el voto por medio de elecciones. Dado que los electores saben que se hallarán sujetos a la decisión del voto creerán que les interesa votar de modo que el resultado se sitúe lo más próximo posible a sus propias preferencias. La toma de decisiones por los electores se transforma en un sustituto

---

<sup>33</sup> INICIATIVA DE LEY, “Reforma al Artículo 134 Constitucional”. [En línea], Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

<sup>34</sup> Véase MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE Peggy, *Op. Cit.*, Págs. 7-15.

<sup>35</sup> La razón básica por la que el mercado falla en la provisión de bienes sociales consiste en que la necesidad de estos bienes es percibida de manera colectiva, en tanto que para los bienes privados de forma individual.

<sup>36</sup> Cuando los bienes sociales son provistos públicamente, significa que se financian por medio del presupuesto, no importa si son producidos por empresas privadas y vendidos al gobierno o producidos directamente bajo la dirección pública.

<sup>37</sup> MORALES Hernández Manuel. “Un Modelo de Asignación de Recursos para Entidades Públicas basado en la Teoría General de los Sistemas”. Tesis para obtener el grado de Doctor en Economía, UNAM, 2004, pág. 8.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 5 y 9.

de la revelación de preferencias mediante el mercado; además, la obtención de recursos para cubrir los costos deben ser obtenidos por la vía del sistema fiscal. En este escenario sucede que los resultados de la votación no complacerán a todas las personas, por lo que sólo se puede esperar que se aproximen a una solución eficiente. Esto depende de la eficiencia del proceso de votación y de la homogeneidad de las preferencias de la comunidad en cuestión.

2. Función de distribución: Consiste en el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución. Los aspectos distributivos son un importante punto de controversia en el debate presupuestario, juegan un papel clave para determinar las políticas de impuestos y transferencias. Entre los diferentes mecanismos fiscales la distribución se instrumenta principalmente a través de:

2.2 Un esquema de impuestos-transferencias que combina la imposición progresiva de la renta de las familias con mayores ingresos con una subvención a las de menor renta (relación entre el impuesto y la renta, el impuesto crece al crecer la renta).

2.3 Impuestos progresivos utilizados para la financiación de servicios públicos, especialmente de la viviendas sociales que benefician particularmente a las familias de bajos ingresos.

2.4 Una combinación de impuestos sobre los bienes adquiridos mayoritariamente por los consumidores de ingresos elevados, junto con una serie de subvenciones a otros productos que son utilizados principalmente por los consumidores de renta baja.

3. Función de estabilización: Es el uso de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos, es decir su peso en la política macroeconómica. El nivel general de empleo y precios de la economía depende del nivel de la demanda agregada. El nivel de demanda está en función de las decisiones de gasto de millones de consumidores, empresarios, inversores, etc. A su vez estas decisiones dependen de factores como la renta actual y pasada, la riqueza relativa, las posibilidades de crédito y las expectativas. En un periodo cualquiera, el nivel de gasto puede ser insuficiente para asegurar el pleno empleo. Se necesitan, por tanto, medidas expansivas para elevar la demanda agregada. En otros momentos, es posible que el gasto pueda exceder el producto disponible en condiciones de alto nivel de empleo y, por tanto, pueda causar inflación. En tales situaciones resultarán necesarias medidas restrictivas para reducir la demanda. En

ninguno de estos casos existe un proceso de ajuste automático por el que la economía regrese al alto nivel de empleo y a la estabilidad. El cambio de las expectativas introduce una fuerza dinámica que puede constituir tanto una fuente de crecimiento como de inestabilidad y declive. Los instrumentos de la política disponibles para tratar estos problemas implican tanto medidas monetarias como fiscales. Estas medidas corresponden al campo de la Política Económica.

La Política Económica se define como:

*“Las acciones que el gobierno emprende para inducir o conducir la economía hacia determinados objetivos y metas; decisión que estará en correspondencia con el grado de intervención que el Estado asuma realizar sobre la economía”<sup>39</sup>.*

La política económica se integra por la política fiscal y la política monetaria. En la siguiente tabla se describe la estructura de la política económica.

**Cuadro 2. Política económica: objetivos, partes, componentes e instrumentos**

OBJETIVOS	PARTES	COMPONENTES	INSTRUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico</li> <li>• Estabilidad de precios</li> <li>• Equilibrio (fiscal y externo)</li> <li>• Distribución del ingreso</li> </ul>	Política Fiscal	Política de Ingresos	Tributarios
			No tributarios
		Política de Gasto	Gasto Público
			Subsidios y transferencias
	Política Monetaria	Política financiera y bancaria	Oferta Monetaria
			Tasas de interés
		Política cambiaria	Tipo de cambio
			Operaciones de mercado abierto en divisas

Fuente: Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación. CEFP

El Banco de México define a la política monetaria como el conjunto de acciones que el Banco Central lleva a cabo para influir sobre las tasas de interés y las expectativas inflacionarias del público, a fin de que la evolución de los precios sea congruente con el objetivo de mantener un entorno de inflación baja y estable. Al procurar el

<sup>39</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. CEFP. “Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación”, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, pag. 6. [En línea], Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/>

objetivo de mantener un entorno de inflación baja y estable, el Banco de México contribuye a establecer condiciones propicias para el crecimiento económico sostenido y, por lo tanto, para la creación de empleos permanentes. En términos generales la política monetaria se entiende como:

*“La acción de las autoridades monetarias... dirigida a controlar las variaciones en la cantidad total de dinero (o de crédito), en los tipos de interés e incluso en el tipo de cambio, con el fin de colaborar con los demás instrumentos de la política económica al control de la inflación, la reducción del desempleo, a la consecución de una mayor tasa de crecimiento de la renta o producción real y/o a la mejora en el saldo de la balanza de pagos...”<sup>40</sup>.*

La política fiscal, se define como el conjunto de instrumentos y medidas diseñadas para obtener ingresos y distribuirlos a través del gasto público, a fin de contribuir a cumplir los objetivos generales de la política económica<sup>41</sup>. Es la política del gobierno relacionada con el nivel de compras del Estado, el nivel de transferencias y la estructura impositiva y consiste en el uso del presupuesto federal para tratar de influir en la economía, así como su análisis y evaluación<sup>42</sup>.

### **1.2.2. Las fallas de la intervención del Estado.**

Aunque las fallas de mercado hacen necesarias medidas correctivas de política pública, esto no implica, que cualquier medida política que se aplique vaya a mejorar realmente el rendimiento del sistema económico. La política pública, igual que la privada, puede equivocarse y ser ineficiente. De acuerdo con Joseph Stiglitz, son cuatro las causas de la incapacidad sistemática del Estado para cumplir los objetivos formulados<sup>43</sup>:

1. Información limitada: Muchas medidas tienen consecuencias complejas y difíciles de prever y muchas veces los Gobiernos no disponen de la información necesaria para tomar decisiones.
2. Control limitado de las empresas privadas. El Estado no controla totalmente las consecuencias de sus intervenciones.

---

<sup>40</sup> FERNÁNDEZ Díaz, Andrés, *et. al.*, “Política económica”, McGraw-Hill, 1995, pág. 305.

<sup>41</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, CÁMARA DE DIPUTADOS, “Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1995-2006”, pág. 4. [En línea], Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/>

<sup>42</sup> PARKIN Michael, “Macroeconomía”, Pearson Educación, 1996, pág. 697.

<sup>43</sup> Véase STIGLITZ, Joseph E. “La Economía del Sector Público”. Antoni Bosh Editor, 1998. Pág. 16-17.

3. Control limitado de la burocracia: El Congreso aprueba las leyes, pero delega su ejecución en un organismo público. En estos casos, los organismos públicos también son responsables de garantizar el cumplimiento de la norma. En muchos casos, el hecho de que no se lleven a cabo los propósitos del Congreso no es algo intencionado sino una consecuencia de la ambigüedad de sus intenciones. En otros casos, los problemas se deben a que los funcionarios públicos carecen de los incentivos necesarios para poner en práctica la voluntad del Congreso.

4. Limitaciones impuestas por los procesos políticos: El proceso político a través del cual se toman las decisiones plantea otras dificultades. Por ejemplo, los políticos tienen incentivos para actuar en interés de determinados grupos de presión, como recaudar fondos con los que financiar sus campañas.

Los detractores de la intervención del Estado en la economía, como Milton Friedman, creen que estas cuatro causas de las fallas del Estado son suficientemente importantes para que éste se abstenga de intentar resolver las deficiencias del mercado. Los defensores de su intervención sostienen que los críticos exageran las fallas de la intervención del Estado y afirman que la lección que debe extraerse no es que el Estado deba dejar su intento de resolver los grandes problemas sociales y económicos de una nación, sino que debe elaborar con más cuidado sus políticas públicas<sup>44</sup>.

### 1.2.3. Las Finanzas Públicas

[Las] *“Finanzas públicas es, dicen, el estudio de los hechos, de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales*<sup>45</sup>.

Antes de la década de los cincuenta del siglo pasado, el estudio de las finanzas públicas se concentraba en los temas tradicionales de la hacienda pública.

*“...el estudio de las finanzas públicas era poco analítico, muy descriptivo, y carecía de una fundamentación teórica sólida... su estudio privilegiaba los aspectos legales, administrativos y operativos, sin prestar demasiada atención a las implicaciones micro y macroeconómicas del gasto y del*

---

<sup>44</sup> STIGLITZ, Joseph E. *Op. Cit.*, Págs. 16 y 18

<sup>45</sup> FLORES Zavala, Ernesto. “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”. Edit. Porrúa, México, pág. 9.

*ingreso... se concedía una exagerada importancia a la descripción de procedimientos, reglamentos y clasificaciones del presupuesto público*<sup>46</sup>.

El gasto público se analizaba de acuerdo con un principio sencillo: el nivel de gasto presupuestado dependía de la disponibilidad de recursos existentes y en segundo lugar, de las necesidades económicas y sociales. En el diseño de los programas de gasto público no se utilizaban técnicas que ayudaran a decidir cual programa de gasto debería llevarse a la práctica, ya fuera porque era económicamente eficiente o socialmente equitativo.

*“Los problemas de definición de la oferta y la demanda en la provisión y producción de bienes y servicios públicos eran incluidos en las decisiones del presupuesto público como algo dado. En efecto, no era un tema importante considerar que el Estado se podría equivocar en el momento de producir y/o proveer bienes públicos, generando exceso o, por el contrario deficiencia de oferta. La programación y planeación del gasto público eran procesos política y administrativamente casi desconocidos*<sup>47</sup>.

#### **1.2.4. ECONOMÍA PÚBLICA: economía del bienestar, elección pública y las finanzas públicas**

La economía pública es una rama de la economía que surgió alrededor de la década de los cincuenta del siglo pasado y que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público de la economía en un sentido más amplio.

*“A su campo de estudio se agregan nuevos e importantes temas que las finanzas públicas habían dejado de lado; los problemas institucionales y organizaciones de la administración pública; el sistema de seguridad social, las políticas sociales y la economía del bienestar; el marco jurídico, normativo y reglamentario de la regulación económica; los procesos políticos y sociales que intervienen en las elecciones públicas y las acciones colectivas que emprenden los agentes económicos frente a las distintas políticas gubernamentales, y no únicamente las presupuestarias tradicionales (ingreso y gasto) y, por*

---

<sup>46</sup> AYALA Espino, José. “Una guía para entender el Estado”, Facultad de Economía de la UNAM, Noviembre 1997, pág.2.

<sup>47</sup> *Ibid.*, Pág. 6 y 7

último, las finanzas de los gobiernos locales y las finanzas gubernamentales en el contexto del federalismo fiscal y político”<sup>48</sup>.

Con esta nueva visión, la economía pública amalgama tres ramas de la economía: la economía del bienestar, la elección pública y las finanzas públicas, que José Ayala define como sigue<sup>49</sup>:

- a) *Economía del Bienestar: La idea trascendental de esta escuela fue que la intervención gubernamental permitiría alcanzar una más eficiente asignación de recursos y una mejor distribución del ingreso si se corregían las fallas de mercado y la sociedad aceptaba una mejor distribución del ingreso que ampliara el bienestar social. Esta original propuesta desafió los modelos convencionales de equilibrio general y competencia perfecta, según los cuales el mercado era por definición el mecanismo más eficiente de asignación de recursos en la economía. Los teóricos de la economía del bienestar pensaron que el desempeño eficiente de la economía y la mejor distribución del ingreso se resolvían con intervenciones públicas crecientes, sin advertir que la excesiva intervención también podría acarrear problemas. La economía del bienestar avanzó sobre sus propias limitaciones e introdujo dos nociones nuevas: 1. que las soluciones basadas en la intervención del Estado podrían no ser óptimas en el sentido de Pareto, pero sí superiores a las de los mercados competitivos, es decir, podrían surgir soluciones “segundo mejor óptimo”, y 2. que el Estado también puede fallar porque enfrenta problemas de información y del conocimiento de las preferencias de los agentes económicos; es decir, relativizó la capacidad del gobierno para resolver eficientemente la asignación de recursos y mejorar la distribución del ingreso.*
  
- b) *Escuela de la Elección Pública: Esta escuela permitió estudiar las finanzas públicas en sus relaciones con un conjunto de temas básicos: el papel del sistema electoral (la teoría de las votaciones), la influencia de los grupos de interés en la determinación del presupuesto y de la política pública (teoría de los grupos de interés, ciclo político de los negocios y búsqueda de la renta); el significado de las restricciones institucionales en la determinación del presupuesto (teoría de las constituciones) y el papel de la burocracia en la maximización del presupuesto.*

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, Pág. 3 y 4

<sup>49</sup> Véase AYALA Espino, José, 1997, pág. 6-10.

c) *Finanzas Públicas: Ésta rama es la más antigua de las tres. En el marco de la economía pública, las finanzas públicas lograron avanzar en aspectos técnicos-instrumentales, presentándose tres fenómenos:*

- 1. Se inició el estudio de las implicaciones macroeconómicas del gasto más allá del manejo de un presupuesto equilibrado. Se descubrió que el gasto agregado tenía una influencia decisiva en el crecimiento de la economía. Los efectos acelerador y multiplicador fueron un descubrimiento trascendental que permitió analizar el papel anticíclico y estabilizador del gasto público.*
- 2. Se reconoció que en el estudio del gasto público, se localizan dos de las funciones sustantivas del gobierno: la asignación eficiente de recursos y el logro de la equidad social.*
- 3. Especialmente mejoraron mucho las técnicas para programar el gasto y optimizar el ingreso público, en este marco de desarrollo surge la técnica presupuestaria conocida como Presupuesto basado en Resultados.*

En resumen, las finanzas públicas comprenden dos partes fundamentales: investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado se procura las riquezas materiales necesarias para su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas; abarca las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos y los procedimientos de percepción. La segunda parte estudiará el procedimiento técnico que debe seguirse para obtener el mejor aprovechamiento de los recursos del Estado y por último, el estudio de las Finanzas Públicas también comprende el análisis de los impactos políticos y sociales de los ingresos y gastos públicos.

*“Como parte de las Finanzas Públicas también se desarrollan métodos para: conocer la efectividad de la política fiscal; conformar la estructura óptima del financiamiento público; y ejercer con eficiencia los recursos públicos. Por ende, sirven al Estado para orientar en forma eficiente el uso de los recursos públicos. La operación de las finanzas públicas persigue siempre cumplir con los principios de eficiencia y equidad al aplicar la política fiscal, para regular y/o inducir los procesos de producción y distribución. Además, las finanzas públicas son importantes porque permiten conocer la estructura y monto de los ingresos y gastos públicos, por medio de lo cual se puede efectuar la evaluación de la política fiscal<sup>50</sup>”.*

---

<sup>50</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, CÁMARA DE DIPUTADOS, “Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1995-2006”, pág. 4. [En línea], Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/>

## Capítulo 2. ANÁLISIS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO PÚBLICO

### 2.1 EL PRESUPUESTO PÚBLICO

De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el presupuesto es la estimación financiera anticipada y anual, de los egresos e ingresos necesarios del Sector Público Federal, para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.

El presupuesto público se divide en el presupuesto de ingresos y el presupuesto de egresos; sin embargo es común que cuando se habla de presupuesto se refiera únicamente al “gasto público”. En el presente trabajo, cuando se hable de presupuesto sin especificar que es el de ingresos, hago referencia únicamente al presupuesto de egresos.

Mediante el presupuesto de ingresos y gasto, el Estado puede actuar para favorecer la distribución del ingreso, o compensar los efectos de la concentración económica. Por ejemplo, la exigencia de un impuesto al consumo de bienes y servicios demandados por los estratos de mayores ingresos, o bien tasas mayores del Impuesto Sobre la Renta para elevados niveles de ingreso y exenciones para los más bajos, pueden lograr una cierta redistribución del ingreso; por otro lado, los ingresos a través de estos impuestos, pueden canalizarse a la provisión de bienes y servicios públicos con el objetivo de redistribuir el ingreso, por ejemplo mediante la atención de la demanda de educación y salud de grupos de bajos ingresos, que no pueden adquirir los mismos en el mercado.

Dentro de la política fiscal, el documento en el que el Estado establece la política de ingresos anual con el fin de obtener recursos necesarios para financiar su actividad se denomina Ley de Ingresos. La Ley de Ingresos faculta a las autoridades gubernamentales en materia de Hacienda Pública para llevar a cabo sus funciones de recaudación, establece el cálculo del monto total de los ingresos públicos y la estructura de sus fuentes. Por otro lado, el Decreto de Presupuesto de Egresos es el documento que se promulga para dar a conocer la política de gasto público a ejercer en el año respectivo, es decir el total de los recursos públicos a distribuir.

En México, ambos documentos son revisados, analizados y aprobados, a nivel federal, por el Congreso de la Unión, en el caso de los Estados por los Congresos Locales y en la Ciudad de México por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México (LPGEDF: Art. 42 frac. II<sup>51</sup>). Los tres niveles de gobierno poseen su propia Ley de Ingresos y su Presupuesto de Egresos, a excepción de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, las cuales son órganos político administrativos con autonomía funcional en acciones de gobierno, más no económica, (LOAPDF: Art. 37<sup>52</sup>), en cambio los municipios, tienen personalidad jurídica y administran libremente su hacienda (CPEUM: Art. 115 Fracc. IV).

En la Ciudad de México, el Jefe de Gobierno es el único que tiene la facultad de presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos ante la Asamblea Legislativa, a más tardar el 30 de noviembre de cada año o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su cargo en dicho mes.

## 2.2 EL SISTEMA TRIBUTARIO EN MÉXICO

*“El poder tributario es la facultad del Estado, a través de sus respectivas competencias, por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le son encomendadas”<sup>53</sup>.*

En 1980, surgió en nuestro país el Sistema de Coordinación Fiscal con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objeto de conformidad con su artículo 1º es:

*“Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.*

---

<sup>51</sup> Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Gobierno del Distrito Federal, LPGEDF. [En línea], Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/leyes>.

<sup>52</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, LOAPDF. [En línea], Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/leyes>.

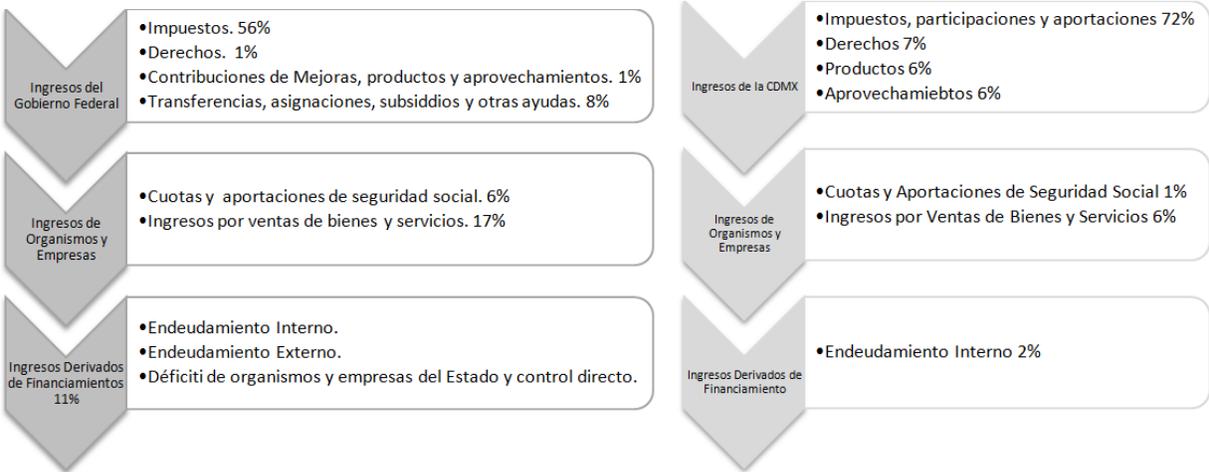
<sup>53</sup> Consejo Nacional de Armonización Contable. CONAC. “Disciplina Financiera”. Materiales de Capacitación Virtual. Módulo I, 2017, pág. 25, en DE LA GARZA, Sergio, “Derecho Financiero Mexicano”. México: Porrúa. 2000.

La coordinación fiscal en nuestro país propicia una coordinación y arreglo en materia de impuestos, estableciendo las formas y porcentajes de distribución que ha de seguirse entre la Federación, Estados, Municipios y Demarcaciones Territoriales en el marco de dos tipos de acuerdos:

1. Distribución de los recursos: Relativo a la distribución de las fuentes tributarias mediante el cual los Estados derogan o suspenden el cobro de algunas contribuciones al incorporarse al sistema de coordinación.
2. Colaboración administrativa: Por el que las entidades asumen funciones de administración de ingresos federales.

La principal fuente de financiamiento del gobierno son las contribuciones ciudadanas por impuestos, el pago de derechos, productos, aprovechamientos e ingresos por la venta de bienes y servicios públicos que, en materia constitucional, obedecen al artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la federación, de los estados y de los municipios en que los ciudadanos residan. La segunda fuente son los préstamos que adquiere el gobierno, esto es, la deuda pública. El monto de los ingresos públicos, incluyendo el endeudamiento, es igual al monto del gasto público<sup>54</sup>. La ley de Ingresos del Gobierno Federal y de la Ciudad de México para el ejercicio 2017, se organizan como sigue:

**Figura 1. Organización de la Ley de Ingresos Federal y de la CDMX 2017. % de participación por tipo de ingreso**



Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 y la Ley de Ingresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2017.

<sup>54</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, CÁMARA DE DIPUTADOS, “Aspectos Generales del Análisis Presupuestal en México”, 2000, pág. 2. [En línea], Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/>.

### 2.3 CICLO INTEGRAL DEL PRESUPUESTO MODERNO.

En el Gobierno Federal, el gasto público queda consignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), cuya elaboración responde a lo establecido en la CPEUM y otros ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. De acuerdo a lo establecido en estos ordenamientos, los programas presupuestarios anuales deberán regir su elaboración por los objetivos, estrategias, políticas y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas sectoriales que se deriven de él. El proceso de elaboración del PEF queda enmarcado en el proceso de planeación-programación-presupuestación-ejercicio y evaluación del Gobierno Federal<sup>55</sup>.

*"Todos los sistemas presupuestales, aun los más rudimentarios, comprenden procesos de planeación, administración y control. [Que] Operacionalmente... son frecuentemente indivisibles"<sup>56</sup>.*

La presupuestación supone un proceso amplio que relaciona sistemáticamente el gasto de los recursos públicos con la consecución de los objetivos planeados, de manera que implica *"un amalgamiento indivisible con la planeación, la programación y la presupuestación como punto de partida,... [pasando por su ejercicio],... hasta el control y la evaluación<sup>57</sup>*, de la cual se desprende un análisis de resultados y propuestas que podrían incorporarse en el siguiente ciclo de planeación-programación-presupuestación.

*"En relación con su ubicación en el proceso administrativo público, el presupuesto "moderno" está relacionado con las etapas de planeación, programación y presupuestación, para el efecto de su formulación, cálculo y aprobación, que se da en el año inmediato anterior al de su vigencia; y con las etapas de ejercicio, seguimiento (monitoreo) y evaluación para efectos de su ejercicio en el año al que corresponde, transformándose en gasto público"<sup>58</sup>.*

---

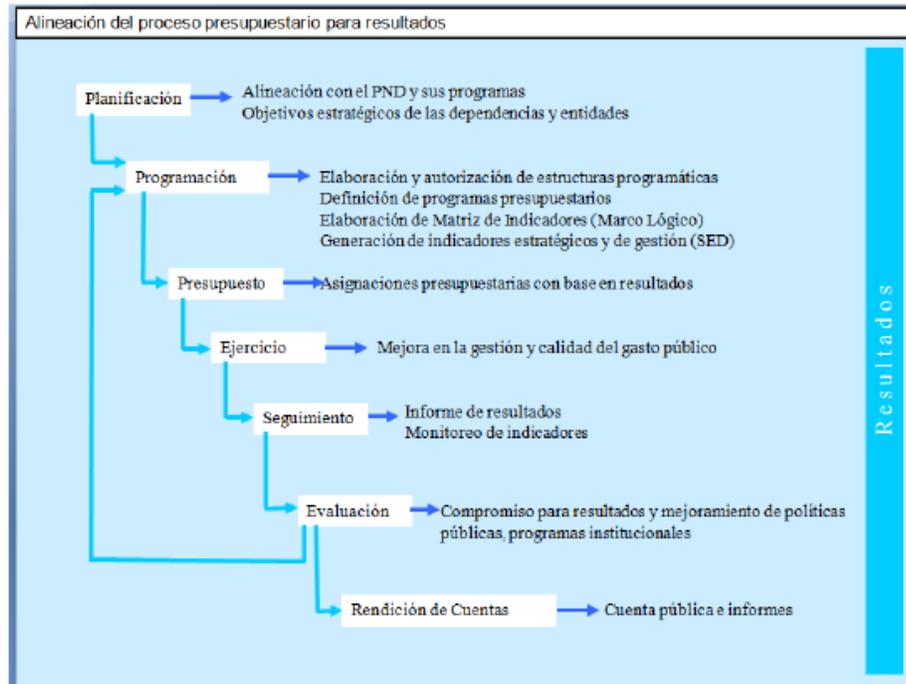
<sup>55</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, CÁMARA DE DIPUTADOS, "Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación", Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, Pág. 23. [En línea], Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/>

<sup>56</sup> MORALES Hernández Manuel. *Op. Cit.*, pág. 13, en SCHICK, Allen. "El camino al PPP: las etapas de la reforma presupuestal", en Lyden, Fremont J. Y Ernest G Miller; Presupuesto Público. Planeación, evaluación y control de programas, Trillas, 1983.

<sup>57</sup> MORALES Hernández Manuel. "Un Modelo de Asignación de Recursos para Entidades Públicas basado en la Teoría General de los Sistemas". Tesis para obtener el grado de Doctor en Economía, UNAM. 2004. Pág. 13.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pág. 14.

**Figura 2. Ciclo integral del Presupuesto**



Fuente: Presupuesto basado en Resultados. Origen y aplicación en México.

## 2.4 PROCESO PRESUPUESTARIO EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

Como ya vimos, el presupuesto es un reflejo de las prioridades económicas y sociales del gobierno en el que se establece cómo se obtendrán los recursos y en qué serán gastados. Es una herramienta fundamental mediante la cual los gobiernos instrumentan sus planes de acción y programas públicos para satisfacer las necesidades de su población.

El gasto público en la Ciudad de México se plasma en el Decreto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Asamblea Legislativa para cada ejercicio fiscal; comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, responsabilidad patrimonial, así como pagos de pasivo o deuda (LPGEDF: Art. 4). Por lo tanto, el presupuesto de egresos es una herramienta de planeación que le permite al Gobierno de la Ciudad de México hacer un cálculo anticipado de sus gastos y programar el cumplimiento de los objetivos y metas que derivan de sus planes estratégicos.

El proceso presupuestario en la Ciudad de México está integrado por las etapas de planeación-programación-presupuestación-ejercicio y evaluación, las cuales se describen a continuación.

#### **2.4.1. Etapa de Planeación Estratégica**

La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal es el instrumento normativo en el que se fundamenta el Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México y del cual deriva el Programa General de Desarrollo (LPDDF art. 25), documento rector que establece el rumbo de acción de la administración pública de la Ciudad.

De las múltiples definiciones existentes de planeación, más que una definición única, lo que se puede concluir es que los elementos comunes en ella, son:

- 1) Determinación anticipada de objetivos a lograr en el futuro;
- 2) Elección y selección de cursos de acción alternativos para lograr esos objetivos;
- 3) Secuencia de pasos, operaciones a seguir; y
- 4) Normas, prioridades, técnicas y procedimientos para las acciones a seguir<sup>59</sup>.

Los tipos de planeación conforme a su horizonte temporal son:

- a. Largo plazo: aquella que tiene objetivos de realización en un horizonte temporal de 6 a 10 años. Es en la que se establecen los planes de prospectiva con los grandes objetivos económicos, sociales, políticos y culturales<sup>60</sup>.
- b. Mediano plazo: aquella cuyo espectro temporal está entre 3 y 6 años<sup>61</sup>.
- c. Corto plazo o programación: su alcance no es superior a los tres años.

El artículo 2 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (LPDDF) define la planeación como el medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal, que permite la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los

---

<sup>59</sup> MORALES Hernández Manuel. *Op. Cit.*, pág. 128.

<sup>60</sup> ANDER-EGG, Ezequiel. "Introducción a la planificación", Siglo XXI, 1991, pág. 39.

<sup>61</sup> *Ídem*.

Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto. Está cimentada en principios que impulsan el progreso de la vida democrática de sus habitantes, el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales y la creación de un sistema de planeación del desarrollo de carácter democrático que garantice los derechos económicos y sociales de los individuos.

El Sistema de Planeación de la Ciudad de México se organiza a partir del Programa General de Desarrollo, el cual contiene las directrices generales del desarrollo (social, económico y sustentable), protección civil, ordenamiento territorial, del respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género, así como de políticas en materia de desarrollo metropolitano; su horizonte temporal es de 6 años con proyecciones y previsiones a 20 años; es elaborado por el Comité de Planeación y aprobado por el Jefe de Gobierno previa opinión y examen de la Asamblea Legislativa.

A partir del Programa General (planeación de largo plazo) se derivan los siguientes instrumentos de planeación en la Ciudad de México:

**Cuadro 3. Instrumentos de planeación en la Ciudad de México.**

<b>Plazo de Previsión</b>	<b>Plan o Programa</b>	<b>Horizonte temporal</b>	<b>Descripción:</b>	<b>Responsable de su elaboración:</b>
	Programas Sectoriales	6 años, con una revisión y actualización cada 3 años.	Desagrega en objetivos y metas de mediano plazo, los lineamientos contenidos en el Programa General para una materia específica de desarrollo y que regirá las actividades del sector administrativo que corresponda.	Los Titulares de las Dependencias respectivas (Cabezas de Sector).
	Programas Institucionales	6 años, con una revisión y actualización de por lo menos cada 3 años.	Desagrega en objetivos y metas de mediano y corto plazo las políticas contenidas en el programa sectorial correspondiente.	Los Titulares de cada una de las Dependencias, órganos desconcentrados y entidades.
	Programas Especiales	Se establece en el mismo programa	Atiende prioridades del desarrollo integral fijadas en el Programa	El Comité de planeación, quien establecerá la

Media Plazo			General, que requieran atención singular y que implica la coordinación entre dos o más dependencias o delegaciones.	dependencia que coordinará su ejecución.
	Programas Delegacionales	3 años	Contiene las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las delegaciones y deben ser congruentes con el Programa General.	Titulares de los órganos político-administrativos, con apoyo del Comité Mixto de Planeación.
	Programas Parciales		Derivan de las estrategias establecidas en los programas delegacionales y atienden zonas específicas que requieran un tratamiento especial por sus características económicas, sociales o territoriales.	Comité Mixto de Planeación correspondiente.
Corto Plazo	Programa Operativo de la Administración Pública.	3 años, con revisiones y actualizaciones cada año.	Cuantifica los objetivos y metas previstos en el Programa General, los programas y los programas delegacionales para la asignación de los recursos presupuestales y se refiere a la actividad conjunta de la administración pública local.	Secretaría de Finanzas
	Programa Operativo Anual	1 año	Derivan del Programa Operativo y son la base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales.	Titulares de cada una de las Dependencias, órganos desconcentrados y entidades.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

*“En razón de su ámbito temporal de validez, la planeación, para que tenga consistencia, debe considerar un largo plazo (6 a 25 años o más), el cual debe ser el marco de referencia que oriente a la necesaria*

*planeación de mediano plazo (3 a 6 años o más), y ésta, a su vez, la que norme a la planeación de corto plazo (1 a 3 años). La inexistencia de cualquiera de ellas,... limita..., el alcance de la planeación”<sup>62</sup>.*

De la planeación de largo y mediano plazo se deduce la programación (planeación de corto plazo) la cual determina el quehacer del sector público para cada ejercicio fiscal.

#### **2.4.2. Etapa de Programación**

Los planes de desarrollo de largo y mediano plazo como instrumentos de orientación se llevan al nivel operativo mediante la programación<sup>63</sup>, que en el sector público, corresponden a la planeación de corto plazo.

*“En general, se puede entender a la planeación como la parte inicial del proceso en el cual se identifica lo que se deberá hacer en el futuro, plasmado en objetivos y metas; por lo que el paso siguiente y necesario de este proceso es la selección cuidadosa de los fines y medios apropiados para alcanzar éstos: la programación”<sup>64</sup>.*

La programación tiene como objetivo determinar lo que se pretende hacer los siguientes tres años y una vez que se tiene claro que se va hacer en tres años se determina que se va hacer cada año de esos tres años. Esto implica definir y agrupar las acciones y actividades públicas en programas. *“A cada uno de los agrupamientos anteriores, se le relacionan objetivos, estrategias para alcanzarlos, normas -políticas-a que se sujetarán las acciones y metas a lograr en cada objetivo”<sup>65</sup>.*

*“Un programa..., se define como “un acto de orden”, en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que dispone y las necesidades de desarrollo económico y su escala de prelación y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas”<sup>66</sup>.*

---

<sup>62</sup> MORALES Hernández Manuel. *Op. Cit.*, pág. 134.

<sup>63</sup> VAZQUEZ Arroyo, Francisco. “Presupuesto por Programas para el Sector Público de México” UNAM, pág. 43.

<sup>64</sup> MORALES Hernández Manuel. *Op. Cit.*, pág. 134. pág. 139. MARTNER, Gonzalo. “Planificación y presupuesto por programas”, México, Siglo XXI Editores, 2001.

<sup>65</sup> MORALES Hernández Manuel. *Op. Cit.*, pág. 135.

<sup>66</sup> VAZQUEZ Arroyo, Francisco. *Op. Cit.*, pág. 45 y 46.

En la Ciudad de México la programación inicia con la elaboración del Programa Operativo de la Administración Pública con un horizonte temporal de 3 años, pero cuya revisión y ajuste se debe realizar anualmente, a esta programación se le conoce como multianual. El Programa Operativo cuantifica los objetivos y metas previstos en el Programa General y los programas de mediano plazo para la asignación de los recursos presupuestales, se refiere a la actividad conjunta de la administración pública local. Los Programas Operativos Anuales (o programación institucional) derivan del Programa Operativo y son elaborados por cada una de las unidades responsables del gasto que integran la Administración Pública con base en sus programas institucionales, su horizonte temporal es de un año y son la base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales.

#### **2.4.3. Proceso de Presupuestación**

En el proceso de presupuestación se distinguen dos etapas: en la primera, la "presupuestal", se formula, discute y aprueba el presupuesto; y en la segunda, "de gestión", se lleva a cabo el ejercicio presupuestal así como su seguimiento, monitoreo y evaluación.

*Etapas presupuestal: Formulación, discusión y aprobación del presupuesto.*

La formulación del presupuesto de egresos consiste en la propuesta de presupuesto que se envía al Legislativo e integra las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole para el ejercicio fiscal siguiente (LPGEDF: Art. 24).

La programación y la formulación del presupuesto de egresos se integran en los Anteproyectos de Presupuesto que elaboran cada ejercicio fiscal, las Unidades Responsables del Gasto. Los Anteproyectos son las estimaciones que las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública efectúan de las erogaciones necesarias para el desarrollo de sus programas, para que con base en éstos la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, integre, elabore y consolide el Proyecto de Presupuesto de Egresos, el cual debe presentar el Jefe de Gobierno ante la Asamblea Legislativa para su aprobación. (LPGEDF: Art. 2 Fracción V)

El Proyecto de Presupuesto de Egresos junto con la iniciativa de Ley de Ingresos se deben presentar a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre de cada año. La Asamblea deberá analizar, discutir y aprobar dichas iniciativas a más tardar el 20 de diciembre. (LPGEDF: Art. 38 Fracción V).

*Etapa de Gestión: Ejercicio, monitoreo y evaluación del presupuesto.*

El ejercicio del gasto es la fase del proceso presupuestario que se inicia una vez aprobado el presupuesto y que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo.

Por otro lado, el monitoreo y la evaluación son las actividades realizadas para el registro contable, presupuestal y programático, y la obtención de información para fines de control, con especial atención en la rendición de la cuenta pública al ser glosada, auditada y evaluada por los órganos de control federales y locales <sup>67</sup>.

Aquí es importante resaltar, que la evaluación en la Ciudad de México se enfoca principalmente en la atención de auditorías y a la rendición de cuentas a través de la cuenta pública anual y los informes trimestrales, los cuales se limitan a medir el avance de indicadores físico-financieros. El sistema de monitoreo no incluye indicadores que midan otras dimensiones y el sistema de evaluación no abarca la gama de evaluaciones de un Sistema de Evaluación del Desempeño en el marco de un Presupuesto basado en Resultados. Es decir, la Ciudad de México, aunque está en el proceso de su implementación, al día de hoy no cuenta con un sistema de monitoreo y de evaluación del cual se desprenda un análisis de resultados y propuestas que podrían incorporarse en el siguiente ciclo de planeación-programación-presupuestación para su mejora.

---

<sup>67</sup> MORALES Hernández Manuel. *Op. Cit.*, pág. 48.

## 2.5 FORMAS DE CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LA ESTRUCTURA DE LA CLAVE PRESUPUESTARIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

El presupuesto de Egresos se ordena a través de la clave presupuestal. En el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2017 de la Ciudad de México, se define la clave presupuestal como el conjunto de elementos que permite organizar y sistematizar la información presupuestal contenida en el Decreto e identifica la naturaleza y destino de los recursos autorizados a las Unidades Responsables del Gasto de la Ciudad.

Comúnmente, el presupuesto de egresos y su derivación en gasto público, se sujeta a diversos criterios de clasificación, los principales son los siguientes: por objeto del gasto -en qué bienes y servicios-; administrativa -quién lo ejerce-; funcional -a qué propósito se destinan-; económica -qué a gasto y qué a inversión-y programática -la distribución en programas.

Es obligación de las Unidades Responsables del Gasto observar la estructura de la Clave Presupuestaria y los elementos que la conforman en la realización de todos los trámites presupuestarios ante la Secretaría de Finanzas. Los elementos que integran en la Ciudad de México la Clave Presupuestaria se agrupan en las siguientes Clasificaciones Generales:

**Figura 3. Clasificaciones Generales de la Clave Presupuestal.**

ESTRUCTURA POR RESULTADOS (ER)	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	CLASIFICACIÓN FUNCIONAL	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	ESTRUCTURA ECONÓMICA
Se integra por los elementos Eje, Enfoque de Gasto, Resultado, Subresultado y Actividad Institucional.	Permite identificar las Unidades Responsables del Gasto a las cuales se realiza la asignación de recursos públicos, a través del presupuesto, así como realizar el seguimiento del ejercicio del Presupuesto de Egresos de cada ente público a partir de registros sistemáticos de sus respectivas transacciones.	Agrupar los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Es decir, presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población, permitiendo así identificar el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otras no clasificadas.	Permite organizar, de manera homogénea las asignaciones de recursos para el cumplimiento de metas y objetivos específicos, así como identificar acciones para cumplir con una serie de propósitos claramente definidos.	Identifica la procedencia y utilización de los recursos vinculados a la CP. Se integra por las agrupaciones Fondo y Posición Presupuestal, así como por el Proyecto de Inversión.

Fuente: Manual de programación – presupuestación para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos 2017.

### Clave Presupuestal de la CDMX para el Ejercicio Fiscal 2017.

		CENTRO GESTOR		ÁREA FUNCIONAL				FONDO			POSICIÓN PRESUPUESTAL		PROYECTO DE INVERSIÓN					
ESTRUCTURA POR RESULTADOS (ER)		ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA				CLASIFICACIÓN FUNCIONAL		ER	PROGRAMA PRESUPUESTARIO	ESTRUCTURA ECONÓMICA								
EJE Enfoque de Gasto Resultado Subresultado		Año Sector Subsector		Unidad Responsable		Finalidad Función Subfunción	Actividad Institucional	Modalidad y Número Consecutivo	Fuente de Financiamiento	Fuente Genérica	Fuente Específica	Año del Documento	Origen del Recurso	Partida	Tipo de Gasto	Digito Identificador Destino de Gasto	Número de Proyecto	
Abreviatura		EJE EG R SR		A S SB UR		FI F SF	AI	PP	FF	FG	FE	AD	OR	PTDA	TG	DI	DG	PY
Dígitos		1 2 2 2		1 2 2 2		1 1 1	3	4	1	1	1	1	1	4	1	1	2	9
<b>CLAVE PRESUPUESTARIA CORTA</b>																		
<b>CLAVE PRESUPUESTARIA AMPLIADA</b>																		

Fuente: Manual de programación – presupuestación para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos 2017.

El área funcional está integrada por la clasificación funcional, las actividades institucionales y el programa presupuestario. Su estructura obedece a las clasificaciones públicas por el Consejo Nacional de Armonización Contable en el “Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto” a 3 niveles y el “Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología general)” a un nivel.

La Clasificación Funcional del Gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población. Con dicha clasificación se identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otras no clasificadas; permitiendo determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar éstos. Es común que un ente público cumpla una o más funciones y que una función sea realizada por varias instituciones. La clasificación funcional tiene por finalidad corregir esa dispersión agrupando los gastos de acuerdo a las funciones a que destinan sus recursos<sup>68</sup>.

Por su parte, la clasificación programática establece la clasificación de los programas presupuestarios de los entes públicos, que permitirá organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas presupuestarios<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> CONAC. “Acuerdo por el que se emite la clasificación funcional del gasto”, 2010. Pág. 2.

<sup>69</sup> CONAC. “Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología general)”, 2013. Pág. 1

## Capítulo 3. GESTIÓN PARA RESULTADOS Y PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

### 3.1 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA RESULTADOS.

Este sistema de administración nace en el sector privado. También conocida como Administración por Objetivos o Dirección por Resultados, parte de un modelo de administración a través del cual todos los gerentes de una organización establecen metas y objetivos para sus administraciones. Entendiendo a un objetivo como un enunciado escrito, que se puede representar con un conjunto de números, el cual plasma los resultados que se pretenden alcanzar en un periodo determinado.

En la iniciativa privada, casi la totalidad de los objetivos tienen tres características principales:

1. Se pueden cuantificar.
2. Son relevantes para lo que busca la empresa.
3. Son compatibles con otros objetivos.

Por medio de estas características se orienta el desempeño de los gerentes hacia un resultado medible y comparable con los demás resultados<sup>70</sup>.

A partir de lo anterior, surge la Nueva Gestión Pública, que es el equivalente en el sector público a la Administración para Resultados utilizada en el sector privado. Surge en el siglo pasado, en la década de los ochenta, como una manera de satisfacer las demandas ciudadanas para alcanzar una mayor eficacia, eficiencia y transparencia gubernamental.

La Nueva Gestión Pública introduce al sector público dinámicas de las organizaciones privadas enfocadas hacia resultados, poniendo énfasis en productos y resultados más que en los procedimientos.

---

<sup>70</sup> ABEDROP, Enrique. "Presupuesto Basado en Resultados. ¿Por qué en México gastamos sin obtener resultados?". IEXE Editorial, 2010. Pág. 42.

Los objetivos de estas mejoras pretenden incrementar la cantidad y la calidad de los bienes y servicios públicos, al tiempo de disminuir los gastos de operación y promover el crecimiento económico. Con la Nueva Gestión Pública se pretende elevar el impacto de las acciones del gobierno en el bienestar de la población<sup>71</sup>.

### **3.2 DEFINICIÓN Y ALCANCES DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS.**

La Gestión para Resultados es un enfoque de gestión que busca facilitar a las organizaciones públicas un marco de referencia para lograr un desempeño efectivo en su proceso de creación de valor público, con el objetivo de incrementar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos del gobierno a través de una mayor responsabilidad de los servidores públicos por los resultados de su gestión y el trabajo continuo en la mejora de las instituciones que lo integran.

La noción de resultado en la Gestión para Resultados (GpR) está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental. Así, por ejemplo, el resultado de la gestión de la Secretaría de Educación no se medirá solamente por la cantidad de escuelas construidas, el número de maestros capacitados o, incluso, el número de niños que aprobaron el año, sino por el aprendizaje que efectivamente hayan logrado los alumnos y, a largo plazo, por la calidad de empleos que logren conseguir gracias a la educación recibida.

Es decir, el objeto de trabajo al que presta atención la Gestión para Resultados en el ámbito público se resume como el proceso que asegure la creación de valor público. El valor público se refiere a los cambios sociales que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar.

Lo novedoso de este tipo de gestión es que, a través de la planeación y de indicadores apropiados que permitan dar seguimiento a los progresos que se van alcanzando, se empiecen a obtener y medir los resultados de largo plazo.

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, pág. 43.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, la Gestión para Resultados divide el ciclo de gestión en cinco pilares fundamentales, que se explican a continuación de manera breve<sup>72</sup>:

- 1. Planificación para Resultados (Esfera política y estratégica): La planificación es el instrumento que el gobierno utiliza para definir la carta de navegación del país, es decir, su rumbo y su destino. Para ello, un país debe responder a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos? (Situación Inicial), ¿a dónde queremos ir? (Planteamiento de objetivos estratégicos) y ¿cómo podemos llegar? (estructura organizativa y el establecimiento de la cartera de estrategias).*
- 2. Presupuesto basado en Resultados: Cuanto más escasos son los recursos, más importante es aumentar la efectividad de su uso. El Presupuesto basado en Resultados cumple ese propósito, pues es un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos.*
- 3. Gestión Financiera, auditoría y adquisiciones públicas. La Gestión Financiera es el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación para la concreción de los objetivos y las metas del sector público; la auditoría pública es el modelo de control que busca asegurar que las organizaciones públicas operen de la manera prevista y las adquisiciones públicas es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que, mediante su operación, permiten que el Estado adquiera los bienes, las obras y los servicios que necesita para la gestión de las organizaciones, en la calidad y la oportunidad adecuada y en las mejores condiciones de mercado.*
- 4. Gestión de programas y proyectos: es el medio a través del cual el Estado produce los bienes y servicios que permiten alcanzar los objetivos establecidos en el plan de gobierno.*

---

<sup>72</sup> Véase GARCÍA Roberto y GARCÍA Mauricio. "La Gestión para Resultados en el Desarrollo, Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe", BID, 2010, págs. 15-99.

5. *Monitoreo y evaluación: El monitoreo es la “función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados” (OCDE, 2002). Por otro lado, la evaluación es la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones” (OCDE, 2002). La diferencia fundamental entre el monitoreo y la evaluación radica en que el monitoreo ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad.*



Fuente: La Gestión para Resultados en el Desarrollo, Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe.

### **3.3 VINCULACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS Y EL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**

En el presupuesto se definen los recursos con que las unidades administrativas contarán para la producción de bienes y servicios, y, por tanto, representa la concreción del plan de gobierno y de los programas que de él se derivan. El diseño presupuestario junto con la elaboración del plan de gobierno, son las piezas clave del sistema público de creación de valor. Es necesario considerar el Presupuesto como un componente esencial en el proceso de obtención de resultados enfocado al cumplimiento de objetivos y metas del ejercicio del gasto.

La adopción de una Gestión para Resultados vista como un modelo de cultura organizacional, implica la adopción de un Presupuesto basado en Resultados (PbR) que mejore la calidad del gasto público, no solo en relación en ¿cuánto se gasta?, sino ¿en qué se gasta? y ¿por qué?; para esto, el Presupuesto basado en Resultados utiliza instrumentos de planeación estratégica como la Metodología de Marco Lógico para generar indicadores estratégicos y el Sistema de Evaluación del Desempeño para la retroalimentación del proceso presupuestario.

### **3.4 GÉNESIS, DESARROLLO Y EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.**

Retomando lo expuesto en el capítulo 1, fue a partir del surgimiento de la economía pública en los años cincuenta, que se abordó el estudio del sector público en un sentido más amplio; es decir, no solo el análisis tradicional de los ingresos y el gasto público, sino que, a través de la política fiscal, el estudio del sector público tomó una nueva orientación que impulsó el desarrollo de aspectos técnicos-instrumentales que reconocen en el gasto público dos funciones sustantivas: la asignación eficiente de recursos y el logro de la equidad social<sup>73</sup>. La solución a los problemas de formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de resultados en el uso y aplicación del presupuesto, lleva muchos años de evolución en empresas, gobiernos y organizaciones internacionales.

El Presupuesto basado en Resultados no es un fenómeno reciente, la Organización de las Naciones Unidas es uno de los organismos que lleva más años utilizando el Presupuesto basado en Resultados. Su instalación se dio

---

<sup>73</sup> AYALA Espino, José. “Una guía para entender el Estado”, Facultad de Economía de la UNAM, Noviembre 1997, pág.6.

paulatinamente en los diferentes organismos especializados como la OIT, UNESCO, OMS, FAO, etc. Éstas instancias establecieron el Presupuesto por Programas<sup>74</sup> entre 1950 y 1960, paso previo a la implementación del Presupuesto basado en Resultados, y el PbR quedó implementado, en su conjunto, en 1974<sup>75</sup>.

La implementación del Presupuesto basado en Resultados en países desarrollados no fue un fenómeno aislado, formó parte de un proceso de reforma más amplio guiado por el enfoque de la Nueva Gestión Pública. Este enfoque surge como respuesta a la crisis del modelo burocrático de organización estatal y a las crisis fiscales de la década de 1980, y apunta a otorgar mayor poder a los gestores públicos a cambio de mayor responsabilidad para obtener resultados. Las primeras nociones de Presupuesto basado en Resultados a nivel Gobierno, surgieron en países desarrollados en la década de 1980<sup>76</sup>. Las experiencias más conocidas son las de Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y en Latinoamérica, Chile<sup>77</sup>.

- a) Reino Unido (1982). Introdujo la *Financial Management Initiative (FMI)*, con la instauración de un sistema de gestión por resultados. Este proceso contó con indicadores de desempeño institucionales, permitiendo delegar responsabilidades de gestión hacia niveles inferiores de dirección, construir sistemas de información gerencial (que hicieron más transparente la gestión) y adecuar las prácticas presupuestarias.
- b) Nueva Zelanda (1984). Reformas más radicales, basado en un sistema de relaciones intra gubernamentales que consiste en contratos de servicios (*purchase agreements*), suscritos entre los ministros y las órganos ejecutores dotados de autonomía administrativa, conteniendo términos de referencia expresados en indicadores de resultados.
- c) Australia (1984). Con énfasis en el ámbito financiero, introdujo el *Financial Management Improvement Program*, que incluyó conceptos como la planificación estratégica, el diseño de incentivos al desempeño y otras medidas de adecuación institucional y orgánica destinadas a mejorar la gestión financiera del país. El uso de indicadores de desempeño, al ser intensivo, ha ido gestando uno de los sistemas más completos de información presupuestaria.

---

<sup>74</sup> En México se formuló el primer “presupuesto por programas” en 1978 en un esfuerzo de relacionar objetivos y metas de planeación con los recursos disponibles, pero fue hasta el proceso presupuestario del año 2002 en el que se incluyó una estructura programática que alcanzaba en su estructura a la categoría de “proyecto”.

<sup>75</sup> ABEDROP, Enrique. *Op. cit.*, pág. 54

<sup>76</sup> Véase MARCEL Mario, “Presupuesto basado en resultados: Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública”. Conferencia Internacional en Presupuesto basado en Resultados, México. Junio 9-10 de 2008, compilación SHCP. pág. 49.

<sup>77</sup> Véase CEPAL, “Gestión pública por resultados y programación plurianual”. Santiago de Chile, agosto de 2003. pág. 43 y 45.

- d) Estados Unidos (1993). Inició con la aprobación de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (Government Performance and Results Act) que procura la instalación de un sistema presupuestario basado en el desempeño y en la flexibilidad gerencial. En principio se aplicaron proyectos pilotos, posteriormente dichos organismos elaboraron sus propios planes estratégicos quinquenales vinculados a resultados susceptibles de medición para incorporarlos en el presupuesto federal junto a un plan de desempeño cuyo cumplimiento se comunica al Congreso a través de informes programáticos.
- e) Chile (1992). Inició la aplicación del Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública con el propósito de introducir progresivamente nuevas técnicas e instrumentos de gestión como el planeamiento estratégico, la asignación de responsabilidades individuales y los sistemas de evaluación del desempeño. A partir de esta experiencia se diseñó una metodología, que sirvió de base para la elaboración de indicadores de gestión, balances de gestión, convenios de desempeño y esquemas de bonificaciones por desempeño institucional. Estos convenios de desempeño consisten en acuerdos entre el gerente ejecutivo de un servicio público (agente) y el ministro del ramo (principal), en que se especifican la misión y los objetivos de la organización así como también los compromisos (conjunto de valores objetivos de gestión) asumidos por cada parte para lograrlo.

A comienzos de los años noventa, la mayoría de los países de la OCDE ya contaba con alguna información sobre resultados, aunque su asociación con el presupuesto ha cobrado mayor importancia en el último tiempo<sup>78</sup>. El gobierno mexicano reconoció y estableció este sistema oficialmente el 31 de marzo de 2008.

---

<sup>78</sup> SCOTT Graham, "Observaciones acerca de los conceptos y el estado actual del presupuesto para resultados". Conferencia Internacional en Presupuesto basado en Resultados, México. Junio 9-10 de 2008, compilación SHCP. pág. 28.

### 3.5 PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS Y EL PRESUPUESTO TRADICIONAL

El desarrollo de un país (creación de valor público) se facilita cuando su gobierno toma en cuenta los resultados alcanzados con las políticas, programas y el gasto público, y es a través de la adopción del Presupuesto basado en Resultados (PbR) que se busca implementar los mecanismos para obtener información vital sobre las actividades realizadas, el gasto vinculado a ellas, los resultados obtenidos y sus relaciones con los objetivos estratégicos establecidos.

El Presupuesto basado en Resultados consiste en asignar recursos a los proyectos y programas públicos con base en resultados medibles a través de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) alimentado por un conjunto de indicadores, creados con la finalidad de medir el cumplimiento en los objetivos planteados. Es decir, vincula el presupuesto asignado a las organizaciones del sector público a los resultados que obtienen conforme a los planes estratégicos de gobierno. La adopción e implementación de esta estrategia para presupuestar, surge como un procedimiento innovador de asignación de recursos que forma parte de un enfoque de gestión amplio llamado Gestión para Resultados.

*Hoy en día existe un consenso en la ONU en cuanto a que el Presupuesto basado en Resultados contribuye a satisfacer las siguientes necesidades<sup>79</sup>:*

- *Proporciona a los Estados miembros resultados efectivos.*
- *Dedica recursos escasos a los ámbitos prioritarios.*
- *Logra una mayor transparencia para los Estados miembros en el proceso de formulación, aprobación, y ejecución del presupuesto.*
- *Mejora el diálogo con los Estados miembros sobre las actividades y programas propuestos por la organización.*
- *Asegura la ventaja competitiva y la pertinencia de su organización.*

La conclusión de los organismos miembros de la ONU en cuanto a la implementación del Presupuesto basado en Resultados es que mientras que el anterior proceso presupuestario tradicional se basaba en el examen de

---

<sup>79</sup> Véase ABEDROP, Enrique. *Op. cit.*, pág. 55 y 56.

insumos y en cuestiones de eficiencia, el enfoque de Presupuesto basado en Resultados se centra en la eficacia y la pertinencia de la organización.

El presupuesto tradicional, también conocido como incremental o inercial, asigna recursos a un organismo para gastarlo en ciertos insumos con base en el presupuesto del año anterior, el cual es considerado un “irreductible” para el nuevo presupuesto, los resultados logrados no son tomados en cuenta para la asignación presupuestaria del año siguiente y tampoco existen consecuencias o incentivos para los organismos y servidores públicos en el cumplimiento de metas. El presupuesto inercial se limita a vigilar que los actos sean legales y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados o que no haya subejercicios. Los sistemas utilizados para informar sobre el logro de metas se limitan a aspectos de cobertura, sin tomar en cuenta la calidad de los servicios y su impacto en los beneficiarios.

*“La mayoría de los países en Latinoamérica aún diseñan su presupuesto de forma incrementalista, es decir, aplicando cada año un aumento que depende del incremento previsto en la Ley de Ingresos o equivalente. Por lo general, se aplica una proporción similar de este aumento a todos los entes o instituciones. En este esquema no hay espacio para los cambios que demanda una buena gestión gubernamental. Por el contrario, el incrementalismo perpetúa estructuras de gasto anteriores como si fueran válidas para todos los años.*

*Además, es frecuente que en la asignación de los recursos intervengan consideraciones sobre los intereses políticos particulares por encima del bien público. Esto genera ineficiencia, ineficacia y falta de transparencia en la gestión. La ineficiencia se produce porque todas las instituciones reciben los recursos, independientemente de lo bien o mal que realicen su trabajo. Esto promueve la desidia de los funcionarios públicos y no estimula una buena gestión de las autoridades. También genera ineficacia porque los recursos no se asignan a las estrategias que el gobierno considera prioritarias, lo que convierte a la planificación en un ejercicio inútil”<sup>80</sup>.*

---

<sup>80</sup> GARCÍA Roberto y GARCÍA Mauricio, *Op. Cit.*, pág. 42.

Figura 5. Presupuesto inercial vs. Presupuesto basado en Resultados



Fuente: Presupuesto Basado en Resultados. UNAM, 2012.

En resumen, el presupuesto basado en resultados se centra directamente en mejorar la capacidad del proceso presupuestario con la finalidad de priorizar el gasto adecuadamente para que un gobierno brinde servicios con eficiencia y efectividad<sup>81</sup>.

La implementación del PbR, en términos generales, además de contar con un marco jurídico suficiente, implica lo siguiente<sup>82</sup>:

1. Consolidación de la planeación estratégica mediante el uso de la Metodología de Marco Lógico, herramienta de planeación estratégica para generar una matriz de indicadores, que permita mejorar en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, bajo un esfuerzo coordinado de carácter interinstitucional que incluyan metas y un horizonte realista de cumplimiento. Uno de los retos

<sup>81</sup> La efectividad se refiere al grado en que un servicio brinda los beneficios esperados y la eficiencia consiste en minimizar el desperdicio en la producción de los servicios gubernamentales.

<sup>82</sup> Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, "Presupuesto basado en Resultados, Avances y Logros", CDMX 2013, pag. 17.

principales para implementar el Presupuesto basado en Resultados consiste en articular la planeación con el presupuesto, en donde el proceso presupuestario considere las metas establecidas por el gobierno mediante la planeación y que constan en un documento oficial, como un plan nacional o planes estatales o sectoriales.

2. Alineación de los programas presupuestarios con los objetivos y estrategias del programa nacional o estatal de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, especiales y parciales. Este procedimiento asegura que los objetivos de los programas presupuestarios de las instituciones públicas contribuyan al cumplimiento de los objetivos plasmados en el Programa General de Desarrollo y los demás programas derivados del mismo. Es decir, procura la existencia de una sincronización de esfuerzos y coordinación de metas.

3. Consolidación del Sistema de Monitoreo. Se trata de la creación y puesta en marcha de un sistema de información que facilite el seguimiento de los indicadores generados bajo la Metodología de Marco Lógico. Uno de los fines principales que se persiguen con dicho sistema es fijar los objetivos de cada uno de los programas presupuestarios, al asignarles indicadores y recopilar automáticamente la información vinculada al cumplimiento de metas.

4. Evaluación de los resultados tomando como base los datos contenidos y generados en el Sistema de Monitoreo. Se ponderan los resultados bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos.

5. Asignación de recursos considerando la evaluación de los resultados alcanzados. Propiciar un nuevo modelo para la asignación de acuerdo con los objetivos identificados en la estructura programática, que elevan la eficacia, la eficiencia gubernamental y la calidad del gasto público.

6. Establecer una dinámica organizacional orientada a resultados. Unifica el proceso presupuestario, con la conducción y ejecución de las políticas públicas y de sus programas al interior de las instituciones, para dirigir su esfuerzo al logro de resultados mediante la coordinación entre:

- Áreas de planeación;
- Unidades de administración;
- Unidades ejecutoras del gasto;
- Unidades o áreas administrativas de evaluación, y
- Áreas de los órganos de control encargadas del mejoramiento de la gestión.

El adoptar un Presupuesto Basado en Resultados (PbR) implica adoptar un conjunto de actividades y herramientas, como la metodología del marco lógico, un sistema de monitoreo y el sistema de evaluación del desempeño.

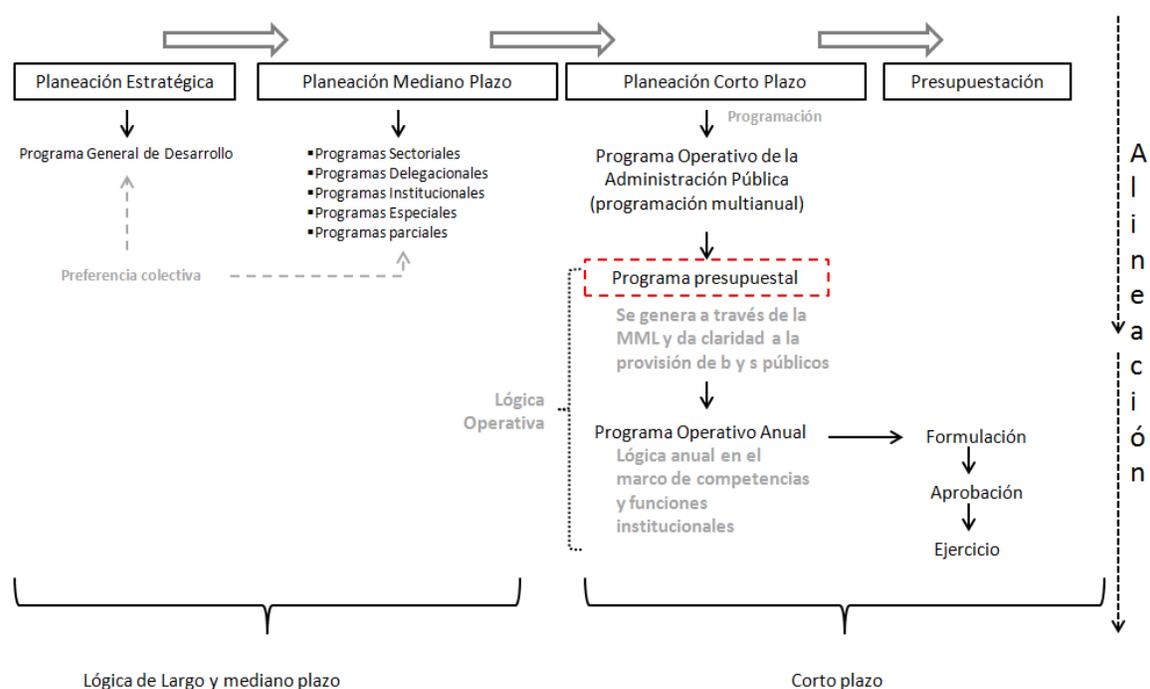
### 3.5.1. Metodología del Marco Lógico

En el marco de la implementación del Presupuesto basado en Resultados surge el programa presupuestal como la categoría programática que permite organizar e integrar las asignaciones de recursos al conjunto de acciones sustantivas (actividades, servicios, procesos y proyectos) y de apoyo (administrativas) necesarias para llevar a cabo las estrategias diseñadas para alcanzar los objetivos y metas del gobierno.

En la presupuestación por resultados, el programa presupuestario forma parte del proceso de programación (planeación de corto plazo), en donde a través de un método racional y ordenado se fijan las metas alineadas a los objetivos a alcanzar de los planes y programas de mediano y largo plazo del gobierno, en función de los recursos disponibles. El método racional que se utiliza para formulación de los programas presupuestarios en el marco del Presupuesto basado en Resultados es la Metodología del Marco Lógico.

De acuerdo a la etapa de programación descrita en el capítulo 2, se identifica un orden en términos de la aplicación de un presupuesto que esté relacionado con las metas de largo y mediano plazo, como se muestra a continuación:

**Figura 6. Ubicación del programa presupuestario en el proceso presupuestario**



Fuente: Elaboración propia.

La metodología del Marco Lógico es un instrumento de planeación estratégica que facilita el proceso de conceptualización, diseño y ejecución de los programas presupuestarios. Además, permite la construcción ordenada de indicadores a diferentes niveles de objetivos, lo cual facilita el análisis, seguimiento y evaluación de dichos programas y del gasto asignado a éstos. Permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución. Es una herramienta que apoya a los ejecutores en la obtención de información para la toma de decisiones y para documentar el aprendizaje con base en la experiencia.

*“La amplia acogida que ha recibido entre los planificadores y administradores la Metodología de Marco Lógico (MML) en los últimos años se debe en gran medida a sus virtudes y ventajas sobre otras herramientas con similares propósitos”<sup>83</sup>.*

La metodología del marco lógico se compone de las siguientes etapas<sup>84</sup>:

1. Definición del problema e identificación de involucrados. Se identifican de manera clara y objetiva las demandas sociales, las oportunidades de desarrollo y los problemas prioritarios que se deben atender mediante la acción gubernamental. Una vez que se define el problema, se establece la población objetivo o área de enfoque que lo enfrenta, su magnitud y los actores que intervienen en la ejecución del programa (autoridad y/o instituciones), así como los posibles afectados por la ejecución del mismo. Cada uno de los actores debe ser identificado con sus necesidades, intereses y expectativas en relación con el programa, de igual modo que las medidas para incorporarlos en la solución del problema.

2. Análisis del problema. Una vez que se ha definido el problema, se analizan su origen, comportamiento y consecuencias con base en los hallazgos de un diagnóstico previo que contenga evidencia cuantitativa y cualitativa, a fin de establecer las causas, efectos, dinámica y tendencias de cambio. En un esquema tipo árbol, el problema es el tronco, las causas son las raíces, y los efectos la copa, expresados estos últimos en sentido negativo.

---

<sup>83</sup> ORTEGÓN Edgar, *et al.* “Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”. CEPAL 2005, pág. 9.

<sup>84</sup> Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, “Presupuesto basado en Resultados, Avances y Logros”, CDMX 2013, pág. 80-81.

3. Análisis del objetivo. En esta sección se define la meta futura, que solventará las necesidades o problemas identificados. Mediante la traducción de causas-efectos en medios-fines (cambio de negativo a positivo), el árbol de problemas se convierte en árbol de objetivos, mostrando de esta manera el cambio que representarán las soluciones que se implementarán.

4. Análisis de alternativa. Se analizan y valoran cuidadosamente las opciones de acción más efectivas para lograr los objetivos deseados. Para ello, se seleccionan, dentro del árbol de objetivos, las opciones de actividades y medios que pueden llevarse a cabo con mayores posibilidades de éxito, considerando las restricciones que apliquen en cada caso, particularmente las que incidan en su factibilidad técnica y presupuestaria.

5. Elaboración de la Matriz de Indicadores. La construcción de la matriz implica definir los objetivos y establecer claramente su alineación con objetivos superiores, establecer indicadores y metas, determinar las fuentes de información y describir los riesgos asociados al programa.

La Matriz de Marco Lógico o Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) muestra con claridad y coherencia la relación entre los insumos, procesos y productos/servicios de un programa, así como sus efectos e impactos en la población objetivo. Los elementos de la MIR son:

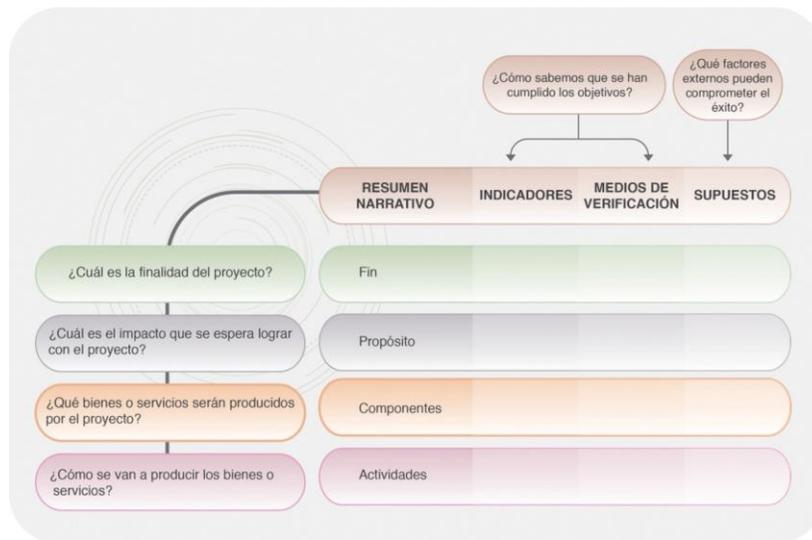
4 Filas:

1. Fin. Indica la forma en que algún programa contribuye al logro de un objetivo estratégico con el que está alineado y contesta a la pregunta ¿cómo el programa contribuye en el mediano o largo plazo a la solución del problema?
2. Propósito. Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo sobre la población objetivo o área de enfoque y contesta la pregunta ¿por qué el programa es necesario para los beneficiarios? Es el resultado esperado al final del periodo de ejecución.
3. Componentes. Son los productos o servicios que deben ser entregados a la población beneficiaria durante la ejecución del programa para el logro del propósito definido. Cada uno de los componentes es indispensable para alcanzar el propósito y es el resultado aplicable directamente al programa.
4. Actividades. Son las acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes.

4 columnas<sup>85</sup>:

1. Un resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
2. Indicadores (Resultados específicos a alcanzar).
3. Medios de Verificación.
4. Supuestos (factores externos que implican riesgos).

**Figura 7. Esquema de la MIR o Matriz de Marco Lógico**



Fuente: Curso Taller sobre Presupuesto basado en Resultados. UNAM, 2012.

La aplicación de la MML mejora el diseño y la lógica interna de los programas presupuestarios, obliga a la definición de sus objetivos, indicadores y metas -sintetizados en una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)- y facilita la evaluación de sus resultados. Además, coadyuva a estandarizar el lenguaje entre los actores que intervienen en los proceso de planeación y de presupuestación, y facilita su comunicación.

### *Indicadores de Desempeño.*

En la Matriz de Indicadores para Resultados, los indicadores se incorporan en la segunda columna de la matriz y todos ellos son considerados como indicadores de desempeño. Un indicador de desempeño es la expresión

---

<sup>85</sup> ORTEGÓN Edgar, *et al. Op. Cit.*, pag. 22.

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. En tales términos, el indicador debe entenderse que siempre es de desempeño (cumplir con el cometido)<sup>86</sup>.

A través de indicadores para cada uno de los conceptos que contiene una política pública será posible transitar hacia un Presupuesto basado en Resultados que mida el desempeño del Gobierno y pueda ser evaluado desde una lógica multidimensional que refleje insumos-productos de los programas y la eficacia de los mismos para transformar el entorno social, económico y ambiental de sus ciudadanos.

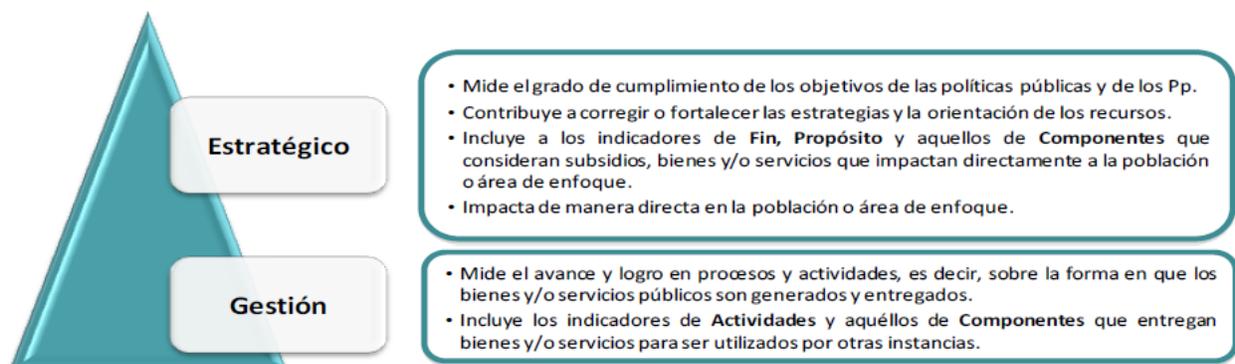
A su vez los indicadores de desempeño se dividen en indicadores estratégicos y de gestión cuyas características son las siguientes:

Indicadores estratégicos: Llamados así porque están planteados con una visión de largo plazo, también conocido como indicadores de impacto ya que miden la acción del gobierno en el cambio de la realidad social.

Indicadores de Gestión: Miden procesos, actividades e insumos, miden la administración cotidiana.

A continuación se presentan de manera esquemática los criterios para distinguir entre los diferentes tipos de indicadores de la MIR.

**Figura 8. Indicadores de desempeño**



Fuente: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. SHCP

<sup>86</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *et al.* "Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados", 2010, pag. 44.

Dimensiones de los indicadores<sup>87</sup>:

**Eficacia:** Mide el nivel de cumplimiento de los objetivos, como por ejemplo: “Incremento porcentual en la cobertura de atención de salud en la localidad”.

**Eficiencia:** Este tipo de indicadores relaciona el uso de los recursos disponibles (humanos, financieros, equipamientos) con los productos: costo unitario, costo promedio, etc.

**Calidad:** buscan evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el proyecto respecto a normas o referencias externas. Suelen ser los más difíciles de definir y de medir, pero son de suma importancia para una buena gestión de los proyectos y para la evaluación de resultados. Por ejemplo, en un proyecto frutícola un indicador de calidad podría ser: Porcentaje de la fruta cosechada en una temporada que califica para exportación (calibre, color, etc.).

**Economía:** Miden la capacidad del proyecto o de la institución que lo ejecuta para recuperar los costos incurridos, ya sea de inversión o de operación. Dicha recuperación puede ser vía aportes de los usuarios, contribuciones de otras entidades, venta de servicios, etc. Por ejemplo, un indicador de economía podría ser: “Porcentaje de recuperación del costo de operación anual del centro de salud de Pueblo Esperanza”.

Congruencia de los indicadores con el nivel de objetivos de la Matriz de Indicadores:

**Cuadro 4. Objetivos y tipos de Indicadores**

Nivel de objetivos	Tipo de indicador	Modalidad del resultado	Posibles dimensiones a medir del objetivo			
			Eficiencia	Calidad	Economía	Eficacia
Fin	Estratégicos	Impacto indirecto				x
Propósito		Impacto directo	x			x
Componentes	De gestión	Producto	x	x		
Actividades		Proceso	x		x	

Fuente: Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados. SHCP

<sup>87</sup> Véase ALDUNATE Eduardo y CÓRDOBA Julio. “Formulación de programas con la Metodología del Marco Lógico”, CEPAL, 2011, pag. 86.

### 3.5.2. Sistema de Monitoreo

El Sistema de Monitoreo es una herramienta orientada a la recolección de información que permite conocer el grado de avance que se tiene en la ejecución de un programa de gobierno, mediante su confrontación con la línea base<sup>88</sup> y el resultado de los indicadores de desempeño previamente establecidos. Así se brinda información útil que permite identificar posibles desviaciones respecto a las metas fijadas y tomar las medidas necesarias para reorientar su dirección, además de proporcionar información relevante para llevar a cabo su evaluación.

Las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios juegan un papel relevante dentro de este sistema, pues mediante ellas se establecen los indicadores de desempeño que son el punto de referencia para identificar su proximidad respecto al cumplimiento de las metas, que permitirán producir los resultados esperados, y que constituyen la razón de ser del programa de gobierno. El uso de las tecnologías de la información y comunicación automatiza el proceso de monitoreo y seguimiento de las MIR, cuyo contenido formará parte de un sistema de información, que debe permitir emitir reportes de manera ágil con información clara y concreta sobre los avances en la ejecución de dichos programas, y que a su vez serán la piedra angular para realizar su evaluación.

El conjunto de indicadores de las MIR, generados por la Metodología de Marco Lógico, constituirán el Sistema de Monitoreo cuyo seguimiento ofrecerá una visión global de la situación de la administración pública en un momento determinado, en cuanto a la evolución de las actividades que están llevando a cabo las instituciones. De esta manera, será posible compararlas con los objetivos que deben alcanzar, identificar de manera puntual los aspectos que ponen en riesgo su éxito y favorecer una atinada toma de decisiones para modificar su operación<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> La línea base del indicador es una estimación inicial del valor actual del mismo o de una de las variables que lo conforman. Adicionalmente establece la situación actual de las características que se están intentando medir y por lo tanto son el criterio de comparación para el monitoreo y evaluación del Programa.

<sup>89</sup> Véase Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, *Op. Cit.*, pág. 82.

### **3.5.3. Sistema de Evaluación del Desempeño y la asignación de recursos.**

Con la conformación de un Sistema de Monitoreo y de la información que se desprenda de éste, se verificará la eficiencia, eficacia, resultados e impacto de los programas gubernamentales. Se obtendrá información valiosa que servirá de retroalimentación y contribuirá a la reflexión sobre la planeación de los futuros proyectos.

El Sistema de Evaluación del Desempeño, se define en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, como un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y los proyectos. Como se advierte de su definición, dicho sistema comprende un conjunto de elementos que son principalmente:

- Valoración de los programas y proyectos gubernamentales: se verifica el grado de cumplimiento de sus metas y objetivos, con base en indicadores de desempeño (comprende tanto los indicadores estratégicos como los de gestión).
- Gestión para la calidad del gasto: impulsa la puesta en marcha de acciones que inciden en el funcionamiento y resultados de las instituciones públicas, para que éstas eleven sustancialmente su eficiencia y eficacia, modernicen y mejoren la prestación de los servicios a su cargo, y promuevan la productividad en el desempeño de sus funciones buscando constantemente reducir sus gastos de operación.

En síntesis, mediante la instauración del Sistema de Evaluación del Desempeño se pretende:

- Contar con una herramienta gubernamental para la gestión de las asignaciones presupuestarias, orientada al logro de los resultados;
- Elevar la eficiencia gubernamental y del gasto público;
- Contribuir a la mejora de la calidad de los bienes y servicios públicos;
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Con la evaluación se busca responder preguntas relacionadas con la eficiencia, efectividad, calidad y economía en el uso de los recursos presupuestarios, así como conocer si se logró el impacto deseado. Por ello, dentro del ambiente de la Gestión para Resultados se usa la información producida por el Presupuesto Basado en

Resultados y sus MIR para analizar, comparar, formar juicios e interpretar los resultados obtenidos, aprender de ellos y, en su caso, mejorarlos y comunicarlos a las autoridades, organizaciones civiles y ciudadanos<sup>90</sup>.

Según el momento en que se lleva a cabo, se pueden distinguir diferentes tipos de evaluaciones a nivel de programas y proyectos<sup>91</sup>:

- Evaluación ex ante: se realiza de manera previa a la puesta en marcha de los programas y proyectos. Se refiere al examen o valoración de un programa o proyecto que busca solucionar o identificar problemas o necesidades que corresponden a una comunidad de personas antes de que ésta se realice. Por eso precede a la asignación de los recursos que permitirán posteriormente su implementación. Puede basarse en diversos tipos de análisis, los más conocidos son costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia y el análisis del diseño basado en la pertinencia y coherencia lógica, entre otros aspectos.
- Evaluación ex dure o evaluación de procesos: se hace una vez que se han puesto en marcha los programas y proyectos. La evaluación ex dure es la que se realiza durante la implementación del programa o proyecto a fin de observar su funcionamiento y el logro de sus productos (bienes y servicios), entre otros rubros.
- Evaluación ex post: se ejecuta una vez concluidos los programas y proyectos. Con la evaluación realizada ex post se analizan los resultados de lo que se propuso en el diseño del programa o proyecto una vez que ha concluido o dentro de su ejecución. Su objetivo es entregar información relevante para tomar decisiones que mejoren el diseño del programa o proyecto, la gestión de los recursos involucrados o incluso decidir la continuidad o término de las iniciativas. Se trata, por lo tanto, de una evaluación realizada después de la ejecución de las actividades que derivan de las iniciativas.

De acuerdo con el fin que se pretende dar a la información y a las decisiones que se tienen que tomar en función de dichos fines, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño se pueden llevar a cabo distintas evaluaciones<sup>92</sup>:

- De consistencia y resultados: analiza el diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de resultados.
- De procesos: Analiza la gestión del programa, mediante trabajo de campo.

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, pág. 90-91.

<sup>91</sup> *Ibid.*, pág. 92.

<sup>92</sup> ARMIJO Marianela. "Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público", CEPAL, 2011, pag. 13.

- De impacto: con metodologías rigurosas identifica los cambios logrados en la población objetivo y en los indicadores estratégicos.
- Estratégica: Analiza aspectos o situaciones prioritarias de los programas (Ej.: política de nutrición y abasto; desarrollo rural, entre otros)
- Específica: estudia aspectos o situaciones prioritarias de los programas.

La información de la evaluación debe ayudar a los gestores a analizar qué funciona y qué no funciona con eficiencia y eficacia cuando se están haciendo asignaciones de recursos entre políticas, programas y proyectos. Son muchos los aspectos que participan en las asignaciones del presupuesto. La información de las evaluaciones puede ayudar en el proceso, en particular cuando el gobierno está trabajando para establecer un sistema de presupuesto basado en resultados. Pero igualmente es importante y realista aceptar que la información de evaluación no puede ni pasar por encima ni invalidar las agendas políticas, institucionales o personales que juegan inevitablemente un papel<sup>93</sup>; sin embargo, contar con un sistema de evaluación alimentado por un sistema de monitoreo eficiente, puede brindar información que reduzca las discrepancias o volver compatibles las agendas políticas con las demandas reales de la población, a través de la retroalimentación de proceso presupuestario.

**Figura 9. Desempeño público en el proceso presupuestario basado en resultados**



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

<sup>93</sup> ZALL Jody y RIST Ray, "Manual para gestores del desarrollo, Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados", Banco Mundial, 2005, pag. 126.

## Capítulo 4. IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

### 4.1 NORMATIVIDAD APLICABLE AL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS

#### *Nivel Federal*

Las políticas públicas son el instrumento con el que cuenta el Gobierno para diseñar los planes, programas y estrategias a seguir para atender las necesidades de la población y dar rumbo al desarrollo de un país; y por su parte, el presupuesto es el vehículo más importante con el que cuenta para aplicar dichas políticas y proveer los bienes y servicios públicos que la sociedad demanda<sup>94</sup>.

A partir de 2006, con la entrada en vigor de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se inició a nivel Federal, la construcción del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. El artículo 85, 110 y 111 de esta Ley, regula el Sistema de Evaluación del Desempeño como sigue:

#### *Artículo 85.-...*

*Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales o cualquier ente público de carácter local, serán evaluados conforme a las bases establecidas en el artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes...*

#### *Artículo 110.-...*

*La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales...*

---

<sup>94</sup> Presidencia de la República. Iniciativa de Ley que Reforma el artículo 134 constitucional. 19 de junio de 2007.

*Artículo 111.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público verificará... los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño...*

*El sistema de evaluación del desempeño a que se refiere el párrafo anterior será obligatorio para los ejecutores de gasto. Dicho sistema incorporará indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano...*

En 2007, de manera conjunta la Secretaría de Hacienda y Crédito público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social emitieron los *Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración pública Federal*, que tienen por objeto regular la evaluación de los programas a nivel federal, la elaboración de la matriz de indicadores de cada programa con base en la metodología del marco lógico y la conformación del sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados<sup>95</sup>, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El 20 de junio de ese mismo año, el Gobierno Federal sometió a consideración del Congreso de la Unión una reforma constitucional en materia de Gasto Público y Fiscalización que incluyó un componente fundamental:

*"...mejorar sustancialmente la manera en que el Gobierno administra y utiliza los recursos que le proveen los habitantes del Estado para cumplir con sus fines; lo anterior, a través de mecanismos para incrementar la calidad con la que se ejerce el gasto público, así como para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de dichos recursos"<sup>96</sup>.*

Con esta reforma constitucional se estableció un principio a nivel constitucional para que los recursos públicos se programen, administren y ejerzan con un enfoque para el logro de resultados. Esto implica que toda la organización gubernamental (nacional y estatal) debe conocer y determinar los objetivos que se lograrán con los

---

<sup>95</sup> El sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados está conformado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en el ámbito de su competencia, éste sistema toma como base la matriz de indicadores de cada programa y debe estar vinculado con el Sistema de Evaluación del Desempeño.

<sup>96</sup> Presidencia de la República. Iniciativa de Ley que Reforma el artículo 134 constitucional. 19 de junio de 2007.

presupuestos que asignen a sus respectivos programas, y que el grado de cumplimiento de dichos objetivos sea efectivamente verificado, con base en indicadores y metas específicas susceptibles de evaluar y comprobar.

El objeto de la reforma, en primer término, fue lograr una mejora en el diseño de las políticas públicas y de los programas gubernamentales y, por el otro, que los recursos públicos se asignen en los presupuestos de manera eficiente, tomando en cuenta los resultados obtenidos. Esto se logrará, de acuerdo a la Iniciativa de Ley, con la implementación del Presupuesto basado en Resultados:

*“...con base en un presupuesto por resultados se logrará que la información sobre el desempeño de los programas gubernamentales de un ejercicio fiscal, retroalimente el proceso presupuestario para el siguiente ejercicio, aportando más elementos para la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos”.*

Como resultado de lo anterior, en 2008 se reformó el artículo 134 constitucional para prever que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la administración y ejercicio de recursos públicos, observen principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados.

*Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente...*

*...El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.*

Así mismo, se prevé que los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos sean evaluados por instancias técnicas, con el objeto de que dichas evaluaciones se tomen en cuenta para la asignación subsiguiente de los recursos públicos en los respectivos presupuestos.

Por otro lado, se propuso establecer que los recursos federales que sean ejercidos por órdenes de gobierno distintos al federal, observen las bases establecidas en esta reforma. Lo anterior es fundamental al considerar el gasto público federal que ejercen las entidades federativas y los municipios representa más de la mitad del presupuesto del gasto programable; por lo tanto es indispensable que dicho gasto sea evaluado en cuanto a los resultados obtenidos al igual que los demás recursos federales.<sup>97</sup>

El 1 de enero de 2009 entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la cual, contempla como principal objetivo establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos<sup>98</sup> para lograr su adecuada armonización en los tres órdenes de gobierno.

Con la entrada en vigor de dicha Ley se instaló el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), órgano técnico encargado de la coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, y facultado para emitir disposiciones en la materia.

En este contexto, en noviembre de 2012 se adicionó a la LGCG<sup>99</sup> en el Título Quinto, “De la transparencia y Difusión de la Información Financiera”, el cual introduce en su artículo 61 la obligación de las entidades federativas, los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de incorporar en el proceso de integración de la información financiera para la elaboración de los presupuestos, los resultados que deriven de los procesos de implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño establecidos en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en su artículo 79 los instruye a publicar cada año su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño; y en su artículo 80 a revisar y, en su caso, actualizar los indicadores de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios a través de los cuales se transfieren recursos federales, y que son la base para evaluar los resultados que se obtengan con dichos recursos.

---

<sup>97</sup> Presidencia de la República. Iniciativa de Ley que Reforma el artículo 134 constitucional. 19 de junio de 2007.

<sup>98</sup> Entes públicos: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los órganos autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal (LGCG: art. 4 frac XII).

<sup>99</sup> Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre de 2012.

El 9 de diciembre de 2009 el CONAC publicó los *Lineamientos sobre indicadores para Medir los Avances Físicos Financieros relacionados con los Recursos Públicos Federales* y el 16 de mayo de 2013 *Los lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la metodología del marco lógico*.

Los *Lineamientos sobre indicadores para Medir los Avances Físicos<sup>100</sup> Financieros<sup>101</sup> relacionados con los Recursos Públicos Federales* (2009) tienen por objeto armonizar los mecanismos para establecer los indicadores que permitan realizar la medición de los avances físicos y financieros, así como la evaluación del desempeño de los recursos públicos federales, para lo cual, será necesario que dentro de la estructura programática, se establezca como categoría principal la de “programa presupuestario<sup>102</sup>”, que incluya los programas, proyectos, actividades o fondos a partir de la cual se construya una Matriz de Indicadores para Resultados.

Por otro lado, *Los lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la metodología del marco lógico* (2013) establecen las disposiciones para la generación, homologación, estandarización, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos con base en la Metodología del Marco Lógico a través de la Matriz de Indicadores para Resultados, que permitan dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El CONAC ha sido un factor fundamental en la implementación del modelo de PbR-SED en los ámbitos estatal y municipal, con la emisión de normas y lineamientos que no solamente regulan los momentos contables del ejercicio del presupuesto, sino que también ha establecido criterios generales para la clasificación de los programas de los entes públicos, que permitirá organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los Programas, así como la armonización de la estructura de las cuentas públicas, entre otros.

---

<sup>100</sup> Avance físico: el valor absoluto y/o relativo que registren los indicadores de desempeño, estratégicos o de gestión, con relación a su meta anual y por periodo, correspondientes a los programas, proyectos, actividades o fondos de que se trate.

<sup>101</sup> Avance financiero: el valor absoluto y relativo que registre el gasto, conforme a los momentos contables establecidos, con relación a su meta anual y por periodo, correspondiente a los programas, proyectos, actividades o fondos de que se trate, conforme a las clasificaciones económica, funcional-programática y administrativa.

<sup>102</sup> Programa Presupuestario: La categoría programática que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos para programas, proyectos, actividades y fondos.

De igual forma, el artículo 49, fracción V, de la Ley de Coordinación Fiscal, define que se deberán evaluar los resultados del ejercicio de los Fondos de Aportaciones Federales, con base en indicadores, en los términos del artículo 110 de la Ley de Presupuesto.

#### *Marco normativo de la Ciudad de México*

El 31 de diciembre de 2009 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. En el artículo 2 se definieron, por primera vez en la Ciudad de México, los conceptos *Presupuesto basado en Resultados* y *Sistema de Evaluación del Desempeño*.

Artículo 2.- *Para efectos de esta Ley, se entenderá por:*

...

*Presupuesto por Resultados: Estrategia para asignar recursos en función del cumplimiento de objetivos previamente definidos, determinados por la identificación de demandas a satisfacer, así como por la evaluación periódica que se haga de su ejecución con base en indicadores.*

...

*Sistema de Evaluación del Desempeño: Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos;...*

La programación y presupuestación anual del gasto público se realiza con base en el anteproyecto de presupuesto que debe considerar la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa General de Desarrollo y los avances sectoriales con base al Sistema de Evaluación del Desempeño; asimismo, debe estimar los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas e incorporar los indicadores necesarios para medir su cumplimiento (LPGEDF: Artículo 25).

El artículo 34 de la misma ley se establece que:

*[...] Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades elaborarán Programas Operativos Anuales para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y de los programas de mediano plazo,*

*desagregando su contenido atendiendo al destino y alcance de los mismos, a la fecha en que se ejecutarán, debiendo presentar los indicadores de desempeño que serán utilizados para la evaluación de cada programa.*

Obligatoriedad para la Administración Pública del Distrito Federal de *implementar el PbR*

El 8 de marzo de 2010 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, en cuyo artículo 53 se establece que la Administración Pública de la Ciudad de México deberá implementar el presupuesto basado en resultados.

El 30 de diciembre de 2011 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012, en cuyo artículo 19 se establecieron deberes importantes de especial relevancia para la consolidación del PbR:

*[...] Las Unidades Responsables del Gasto, a través del servidor público designado por el titular de las mismas, darán seguimiento al proceso de implementación y operación del Presupuesto basado en Resultados.*

*Las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades capacitarán a los servidores públicos encargados de la planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto en materia del Presupuesto Basado en Resultados.*

## **4.2 PRIMEROS PASOS DEL DISTRITO FEDERAL EN LA INCORPORACIÓN DEL PBR (2008-2012).**

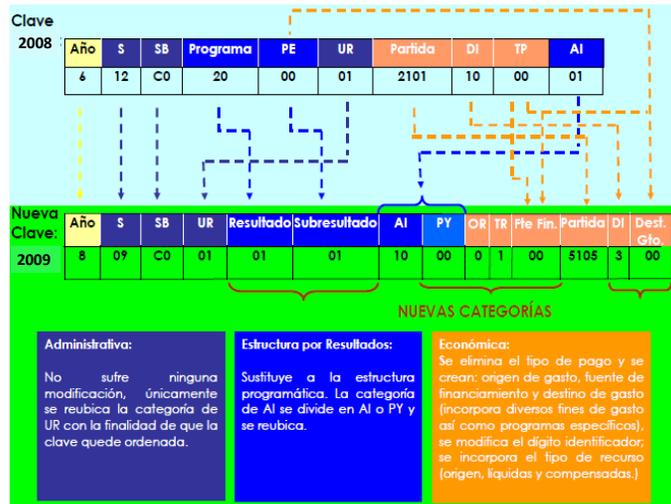
### **4.2.1 Evolución de la clave presupuestal: Estructura Programática por Resultados y la integración del Programa Presupuestario.**

*Primera fase: Estructura programática por resultados.*

En 2008 la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México inició la implementación de una estrategia integral orientada hacia una reforma presupuestaria con el “Programa de Modernización de la Gestión Presupuestaria”. El objetivo de dicho programa fue mejorar la transmisión de información y datos; un aspecto esencial consistió en generar un cambio cultural en la forma de concebir y elaborar el presupuesto; de esta forma, incorporó, de manera gradual, temas y enfoques “no tradicionales” en finanzas públicas, como el presupuesto basado en resultados, el presupuesto participativo, el presupuesto con enfoque de género y el de respeto a los Derechos Humanos.

Con la finalidad de que el Gobierno del Distrito Federal creara las condiciones generales que permitieran identificar claramente en qué y para qué se gasta, la Secretaría de Finanzas, dentro del esquema del citado programa de modernización, inició la implementación del Presupuesto basado en Resultados. Fue así que en 2009 se cambió la estructura programática por una estructura por resultados, mediante la cual se introdujeron las categorías *Resultado* y *Subresultado*, y se mejoraron sustantivamente las categorías de actividad institucional y la de proyecto; asimismo, la clasificación funcional-programática, así como la vinculación con los siete ejes del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 (PGDDF) fueron conservadas, lo que representó una innovación importante. El resultado fue la integración sistemática y gradual de los requerimientos de planeación estrechamente vinculados con la programación y asignación presupuestaria.

**Figura 10. Migración de la estructura programática**



Fuente: Manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2009

A partir de estos cambios y con la publicación del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, se definió la clave presupuestal como el conjunto de elementos codificados que permiten organizar y sistematizar la información presupuestal contenida en el Decreto de Presupuesto de Egresos que identifica la naturaleza y destino de los recursos autorizados a las Unidades Responsables del Gasto, es el instrumento mediante el cual se registran las operaciones derivadas de la gestión presupuestal que se desarrollan durante el ejercicio fiscal correspondiente. Se estipula también en dicho cuerpo normativo que la estructura, las modificaciones y elementos de la clave presupuestaria serán determinados por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Los elementos que integran la estructura de la clave presupuestaria se agrupan en las siguientes clasificaciones generales:

- a. Estructura por resultados;
- b. Estructura administrativa;
- c. Clasificación funcional;
- d. Clasificación económica;
- e. Proyecto de inversión.

Segunda fase: Estructura programática para la integración del programa presupuestario.

En 2012 las modificaciones en la clave presupuestaria se realizaron principalmente en la estructura por resultados, en virtud de las obligaciones establecidas en el Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto (finalidad, función y subfunción) expedido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

La estructura que presentó la clave presupuestaria para ese ejercicio fiscal fue la siguiente:

Figura 11. Estructura de la clave presupuestaria para el ejercicio fiscal 2012

				CENTRO GESTOR				ÁREA FUNCIONAL			FONDO	POSICIÓN PRESUPUESTAL					PROGRAMA PRESUPUESTARIO				
Estructura por Resultados (ER)				Estructura Administrativa				Clasificación Funcional			ER	Clasificación Económica					Proyecto de Inversión				
Eje				Año				Finalidad			Actividad Institucional	Tipo de Recurso		Fuente de Financiamiento	Partida	Origen del Recurso		Tipo de Gasto	Digito Identificador	Destino de Gasto	Número de Proyectos para los capítulos 5000 y 6000
EJE	VG	R	SR	A	S	SB	UR	FI	F	SF	AI	TR	FF	PTDA	OR	TG	DI	DG	PY		
1	2	2	2	1	2	2	2	1	1	1	3	1	2	4	1	1	1	2	9		
ESTRUCTURA CORTA																					
ESTRUCTURA AMPLIADA																					

Fuente: Manual de programación-presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2012

Como puede observarse, hasta 2012 la estructura programática del Gobierno de la Ciudad de México no integraba la categoría *programa presupuestario*, lo que dificultaba articular la planeación con la programación de acuerdo con los programas de gobierno. Un presupuesto clasificado con base en programas es fundamental para avanzar en un PbR; por esto, uno de los objetivos principales de la Secretaría de Finanzas consistió en establecer el programa presupuestario como el eje de la programación y presupuestación de la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de que como herramienta financiera-presupuestaria permitiera vincular el proceso de asignación de recursos con los programas y políticas contenidos en el Programa General de Desarrollo, para lograr que la asignación del gasto se realice en función del cumplimiento de los objetivos a largo y mediano plazo. La introducción de la categoría *programa presupuestario* está relacionada directamente con la aplicación de la Metodología de Marco Lógico, que se ve reflejada, principalmente, en la MIR.

En el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2013 se incorporó la categoría de programa presupuestario en la estructura programática, con la finalidad de ir incorporando claramente los programas incluidos en el presupuesto y alinearlos de manera eficiente con los objetivos del Programa General de Desarrollo y demás instrumentos de planeación.

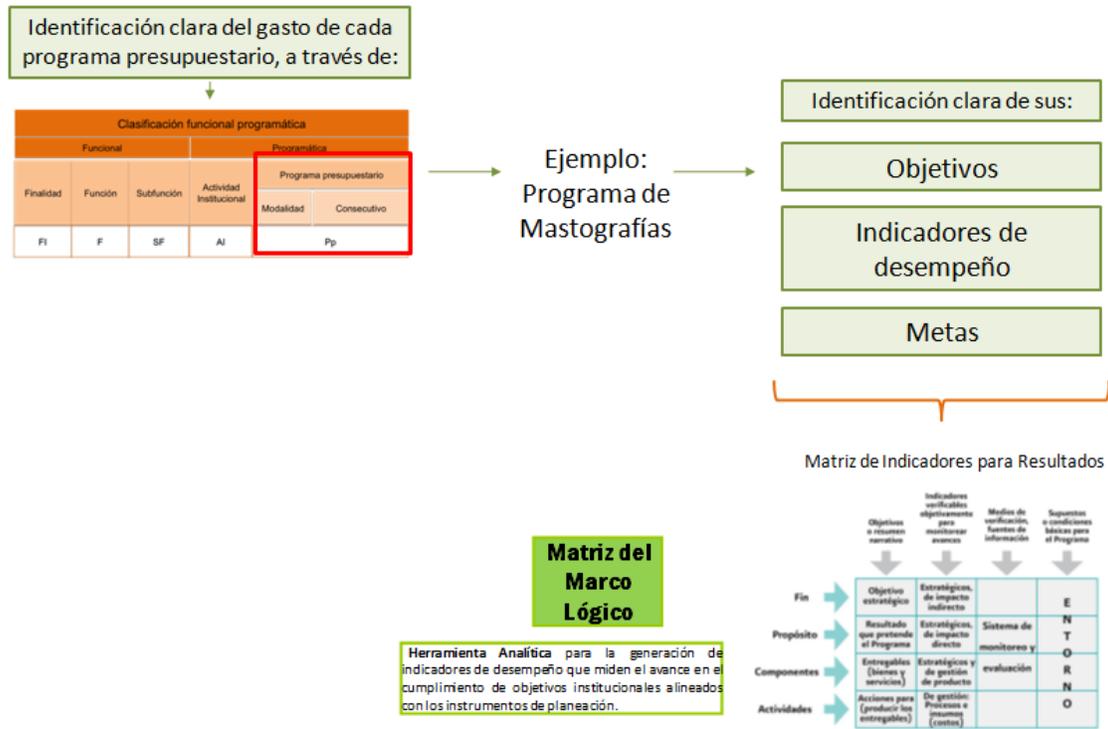
**Figura 12. Estructura de la clave presupuestaria para el ejercicio fiscal 2013**

				CENTRO GESTOR				ÁREA FUNCIONAL				FONDO			POSICIÓN PRESUPUESTAL				PROYECTO DE INVERSIÓN																						
Estructura por Resultados (ER)				Estructura Administrativa				Clasificación Funcional				Programa Presupuestario			Estructura Económica				Proyecto de Inversión																						
Eje		Vertiente de Gasto		Resultado		Subresultado		Año		Sector		Subsector		Unidad Responsable		Finalidad		Función		Subfunción		Actividad Institucional		Modalidad y Número Consecutivo		Tipo de Recurso		Fuente de Financiamiento		Partida		Origen del Recurso		Tipo de Gasto		Digito Identificador		Destino de Gasto		Número de Proyectos para los capítulos 5000 y 6000	
EJE	VG	R	SR	A	S	SB	UR	FI	F	SF	AI	PP	TR	FF	PTDA	OR	TG	DI	DG	PY																					
1	2	2	2	1	2	2	2	1	1	1	3	4	1	2	4	1	1	1	2	9																					
<b>ESTRUCTURA CORTA</b>																																									
<b>ESTRUCTURA AMPLIADA</b>																																									

Fuente: *Manual de programación-presupuestación para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos 2013*

Durante el ejercicio presupuestario 2013, los primeros programas en incorporarse a esta categoría fueron los programas integrantes del Programa de Equidad en la Ciudad (PEC), derivado del alto impacto social que tenían en la ciudadanía del Distrito Federal. El PEC integraba un conjunto de acciones orientadas principalmente a atender a los grupos que habitan en zonas de mediana, alta y muy alta marginación por medio de apoyos económicos, de alimentación, salud, vivienda y educación. Entre otros, incluía los programas para la atención de adultos mayores, de mastografías y entrega de uniformes y útiles escolares. Con la introducción de los programas del PEC en la categoría de programa presupuestario de la estructura programática se inició la identificación, de manera sencilla y clara, de los recursos vinculados al cumplimiento de metas de cada uno de los programas que lo integran, lo que facilitaría su seguimiento y monitoreo a través de los indicadores de desempeño generados bajo la Metodología de Marco Lógico.

Figura 13. Vinculación de la adecuación a la estructura programática con la Metodología de Marco Lógico



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México

#### 4.2.2. Convenio de colaboración: BID-CDMX

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consciente de la necesidad de hacer más eficiente, efectiva y transparente la gestión gubernamental en la provisión de los servicios públicos a los ciudadanos, ha colaborado con los países de la región, desde el año 2005, con estudios técnicos y financiamiento para la implementación de programas gubernamentales de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). México ha sido uno de los beneficiarios de esta dinámica<sup>103</sup>.

Con el fin de impulsar la mejora de la gestión gubernamental de diversos países, el BID creó el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo

<sup>103</sup> CLEAR-LAC, Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe. "Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos", 2013, pág. 5. Disponible en <http://www.clear-la.cide.edu/>

(PRODEV), mediante el cual se ofrecen recursos no reembolsables y asistencia técnica a los países que lo solicitan para mejorar su capacidad institucional para la implementación de la GpR<sup>104</sup>.

Para fortalecer las acciones que la Secretaría de Finanzas inició desde 2008 en la implementación de un PbR en el Gobierno del Distrito Federal, el 13 de marzo de 2009 dicha dependencia celebró un convenio con el BID, cuyo propósito fue financiar un proyecto que permitiera impulsar una estrategia integral en la adopción del Presupuesto basado en Resultados en el Distrito Federal mediante la contratación de servicios de consultoría y la adquisición de bienes y servicios.

En el caso de México, el BID aprobó recursos directos del PRODEV sólo para cinco gobiernos subnacionales: Baja California, Michoacán, Distrito Federal, Tabasco y Yucatán. El Distrito Federal fue el primer gobierno subnacional en toda Latinoamérica en recibir dichos recursos y asistencia para este rubro. Esto sirvió de referencia a las demás entidades federativas del país para participar en proyectos similares, lo que contribuyó a posicionar al Distrito Federal en 2012 como la primera entidad federativa a nivel nacional en la implementación del PbR.

La operación transparente del convenio de cooperación técnica no reembolsable que celebraron el Gobierno del Distrito Federal y el BID se efectuó mediante la emisión por parte de la Secretaría de Finanzas del *Manual específico de operación del programa BID para apoyar en la implementación de un sistema de presupuesto basado en resultados*, el cual fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Dicho manual fue el primero en su tipo y se emitió con el objetivo de describir las funciones básicas para cada área y las políticas aplicables durante cada procedimiento relacionado con la operación del Programa.

Con los recursos del Programa GDF-BID se contrataron un conjunto de servicios de consultoría organizados en seis componentes:

---

<sup>104</sup> BID. "SEP, Sistema de Evaluación PRODEV, Gobiernos Subnacionales", 2011, pág. 4.

**Cuadro 5. Componentes del Programa GDF-BID.**

Componente I	Desarrollo de un sistema integral de administración presupuestaria por resultados
Componente II	Desarrollo de políticas presupuestarias transversales
Componente III	Fortalecimiento institucional, monitoreo y evaluación
Componente IV	Difusión de resultados
Componente V	Unidad de Programación Estratégica
Componente VI	Auditoría y evaluación

Fuente: Cooperación Técnica no reembolsable No. ATN/OC-11237-ME. Apoyo a la Implementación de un Sistema de Presupuesto basado en Resultados en el Distrito Federal.

#### **4.2.3. Antecedentes del Sistema de Monitoreo para Resultados.**

Los cambios radicales que producen las tecnologías de la información y comunicación en la forma en que las instituciones públicas ejecutan sus procesos administrativos internos, mediante la modernización, reducción de tiempos y costos, alentó a la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México a diseñar una propuesta de sistema de información que le permitiera automatizar el monitoreo de las acciones primordiales realizadas por las organizaciones públicas. Esta propuesta de sistema de información no se ha implementado ni puesto en marcha en la Ciudad; sin embargo, representa un acercamiento importante en el tema de seguimiento y monitoreo ya que busca aumentar el nivel y cantidad de información que permita medir el desempeño en la ejecución de los programas de gobierno, pues sólo lo que se mide se puede mejorar.

La propuesta de sistema consiste en una herramienta informática centralizada que permite dar seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas por las instituciones del Gobierno del Distrito Federal, a fin de que puedan ser monitoreadas y evaluadas de acuerdo con su desempeño *versus* su impacto en el entorno social de los habitantes de la ciudad; es decir, es una propuesta de herramienta que sistematizaría el seguimiento y el monitoreo de los programas del Gobierno de la Ciudad de México a través de los resultados obtenidos mediante indicadores de desempeño. El Sistema tiene la capacidad de concentrar la información que todas las Unidades Responsables del Gasto sobre los programas a su cargo y de los indicadores de desempeño. Esta información

permitiría analizar el presupuesto asignado *versus* los resultados obtenidos; serviría para contar con información oportuna para la toma de decisiones en cuanto a la planificación y el uso de los recursos de la Ciudad de México en beneficio de su población. Entre los objetivos que se persiguen con este sistema sobresalen los siguientes:

1. Alinear de manera automatizada los programas de las Unidades Responsables del Gasto con las estrategias, objetivos y líneas de política del Programa General de Desarrollo, para obtener informes de avances consolidados, de manera ágil y oportuna que permitan la toma de decisiones;
2. Mecanizar el seguimiento de los avances registrados en las MIR utilizando tableros de control, semaforizaciones y calendario de metas que permitan identificar las desviaciones en los resultados esperados;
3. Recopilar de manera automatizada los datos que alimentarán los indicadores de desempeño de las Unidades Responsables del Gasto;
4. Automatizar la extracción de la información presupuestal contenida en el Sistema de Planeación de Recursos Gubernamental SAP-GRP de tal manera que permita obtener los datos del presupuesto (original, modificado y ejercido) que las Unidades Responsables del Gasto asociarán a los programas a su cargo, así como todos los catálogos de la estructura programática y los catálogos usados para la alineación estratégica y los marcos de la política pública. Contar con un módulo que permitirá a los evaluadores consultar el grado de cumplimiento de los programas con base en los indicadores de desempeño de las MIR; calendarizar y dar seguimiento a las actividades y compromisos asumidos por ellos así como por las Unidades Responsables del Gasto<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Véase Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Op. Cit., pág. 83-90.

El ciclo general del Sistema de Monitoreo se puede resumir de la siguiente manera.

Figura 14. Ciclo general del Sistema de Monitoreo



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

El Sistema de Monitoreo está integrado por cuatro módulos interrelacionados que cubren los objetivos específicos conforme a los que, como punto de partida, se alinea el programa presupuestario con la programación estratégica mediante la MIR; en las siguientes etapas se registran los avances conforme a los indicadores de desempeño para confrontarlos con los avances planeados, identificar posibles desviaciones y, por último, llevar a cabo la evaluación.

Figura 15. Módulos del Sistema de Monitoreo



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

Figura 16. Operación del Sistema de Monitoreo



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal

#### 4.2.4. Fortalecimiento Institucional

##### *Capacitación*

La implementación del PbR exige el desarrollo de habilidades especiales por parte de los servidores públicos que participan en el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de los programas públicos del Gobierno del Distrito Federal. Ante dicha necesidad, la Secretaría de Finanzas en 2012 firmó un convenio de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México con la finalidad de capacitar en PBR a cerca de setecientos servidores públicos.

Ante la imperiosa necesidad de capacitar a un gran número de servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal en materia de PBR, se optó por diseñar e impartir el mismo bajo la modalidad *online*, que además de contribuir a la alfabetización digital, considerada actualmente como una oportunidad social, económica y relevante para el desarrollo de procesos de enseñanza-aprendizaje, ofrece las siguientes ventajas:

- Es menos costoso que un curso presencial, pues no exige movimiento del personal a diferentes partes de la ciudad.
- Se optimiza el tiempo, mediante el ahorro de traslados y la explotación de las redes.

Para reforzar el conocimiento adquirido en línea, se llevaron cabo talleres presenciales en los que se efectuaron ejercicios prácticos relacionados con la aplicación de la Metodología de Marco Lógico; así se puso en práctica el aprendizaje teórico adquirido mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, lo que la volvió vivencial al aterrizar su aplicación en casos reales vinculados con la experiencia de los servidores públicos capacitados.

##### *Estructura orgánica*

Ante la exigencia de contar con un área especializada que diera seguimiento a la implementación y posterior funcionamiento de la GPR se creó en el año 2011 —dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Finanzas— la *Dirección de Gestión basada en Resultados*, cuya función principal consistía en coordinar los

diferentes trabajos relacionados con la implementación de la GPR, para que ésta se realice de manera ordenada y consistente<sup>106</sup>.

Figura 17. Organigrama de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México



Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México

<sup>106</sup> Véase Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Op. Cit., pág. 92-94.

#### **4.3 SITUACIÓN ACTUAL: RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO QUE PERMITE CONOCER EL AVANCE ALCANZADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.**

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe hacer entrega anualmente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, un informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)<sup>107</sup>. Para esto, la SHCP, en coordinación con las 31 entidades federativas y una muestra de municipios y demarcaciones territoriales, lleva a cabo el diagnóstico que permite conocer el nivel de capacidades existentes en los ámbitos clave de la gestión del gasto y del estado en que se encuentra la implementación del Presupuesto basado en Resultados en los gobiernos locales.

El diagnóstico que realiza la SHCP tiene como base el sistema de Evaluación PRODEV (SEP) creado por el Banco Interamericano de Desarrollo con el propósito de analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementación de una gestión pública basada en resultados. El primer Diagnóstico sobre el avance en la implementación de la iniciativa PbR-SED en entidades federativas fue presentado por la SHCP a la Cámara de Diputados en 2012, con información obtenida entre 2009 y 2010; su propósito fue obtener una valoración basal sobre el estado de la implantación de la iniciativa en las 32 entidades federativas. En este primer diagnóstico la Ciudad de México se colocó en el primer lugar como la entidad con mayor avance en la implementación (82 por ciento).

Desde 2009, la SHCP ha realizado seis diagnósticos, los cinco primeros con el mismo tipo y número de reactivos. Para el último diagnóstico realizado en 2016 y publicado el 28 de abril de 2017, se modificó el cuestionario, adicionando 60 preguntas. Las adiciones se centraron en lo relativo a las prácticas de evaluación y la utilización estratégica de la información de desempeño a lo largo del ciclo presupuestario. Estas modificaciones: eliminación, modificación e incorporación de reactivos, y el cambio en la ponderación de los mismos, tuvieron como consecuencia la imposibilidad de comparar de manera directa los resultados de los índices obtenidos en

---

<sup>107</sup> *“Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental”*

años previos<sup>108</sup>. Derivado de lo anterior y a efecto de hacer comparativos los resultados obtenidos por cada entidad federativa, se volvió a analizar la información obtenida en 2015 utilizando los criterios de valoración ajustados para el diagnóstico 2016.

De acuerdo a los resultados de este último informe, en términos generales en 2016, el avance a nivel nacional en el grado de implementación del PbR se incrementó en más de cinco puntos con respecto a 2015, al pasar de 60.1 por ciento a 65.3 por ciento; sin embargo, la Ciudad de México experimento un retroceso de 57.4 por ciento para 2015 a 53.6 por ciento en 2016, lo que implica un nivel “medio bajo” de implementación (Igual a 50 por ciento y menor a 60 por ciento) y colocándose en el lugar 27 de implementación con respecto a las demás entidades federativas.

Las principales deficiencias, de acuerdo al mismo diagnóstico, se encuentran principalmente en la programación y capacitación:

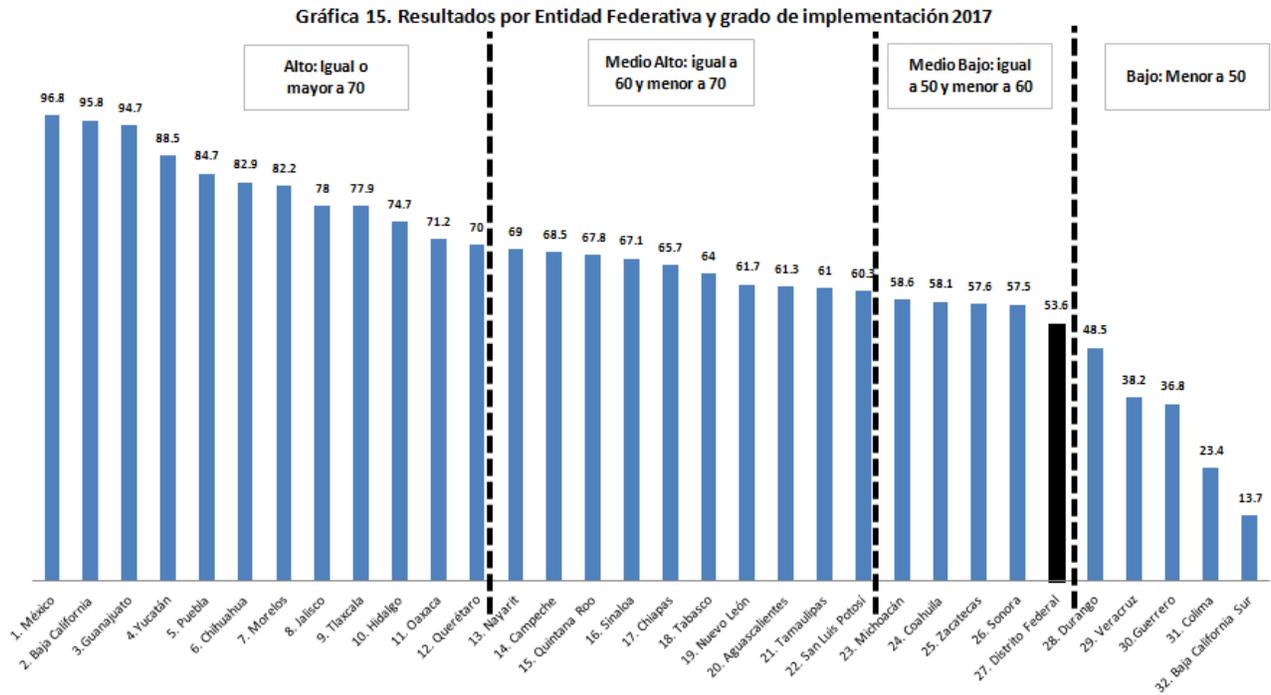
- Capacitación: Se requiere reforzar el marco normativo para ejecutar políticas orientadas hacia la profesionalización de los funcionarios públicos en materia de Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Programación: La categoría de programación es la que menor porcentaje de avance muestra, por lo que se precisa fortalecer los mecanismos necesarios para sustentar su estructura programática<sup>109</sup> y la integración de un mayor número de programas presupuestarios con su respectiva matriz de marco lógico.

---

<sup>108</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas”, 2017. Pág. 14 y 15 [En línea], Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>.

<sup>109</sup> La clasificación programática debe contar con una clasificación de los programas presupuestarios, que permita organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas presupuestarios. En este sentido, el CONAC publicó el 19 de julio de 2013 para su adopción obligatoria para todas las entidades federativas en el presupuesto 2014, el “Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología General)”. A partir del segundo nivel es obligación de cada entidad federativa integrar en cada modalidad del clasificador sus programas presupuestarios.

El Diagnóstico por entidad federativa presenta los siguientes resultados:



Fuente: Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas

Las cinco entidades con mayor avance en la implementación son el Estado de México, Baja California, Guanajuato, Yucatán y Puebla, y los aspectos en común que hicieron que estas entidades se colocaran entre los cinco primeros, de acuerdo al diagnóstico, son:

- Las categorías de marco jurídico, ejercicio y control, seguimiento y evaluación destacan por los altos valores obtenidos, reflejando con ello que estas entidades reflejan en su legislación la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, así como mecanismos para analizar, mejorar y ejecutar las metas de los programas presupuestarios.
- Cuentan con el marco normativo para ejecutar políticas orientadas hacia la profesionalización de los funcionarios públicos en materia de Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Cuentan con mecanismos adecuados para los procesos de adquisición, arrendamiento y contratación de bienes y servicios y con el marco jurídico para la implementación de las políticas del Servicio Civil de Carrera.

Así mismo, las cinco entidades con menor avance en la implementación son Baja California Sur, Colima, Guerrero, Veracruz y Durango, y los aspectos en común que hicieron que estas entidades se colocaran entre los últimos lugares, fueron:

- Requieren un marco normativo para ejecutar políticas orientadas hacia la profesionalización de los funcionarios públicos en materia de Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Carecen de un marco normativo, así como de los mecanismos de implementación en materia de transparencia y rendición de cuentas, armonización y uso del lenguaje ciudadano.
- Estas entidades presentan el menor porcentaje en el tema de evaluación, por lo que precisan fortalecer los mecanismos para atender las tareas de evaluación del desempeño de los programas, para cumplir adecuadamente los objetivos estratégicos del gobierno.
- Son deficientes los mecanismos para sustentar su estructura programática y por lo tanto los mecanismos para analizar, ejecutar y dar seguimiento a las metas de los programas presupuestarios.

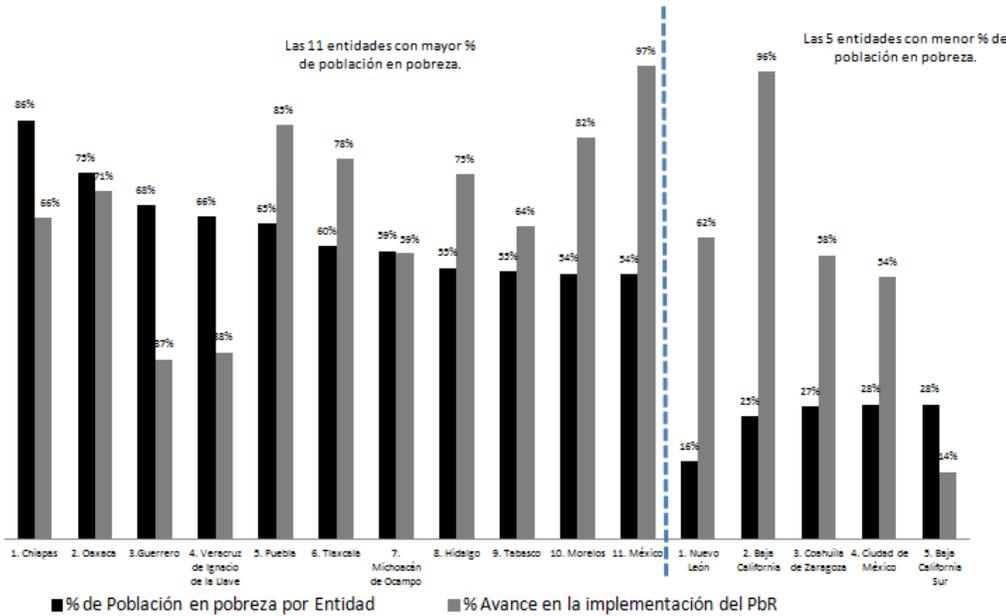
Es de resaltar que el “informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del PbR-SED” deriva de la aplicación de un cuestionario a manera de check list, que se limita a validar la evidencia de que en las legislaciones de cada Entidad existan los elementos para la Implementación del PbR, así como los mecanismos que propicien su funcionamiento<sup>110</sup>; es decir, el sistema de Evaluación PRODEV (SEP) fue creado por el Banco Interamericano de Desarrollo, adecuado y aplicado por la SHCP en nuestro país, para medir las capacidades institucionales en cada Entidad Federativa para la puesta en marcha del PbR, mas no el impacto del uso de estos instrumentos. De aquí se entiende, que el Estado de México, por ejemplo, es el estado con mayor avance a nivel nacional en la implementación del PbR-SED con un 96.8% por ciento de cumplimiento; sin embargo, de acuerdo con las últimas cifras de medición de la pobreza por entidad federativa publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la política del Desarrollo Social (CONEVAL), en 2016 el Estado de México es una de las entidades a

---

<sup>110</sup> 1. profesionalización de los funcionarios públicos en materia de Gestión para Resultados, Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, 2. Obtención de información a través de la aplicación de evaluaciones que podrían mejorar el cumplimiento en las metas de los programas presupuestarios. 3. mecanismos de implementación en materia de transparencia y rendición de cuentas, armonización y uso del lenguaje ciudadano. 4. la estructura programática cuenta con los elementos que permitan analizar, y dar seguimiento a las metas de los programas presupuestarios.

nivel nacional con mayor número de habitantes en condición de pobreza con el 54.2% de su población, porcentaje mayor que el promedio nacional (47.6 por ciento). En contraste, la Ciudad de México es la cuarta entidad a nivel nacional con el menor número de habitantes en condición de pobreza con el 27.5%, muy por debajo del promedio nacional. Lo anterior es solo una muestra de que el avance en la implementación del Presupuesto basado en Resultados, al día de hoy no guarda una relación directa con una mejora en las oportunidades de vida de su población en nuestro país, debido a que dicha implementación no ha sustituido prácticas tradicionales en la asignación presupuestaria. Sin embargo, el “informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del PbR-SED” no deja de ser el referente más cercano y un esfuerzo importante para conocer el avance a nivel nacional en la implementación del PbR.

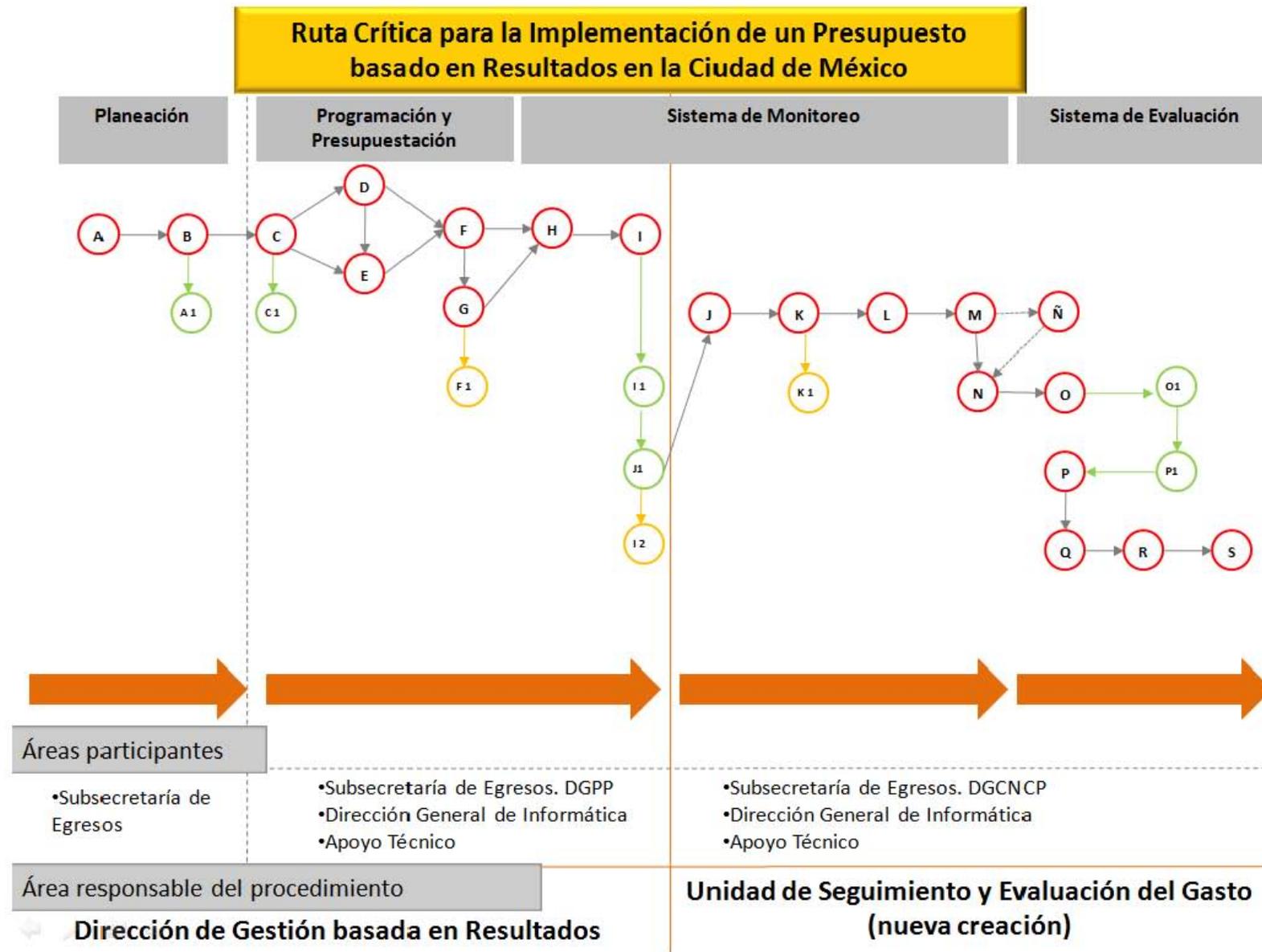
**Gráfica 16. Las 11 entidades con mayor población en condición de pobreza vs las 5 entidades con menor población en condición de pobreza y su avance en la implementación del PbR.**



Fuente: Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas, CONEVAL e INEGI.

En la Ciudad de México es imprescindible seguir impulsando los trabajos realizados hasta el momento y generar una propuesta que ayude al avance coordinado en su implementación, la cual se presenta en el siguiente apartado.

**4.4 PROPUESTA DE RUTA CRÍTICA Y MATRIZ DE ACTIVIDADES PARA CONSOLIDAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO.**



Fuente: Elaboración propia.

# Matriz de Actividades para la Implementación del PbR

	Planeación Estratégica	Programación y Presupuestación	Sistema de Monitoreo	Sistema de Evaluación
<i>Actividades</i>	<p><b>A</b> Participar en las mesas de trabajo del COPLADE Impulsar se genere un programa de trabajo para: ✓ Impulsar adecuaciones a la Ley de Planeación para una contar con un mejor Sistema de Planeación. ✓ Publicar el Reglamento de la Ley de Planeación. ✓ Organizar sectores estratégicos y designar líderes de sector. ✓ Lineamientos para la publicación de los programas estratégicos (sectoriales, institucionales y delegacionales) alineados al PGD 2012-2018.</p> <p><b>B</b> Impulsar que el PGD contenga: ✓ Metas y horizonte de cumplimiento. ✓ Identificación de programas para el cumplimiento de objetivos.</p>	<p><b>C</b> Identificar programas presupuestarios prioritarios y de apoyo vinculados al PGD: <b>Concertación con:</b> 1. Dependencias 2. Órganos Desconcentrados 3. Delegaciones 4. Entidades y Organismos 5. Órganos de Gobierno y Autónomos.</p> <p><b>D</b> Reforma de fondo de la clasificación funcional programática de acuerdo a los nuevos instrumentos de planeación: -Reconceptualización del Resultado, el Subresultado y la AI. -Vinculación histórica del eje y la vertiente. Integrar a la Estructura Programática (E.P.) los programas presupuestarios identificados en el punto "C".</p> <p><b>E</b> Actualizar la estructura programática en los sistemas e integración gradual de programas: GRP y Sistema de Monitoreo.</p> <p><b>F</b> Mantener vinculación entre GRP-Sistema de Monitoreo: ✓ Presupuestal y ✓ Nuevo Marco de Política Pública.</p>	<p><b>H</b> Elaborar Matrices de Indicadores para Resultados (MIR's) en Gabinete</p> <p><b>I</b> Realizar talleres de retroalimentación de las MIR's con las UR's. Integrar indicadores transversales</p> <p><b>J</b> ✓ Autorizar ingreso al Sistema de monitoreo por solicitud de la UR. (alta de usuario). ✓ Proporcionar soporte técnico a las UR's. Dar de alta la MIR en el Sistema de Monitoreo:</p> <p><b>K</b> ✓ UR ingresa y llena las fichas del indicador por nivel de la MIR. ✓ DGBR Autoriza MIR en el Sistema de Monitoreo.</p> <p><b>L</b> Alimentar trimestralmente el resultado del avance de los indicadores.</p> <p><b>M</b> Monitorear y dar Seguimiento a los resultados y tableros de control.</p> <p><b>N</b> Elaborar reporte: comparativos y tendencias. Enviar reporte a la DGCNCP para su integración al informe trimestral y Cuenta Pública.</p>	<p><b>Ñ</b> Generar Coordinación Interinstitucional: -Contraloría General: Evaluación de Procesos. -Consejo de Evaluación: Evaluaciones de Impacto. -Secretaría de Finanzas. Evaluaciones de Resultados.</p> <p><b>O</b> Impulsar marco legal para el Financiamiento de las evaluaciones.</p> <p><b>P</b> Publicar las evaluaciones anuales: externas e internas.</p> <p><b>Q</b> Dar de alta las evaluaciones en el Sistema de Monitoreo.</p> <p><b>R</b> Dar acceso al Sistema de Monitoreo a evaluadores para llenado de resultados de las evaluaciones. Recibir resultados de evaluaciones. Concertar con UR's fechas de solventación de observaciones. Integrar informes de resultados de las evaluaciones para entrega a la S.E.</p>
<i>Normativas</i>	<p><b>A1</b> Impulsar modificaciones a la Ley de Planeación y publicación de su Reglamento.</p> <p>Lineamientos para la publicación de los programas estratégicos: ✓ Procedimiento. ✓ Designación de líderes de Sector. ✓ Fechas límite de publicación de programas.</p>	<p><b>C1</b> Lineamientos para la elaboración de Programas Prioritarios y de Apoyo: ✓ Metodología. ✓ Programas con y sin Reglas de Operación. ✓ Llenado de Nuevo Marco de Política Pública (NMPP). ✓ Procedimiento para que la S.E. identifique el programa en la Estructura Programática.</p>	<p><b>I1</b> Lineamientos para la elaboración de las MIR's: ✓ Metodología. ✓ Llenado de Fichas del indicador. ✓ Procedimiento para adecuaciones de la MIR, el monitoreo e informes trimestrales. Lineamientos para el uso del Sistema de Monitoreo: ✓ Manual de usuario, niveles de uso de información y publicación de tableros.</p> <p><b>J1</b></p>	<p><b>O1</b> Lineamientos para el Sistema de Evaluación del Desempeño: ✓ Coordinación Interinstitucional. ✓ Marco Legal de Financiamiento. ✓ Procedimiento para el Programa Anual de Evaluación. ✓ Interacción a través del Sistema de Mon.</p> <p><b>P1</b></p>
<i>Requerimientos de capacitación</i>		<p><b>F1</b> Capacitación en el uso del Sistema de Monitoreo: ✓ Aspectos técnicos a DGL ✓ Su uso a las UR's y la DGBR.</p>	<p><b>I2</b> Capacitación en MML: ✓ En línea: Visión Común a toda la APDF ✓ Presencial: Operadores de los programas.</p>	<p><b>K1</b> Capacitación en técnicas de monitoreo y evaluación a la DGBR</p>
<i>Participantes</i>	<p><b>A</b> <b>B</b></p> <p>COPLADE Subsecretaría de Egresos (S.E.) Dirección de Gestión basada en Resultados (DGBR)</p>	<p><b>C</b> <b>D</b> <b>E</b></p> <p>Subsecretaría de Egresos. Dirección General de Política Presupuestal (DGPP). Dirección de Gestión basada en Resultados. (DGBR). Unidades Responsables del Gasto (UR's).</p> <p><b>F</b> <b>G</b></p> <p>Subsecretaría de Egresos. DGPP. Dirección General de Informática. Dirección de Gestión basada en Resultados.</p>	<p><b>H</b> <b>I</b> <b>K</b> <b>L</b> <b>M</b></p> <p>Dirección de Gestión basada en Resultados. Unidades Responsables del Gasto.</p> <p><b>J</b></p> <p>Dirección General de Informática. Dirección de Gestión basada en Resultados. Unidades Responsables del Gasto.</p> <p><b>N</b></p> <p>Subsecretaría de Egresos. DGCNCP. Dirección de Gestión basada en Resultados.</p>	<p><b>Ñ</b> <b>O</b> <b>P</b></p> <p>Subsecretaría de Egresos. DGCNCP. Dirección de Gestión basada en Resultados.</p> <p><b>Q</b> <b>R</b></p> <p>Dirección General de Informática. Dirección de Gestión basada en Resultados. Evaluadores externos e internos.</p> <p><b>S</b></p> <p>Unidades Responsables del Gasto. Dirección de Gestión basada en Resultados. Subsecretaría de Egresos: DGPP y DGCNCP.</p>

Fuente: Elaboración Propia

En resumen, las acciones que se deben llevar a cabo en el ámbito de los cinco grandes temas que implica la implementación del Presupuesto basado en Resultados son:

1. *Planeación Estratégica.* Para tener un sistema de planeación consolidado en donde estén alineados los programas presupuestarios con los programas sectoriales e institucionales, que a su vez deberán estar alineados con el Programa General de Desarrollo, se debe contar con:
  - Adecuaciones inherentes al marco normativo de la Ciudad de México y publicar el Reglamento de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;
  - Lineamientos para la elaboración de los programas sectoriales e institucionales bajo criterios uniformes;
  - Programas sectoriales e institucionales alineados con el Programa General de Desarrollo, que incluyan objetivos, metas claras, indicadores y un horizonte de tiempo para su cumplimiento, con lo cual se facilitaría la programación multianual.
2. *Programación y Presupuestación.* Se debe contar con mecanismos y objetivos claros para que la asignación de recursos presupuestales se realice con base en el cumplimiento de metas y conforme al resultado de las evaluaciones realizadas a los programas presupuestarios del gobierno. Para lograrlo es necesario:
  - Mejorar los catálogos en la estructura funcional programática para su adecuada alineación con los instrumentos de planeación;
  - Integrar la totalidad de los programas presupuestarios en la categoría programática correspondiente para su adecuada vinculación con los recursos asignados.
3. *Sistema de Monitoreo.* Implementar el Sistema de Monitoreo, el objetivo de este sistema, como ya se indicó, es contar con mecanismos que permitan proveer información oportuna y relevante sobre los avances en el cumplimiento de los indicadores de desempeño, para tomar decisiones ante las desviaciones en la consecución de las metas planteadas. Se debe privilegiar el uso de las tecnologías de la información y comunicación para fortalecer el sistema, lo que permitirá:
  - Dar seguimiento a las MIR de la totalidad de los programas presupuestarios, con el propósito de que sean monitoreados y evaluados bajo la Metodología de Marco Lógico;
  - Alinear y monitorear todas las MIR por medio del Sistema de Monitoreo.
4. *Sistema de Evaluación.* Con la creación y funcionamiento del Sistema de Monitoreo se podrá automatizar la etapa de seguimiento de los indicadores de desempeño y se robustecerá la fase

de evaluación de los programas presupuestarios mediante el empleo de la Metodología de Marco Lógico reflejada en las MIR contenidas en dicho sistema de información. No obstante, es necesario emitir normas técnicas y metodologías de monitoreo y evaluación, así como criterios para corregir el incumplimiento de metas en la ejecución de los programas y proyectos. Por lo tanto, se debe:

-Institucionalizar el Programa Anual de Evaluación, mediante su incorporación en el Decreto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal. La información contenida en el Sistema de Monitoreo, vinculada a los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios, y producida con motivo de su evaluación, contribuirá enormemente a transparentar el quehacer gubernamental y brindar información relevante para ampliar a detalle la rendición de cuentas, lo que derivará en:

-La generación de informes trimestrales basados en resultados para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

-La publicación de los resultados de los indicadores de impacto de los programas prioritarios de la Ciudad de México para consulta del público en general.

5. *Fortalecimiento Institucional.* Este tema es uno de los más importantes, ya que es imprescindible que todos los servidores públicos estén capacitados y abiertos al cambio, que visualicen los beneficios que trae a su trabajo la implementación y consolidación del PbR en el Gobierno del Distrito Federal y los que se generarán a los ciudadanos a quienes se prestan los bienes o brindan los servicios, para lo cual:

Se debe crear un programa de capacitación permanente en PbR para todos los servidores públicos relacionados con la planeación, programación, presupuestación y evaluación de programas públicos.

Otro aspecto importante es la creación de una Unidad de Planeación y Evaluación del Gasto dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, que se encargue de coordinar los grandes esfuerzos que se están llevando a cabo para consumir la GpR y el PbR. De sus acciones derivarán los ajustes necesarios a los programas gubernamentales y las correspondientes adecuaciones a las etapas del ciclo presupuestario que garanticen la producción de los resultados que la sociedad demanda.

*...La planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación; en otras palabras, el qué y el con qué son inseparables. Asimismo, el monitoreo y la evaluación se nutren tanto del proceso de planificación como del de producción de bienes y servicios: la definición de los indicadores de desempeño es una parte importante de la planificación, y los datos para construir esos indicadores se registran en los servicios públicos en la mayoría de los casos.*

*...Lo anterior es de suma importancia, porque el reto más importante en la GpR... [y del PbR]... consiste en alinear todos los instrumentos para que actúen de forma coordinada y complementaria y puedan contribuir así al logro de resultados...".<sup>111</sup>*

---

<sup>111</sup> GARCÍA Roberto y GARCÍA Mauricio, *Op. Cit.*, pág. 11 y 14.

## CONCLUSIONES

*“El poder de medir resultados:*

*Si no mide resultados, no puede distinguir entre éxito y fracaso.*

*Si no puede ver el éxito, no lo puede recompensar.*

*Si no puede recompensar el éxito, no puede aprender de él.*

*Si no puede reconocer el fracaso, no lo puede corregir.*

*Si puede demostrar resultados, puede ganar el respaldo público”<sup>112</sup>.*

Cada año el gobierno se esfuerza por hacerse de recursos (Ley de Ingresos) para enfrentar sus obligaciones institucionales, el esfuerzo para proveerlos recae en sus habitantes, es por esto que el Gobierno debe garantizar a sus ciudadanos que los recursos de los que disponga serán destinados a los fines para los cuales haya sido recaudados, que se gasten de la manera más eficiente y se logren resultados tangibles para la población, así como se rindan cuentas oportunamente a los propios habitantes de su aplicación. Los retos que el país enfrenta no se atenderán solo con el incremento de los recursos públicos que se destinen para dichos fines, es necesario incrementar la calidad con la que se gastan. En la medida que se comprenda que, desde muchos puntos de vista, dos de los principales problemas de México son la desigualdad y la pobreza, las acciones que se realicen tendientes a resolver o mitigar la gravedad de estos problemas, resultan de enorme importancia<sup>113</sup>.

El Presupuesto basado en Resultados promueve que el gobierno tenga un enfoque orientado a resultados más que hacia los procesos o las actividades, para ello busca modificar el volumen y calidad de los bienes y servicios que produce, asignando recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados planteados en el plan estratégico de mediano y largo plazo. Con esta técnica se busca fortalecer la planificación y su articulación e integración con el presupuesto para concretar los planes y lograr los resultados esperados.

---

<sup>112</sup> ZALL Jody, RIST Ray, “Manual para gestores del desarrollo, Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados”, Banco Mundial, 2005. Pág. 11.

<sup>113</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. “Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación”, 2006, pág. 8. [En línea], Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/>.

*“El presupuesto es un instrumento imprescindible para fortalecer la disciplina fiscal. El deterioro de los presupuestos como instrumento de la política fiscal y de asignación de los recursos públicos refleja la incapacidad del gobierno y del sistema político para adaptar sus demandas y sus prioridades permanentes de ingresos públicos... El presupuesto basado en resultados requiere de disciplina fiscal expresada como capacidad básica para formular presupuestos”<sup>114</sup>.*

El gobierno de la Ciudad de México inició la implementación del Presupuesto basado en Resultados en 2008, para esto realizó cambios importantes como la integración del programa presupuestal en la clave presupuestaria, inició la conformación del sistema de indicadores generados a través de la metodología del marco lógico, desarrolló una propuesta del funcionamiento de una herramienta tecnológica para el monitoreo del sistema de indicadores, adecuó su estructura orgánica e inició cursos de capacitación en línea. Estas acciones hicieron que en 2012, la CDMX se colocara como la entidad con mayor avance en la implementación del PbR; sin embargo, en los últimos años no solo no ha avanzado en su implementación, sino ha experimentado un retroceso con respecto a otras entidades. Su mayor debilidad consiste en que no ha integrado en la categoría programa presupuestario la totalidad de los programas presupuestarios de la administración pública de la Ciudad de México, por lo que esta parte del presupuesto no cuenta con matriz de indicadores; por otro lado, tampoco se ha puesto en marcha un sistema de monitoreo alimentado por el sistema de indicadores existente y que ha sido generado a través de la metodología del marco lógico, lo que deriva en prácticas de seguimiento tradicionales que se limitan al avance físico-financiero; y por último, el sistema de evaluación no considera al sistema de indicadores, ni tampoco se vincula a ésta con el presupuesto para retroalimentar el siguiente ciclo presupuestario y mejorar la asignación anual, por lo que el Gobierno de la Ciudad sigue trabajando sobre la base de una asignación presupuestal tradicional.

Pero esto no es privativo de la Ciudad de México, el Gobierno Federal afirma que su proceso de implementación del PbR-SED concluyó en 2008 en atención a lo establecido en el artículo sexto transitorio de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y que a partir del 2009 se ha ido consolidando su operación como un proceso de mejora continua. Sin embargo, la realidad es que contar con un sistema de indicadores y realizar evaluaciones de resultados, no implica que dichos resultados sean utilizados por los administradores y los grupos políticos en la asignación presupuestaria de cada ejercicio fiscal, por lo que el fin último al que obedece

---

<sup>114</sup> GUZMÁN Marcela. “Presupuesto por Resultados”, Materiales de capacitación del Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 12 y 14.

la implementación y puesta en marcha de un presupuesto basado en resultados no tiene efectos en la retroalimentación y mejora del ciclo presupuestario perpetrando practicas incrementalistas.

Esto también sucede con el resto de las entidades federativas, ya que de acuerdo con el *“informe del avance alcanzado por las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la implantación y operación del PbR-SED”* elaborado por la SHCP, el Estado de México, por ejemplo, es el estado con mayor avance a nivel nacional en la implementación del PbR-SED con un 96.8% por ciento de cumplimiento; sin embargo, de acuerdo con las últimas cifras de medición de la pobreza por entidad federativa publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la política del Desarrollo Social (CONEVAL), en 2016 el Estado de México es una de las entidades a nivel nacional con mayor número de habitantes en condición de pobreza con el 54.2% de su población, porcentaje mayor que el promedio nacional (47.6 por ciento). En contraste, la Ciudad de México es la cuarta entidad a nivel nacional con el menor número de habitantes en condición de pobreza con el 27.5%, muy por debajo del promedio nacional. Lo anterior es solo una muestra de que al día de hoy, el avance en la implementación del Presupuesto basado en Resultados en nuestro país, no guarda una relación directa con una mejora en las oportunidades de vida de su población, debido a que dicha implementación no ha sustituido prácticas tradicionales en la asignación presupuestaria.

La implementación del Presupuesto basado en Resultados no es una tarea sencilla, ya que intervienen diversos factores que influyen directamente en el éxito de la estrategia, entre los que predominan los culturales, sociales y políticos. Además,...*La sola existencia de los instrumentos no garantiza una gestión eficaz y eficiente. Por ejemplo, la elaboración de planes estratégicos es una práctica extendida, pero pocos países articulan los planes con el presupuesto y con un sistema de monitoreo y evaluación”*.<sup>115</sup>

El Banco Interamericano de Desarrollo plantea que la Gestión para Resultados y por lo tanto el Presupuesto basado en Resultados, precisan para su implantación, de un entorno institucional y político relativamente maduros, en los que son necesarias las siguientes condiciones mínimas<sup>116</sup>:

---

<sup>115</sup> GARCÍA Roberto y GARCÍA Mauricio, *Op. Cit.*, pág. 14.

<sup>116</sup> BID, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *“Modelo abierto de Gestión para Resultados en el Sector público”*, 2007, pág. 40-43.

1. Democracia: Desde el punto de vista político, el primer requerimiento para la implementación es la existencia de un régimen democrático consolidado y estable. Los regímenes autoritarios no cuentan con motivos para preocuparse por el proceso de creación de valor para la ciudadanía. Ni siquiera una democracia débil está en buenas condiciones para implementar con éxito la GpR, si no avanza paralelamente en su desarrollo político e institucional.
2. Entorno institucional estable: El grado de madurez de las democracias se refleja en su solidez institucional. De ella se derivan la coherencia del ordenamiento territorial, jurídico, económico y administrativo. Se requiere un marco institucional sólido para que haya continuidad en la gestión pública y, por tanto, en la implementación del PbR.
3. Seguridad jurídica: es en el Poder Judicial donde se ventilarán los actos delictivos o de corrupción administrativa que, en ausencia de un sistema eficaz de administración de justicia, quedarían impunes.
4. Control social: Sin un control ciudadano de los organismos del Estado, la posibilidad de creación de valor público disminuye.
5. Cultura de valor público: los servidores públicos deben comprender y promover una cultura de valor público, en la que la ciudadanía pueda apreciarlos (tanto a ellos como a las instituciones en las que se desempeñan) como productores de valor más que como meros administradores o controladores.
6. Reconocimiento y aceptación del modelo: Se necesita un compromiso político de alto nivel que promueva la GpR más allá de los límites temporales de un gobierno, así como también acciones específicas orientadas a generar las capacidades necesarias para que los gestores públicos puedan actuar sobre los procesos de creación de valor en concordancia con las nuevas demandas ciudadanas.
7. Valores institucionales y profesionales: La función directiva, como en general la vida pública, deben regirse por un sistema de valores y de comportamientos institucionales, personales y profesionales, antes que por cualquier otra cosa.
8. Disponibilidad y uso de información: la información constituye uno de los pilares del PbR por favorecer la toma de decisiones y el desarrollo del conocimiento; sin embargo, por sí sola no sirve a los propósitos del modelo planteado. Para que sea útil, la información debe ser analizada, interpretada, asimilada y de fácil manejo.

Es claro que el gasto gubernamental puede ampliar el conjunto de oportunidades de vida para los individuos, también que un mayor gasto social no tendrá impacto sobre el desarrollo humano si existen distorsiones en la identificación de las preferencias ciudadanas sobre la ejecución del gasto público, tales como la corrupción, la presencia de presiones grupales o una baja calidad de la burocracia.

Es por esto, que conocer el camino a seguir para consolidar la implementación del PbR no basta, es necesario contar con un conjunto de condiciones previas, o por lo menos en proceso de maduración, para que la aplicación de la técnica realmente tenga efectos en la manera en que se presupuesta. Entre los aspectos que destacan son la voluntad política, el impulso al fortalecimiento institucional, el desarrollo de sistemas de información confiables, el uso de tecnologías de la información y contar con servidores públicos de todos los niveles, capacitados, con valores personales y profesionales, pero sobre todo, comprometidos con eso, con el servicio público.

## REFERENCIAS DE CONSULTA

- ABEDROP, Enrique. "Presupuesto Basado en Resultados. ¿Por qué en México gastamos sin obtener resultados?". IEXE Editorial, 2010.
- ALDUNATE Eduardo y CÓRDOBA Julio. "Formulación de programas con la Metodología del Marco Lógico", CEPAL, 2011.
- ANDER-EGG, Ezequiel. "Introducción a la planificación", Siglo XXI, 1991.
- ARELLANO Gault, David, et al., "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)", CLAD, 2000. [En línea], Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/>.
- ARMIJO Marianela. "Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público", CEPAL, 2011.
- AYALA Espino, José. "Economía del Sector Público Mexicano", Facultad de Economía, UNAM, junio 2001.
- "Una guía para entender el Estado", Facultad de Economía. UNAM, Noviembre 1997.
- Banco de México, BANXICO. "Informe trimestral, abril-junio 2017". [En línea], Disponible en <http://www.banxico.org.mx/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), "Modelo abierto de Gestión para Resultados en el Sector público", 2007.
- "SEP, Sistema de Evaluación PRODEV, Gobiernos Subnacionales", 2011.
- CDMX. Anteproyecto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2017.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. [En línea], Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/leyes>.
- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. LPDDF. [En línea], Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/leyes>.
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Gobierno del Distrito Federal, LPGEDF. [En línea], Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/leyes>.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, LOAPDF. [En línea], Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/leyes>.
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, "Presupuesto basado en Resultados, Avances y Logros", CDMX 2013.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, CÁMARA DE DIPUTADOS, "Aspectos Generales del Análisis Presupuestal en México", 2000. [En línea], Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/>
- "Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1995-2006". [En línea], Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/>
- "Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación", Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006. [En línea], Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/>
- CENTRO PARA EL APRENDIZAJE EN EVALUACIÓN Y RESULTADOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CLEAR-LAC. "Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos", 2013. [En línea], Disponible en <http://www.clear-la.cide.edu/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados [En línea], Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/>.
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre de 2012.
- DOMÍNGUEZ Alejandro. "¿Qué es la reforma política del Distrito Federal?", MILENIO 28 de abril de 2015. [En línea], Disponible en <http://www.milenio.com/>.

EL ECONOMISTA. "Presupuesto Base Cero quedó en el olvido: expertos". El Economista, 25 de junio de 2017. [En línea], Disponible <https://www.economista.com.mx/>.

EL FINANCIERO. "Consumo de hogares es el motor de la economía" 23 de marzo de 2017. [En línea], Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/>

FERNÁNDEZ Díaz, Andrés, et. al., "Política económica", McGraw-Hill, 1995.

FLORES Zavala Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Edit. Porrúa, México.

Fondo Monetario Internacional (FMI), "Perspectivas de la Economía Mundial, actualización de las proyecciones octubre 2017. [En línea], Disponible en <http://www.imf.org/>.

----- "Perspectivas de la Economía Mundial, actualización de las proyecciones, julio de 2017. La recuperación se está afianzando". [En línea], Disponible en <http://www.imf.org/>.

GARCÍA Roberto y GARCÍA Mauricio. "La Gestión para Resultados en el Desarrollo, Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

GUZMÁN Marcela. "Presupuesto por Resultados", Materiales de capacitación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Población total por Entidad federativa y Grupo quinquenal de edad según Sexo, 1990 a 2010". [En línea], Disponible en <http://www.inegi.org.mx/>.

----- "Principales resultados del Censo de Población y vivienda 2010". [En línea], Disponible en <http://www.inegi.org.mx/>.

MORALES Hernández Manuel. "Un Modelo de Asignación de Recursos para Entidades Públicas basado en la Teoría General de los Sistemas". Tesis para obtener el grado de Doctor en Economía, UNAM, 2004.

MORALES, Alberto y ARVIZU, Juan. "Ahora sí, nace la Ciudad de México". El Universal, 18 de diciembre de 2015. [En línea], Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx>. [Consultado el 20 de Octubre de 2017].

MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE Peggy, "Hacienda Pública. Teórica y Aplicada". McGraw-Hill.

ORTEGÓN Edgar, et al. "Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas". CEPAL 2005.

PARKIN Michael, "Macroeconomía", Pearson Educación, 1996.

Presidencia de la República. INICIATIVA DE LEY, "Reforma al Artículo 134 Constitucional", 2007. [En línea], Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

SHCP, et al. "Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados", 2010.

----- "Diagnóstico sobre el avance en la Implementación del PbR-SED de las entidades federativas", 2010-2017. [En línea], Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>.

----- Diario Oficial de la Federación. "Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño", 31/03/2008. [En línea], Disponible en <http://www.dof.gob.mx/>

----- "Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", [En línea], Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/>

STIGLITZ, Joseph E. "La Economía del Sector Público". Antoni Bosh Editor, 1998.

VÁZQUEZ Arrollo, Francisco, "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México. UNAM.

VARGAS, Sánchez Gustavo, "Introducción a la Teoría Económica, un enfoque latinoamericano". Pearson.

ZALL Jody, RIST Ray, "Manual para gestores del desarrollo, Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados", Banco Mundial, 2005.