



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Análisis de las políticas públicas en el  
Estado de México**

**TESIS**

Que para obtener el título de  
Licenciada en Economía

**PRESENTA**

Susana Salas Perea

**DIRECTOR DE TESIS**

Lic. Joaquín Humberto Vela González



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., junio 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



## AGRADECIMIENTOS

A la UNAM por ser la máxima casa de estudios, por compartirme el conocimiento científico, el aprendizaje y por la oportunidad de gozar sus instalaciones al máximo donde me desarrollé como Licenciada en Economía.

A la Facultad de Economía de la UNAM que me brindó en su totalidad el apoyo académico y educativo para lograr mis metas y objetivos en virtud del campo económico.

Finalmente, agradezco infinitamente al Lic. Joaquín Humberto Vela González por ser mi asesor de tesis y por haber revisado detalladamente mi proyecto de investigación que servirá de gran ayuda a la comunidad universitaria en materia de políticas públicas.

## DEDICATORIAS

A mis padres Eusebio Salas y Leticia Perea por forjarme cada día a ser mejor persona, quienes me apoyaron incondicionalmente para salir adelante.

A mis dos hijos Sofía Janette y Ángel Eduardo (+) Castro Salas que son el motor de mi vida y que en todo momento están presentes en mi corazón.

A mis hermanos Emilio, Elena y Leticia Salas Perea por impulsarme profesionalmente, pero sobre todo por apoyarme desde un inicio con mi proyecto de investigación.

A mi esposo Christian Castro y familiares por estar presentes en mi desarrollo profesional.

## CONTENIDO

	Página
Introducción	1
Antecedentes y planteamiento del problema	2
<i>Importancia y delimitación de la investigación</i>	2
<i>Objetivo general</i>	7
<i>Objetivo particular</i>	7
<i>Hipótesis de la investigación</i>	7
Capítulo 1. Marco teórico de la evaluación de programas	8
1.1. Teoría de las políticas públicas	8
1.1.1. Etapas de las políticas públicas	12
1.2. El ciclo presupuestario	19
1.2.1. Etapas del ciclo presupuestario	20
Capítulo 2. Marco técnico de la evaluación de programas	31
2.1. Contexto histórico	31
2.2. Gestión para Resultados	45
2.3. Presupuesto basado en Resultados	47
2.4. Sistema Integral de Evaluación del Desempeño	51
2.4.1. Matriz de Indicadores para Resultados	53
2.4.1.1. Indicadores	60
2.5. Programa Anual de Evaluación	69
2.6. Tipos de Evaluación	71

---

---

Capítulo 3. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios	75
3.1. Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción	75
3.1.1. Comité Coordinador	80
3.1.2. Comité de Participación Ciudadana	84
3.1.3. Sistema Estatal de Fiscalización	88
3.2. Sanciones de tipo administrativo	90
3.2.1. Sanciones por faltas administrativas no graves	97
3.2.2. Sanciones por faltas administrativas graves	99
3.2.3. Sanciones por faltas de particulares	103
Capítulo 4. Evaluación del Programa Presupuestario	108
4.1. Introducción	108
4.2. Alineación y Seguimiento	109
4.3. Análisis de diseño	114
4.3.1. Aspectos organizacionales del ISSEMyM	118
4.3.2. Diseño de los objetivos del programa y de los proyectos presupuestarios	123
4.3.3. Diseño de las actividades de los proyectos del programa presupuestario	129
4.4. Análisis histórico del presupuesto del programa presupuestario	133
4.4.1. Análisis gráfico del presupuesto del programa presupuestario	136
4.5. Análisis de resultados de las actividades del programa presupuestario	141
Conclusiones	147

---

---





## **Introducción**

El presente trabajo de investigación describe sustancialmente el análisis de las políticas públicas en el Estado de México a través de su marco teórico, técnico, asimismo de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y finalmente se puntualiza con el análisis de la evaluación del programa presupuestario llamado “Atención médica”, cuya unidad responsable y ejecutora es el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, conocido como el ISSEMyM.

Cabe destacar que el estudio de los primeros tres capítulos determina un enfoque de tipo cualitativo, el último capítulo es de tipo mixto, ya que la aplicación de la evaluación del programa presupuestario determina una composición de dos tipos, por un lado, se tiene el aspecto cualitativo y por el otro el aspecto de tipo cuantitativo, que a través de las cifras arrojadas de dicho programa se desprende el análisis de resultados.

De ésta forma, se presenta el trabajo de investigación con los criterios específicos para su estudio y análisis que será de gran ayuda a los profesionales de las carreras de ciencias sociales.

---

---

## Antecedentes y planteamiento del problema

### *Importancia y delimitación de la investigación*

La demanda de la población mexicana de contar con un sistema de gobierno eficiente, transparente y eficaz se ha hecho expresiva con mayor intensidad desde la década de 1980, pues tras los años de bonanza (1963-1971) que se caracterizaron por un alto crecimiento económico (7.1%), estabilidad de precios reflejada en una inflación de 2.8% promedio anual (Cárdenas, 1996), régimen de paridad fija de 12.50 pesos por dólar (de abril de 1954 a agosto de 1976) (Banxico, 2009), el crecimiento del empleo, la fuerte inversión pública y privada en infraestructura básica, el desarrollo del mercado interno por la vía de sustitución de importaciones y el crecimiento del sector industrial derivado de los ingresos petroleros que fueron destinados a la industria pesada, a la producción de bienes de capital duradero, entre otros sectores.

Significó para el país un desarrollo económico eficaz y un alto crecimiento económico con debilidad en la estructura interna del sistema económico, que no permitió el avance de dicho crecimiento en los años posteriores de la década de los setenta y ochenta, ya que las decisiones de política económica se orientaron más a un excesivo gasto público, al abandono de la agricultura y del campo, a la falta de una reforma fiscal (siendo ya necesaria en este periodo), a las devaluaciones de tipo de cambio en conjunto con los problemas inflacionarios y una alta concentración de los ingresos y de la riqueza.

En este sentido, la crisis económica de 1982 presentó el principio del fin de un crecimiento económico acelerado, que fue producto de los años de bonanza como se ha mencionado. Es durante el sexenio de José López Portillo (1976-

1982), que comienzan a reflejarse las malas decisiones de política económica, ya que la falta de una reforma fiscal no permitió el incremento de los ingresos públicos para hacer frente a las recesiones económicas, las devaluaciones del peso mexicano frente al dólar que comenzaron a partir de 1971 y que finalmente la economía mexicana se colapsó con la crisis de la deuda externa, es decir, ya no se contaban con las reservas económicas para el pago de los intereses de la deuda y mucho menos para el pago de la misma; el déficit de gobierno pasó del 7% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1980 a 14% del PIB en 1981 (Silva, 2013), lo que significó que no hubo suficiente atención a un incremento de los ingresos públicos y al excesivo gasto público como se ha mencionado, cuyo resultado final fue la nacionalización de la banca y el establecimiento del control generalizado de cambios; decisión que produjo una serie de descontento social con los grupos empresariales.

Por otra parte, la crisis económica de 1994 representó un desequilibrio del funcionamiento del sistema financiero, que al reprivatizarse la banca financiera se produjeron una serie de cambios en su estructura económica, pues el pensamiento neoliberal consideró pertinente abrir al exterior la economía mexicana, trayendo consigo la privatización de empresas paraestatales, la inversión extranjera, la liberalización del comercio exterior y, la reducción del Estado en la participación de la economía nacional, es decir, una serie de reformas que promulgaba el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y, que posteriormente quedaron plasmadas en el llamado Consenso de Washington.

Los resultados a éste cambio estructural, financiero, económico, social y político fueron desastrosos, ya que no se logró el crecimiento acelerado

---

---

---

---

esperado, lo cual produjo una desaceleración de la economía (el PIB cayó a 6.2% en términos reales en 1995, un año posterior a la crisis, altas tasas de interés que pasaron de 15% a 110% (entre diciembre de 1994 y marzo de 1995) (Tello, 2014, pág. 654), una creciente desigualdad en la distribución del ingreso, una reducción de los ingresos fiscales, la desarticulación productiva del sistema económico y financiero, el crecimiento del empleo informal y la devaluación del peso mexicano que afectó severamente la economía nacional.

Con base en el contexto histórico expuesto, el análisis de los agregados macroeconómicos que se destacan con las crisis económicas durante la década de 1980 y 1990, se evidencia que el Estado no ha garantizado un desarrollo significativo en el mediano y largo plazos, que promueva el bienestar económico, político y social de la población.

Para atender los innumerables rezagos en materia de desarrollo social y económico, se requiere de la prestación de servicios públicos de calidad y políticas públicas fundadas en los principios de equidad e igualdad de oportunidades, que sean resultado de los esfuerzos de los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal.

De ésta manera, el proceso de modernización de la administración pública en México inicia a partir de 1980 bajo una serie de reformas difundidas por países de primer mundo (Estados Unidos de América, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, entre otros), cuyo objeto es dar mayor eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental, con el mejoramiento de la toma de decisiones, el incremento de la productividad y la eficiencia de los servicios públicos.

En contraste, con base en los registros de la SHCP en el año 2000 se decretan nuevas Leyes e Instituciones Públicas fundamentadas jurídicamente en las reformas constitucionales que permiten mejorar y regular la administración pública en sus tres niveles: Federal, Estatal y Municipal.

Bajo éste enfoque, se realiza dicha investigación, a la luz del análisis teórico de la Nueva Gestión Pública (NGP), que corresponde al modelo hegemónico de modernización de la administración pública a nivel mundial, el cual pone énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad de la administración pública. De tal forma que se considera pertinente analizar a profundidad la Gestión para Resultados (GpR), que corresponde a una estrategia organizacional, directiva y de desempeño institucional derivada de la corriente de pensamiento de la NGP que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos.

Por ello, la puesta en marcha del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), están destinados al mejoramiento de la eficacia, la eficiencia, y la calidad del gasto público. Además de cubrir las necesidades, hacer un uso eficiente de los recursos públicos y facilitar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. El PbR se implantó en el país, procurando la alineación entre la planeación, programación, presupuesto, control, ejercicio, seguimiento y evaluación del gasto público. El cual considera los resultados esperados y alcanzados de las políticas públicas y los programas presupuestarios durante las etapas del ciclo presupuestario.

De tal forma, que el fracaso de los programas y proyectos públicos, entre otros factores, se explica debido a deficiencias en el desarrollo y articulación de las

---

---

etapas de las políticas públicas, las cuales se operacionalizan mediante los elementos del ciclo presupuestario.

En particular, la evaluación de las políticas públicas tiene como finalidad la verificación del logro de los objetivos y metas, por tal motivo analizan la eficiencia y la eficacia de los programas de gobierno, a fin de que sus resultados se utilicen para la mejora de las decisiones presupuestarias, y el impulso de la rendición de cuentas y la transparencia, y sobre todo para elevar la calidad del gasto que se le designa a cada programa.

En tal sentido, esta investigación tiene por objeto analizar la etapa de evaluación de las políticas públicas, con el propósito de constatar si sus resultados posibilitan mejorar el desempeño del quehacer gubernamental, conllevando un mejoramiento de los procesos de toma de decisiones en el sentido de incrementar la productividad y eficiencia de los servicios públicos que se ofrecen a los ciudadanos y de ésta forma incrementar el bienestar social, económico y político de la población.

Asimismo, se considera pertinente el desarrollo del presente trabajo, debido a que se tiene acceso a información pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de la Función Pública (SFP), y de sus pares en el ámbito del Gobierno del Estado de México (GEM), entre las secretarías: la Secretaría de la Contraloría (SC), la Secretaría de Finanzas (SF), así también de la fiscalización superior y de los resultados de las evaluaciones externas.

*Objetivo general*

Analizar el marco teórico y técnico de la etapa de la Evaluación de las Políticas Públicas, a fin de comprobar si los resultados de su desarrollo permiten retroalimentar la operación de los programas públicos y, con ello, coadyuvar en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

*Objetivo particular*

Evaluar un proyecto presupuestario del Gobierno del Estado de México.

*Hipótesis de la investigación*

La evaluación de las políticas públicas permite el mejoramiento de la gestión pública gubernamental, lo que a su vez garantiza su legitimidad, a través de un desempeño eficiente que atienda las necesidades de la población.

---

---

## **Capítulo 1.**

### **Marco teórico de la evaluación de programas**

Para analizar teóricamente el proceso de evaluación del quehacer gubernamental, resulta necesario identificar su alcance y propósito como elemento integrante de las políticas públicas, por ello, se conceptualizan y se detalla cada una de las etapas que las constituyen.

#### **1.1. Teoría de las políticas públicas**

Hacia mediados de la década de 1950 en Estados Unidos fue que el modo mediante el cual los gobiernos formulaban y decidían sus políticas económicas y sociales. Esto se convirtió en objeto de estudio, por lo que de manera fundada se buscaron respuestas sobre el cómo se desarrollaba y concluía la intervención gubernamental o cómo y por qué permanecía o cambiaba en el tiempo (Aguilar, 2012, págs. 18-19).

De acuerdo con Aguilar, hasta antes de esos años a la ciencia política le importaba el ascenso, la instauración y la actuación legítima del gobierno, pero no el proceso decisorio directo del gobierno y su eficacia, mientras que a la administración pública le importaba el cumplimiento eficaz de las decisiones del gobierno, pero no su elaboración ni la corrección de la misma.

La disciplina que comenzó a analizar las políticas desde la premisa de que el conocimiento científico es fundamental para que las decisiones sean eficaces, fue impulsada por Harold D. Lasswell después de la segunda guerra mundial, y

se conoció en sus inicios como “ciencias de políticas”, o también como “ciencias praxiológicas”, que en palabras de Lasswell se encargan del estudio de los procesos de decisión, selección y de evaluación de la pertinencia de los conocimientos disponibles para la solución de problemas concretos (Dwight, 1976, pág. 372).

En este sentido, en la medida en que una decisión oficial representaba una actividad dirigida a la solución de un problema público, comprendía la realización por parte de los praxiólogos (o diseñadores de políticas públicas) de las tareas intelectuales: la determinación de los fines, la descripción de las tendencias, el análisis de las condiciones, la proyección de los cambios, y el descubrimiento, evaluación y selección de las alternativas.

No obstante, Eugene McGregor, Jr., señala puntualmente que el análisis de las políticas públicas pretende llevar a la luz intelectual allí donde están los problemas, y no redefinir estos para adaptarlos al esquema intelectual previo. De acuerdo con esto, el autor señala que para el estudio de las políticas públicas se desprenden dos áreas de investigación: por una parte, se refiere al proceso de las políticas a través del cual se formulan los problemas, se debaten las opciones posibles y se alcanzan las soluciones; por otra parte, se refiere a las necesidades de racionalidad de las políticas para resolver problemas específicos como la pobreza, la seguridad nacional, el medio ambiente, etc. (McGregor, 1989, pág. 8).

Las políticas se desarrollan de un modo multidisciplinario, poniendo énfasis en analizar la idoneidad causal de éstas para cumplir con sus propósitos y objetivos como consecuencia de la eficacia directiva del gobierno.

---

---

---

---

Sin embargo, Roth advierte que para comprender el concepto de política pública es importante revisar las acepciones de la palabra “política” que en el idioma inglés distingue: “Primero, la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, polity en inglés. Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder, politics en inglés. Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, policy en inglés” (Roth, 2006, págs. 15, 25-26).

Siguiendo con la argumentación del autor, el alcance de una política pública se relaciona con la última acepción, considerando el hecho de que su análisis se realiza mediante una metodología de investigación aplicada al qué y al cómo hacer del Estado, desplazando el punto de observación hacia la obtención de resultados esperados.

De acuerdo con Lahera indica que una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido de forma democrática, tales cursos de acción son desarrollados por el gobierno con la participación de los sectores social y privado (Lahera, 2004, págs. 15-16).

En cuanto a la condición que origina una política pública, Tamayo señala que se trata de un proceso que inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, dada su importancia, requiere de atención prioritaria; y que termina con la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas, las cuales tuvieron por objeto eliminar o mitigar dicho problema (Tamayo, 1997, pág. 281).

Partiendo de que las definiciones citadas incluyen elementos como la injerencia gubernamental, apreciación de situaciones problemáticas de índole pública, concreción de objetivos y planteamiento de procesos, Roth aclara que nos encontramos ante la presencia de una política pública cuando las dependencias y entidades estatales “asumen total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth, 2006, pág. 27).

Por otra parte, Salcedo advierte que, si bien los diferentes grupos políticos de cualquier sociedad declaran contar con la capacidad y el talento para avanzar hacia un país más justo, igualitario y democrático, la realidad termina por demostrar las enormes dificultades a las que se enfrentan en la consecución de los objetivos planteados en los programas de gobierno.

En el momento en que se antepone dicha premisa frente a la manifestación de promesas ilusorias, un país se encuentra en condiciones de iniciar el proceso de gobernar mediante políticas públicas, lo que significa “la sistematización del quehacer público de un régimen por medio de políticas, programas y decisiones, definidos en torno a un proyecto de nación”; en complemento, el autor destaca que un “gobierno es más fuerte en la medida que las diferentes posiciones aceptan las reglas de convivencia política” y no obstaculizan el futuro y el rumbo de un país (Salcedo, 2009, págs. 11-13).

En este sentido, se define a las políticas públicas como las acciones de gobierno que parten de las necesidades de una población, en el cual se identifica en primera instancia el problema de interés público para formular las posibles

---

---

soluciones y, así implementarlas en proyectos o programas presupuestarios, que finalmente evalúan los resultados, es decir, si cumplieron o no con los objetivos y metas establecidos. En el siguiente subcapítulo se define detalladamente cada una de las etapas de las políticas públicas.

### 1.1.1. Etapas de las políticas públicas

De acuerdo con Tamayo, el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes etapas:



**Fuente:** Elaboración propia con base en Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas, la nueva administración pública (Primera ed.). Madrid, España: Alianza Universidad, p.282.

Eugene McGregor, Jr., proporciona un esquema de las actividades intelectuales referentes al ciclo de las políticas públicas:

**Esquema 2.**  
**CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



**Fuente:** Adaptación con base en McGregor, Eugene (1989), publicado en la revista Política y Sociedad, Escuela de Asuntos públicos y ambientales. Universidad de Indiana, Bloomington, (EUA).

Las etapas de las políticas públicas constituyen procesos de descomposición en serie de secuencias lógicas, cada una de las cuales “lleva consigo restricciones, decisiones, actores, desarrollos y resultados propios que influyen en sí mismos y se afectan asimismo”, las cuales se dividen en cinco fases (Aguilar, 2012, pág. 15):

---

---

## Fase I

Se identifican las causas y los factores a los que se imputa la existencia de un problema público, el cual será traducido de acuerdo al enfoque de los partidos políticos, sindicatos o gremios de la sociedad, es decir, se percibe una situación identificada como problema por actores políticos y sociales de carácter social, la cual busca su naturaleza, las causas, los afectados y las posibles consecuencias que pudieran suceder. De ésta forma se solicita una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda pública del gobierno (Roth, 2006, pág. 49).

A partir de las siguientes cuestiones se puede identificar una situación como problema:

- La naturaleza: ¿en qué consiste el problema?
- Las causas: ¿En qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas?
- La duración: ¿El problema es duradero o pasajero?
- Los afectados: ¿Quiénes son los afectados por el problema y de qué modo lo están (directa o indirectamente)
- Las consecuencias: ¿Si no se interviene, ¿qué sucedería a los afectados y a los demás?

## Fase II

Se preparan las respuestas a la solución del problema público, una vez lograda la inscripción de dicho problema en la agenda pública, se fundamenta el proceso de institucionalización de dicho problema, en el que se disputan entre los actores políticos y sociales la solución de respuestas con un sin número de intereses públicos. Lo que concierne en la identificación de cuál fue el criterio dominante

---

---

en la deliberación y decisión para la construcción de opciones de respuestas a la solución del problema (Aguilar, 2012, pág. 49).

Para que un problema público sea incluido en la agenda gubernamental se definen las condiciones necesarias y suficientes, las cuales se distinguen en tres tipos de casos (Meny, 1992, págs. 123-124):

- El problema debe ser competencia de las autoridades públicas, es decir, la competencia es percibida como la capacidad de prestar atención a la población demandante (población que requiere atención sobre el problema público expuesto).
  
- El problema debe ser objeto de percepciones problemáticas que requieran efectivamente la atención pública para que éste proceda al proceso de inclusión en la agenda pública del gobierno.
  
- El problema debe ser abordable en términos de atención pública. Dicho de otra manera, toda demanda debe ser traducida en lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla. En sentido estricto, la demanda planteada por la población demandante debe ser fijada en términos de la acción política y pública.

### Fase III

Una vez que concluyó el proceso de formulación de soluciones, se toma la mejor decisión (mediante un proceso de selección) a la solución del problema a partir de la disputa, examinación, análisis de las opciones que prestaron los actores de tipo administrativo, político, social e instituciones públicas. Este tipo

---

---

de acto, constituye la legitimación de una nueva decisión particular de ministro, presidente, gobernador, alcalde o parlamento.

El proceso de selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajean, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, entre otros (Roth, 2006, pág. 74).

En este sentido, la mejor decisión es fruto de un proceso largo de selección de respuestas ante un proceso de análisis del problema, que se convierte en la norma oficial de toda la autoridad del Estado, quien tiene el poder legal y legítimo para decidir sobre el problema expuesto.

#### Fase IV

El proceso de implementación se convierte en hechos reales (palpables), que la administración encargada de implementar traduce la decisión de la solución escogida en hechos concretos, que dará un impacto sobre la meta de los resultados deseados. La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos, es decir, son propuestas operativas de decisiones previas que se han de considerar como los objetivos y metas a desarrollar. No obstante, el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política (Aguilar, 2012, págs. 99-100).

Para que el proceso de implementación tenga éxito, se tiene que revisar a profundidad las tres etapas que conforman dicho proceso:

- Elaboración de lineamientos. Son aquellos que se elaboran con la intención de prescripción administrativa, es decir, de mandatos que los encargados administrativos del programa llevan a cabo. Para esto, los nuevos reglamentos y lineamientos se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y frecuentemente padecen de modificaciones.
  
- Distribución de recursos. Se pone en práctica la distribución de recursos entre las instancias administrativas responsables.
  
- Supervisión. Se realiza para promover la responsabilidad en los niveles inferiores de alto mando, es decir, para supervisar si realmente lo dispuesto en la legislación se realiza correctamente a través de tres tipos de forma: a) inspección, b) auditoria, y c) evaluación. La primera se ocupa de averiguar si en la práctica se ajusta a los lineamientos; la segunda se interesa en saber si la práctica produce resultados; y la tercera se ocupa de evaluar los resultados que arroja el programa puesto en práctica.

#### Fase V

Concierne al proceso de evaluación, donde se evalúan los impactos causados por la implementación de la política pública, es decir, se evalúan las reacciones a la acción con referencia a ciertos estándares y los resultados sociales a fin de validarla, corregirla o mejorarla. Es también entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar acerca de los efectos de las acciones públicas. Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, es decir, sus resultados (Aguilar, 2012, pág. 100).

---

---

La evaluación de políticas puede clasificarse en función de cuatro criterios (Villanueva y Cols., 2016):

a. Quién realiza la evaluación. Existen dos tipos de evaluaciones: interna y externa. La evaluación interna es aquella que realizan un grupo de personas pertenecientes a la institución responsable del programa a evaluar. La externa es aquella que realizan un grupo de personas distintas a la institución.

b. La extensión analítica de la evaluación. Se dividen en tres tipos: macroevaluación, mesoevaluación y microevaluación. La macroevaluación es aquella se encarga de la evaluación de los programas sectoriales, por ejemplo, la política social, educativa, vivienda, etc. La mesoevaluación se encarga de estudiar los programas gubernamentales (presupuestarios). La microevaluación es aquella que se encarga del estudio de la población beneficiada por parte de un programa social.

c. La etapa de la política pública que se quiere evaluar. Se divide en tres tipos: ex ante, concomitante y ex post. La evaluación ex ante, se enfoca en construir un buen diseño de una política o programa. La evaluación concomitante se realiza durante la ejecución de la política o programa, cuyo objetivo es monitorear si las actividades que se llevaron a cabo se realizaron en tiempo y en forma. La evaluación ex post, se enfoca en analizar los procesos, los resultados o los impactos que alcanza o genera una política pública.

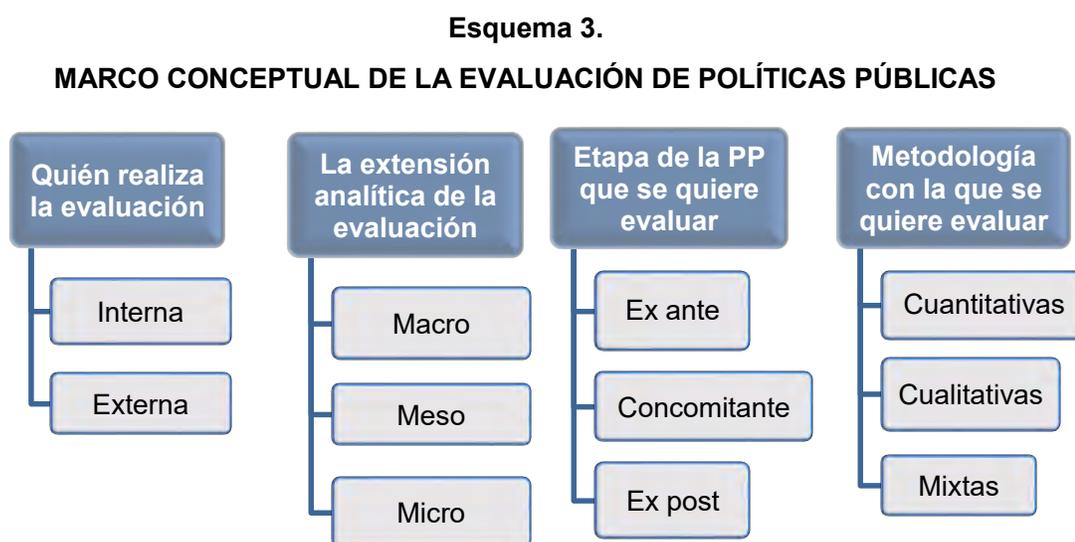
d. La metodología con la que se quiere evaluar. Se clasifican en tres tipos: cuantitativas, cualitativas o mixtas. Las evaluaciones cuantitativas parten del razonamiento y del lenguaje numérico, es decir, se evalúan a través de datos

---

---

estadísticos. Las evaluaciones cualitativas, tipo de razonamiento parte de la inducción y el lenguaje verbal, es decir, parte del razonamiento de lo particular a lo general. Las evaluaciones mixtas combinan los dos tipos de evaluaciones antes descritos, cuyo propósito es analizar los procesos, los resultados y el impacto que arrojan las políticas públicas.

El siguiente esquema muestra de forma sintetizada las clasificaciones de cada criterio de la evaluación de políticas públicas:



**Fuente:** Elaboración propia con base en Villanueva y Cols. (2016). Evaluación y Auditoría de Desempeño en México.

## 1.2. El ciclo presupuestario en el Estado de México

Las etapas de las políticas públicas que se describieron en el apartado anterior se operacionalizan en el quehacer gubernamental de tres niveles (federal, local y municipal) mediante el ciclo presupuestario. Para el caso en estudio a continuación se conceptualizan y se analizan los elementos del ciclo que ejecuta el Gobierno del Estado de México (GEM).

---

---

### 1.2.1. Etapas del ciclo presupuestario

El GEM define el ciclo presupuestario como un conjunto de etapas de gestión pública para la elaboración y ejecución del presupuesto, que constituyen la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación y rendición de cuentas, como se muestra en el esquema siguiente (Gobierno G. d., 2016, pág. 5):

**Esquema 4.**  
**CICLO PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO  
DEL ESTADO DE MÉXICO**



**Fuente:** Elaboración propia, con información de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, el Decreto de Presupuesto de Egresos, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México y el Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2017.

## *Planeación*

De acuerdo con la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios<sup>1</sup> indica que el Ejecutivo Estatal es responsable de conducir la planeación para el desarrollo del Estado de México, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a fin de lograr el progreso económico y social de la entidad y sus municipios, principalmente para que la atención de las necesidades básicas se traduzca en el mejoramiento de la calidad de vida de los mexiquenses.

Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la entidad y los ayuntamientos de los municipios, se coordinan para organizar el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios<sup>2</sup>, con el propósito de promover la participación ciudadana y de los diversos grupos y organizaciones sociales y privadas, en la concreción de los objetivos, estrategias y cursos de acción que constituyen el Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM)<sup>3</sup> para un periodo de seis años. Asimismo, este sistema comprende la

---

<sup>1</sup> Ley publicada en el periódico oficial “Gaceta de Gobierno”, reforma del 13 de septiembre de 2017.

<sup>2</sup> Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios es el conjunto articulado de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, legal y técnico, así como de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privados, que se interrelacionan entre sí, para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral del Estado y municipios. Concepto citado del Glosario de Términos del Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017.

<sup>3</sup> PDEM. Plan de Desarrollo del Estado de México es el instrumento de planeación que sirve para promover la política de desarrollo que refuerce las bases económicas y sociales de la entidad estatal, a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad a través de un desarrollo integral, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia constitución estatal y las leyes establecen en esta materia. Concepto citado del

---

---

formulación de programas regionales, sectoriales y especiales que derivan del Plan Estatal, los cuales se definen de la siguiente manera:

**Cuadro 1.**  
**PROGRAMAS QUE DERIVAN DEL PDEM**

**Programas regionales**

- Promueven la integración y armonización del desarrollo entre las diferentes regiones del Estado, a través del aprovechamiento racional e integral de los recursos naturales, del trabajo, de la sociedad en su entorno territorial y de la integración y crecimiento de las actividades productivas, cuyo enfoque es de tipo territorial. Son de plazos: corto, mediano y largo.

**Programas sectoriales**

- Se sujetan a las estrategias contenidas en los planes de desarrollo y precisan sus objetivos y metas, asimismo establecen las prioridades que rigen el desempeño de las actividades del sector que trate, cuyo enfoque es de tipo social y económico. Son de plazos: corto, mediano y largo plazo.

**Programas especiales**

- Son los instrumentos que contienen las prioridades para el desarrollo y que en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector. El tipo de plazo y enfoque es distinto.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios e información del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

El Plan Estatal y los programas que derivan del mismo deben basarse en los principios de igualdad, no discriminación, simplicidad, claridad, congruencia y proximidad de los habitantes del Estado, así como de previsión, unidad y flexibilidad en la coordinación, cooperación y eficacia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, para traducirse en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y en la conformación armónica y adecuada de las relaciones funcionales entre las diferentes regiones de la entidad.

La ley citada dispone que, además del PDEM y sus programas, el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios comprende como instrumentos: el presupuesto por programas; el sistema de control, seguimiento y evaluación; el Sistema Estatal de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral; la Agenda Digital; los lineamientos metodológicos; y las políticas de planeación que autoricen el GEM y los ayuntamientos.

### *Programación-presupuestación*

El Código Financiero del Estado de México y Municipios indica que en la fase de programación-presupuestación se definen, ordenan y jerarquizan los programas presupuestarios, y proyectos de inversión y demás actividades gubernamentales, partiendo de una sección de objetivos, metas e indicadores de desempeño; asimismo posibilita determinar los tiempos y las unidades responsables de su ejecución.

Por su parte, la presupuestación es la fase de costeo y distribución de los recursos financieros, humanos y materiales, cuya aplicación conlleva al cumplimiento de los planes, programas presupuestarios y proyectos seleccionados.<sup>4</sup>

Bajo este tenor, para la ejecución del PDEM y sus programas el Ejecutivo Estatal define actividades, metas, calendarios, ejecutores, instrumentos de acción y determina los recursos humanos, materiales y financieros necesarios,

---

<sup>4</sup> Código publicado en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno”, reforma del 20 de diciembre de 2017.

---

---

para el logro de los objetivos de mediano y largo plazos. Los programas y proyectos presupuestarios implementados durante el ejercicio fiscal contarán con indicadores estratégicos y de gestión para evaluar la eficacia y eficiencia gubernamental, y que en su conjunto forman el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED).<sup>5</sup>

Los programas presupuestarios se conceptualizan como el conjunto de acciones sistematizadas dirigidas a resolver un problema vinculado con la población, los cuales son operados por las dependencias y entidades públicas, y los Poderes Legislativo y Judicial, identificando a sus beneficiarios y los bienes y servicios que permitirán el logro de sus objetivos. Los proyectos presupuestarios son un conjunto básico de actividades afines y coherentes que se agrupan para responder el logro de los objetivos de los programas.

Para la programación y presupuestación anual se consideran como referencia: los resultados de la evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del PDEM y sus programas, con base en el SIED; los avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior, y los resultados proyectados a alcanzar en el ejercicio fiscal siguiente, observando que la asignación presupuestal se vincule con las Matrices de Indicadores para Resultados, con el propósito de

---

<sup>5</sup> El SIED es el instrumento del proceso de planeación estratégica que tiene por objeto evaluar el desempeño gubernamental en la ejecución de políticas públicas, para mejorar la toma de decisiones mediante la articulación de los elementos siguientes: sistema de indicadores, sistemas de información, y sistemas de seguimiento y monitoreo. Concepto citado de los “Lineamientos y reglas para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR)”, publicado en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno” de fecha 1 de marzo de 2010.

impulsar el Presupuesto basado en Resultados (PbR) en la administración estatal.

Cabe destacar que el PbR consiste en un conjunto de actividades y herramientas que posibilitan que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que en consecuencia motivan a las dependencias y entidades públicas a lograrlos, a fin de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas.

En suma, una vez que se consolidan los anteproyectos de presupuesto de la totalidad de unidades administrativas, se integra el Proyecto de Presupuesto de Egresos del GEM para el ejercicio fiscal correspondiente, teniendo en cuenta que el gasto total previsto no exceda al total de ingresos autorizados en la ley respectiva. Acto seguido, el Gobernador somete a consideración de la Legislatura tal iniciativa para su análisis, y habiéndose suficientemente discutido en lo general y lo particular, se aprueba y se envía al Ejecutivo Estatal el Decreto de Presupuesto de Egresos del GEM para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México.<sup>6</sup>

El Presupuesto de Egresos del Estado es el instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto, que establece el ejercicio, control y evaluación

---

<sup>6</sup> Tomado del Código Financiero del Estado de México y Municipios, publicado en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”, reforma del 20 de diciembre de 2017.

---

---

---

---

del gasto público de las dependencias, entidades públicas y organismos autónomos, durante el ejercicio fiscal correspondiente.<sup>7</sup>

### *Ejecución y control del gasto público*

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México mandata que los recursos económicos de la entidad deben administrarse con eficiencia, eficacia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados. Así, el Código Financiero del Estado de México y Municipios dispone que el egreso se efectúa cuando existe partida específica de gasto en el Presupuesto de Egresos (PE) y saldo suficiente para cubrirlo.

Una vez que se aprueba el Presupuesto de Egresos por la Legislatura, el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, comunica a las dependencias, entidades públicas y organismos autónomos dentro de los primeros veinte días hábiles del ejercicio fiscal correspondiente, el presupuesto aprobado.

De esta manera, los Poderes Públicos y los organismos autónomos de la entidad en el ejercicio de sus funciones, erogan el gasto público mediante los programas y proyectos presupuestarios autorizados en el PE, con el propósito de proveer los bienes y servicios públicos que garantizarán el desarrollo sustentable de la entidad y de sus habitantes. Los resultados alcanzados mediante los programas y proyectos presupuestarios que implementa el GEM son reportados en los instrumentos de rendición de cuentas durante la gestión del gasto público y al

---

<sup>7</sup> Concepto citado del Código Financiero del Estado de México y Municipios, publicado en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”, reforma del 20 de diciembre de 2017.

término de ésta.<sup>8</sup> Dichos instrumentos corresponden a los informes mensuales, informes trimestrales, informes anuales de actividades, informes de gobierno y la Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado de México.

En cuanto al control del gasto público, corresponde a las secretarías de Finanzas (SEFIN) y de la Contraloría (SECOGEM), determinar normas y procedimientos orientados a homogeneizar, desconcentrar, transparentar, racionalizar y llevar a cabo un mejor control del gasto público estatal; así como dar seguimiento a la ejecución de los programas de las dependencias y entidades públicas, a fin de que, en su caso, se adopten las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas.

El seguimiento se sustenta en la revisión de la información reportada en los informes mensuales del comportamiento del ejercicio presupuestal y los informes trimestrales de avance programático, que remiten las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación de las dependencias y entidades públicas a la SEFIN.

### *Evaluación y rendición de cuentas*

La evaluación del gasto público se refiere al proceso cuya finalidad es determinar el grado de eficacia, eficiencia, calidad, resultados e impacto con que han sido empleados los recursos públicos destinados a alcanzar los

---

<sup>8</sup> El Gasto Público se refiere a las erogaciones que, por concepto de gasto corriente, inversión pública y financiera, así como de pagos de pasivos o deuda pública y transferencias, realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Concepto citado del Glosario de Términos del Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017.

---

---

objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y las medidas correctivas.

La SEFIN y la SECOGEM son las dependencias responsables de promover la evaluación de tipo interna;<sup>9</sup> por tanto, a la SEFIN corresponde diseñar un Programa Anual de Evaluación (PAE)<sup>10</sup> para promover la práctica de evaluaciones específicas, de diseño programático, de procesos, de impacto y estratégicas del desempeño institucional. La evaluación de los programas presupuestarios y sus resultados forman parte del SIED. Los sujetos evaluados atienden las observaciones derivadas de esas evaluaciones, mediante la celebración de “Convenios para la mejora del desempeño y resultados gubernamentales”, que se suscriben conjuntamente con la SEFIN y la SECOGEM.

Por su parte, la SECOGEM se encarga de supervisar la atención de las recomendaciones emitidas y fincar responsabilidades a los servidores públicos que incumplan el convenio señalado. Además, esa dependencia tiene la atribución de coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, por medio del fortalecimiento de los mecanismos de control y la realización de auditorías e inspecciones a las dependencias y entidades públicas.

---

<sup>9</sup> La aplicación de este tipo de evaluación se regula en los términos que disponen los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del GEM, publicados en el periódico oficial “Gaceta del Gobierno” de fecha 30 de abril de 2013. Las evaluaciones descritas en los lineamientos podrán ser realizadas por evaluadores externos.

La evaluación externa es un mandato constitucional conferido a la Legislatura del Estado de México y que ejecuta por medio del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), el cual consiste en revisar y fiscalizar la Cuenta Pública, integrada ésta última de los informes que rinden anualmente los Poderes Públicos del Estado, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y demás entes que manejan recursos de la entidad.

Asimismo, el OSFEM fiscaliza de manera contemporánea la ejecución de los actos de gobierno y la aplicación de los fondos públicos, observando una actuación independiente y autónoma de cualquier forma de control y evaluación internos de los entes fiscalizables. De conformidad con la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, el OSFEM desarrolla la función de fiscalización conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad, confiabilidad y de máxima publicidad, a fin de cumplir con las atribuciones que tiene conferidas<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ley publicada en el periódico oficial “Gaceta de Gobierno”, reforma del 30 de mayo de 2017.

---

---

---

---

**Cuadro 2.**  
**ATRIBUCIONES DEL OSFEM**

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Fiscalizar los ingresos y egresos de las entidades fiscalizables a efecto de comprobar su recaudación, desempeño, niveles de deuda, a fin de que se apegue a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales.</li></ul>                       | <ul style="list-style-type: none"><li>• Revisar las cuentas públicas de las entidades fiscalizables y entregar a la Legislatura, a través de la Comisión de Vigilancia, el informe de resultados y los informes de auditoría.</li></ul>         |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Fiscalizar las obras públicas y servicios relacionados con las mismas que, por sí o por conducto de terceros realicen las entidades fiscalizables.</li></ul>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Fiscalizar la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes, así como la contratación de servicios de cualquier naturaleza que realicen las entidades fiscalizables.</li></ul>                     |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Practicar auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, conforme a los indicadores y evaluar la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos por las entidades fiscalizables.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Rendir informes a la Comisión de Vigilancia sobre el resultado de la revisión de los informes mensuales sobre los ingresos objetivos y aplicación de recursos de las entidades fiscalizables.</li></ul> |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Ejercer las atribuciones previstas en la legislación relativa a los sistemas nacional y estatal anticorrupción.</li></ul>  |   |

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

De forma específica, en el capítulo 3 de esta investigación se describe el Sistema Estatal Anticorrupción y sus implicaciones en el marco operativo de la SECOGEM y del OSFEM.

## **Capítulo 2.**

### **Marco técnico de la evaluación de programas**

El marco técnico de la evaluación de programas se refiere a la revisión sistemática del contexto histórico de cómo surgen los nuevos modelos en México que reformaron la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, es decir, en este segundo capítulo se presenta la reseña histórica de la importancia del modelo gerencial de la NGP y los modelos que emanan de la misma y, que sustentan la investigación presente, los cuales son: la GpR, el PbR, la MIR, el SIED y el PAE del GEM.

#### **2.1. Contexto histórico**

En el ámbito internacional, hacia fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, en un contexto de creciente presión sobre las finanzas públicas de diferentes países del mundo, el desarrollo del “enfoque gerencial” creció tanto en la teoría como en la práctica de las políticas públicas, el cual ofreció una alternativa a la larga tradición de la administración pública. El fin del paradigma de ésta última y el auge de las políticas como gestión pública se precipitaron en las décadas de 1980 y 1990 (Parsons, 2007, pág. 72).

La tendencia mundial durante este periodo, considerando las severas crisis económicas suscitadas en países desarrollados y subdesarrollados, en particular el caso de México respecto del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y los efectos de la crisis de la deuda, develó como opciones viables para impulsar el crecimiento económico la promoción de la apertura

---

---

económica y la internacionalización de los mercados, adoptándose de manera generalizada el modelo neoliberal (Mendoza y Cols., 2005, pág. 287).

Ante la presencia del nuevo hito histórico que significó el establecimiento de la globalización contemporánea, los países fueron sujetos a cambios estructurales que, entre otros aspectos, implicaron la redefinición del papel del Estado, a efecto de implementar una serie de cambios económicos, políticos, sociales y administrativos, los cuales fueron resultado de la implementación de disposiciones de gestión sugeridas por la OCDE.

**Cuadro 3.**  
**CAMBIOS ESTRUCTURALES**

**Cambios económicos:**

- El país debe abrir sus fronteras al capital internacional, ello significa la suscripción de acuerdos comerciales con distintos países.

**Cambios políticos:**

- El Estado-Nación reduce su soberanía en aras de la integración regional en bloques comerciales, que trasciende lo político y lo implementa por medio de cambios realizados dentro de su Constitución.

**Cambios sociales:**

- Se promueve la participación social en el quehacer del gobierno. Por su parte el sector privado y el Estado.

**Cambios administrativos:**

- Se considera que la nueva forma de gestión está integrada por:
- Reducción del tamaño del sector público (privatizaciones).
- Descentralización.
- Reducción de la estructura jerárquica.
- Instituciones pequeñas y adaptadas al entorno.
- Desburocratización y competencia.
- Modificación del marco legal.

**Fuente:** Adaptación con base en Mendoza y Cols. (2005). Reforma del Estado y políticas públicas en Políticas públicas: cambio social e institucional, pp. 306-307.

En el ámbito administrativo, el enfoque de la NGP surge de la necesidad de iniciar un proceso de transformación del Estado de la década de 1980, en busca de la modernización<sup>12</sup> de la administración pública gubernamental, en razón de privilegiar la eficiencia y eficacia de la gestión por medio del cambio y la

<sup>12</sup> El concepto de modernización de acuerdo con la Revista de Administración Pública (septiembre- diciembre 2009) del INAP, se refiere al proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades.

---

---

innovación administrativa, para hacer frente al endeudamiento y la escasez de recursos públicos.

Las políticas públicas nace dentro del contexto del modelo gerencial de la NGP, que a partir del proceso de modernización o de transformación de la administración pública, el Estado ha experimentado los efectos de las políticas gubernamentales implementadas por los gobiernos federal, estatal y municipal; cuyos principios se basan en la profesionalización del servicio público, la alta dirección del gobierno, los sistemas de control gubernamental, la evaluación del desempeño, la participación ciudadana, la transparencia, la descentralización y el fortalecimiento de gestión de los gobiernos.

Este tipo de enfoque gerencial o mejor conocido como NGP se adopta en México tras el cambio de modelo económico, al pasar de la sustitución de importaciones (modelo que regía la economía nacional y que por más de 40 años sustentó el crecimiento y el desarrollo económico) a la liberalización comercial, modelo inmerso en el contexto de la globalización que atiende a la racionalidad económica, es decir, a la reducción del Estado, la descentralización, la privatización de empresas paraestatales, la flexibilidad de los precios, entre otros.

Por otra parte, la adhesión de México a la OCDE en 1994 impulsó el mejoramiento de la administración pública, en medio de transiciones políticas ante la presencia de una crisis financiera a través de la Reforma Regulatoria de la OCDE, la cual tuvo por objeto elevar la flexibilidad de la economía nacional, mejorar las empresas locales y extranjeras, aumentando la competitividad. Lo

que, a su vez, le permitió tener ventaja competitiva y de integración económica en el TLCAN (OCDE, 2006, pág. 224).

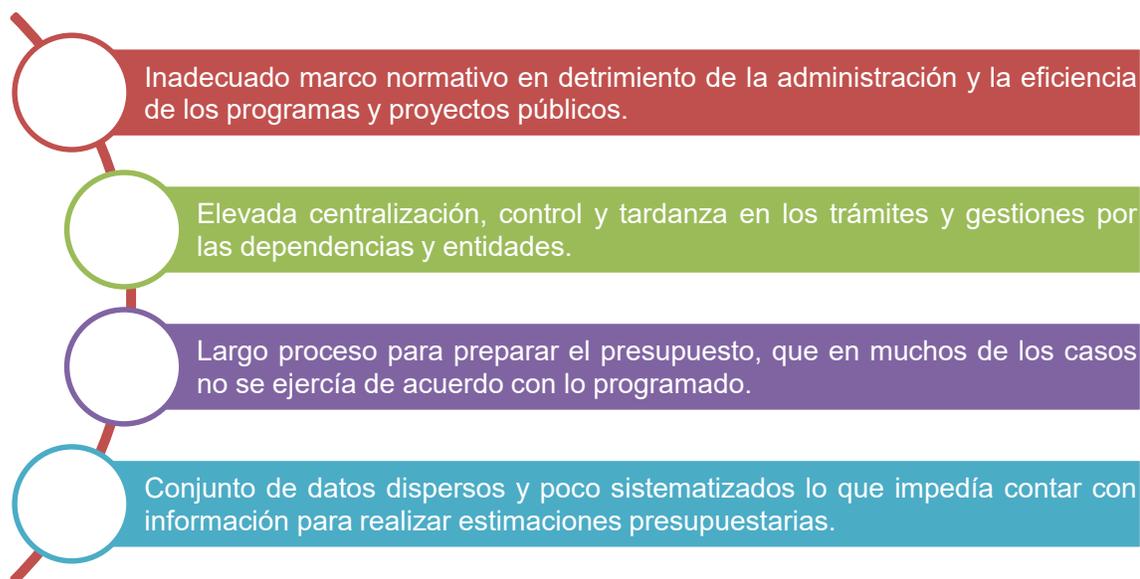
De ésta manera, la NGP y las políticas públicas son producto de la reforma del Estado que emergen como nuevos métodos de administración de los asuntos públicos que propician la eficacia requerida para la economía nacional”, es decir, constituyen la estrategia de reforma de gestión del quehacer gubernamental para hacer más eficiente la asignación de recursos públicos a los asuntos de tipo social (Mendoza y Cols., 2005, pág. 320)

En México se desarrollaron una serie de reformas institucionales con el propósito de dinamizar y fortalecer el quehacer gubernamental en la actual administración, en este sentido, la Reforma al Sistema Presupuestario (RSP) de 1997 constituyó un replanteamiento de la estructura programática, cuyo motivo se basó en contar con los elementos para la orientación y el impacto de la aplicación de los recursos públicos, estos cambios plantearon atender y revertir los principales problemas del presupuesto, entre estos son (SHCP, 1997):

---

---

**Esquema 5.**  
**PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PRESUPUESTO**

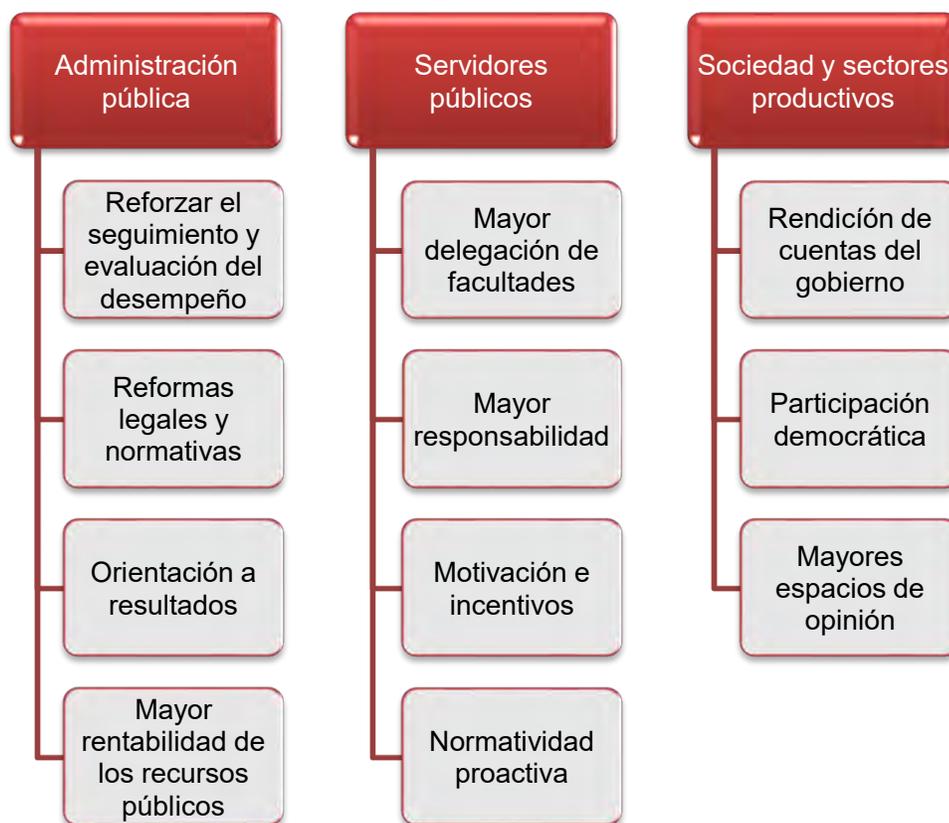


**Fuente:** Elaboración con propia con base en Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal, Unidad de Política Presupuestal, SHCP, 1997.

De esta manera, la RSP partió del hecho de que el presupuesto constituye uno de los principales medios para que las dependencias y entidades se transformen en instituciones que trabajen para la obtención de resultados, en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad y oportunidad. Con base a esto, los servidores públicos responsables de los programas y proyectos públicos, tendrán un marco más adecuado para la mejora de la toma de decisiones presupuestarias (SHCP, 1997).

Dicho lo anterior, los cambios en el modelo de la administración pública se basó en tres principales rubros (SHCP, 1997):

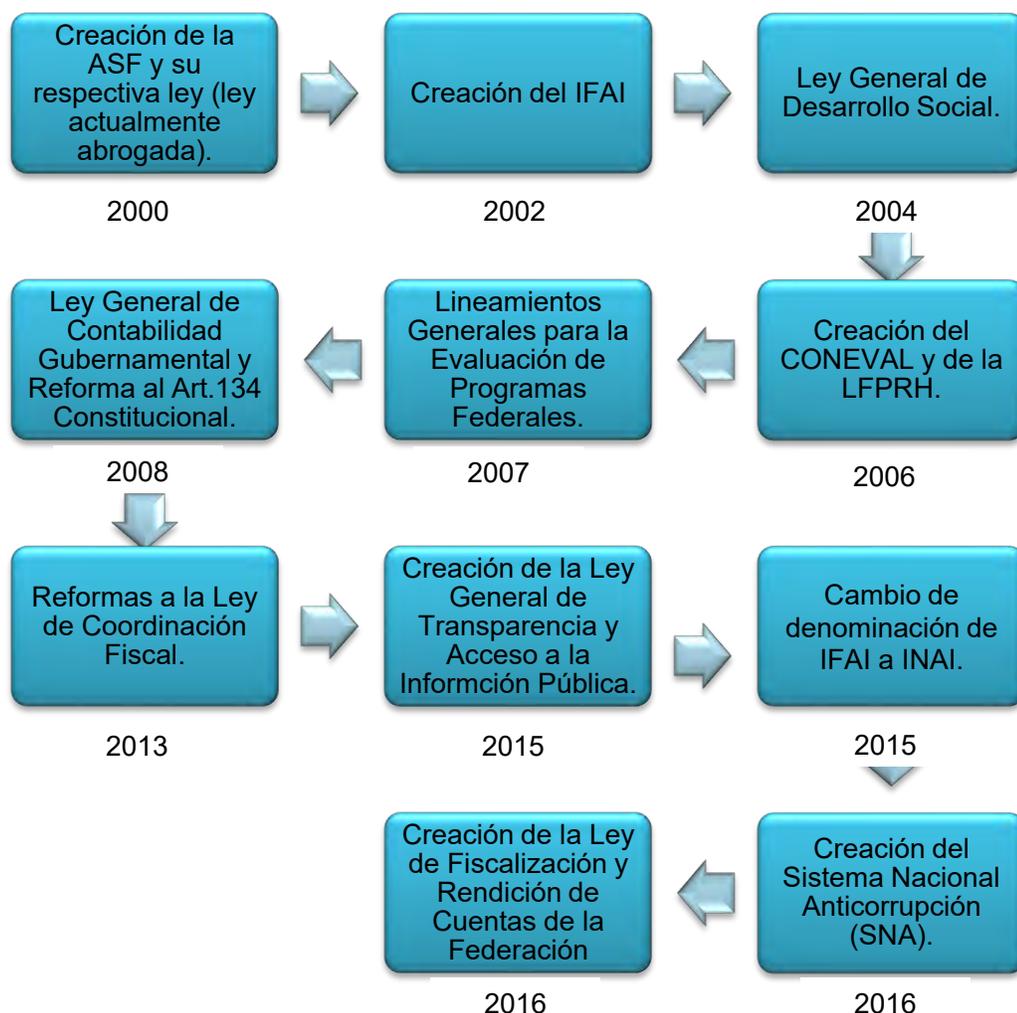
**Esquema 6.**  
**CAMBIOS EN EL MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Reforma al Sistema Presupuestario en la Administración Pública Federal, Unidad de Política Presupuestal, SHCP, 1997.

Las reformas legales concernientes a este proceso de transformación, se dieron a partir del año 2000 con la creación de leyes e instituciones de regulación para la mejora de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, entre estos son (SHCP, 2015):

**Esquema 7.**  
**LEYES E INSTITUCIONES DE REGULACIÓN PARA LA MEJORA DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Introducción a la Gestión para Resultados (GpR), Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), SCHP, 2015.

Actualmente, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación<sup>13</sup>, es la ley que sustenta a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de

<sup>13</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

autonomía técnica y de gestión<sup>14</sup>, el cual, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El resultado final de la labor de la ASF son los Informes Individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (ASF, 2018).

La Ley General de Desarrollo Social<sup>15</sup>, sustenta normativamente al CONEVAL, cuyo organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, el cual, tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, así también, establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad (DOF, Secretaría de Desarrollo Social, 2005).

---

<sup>14</sup> El concepto de autonomía técnica, se refiere a la facultad de la ASF para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior. El concepto de autonomía de gestión, se refiere a la facultad de la ASF para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que utilice para la ejecución de sus atribuciones. Concepto citado de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

<sup>15</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, reforma del 26 de enero de 2018.

---

---

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>16</sup> tiene por objeto reglamentar en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos federales (DOF, 2006, pág. 1).

La Ley General de Contabilidad Gubernamental<sup>17</sup> establece los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización (DOF, 2008, pág. 1).

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los recursos económicos de que disponga 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 (DOF, 2016, pág. 141).

La Ley de Coordinación Fiscal<sup>18</sup> tiene por objeto 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

---

<sup>16</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, reforma del 30 de diciembre de 2015.

<sup>17</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, reforma del 13 de diciembre de 2017.

<sup>18</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, reforma del 13 de diciembre de 2017.

autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (DOF, 2017, pág. 1).

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>19</sup> tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios (DOF, 2015, pág. 1).

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>20</sup> tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad (DOF, 2016, pág. 1).

El INAI es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es el organismo constitucional autónomo del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el acceso a la información pública y el de protección de datos personales. Específicamente su marco jurídico se basa en las Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

---

<sup>19</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

<sup>20</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, reforma del 27 de enero de 2017.

---

---

---

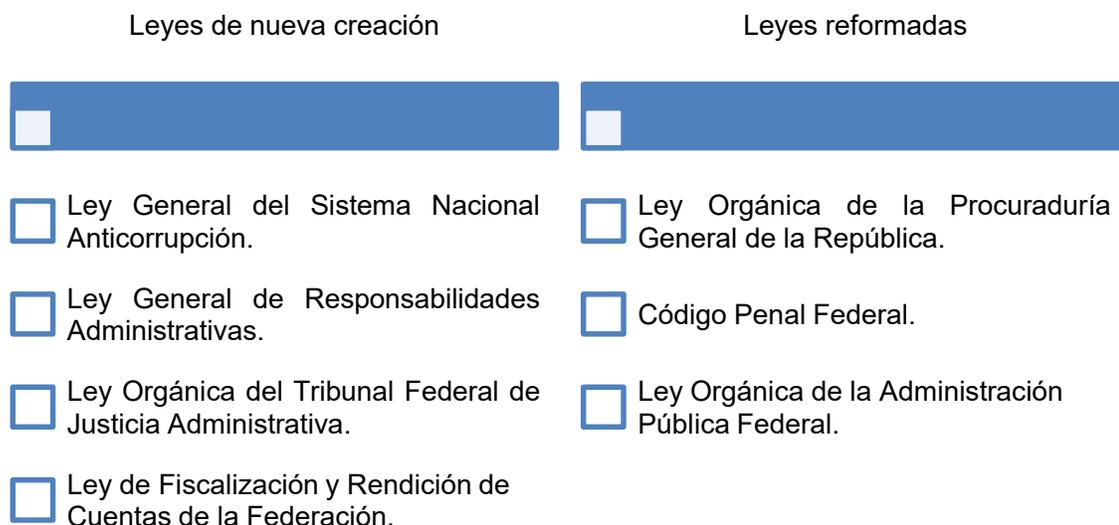
---

Pública, así también a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI, 2018).

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), es la instancia de coordinación entre distintas autoridades federales y locales que busca combatir eficazmente la corrupción. De acuerdo con esto, la corrupción es un fenómeno complejo que ha mermado las instituciones y ha dañado a la sociedad, a la economía y a la democracia mexicana.

El esfuerzo por combatir a la corrupción en México se ha reflejado en la modificación y creación de leyes necesarias para hacer frente a este fenómeno, como muestra, en los últimos años se publicaron en el DOF el 18 de julio de 2016, una serie de leyes secundarias, de las cuales, cuatro fueron leyes de nueva creación y tres formadas (SNA, 2018):

**Esquema 8.**  
**LEYES SECUNDARIAS CON LA CREACIÓN DEL SNA**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Sistema Nacional Anticorrupción del sitio web: [www.sna.org.mx](http://www.sna.org.mx), consultado el día 16 de abril de 2018.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción<sup>21</sup> tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113<sup>22</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción (DOF, 2016, pág. 1).

La Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>23</sup> tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las

<sup>21</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

<sup>22</sup> El artículo 113 de la CPEUM define específicamente al SNA y sus componentes respectivamente.

<sup>23</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

---

---

responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación (DOF, 2016, pág. 1).

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa<sup>24</sup> tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena, el cual forma parte del SNA (DOF, 2016, pág. 1).

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>25</sup>. Esta ley se reformó para establecer las funciones y atribuciones de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción (SNA, 2018). No obstante, tiene por objeto organizar la PGR para el despacho de los asuntos que el Ministerio Público de la Federación y el Procurador General de la República les confieren la CPEUM (DOF, 2016, pág. 1).

El Código Penal Federal<sup>26</sup>. Este código se reformó para armonizar el código penal para los delitos del orden federal con el SNA (DOF, 2018, pág. 1).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>27</sup>. Esta ley se reformó para establecer el papel de la Secretaría de la Función Pública como parte

---

<sup>24</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

<sup>25</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, reforma del 18 de julio de 2016.

<sup>26</sup> Código publicado en el Diario Oficial de la Federación, reforma del 09 de marzo de 2016.

<sup>27</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, reforma 09 de marzo de 2016.

fundamental del combate a la corrupción. Además, establece las funciones de esta secretaría como parte del Comité Coordinador del SNA (SNA, 2018). Esta ley establece las bases de organización de la APF, centralizada y paraestatal (DOF, 2018, pág. 1).

El capítulo 3 detalla sustancialmente el funcionamiento del Sistema Anticorrupción para el caso del GEM.

## **2.2. Gestión para Resultados**

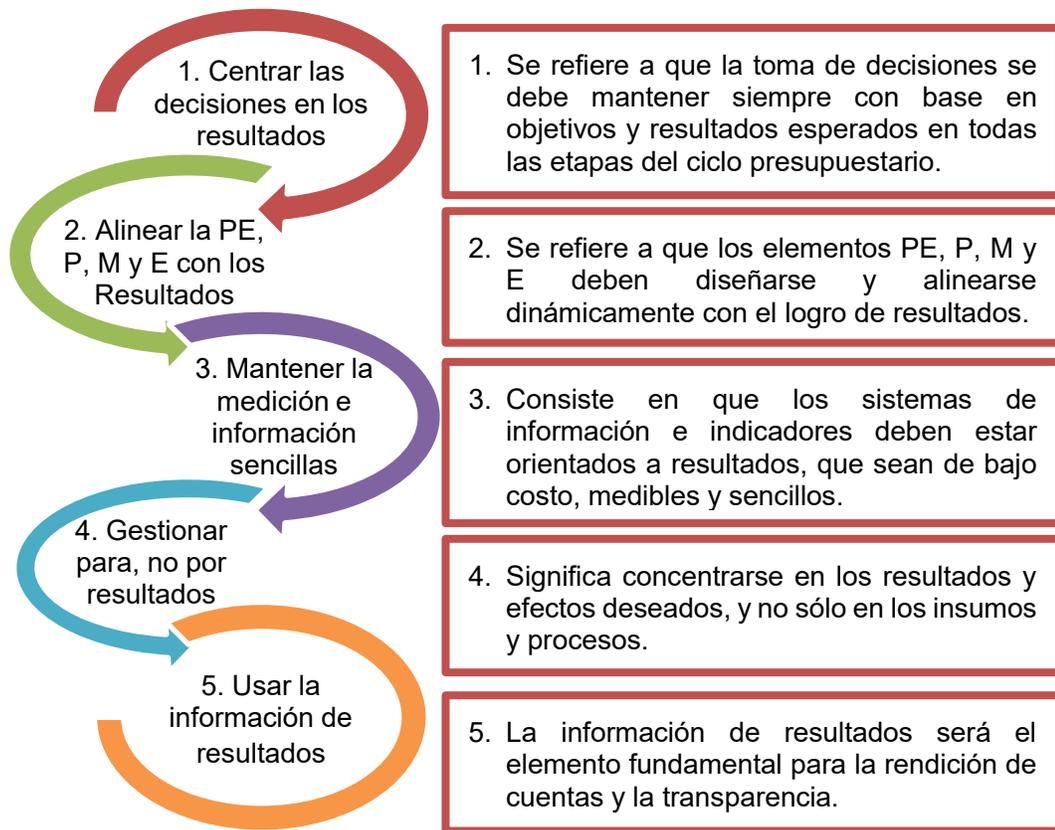
La Gestión para Resultados (GpR) es un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone énfasis en los resultados en lugar de los procedimientos. De forma que, tiene mayor relevancia: el qué se hace, el qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la sociedad, es decir, la creación de valor público. Tal modelo posibilita el establecimiento de los objetivos (resultados esperados) a partir de los cuales se organiza la gestión pública para alcanzarlos (SHCP, 2015).

Para el GEM, la GpR se define como el conjunto de componentes, interacciones, factores y agentes que forman parte del proceso de creación de valor público, para lo cual se toman como base documentos rectores como son: el Plan de Desarrollo del Estado de México, en el que se definen los objetivos de gobierno; así como el Presupuesto de Egresos, que es el instrumento para la asignación de recursos al proceso de creación de valor, a través de los bienes y servicios que se otorgan (Gobierno G. d., 2010). Los principios generales de la GpR son:

---

---

**Esquema 9.**  
**PRINCIPIOS GENERALES DE LA GpR**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Gaceta de Gobierno del Estado de México, en los “Lineamientos y reglas para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR), 2010, p. 5.

**Siglas:** PE: Planeación estratégica; P: Programación; M: Monitoreo; E: Evaluación.

Para su implementación, la GpR en el sector público del Estado de México tiene dos elementos básicos:



### 2.3. Presupuesto basado en Resultados

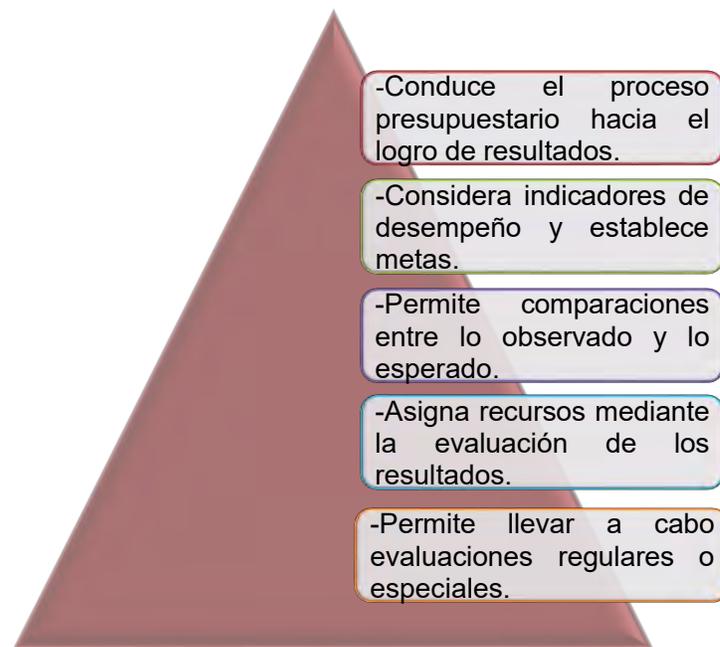
El Presupuesto basado en Resultados (PbR) es un proceso que integra, de forma sistemática, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas y proyectos presupuestarios, y de la aplicación de los recursos asignados a éstos. En este sentido, dicho proceso considera los resultados esperados y alcanzados por las políticas públicas y los programas presupuestarios durante todas las etapas del ciclo presupuestario (SHCP, 2015).

Asimismo, busca elevar la cobertura y la calidad de bienes y servicios públicos, cuidando que la asignación de recursos se dirija particularmente a los programas y proyectos que sean prioritarios y estratégicos para obtener los recursos esperados. Las características del PbR son:

---

---

**Esquema 10.**  
**CARACTERÍSTICAS DEL PbR**



**Fuente:** Elaboración propia con base en SHCP, 2015.

El GEM, define al PbR como uno de los instrumentos fundamentales de la GpR, que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permiten que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las dependencias y entidades públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas (Gobierno G. d., 2010).

Cabe destacar que el PbR es un proceso de presupuestación por programas sustentado en tres premisas:

- I. La formulación de los programas gira en torno a una serie de objetivos definidos y resultados previstos con antelación.

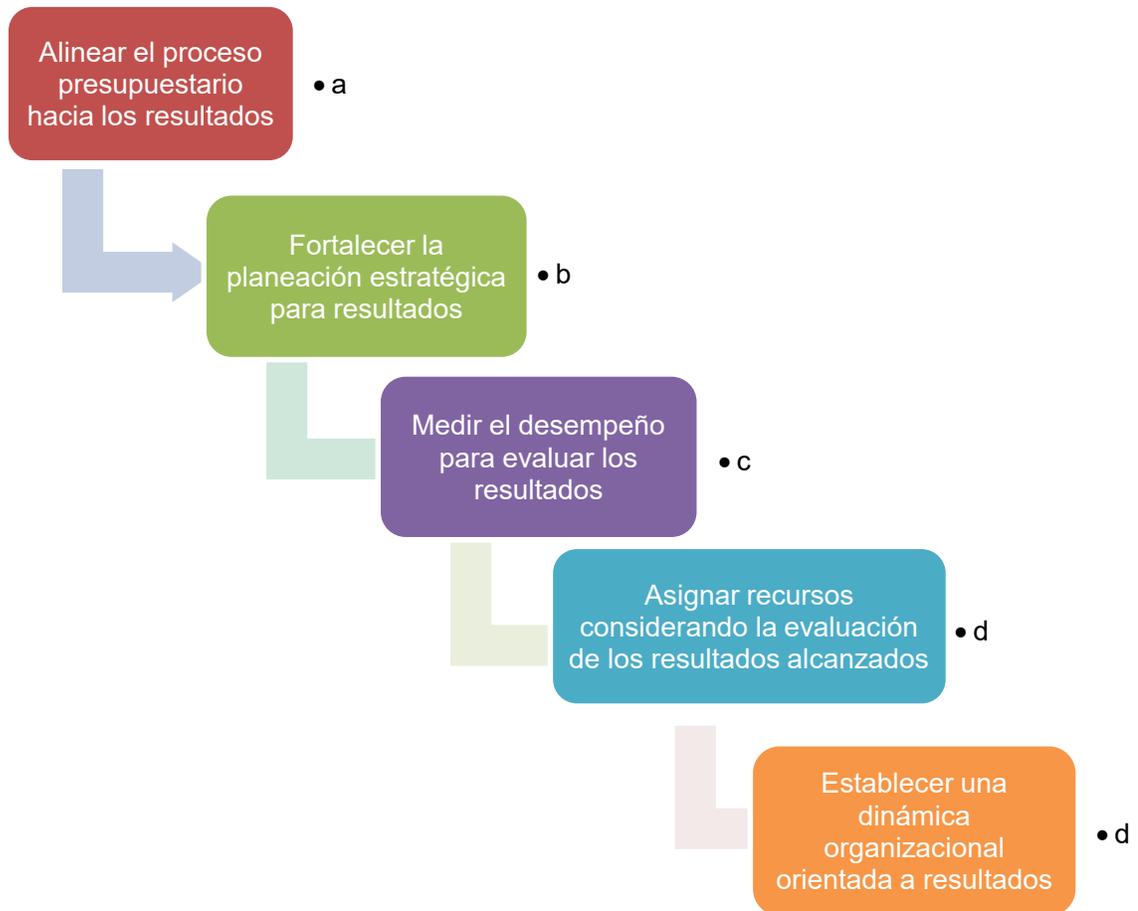
- II. Los resultados previstos deben justificar las necesidades de recursos que obedezcan y estén ligadas a los productos necesarios para alcanzar esos resultados.
  
- III. La labor efectiva para alcanzar los resultados se mide mediante indicadores.

Bajo este enfoque, el PbR tiene por objeto que la definición de los programas presupuestarios se derive de un proceso secuencial alineado con la planeación–programación, estableciendo objetivos, metas, e indicadores, a efecto de hacer más eficiente la asignación de recursos, considerando la evaluación de los resultados alcanzados y la manera en que las dependencias y entidades públicas ejercen los recursos públicos.

---

---

**Esquema 11.**  
**OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PbR**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED), 2010, p.6

En suma, el PbR permite:

a. Definir y alinear los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo presupuestario.

b. Aplicar la matriz de indicadores, conforme a la Metodología de Marco Lógico (MML), como una herramienta de planeación estratégica que posibilita mejorar de forma sencilla, ordenada y homogénea, la lógica interna de los

programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades públicas.

c. Generar y definir los indicadores de desempeño, estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SIED y permitirán evaluar el logro de los resultados, así como el impacto social de las políticas públicas, los programas presupuestarios y la productividad de las dependencias y entidades públicas de la Administración Pública Estatal.

d. Propiciar un nuevo modelo para la asignación de recursos presupuestarios, tendientes a elevar la eficacia y eficiencia gubernamental y la calidad del gasto público.

e. Unificar el proceso presupuestario con la conducción y ejecución de las políticas públicas y de sus programas al interior de las dependencias y entidades públicas, para orientar el esfuerzo institucional al logro de los resultados.

#### **2.4. Sistema Integral de Evaluación de Desempeño**

El SIED es un instrumento del proceso integral de planeación estratégica, que permite evaluar el desempeño gubernamental en la ejecución de políticas públicas, para mejorar la toma de decisiones, mediante la articulación de los siguientes elementos (Gobierno G. d., 2010):

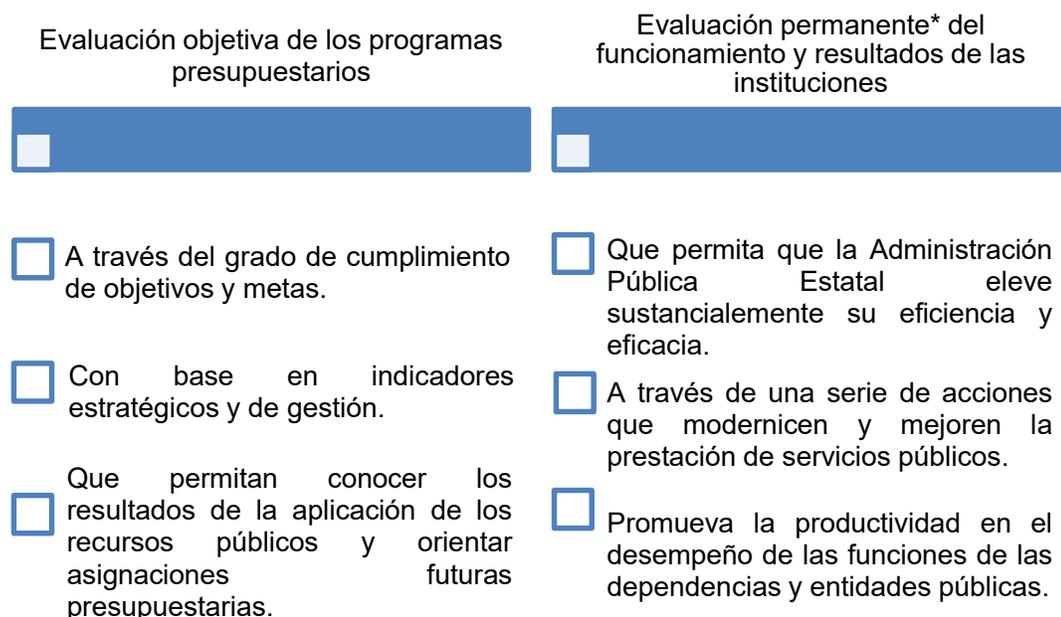
- Sistema de indicadores
- Sistemas de información
- Sistemas de seguimiento y monitoreo

---

---

El siguiente esquema muestra los dos principales componentes del SIED:

**Esquema 12.**  
**PRINCIPALES COMPONENTES DEL SIED**



**Fuente:** Elaboración propia con base en *Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED)*, 2010, p.7

Nótese que:

- La evaluación permanente\* se realiza en términos de lo que establece el artículo 327-A<sup>28</sup> del Código Financiero del Estado de México y Municipios (Gaceta d. G., 2017).

---

<sup>28</sup> El artículo 327-A del Código Financiero del Estado de México y Municipios. Establece que las dependencias y entidades públicas en el ejercicio de su presupuesto serán responsables de que se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia los proyectos previstos en sus respectivos programas presupuestarios y enviarán a la Secretaría de Finanzas a través de las Unidades de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE's) o su equivalente, el informe del comportamiento del ejercicio presupuestal y el informe del avance programático en forma mensual y trimestral

### 2.4.1. Matriz de Indicadores para Resultados

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), es una herramienta de planeación estratégica del Presupuesto basado en Resultados (PbR) para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. Establece con claridad los objetivos de un programa (objetivo o resumen narrativo) y su alineación con aquellos de la planeación estatal<sup>29</sup>, sectorial y nacional<sup>30</sup>, incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos, e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa (Gobierno G. d., 2010).

En otras palabras, la MIR es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación

---

respectivamente, para la revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de objetivos y metas establecidas en los programas aprobados por la Legislatura Local.

<sup>29</sup> La planeación estatal, se refiere al Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, que es el documento rector de la administración pública y representa la principal herramienta de planeación, de la cual se derivan los programas sectoriales, regionales, espaciales y anuales; en los que se establecen objetivos, estrategias, indicadores y metas, con el fin de asegurar los resultados esperados. Concepto citado del Glosario de Términos del Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017.

<sup>30</sup> Su alineación con la planeación nacional, lo determina el Plan Nacional de Desarrollo en cumplimiento con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual establece los ejes de política a partir de los cuales se determinan los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno.

---

---

y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la Metodología de Marco Lógico (MML)<sup>31</sup> (SHCP, 2015).

La vinculación de los objetivos nacionales con la planeación estratégica del PbR, es decir, la MIR, tiene como finalidad a partir de un marco legal organizar los objetivos del PND, estableciendo relación con los programas que del mismo emanan a través de las estrategias y líneas de acción. Así mismo en la etapa de programación y presupuestación se establecen tanto los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad<sup>32</sup> y los programas presupuestarios que tienen categorías y elementos programáticos, es decir, objetivos, indicadores y metas. De ésta forma, la construcción de la matriz de indicadores permite focalizar la atención y los esfuerzos de una dependencia o entidad pública, hacia la consecución y logro de objetivos, así como retroalimentar el proceso presupuestario.

---

<sup>31</sup> La Metodología de Marco Lógico (MML). Es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Su uso permite: presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas. Los principales usos de la MML son: apoya la toma de decisiones sobre los programas y la asignación de recursos; propicia la planeación participativa y estimula el logro de acuerdos y de instrumentación; apoya al monitoreo/seguimiento y a la evaluación. Concepto citado de “Glosario de términos del Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2017” de fecha de julio de 2016.

<sup>32</sup> En éste trabajo de investigación se tiene a consideración únicamente el Gobierno del Estado de México.

La elaboración de la MIR para uno de los programas, las dependencias y entidades públicas del Gobierno del Estado de México a través de las UIPPE's<sup>33</sup> y las Coordinaciones Administrativas o equivalentes, se alinean a los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en el Plan de Desarrollo del Estado de México y los programas que se deriven del mismo. Asimismo, es revisada durante el proceso presupuestario y en su caso aprobada por la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto y la Dirección General de Planeación y Gasto Público en el ámbito de sus respectivas competencias, quienes podrán emitir las recomendaciones que sean pertinentes.

Cabe destacar que la Secretaría de Finanzas desarrolla en el Sistema de Planeación y Presupuesto (SPP)<sup>34</sup>, las funcionalidades para la captura de la matriz de indicadores, así como la vinculación de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades públicas y los programas presupuestarios del Plan de Desarrollo del Estado de México.

---

<sup>33</sup> UIPPE's: Unidades de Información, Planeación, Programación, y Evaluación. Son responsables de supervisar la calidad y cumplimiento normativo de las evaluaciones, así como coordinarse con la Secretaría de Finanzas, para el buen desarrollo de todas las etapas del proceso de evaluación, referidas en el artículo 18 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Concepto citado de los "Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del GEM", publicado en "Gaceta de Gobierno" de fecha 23 de febrero de 2017.

<sup>34</sup> El Sistema de Planeación y Presupuesto (SPP). Es un instrumento del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, que contiene la asignación de recursos en forma jerarquizada y oportuna a los proyectos y acciones que contienen los programas de gobierno. Es el vínculo del ejercicio del gasto público con el Plan de Desarrollo del Estado de México, y permite registrar el diseño y operación de los programas y la gestión de las instituciones, así como el proceso presupuestario, con base en los resultados obtenidos mediante la organización estructurada de información sobre metas e indicadores de desempeño que proveen evidencia y elementos objetivos para la toma de decisiones. Concepto citado de los "Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del GEM", publicado en "Gaceta de Gobierno" de fecha 23 de febrero de 2017.

---

---

Por consiguiente, las dependencias o entidades públicas, a través de la UIPPE's, identificarán el Pilar de Desarrollo o Cimiento del Plan de Desarrollo del Estado de México, la vertiente, el tema estructural, el programa y el objetivo al que esté directamente vinculado cualquier programa presupuestario.

El siguiente cuadro muestra los elementos de la MIR:

**Cuadro 4.**  
**ELEMENTOS DE LA MIR**

**1. Objetivos o Resumen Narrativo**

- Expresan la contribución del presupuesto por programas a un objetivo estratégico de carácter superior, sea éste derivado del Plan de Desarrollo del Estado de México o bien institucional. Se determina la relación lógica entre los distintos niveles de objetivos del programa presupuestario: Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

**a) Resultados**

- Describe la consecuencia directa del programa sobre una situación, necesidad o problema específico. Considerando una visión de mediano o largo plazo, el "FIn" representa la contribución que el programa espera tener, el cual deberá estar ligado con algún objetivo estratégico del Plan de Desarrollo del Estado de México vigente.

**b) Componentes**

- Describe los bienes y/o servicios que deben ser entregados a los beneficiarios del programa.

**c) Actividades**

- Describe los procesos de gestión en donde se movilizan y aplican los recursos financieros , humanos y materiales para producir y entregarcada uno de los bienes y servicios.

**2. Indicadores**

- Son expresiones cuantitativas y/o cualitativas que indica la magnitud o grado de cumplimiento de un objetivo.

**3. Medios de verificación**

- Definición de las fuentes de información utilizadas para obtener los datos que permiten realizar el cálculo y medición de los indicadores.

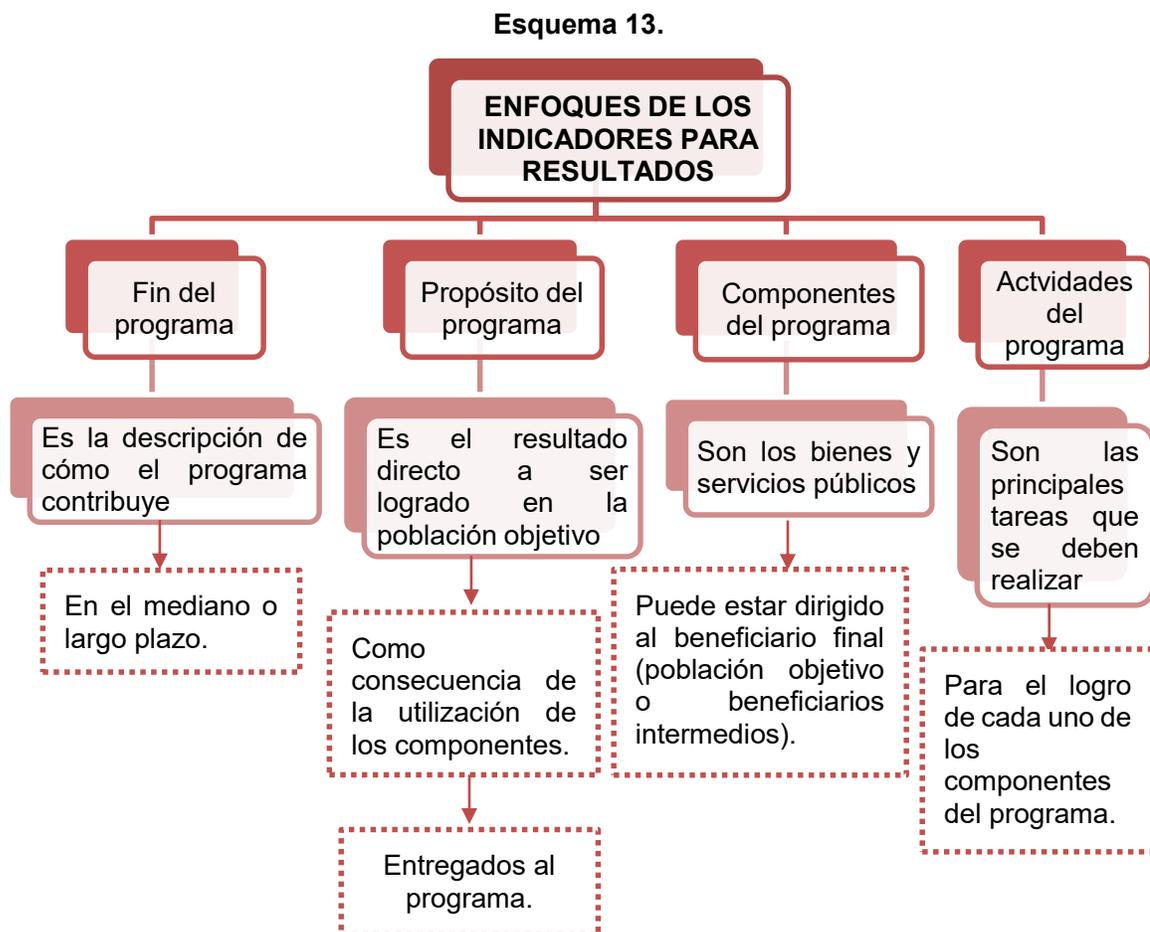
**4. Supuestos**

- Descripción de los factores externos que no son controlables por las instancias responsables del programa presupuestario, cuya ocurrencia es necesaria para el cumplimiento de los objetivos del programa.

**Fuente:** Elaboración propia con base en Gaceta de Gobierno del Estado de México de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), 2013, p.

Por otra parte, el enfoque para el logro de resultados debe considerar el catálogo de objetivos y redactarlos identificando el resultado esperado mismo que

representa la cobertura específica hacia la población objetivo o a la que está dirigida. Los enfoques de los indicadores para resultados<sup>35</sup> son:



**Fuente:** Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la *Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED)*, 2010, p.9.

<sup>35</sup> Indicadores para resultados. Es la herramienta que integra información cuantitativa respecto del logro o resultado de los objetivos y que es utilizada para medir la eficiencia, economía, eficacia y calidad, e impacto social de los programas presupuestarios, las políticas públicas y la gestión de las dependencias y entidades. Concepto citado de los “Lineamientos y reglas para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR)” publicado en el periódico oficial “Gaceta de Gobierno” de fecha 1 de marzo de 2010.

Para construcción del esquema integral de la matriz de indicadores de los programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México, se tiene a consideración lo siguiente:

**Cuadro 5.**  
**ESQUEMA INTEGRAL DE LA MATRIZ DE INDICADORES DE LOS Pp**

Pilar o Cimiento para el Desarrollo:						
<b>Vertiente:</b>						
<b>Tema Estructural:</b>						
<b>Programa:</b>						
<b>Objetivo:</b>						
	Objetivo o Resumen Narrativo	Indicadores			Medios de Verificación	Supuestos
		Nombre del Indicador	Método de Cálculo	Frecuencia de Medición		
Fin						
Propósito						
Componentes						
Actividades						

**Fuente:** Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la *Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED)*, 2010, p.9.

Nótese que:

- Para cada indicador de la matriz de indicadores, cuyo ámbito de control sea de impacto final, de impacto intermedio, de producto, se debe de llenar una ficha técnica.

La ficha técnica es un conjunto de características detalladas de un indicador para su mejor comprensión e interpretación; es también un instrumento de

transparencia al hacer pública la forma en que se calculan los valores del indicador y comunicar los detalles técnicos que facilitan su comprensión (Gobierno G. d., 2010, pág. 13).

**Cuadro 6.**  
**CONTENIDO DE UNA FICHA TÉCNICA PARA CADA INDICADOR**

Estructura del indicador	Comportamiento del indicador	Comportamiento del indicador hacia la meta	Metas físicas relacionadas con el avance	Referencias adicionales
Comprende: Nombre del indicador. -Fórmula de cálculo. Interpretación. -Dimensión que atiende. -Descripción del factor de comparación. -Ámbito geográfico. -Cobertura.	-Es la expresión gráfica generada por el Sistema de Planeación y Presupuesto del comportamiento del indicador a lo largo del tiempo.	-Se refiere al tipo de trayectoria que se espera tenga el indicador. Este elemento puede adoptar cualquiera de los siguientes valores: ascendente, descendente, regular y nominal.	-Se describen las metas complementarias al indicador.	-Se denota quién elaboró (nombre de la persona que requisita la ficha técnica) y quién validó (nombre de la persona responsable de coordinar la información de la dependencia de la entidad).

**Fuente:** Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la *Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED)*, 2010, pp.15-16.

### 2.4.1.1. Indicadores

Los indicadores son herramientas de medición que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el programa presupuestario en el cumplimiento de sus objetivos. Por otro lado, es una expresión que establece una relación entre dos o más datos y un factor de escala que permite la comparación entre distintos periodos, productos similares o una meta o compromiso.

En el marco de la MIR, los indicadores son considerados como indicadores de desempeño, que son expresiones cuantitativas construidos a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas); reflejan los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorean y evalúan los resultados. De tal forma, que el indicador debe aplicarse durante las etapas del ciclo presupuestario, es decir, la planeación, programación, presupuesto, para utilizarse en el seguimiento y en la evaluación de los programas presupuestarios. En tales términos, el indicador debe entenderse que es de desempeño (SHCP, 2010).

**Esquema 14.**  
**INDICADOR DE DESEMPEÑO**



**Fuente:** Guía para el diseño de indicadores estratégicos, SHCP, CONEVAL, 2010.

Para expresar los indicadores, se tiene que considerar los siguientes elementos:

- ✓ Nombre del indicador: expresa al indicador en términos de las variables que en él intervienen.
- ✓ Método de cálculo: se refiere a la expresión algebraica del indicador.
- ✓ Frecuencia de medición: es el periodo de tiempo en el cual se calcula el indicador (trimestral, semestral, anual, etc).

---

---

Existen dos tipos de indicadores:



Estratégicos:

- Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y programas presupuestarios y contribuyen a fortalecer o a corregir las estrategias y la orientación de los recursos.
- Incluye a los indicadores de Fin, Propósito y de aquellos Componentes que subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque.
- Impacta de manera directa en la población o área de enfoque.

De Gestión:

- Miden el avance y logro en los procesos y actividades, es decir, la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados.
- Incluye los indicadores de Actividades y aquellos Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

De acuerdo con lo anterior, la clasificación de los indicadores es la siguiente:

**Cuadro 7.**  
**CLASIFICACIÓN DE LOS INDICADORES**

<i>Procesos</i>	<i>Bienes y/o servicios</i>	<i>Resultado</i>	<i>Indicador de Fin</i>
Indicador de Actividades	Indicador de Componente	Indicador de Propósito	Indicador de Fin
Indicador de gestión		Indicador estratégico	
Permite verificar la gestión de procesos: recursos humanos, el financiamiento, la adquisición de insumos, la operación, entre otros.	Permite verificar la generación y/o entrega de los bienes y/o servicios del programa.	Permite verificar la cobertura y/o el cambio producido en la población o área de enfoque que puede atribuirse a la ejecución del programa.	Permite verificar los impactos sociales y económicos alcanzados, para los cuales contribuye el programa.

**Fuente:** Guía para el diseño de indicadores estratégicos, SHCP, CONEVAL, 2010, p.18

Por otra parte, para una buena selección de indicadores existen criterios que la Administración Pública Estatal del GEM establece (Gobierno G. d., 2010):

**Esquema 15.**  
**CRITERIOS PARA SELECCIONAR UN BUEN INDICADOR**



**Fuente:** Elaboración propia con base en *Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED)*, 2010, p.10

---

---

Todo indicador contiene:

Claridad. Ser preciso y de fácil interpretación.

Relevancia. Dimensionar lo importante del logro del objetivo.

Economía. Estar disponible a un costo razonable.

Monitoreable. Que pueda verificarse por terceros.

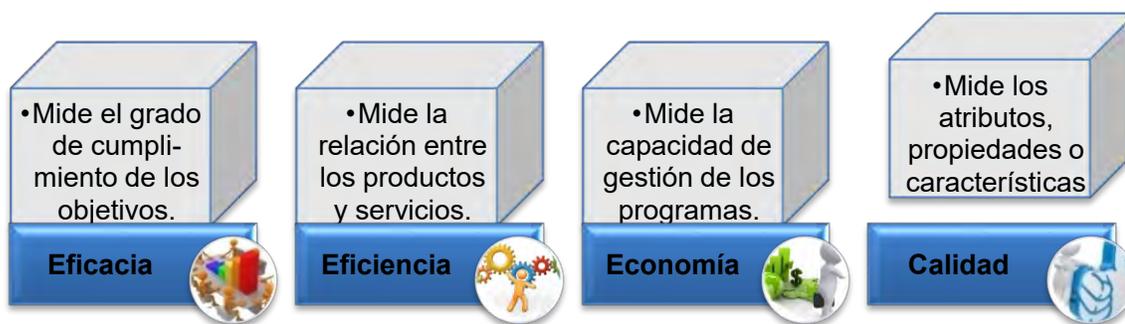
Adecuado. Aportar una base suficiente para evaluar el desempeño.

Aporte Marginal. En caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, el indicador debe proveer información adicional en comparación

Específico.

Las dimensiones de los indicadores se describen en función de los objetivos de los programas, las metas y los bienes y servicios que son dotados a la población para satisfacer sus necesidades.

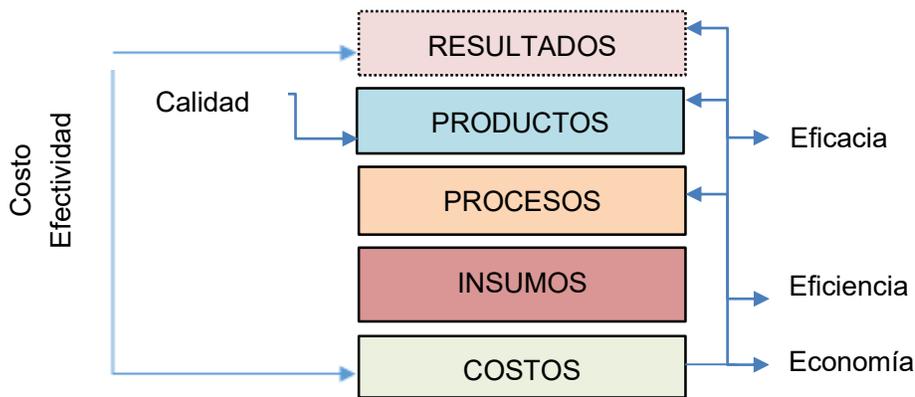
**Esquema 16.**  
**DIMENSIONES DE LOS INDICADORES**



**Fuente:** Elaboración propia con base en *Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED), 2010, p.10*

El siguiente esquema señala la relación que existe entre los resultados y los productos de calidad, cuya dimensión es la eficacia para el cumplimiento de los objetivos; mientras tanto, la eficiencia se mide en relación con los productos, los procesos y los insumos que son costo efectividad; y finalmente, la economía mide la capacidad de gestión a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros, entre los productos, los procesos, los insumos y los costos para dar buenos resultados.

**Esquema 17.**  
**RELACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE LOS INDICADORES**



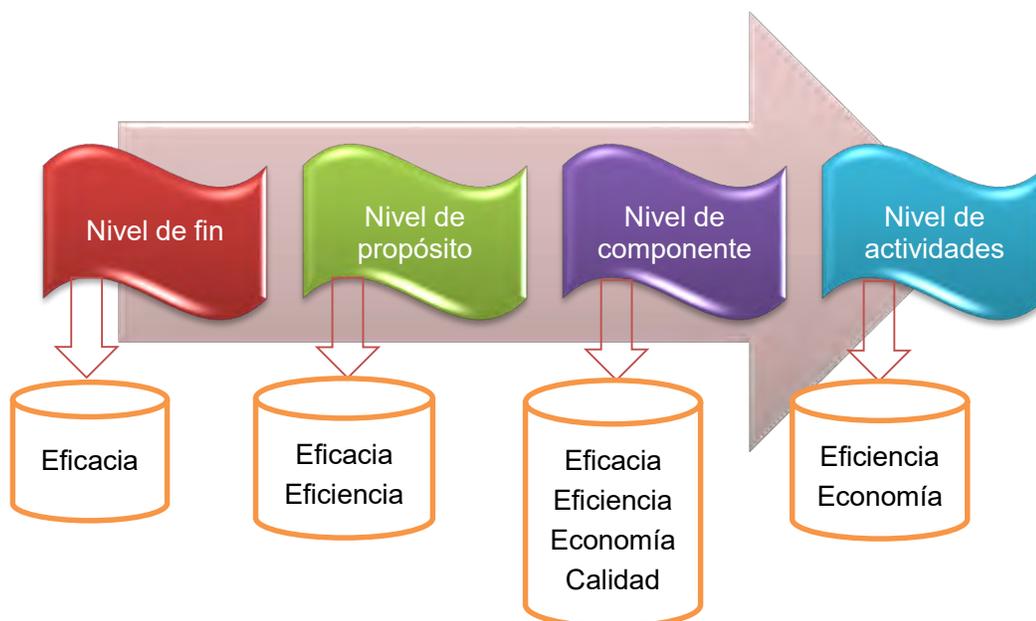
**Fuente:** *Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED), 2010, p.11.*

---

---

Por otra parte, los indicadores para cada nivel de objetivo son:

**Esquema 18.**  
**INDICADORES PARA CADA NIVEL DE OBJETIVO**



**Fuente:** Elaboración propia con base en *Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED)*, 2010, p.11

Nivel de fin: miden la contribución del programa al logro de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad pública, situación observable a mediano o largo plazo. Por lo general se definen indicadores de eficacia.

Nivel de propósito: deben incluirse indicadores que permitan verificar el logro del objetivo en relación al área de enfoque del programa, estos deben medir el cambio producido (efectos intermedios o finales) en la población objetivo que puede atribuirse a la ejecución del programa presupuestario.

Nivel de componente: se incluyen indicadores que permitan medir los bienes y servicios generados y/o entregados a los beneficiarios en la cantidad y calidad necesaria de acuerdo a los resultados esperados.

Nivel de actividades: se incluyen indicadores que permitan dar seguimiento a las actividades principales del programa presupuestario.

Cabe destacar que las dimensiones del indicador entendidas como los aspectos particulares del objetivo a ser medidos, deberán ajustarse a las características y particularidades del programa presupuestario.

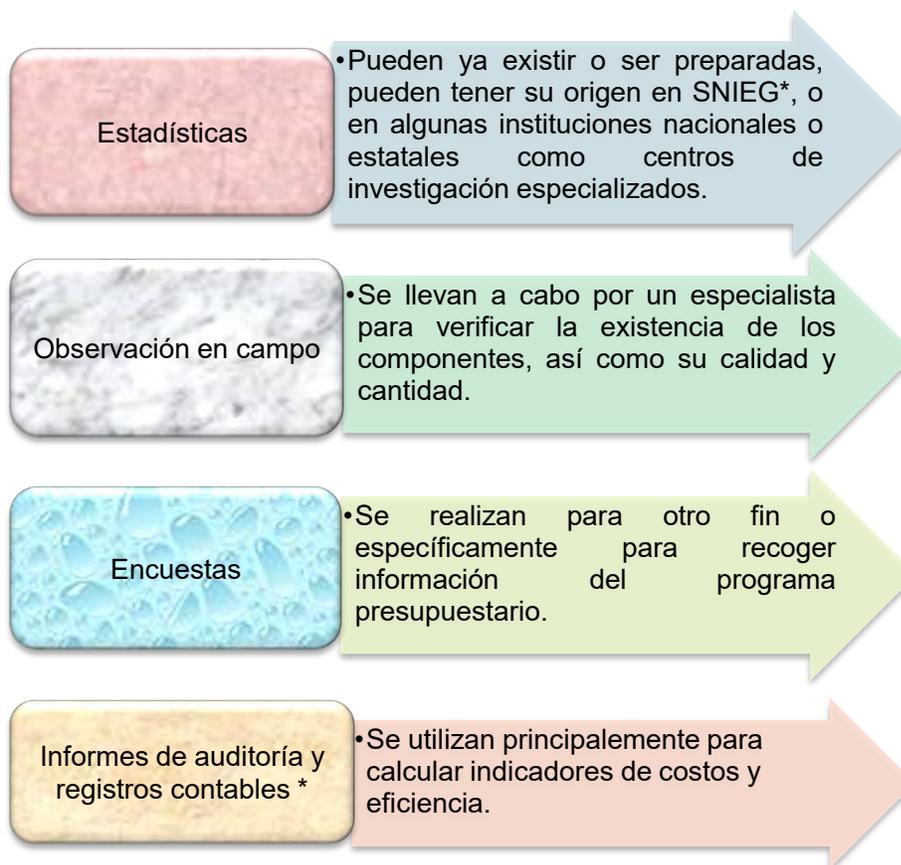
De ésta manera, quien diseña el programa obliga a definir los indicadores del mismo, a comprobar las fuentes de existencia de información; además de incluir en la gestión del programa, actividades orientadas a la recopilación de la información.

No obstante, existen medios de verificación que se utilizan para medir los indicadores y para verificar si los objetivos del programa se lograron con base en el objetivo o resumen narrativo del programa. Para lo cual, deberá hacerse uso de las fuentes de información que existan en el país.

---

---

**Esquema 19.**  
**MEDIOS DE VERIFICACIÓN**



**Fuente:** Elaboración propia con base en *Gaceta de Gobierno del Estado de México, en la Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED)*, 2010, p.11

Nótese que:

- Informes de auditoría y registros contables\*: se refieren a aquellos que son directamente de la entidad pública o programa presupuestario.
- SNIEG<sup>36</sup>: Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía se encarga de producir y difundir la información de interés nacional, el cual

---

<sup>36</sup> El SNIEG es el conjunto de Unidades organizadas a través de los Subsistemas coordinadas por el Instituto y articuladas mediante la Red Nacional de Información, con

está integrado por el Consejo Consultivo Nacional, Subsistemas Nacionales de Información y el INEGI (SNIEG, 2018).

## 2.5. Programa Anual de Evaluación

El Programa Anual de Evaluación del ejercicio fiscal correspondiente de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México, tiene como objetivos generales (SGG, 2018):

- ✚ Determinar los tipos de evaluación que se aplican a los programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México.
- ✚ Establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones para los programas presupuestarios en ejecución y/o los programas presupuestarios nuevos<sup>37</sup>.
- ✚ Definir la evaluación<sup>38</sup> como elemento insustituible para presupuestar en base a resultados.

---

el propósito de producir y difundir la información de Interés Nacional. Concepto citado de la página web: [www.snieg.mx](http://www.snieg.mx) el día 11 de mayo de 2018.

<sup>37</sup> Programa presupuestario nuevo. Se refiere al programa presupuestario que se encuentra en el primer año de operación, o que la Secretaría haya determinado que presentó un cambio sustancial en su diseño y/u operación. Concepto citado de los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del GEM”, publicado en “Gaceta de Gobierno” de fecha 23 de febrero de 2017.

<sup>38</sup> Evaluación. Se refiere al proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficacia, eficiencia, calidad, resultados e impacto con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adopción de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento con lo señalado en el artículo 10 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Concepto citado de los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del GEM”, publicado en “Gaceta de Gobierno” de fecha 23 de febrero de 2017.

---

---

Las evaluaciones se realizan conforme a lo establecido a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México<sup>39</sup>.

Las evaluaciones se llevan a cabo por sí mismas o a través de la Unidad de Evaluación de Gasto Público de la Secretaría de Finanzas. Se realiza mediante personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda a evaluar con los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia, con la previa autorización de la Unidad de Evaluación referida o por el CIEPS<sup>40</sup> en el ámbito de su competencia.

No obstante, para las evaluaciones de los programas presupuestarios, los sujetos evaluados elaboran a través de las UIPPE's<sup>41</sup>, los términos de referencia respectivos, conforme a las características particulares de cada evaluación e incluyen el objetivo de la evaluación, los alcances, la metodología, el perfil del equipo evaluador, productos esperados y, además se basan en los Modelos de Términos de Referencia que emita la Secretaría.

---

<sup>39</sup> Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del GEM, publicados en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" de fecha 23 de febrero de 2017.

<sup>40</sup> CIEPS. Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social es un organismo descentralizado de carácter estatal, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, el cual se orienta a la operación de una política social eficaz estatal y municipal; tiene a cargo identificar las zonas de atención prioritaria del territorio estatal, las cuales sirven como referentes para el direccionamiento de las acciones públicas en materia de desarrollo social. Concepto citado de la página web: [www.cieps.edomex.gob.mx](http://www.cieps.edomex.gob.mx) el día 11 de mayo de 2018.

<sup>41</sup> UIPPE's: Unidades de Información, Planeación, Programación, y Evaluación.

## **2.6. Tipos de Evaluación**

La evaluación de los programas presupuestarios y sus resultados forman parte del SIED y se realiza conforme a los estándares normativos, mediante trabajo de campo<sup>42</sup> cuando así lo determina la Secretaría de Finanzas y la Contraloría del Gobierno del Estado de México, el cual se integra bajo un análisis, conforme a los siguientes criterios:

---

<sup>42</sup> Trabajo de campo. Se refiere al conjunto de actividades para recabar información en el área de influencia o geográfica donde opera el programa presupuestario, mediante la aplicación de encuestas o entrevistas a la población objetivo e inspecciones directas, incluyendo el acopio de toda información para la mejor evaluación del programa. Concepto citado de los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del GEM”, publicado en “Gaceta de Gobierno” de fecha 23 de febrero de 2017.

**Esquema 20.**  
**CRITERIOS DE EVALUACIÓN SEGÚN SU DISEÑO, PROCESO E IMPACTO**

En materia del diseño	En materia de proceso	En materia de impacto
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si el programa identificó correctamente a la población objetivo.</li> <li>• Si existe evidencia científica nacional o internacional que contribuya positivamente el programa .</li> <li>• La lógica vertical y horizontal de la MIR del programa presupuestario.</li> <li>• Las posibles coincidencias con otros programas presupuestarios estatales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La administración financiera de los recursos.</li> <li>• la eficacia operativa del programa</li> <li>• La rendición de cuentas y difusión de información estratégica.</li> <li>• Los mecanismos de actualización y depuración del patrón de beneficiarios.</li> <li>• El cumplimiento y avance en los indicadores de gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La calidad de las evaluaciones de impacto que hayan realizado tanto en el ámbito de Fin como de Propósito.</li> <li>• La difusión de los resultados y evluaciones de los programas.</li> <li>• Si el diseño y operación del programa presupuestario permite realizar una evaluación de impacto.</li> <li>• la utilización de la información generada para mejorar su desempeño.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en Lineamientos generales para la evaluación de programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México, Gaceta de Gobierno del Estado de México (2017), pp.8-10.

Existen diferentes tipos de evaluación interna de programas presupuestarios, cuyo fin están orientados a resultados y a retroalimentar la SPP<sup>43</sup>, los cuales son (Gaceta G. d., 2017, págs. 7-8):

- ✓ **Evaluación de Diseño Programático.** Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la Matriz de Indicadores<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> SPP. Sistema de Planeación y Presupuesto.

<sup>44</sup> Matriz de Indicadores para Resultados. Es la herramienta de planeación estratégica que establece con claridad los objetivos de un programa y su alineación con aquellos de la planeación estatal y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y

- ✓ Evaluación de Consistencia y Resultados. Analiza el diseño, operación y medición de los resultados de un programa presupuestario de manera general, identificando áreas de mejora en cualquiera de los aspectos analizados.
  
- ✓ Evaluación de Procesos. Analiza mediante trabajo de campo, si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
  
- ✓ Evaluación de Impacto. Identifica el cambio en los indicadores a nivel de resultados, atribuible a la ejecución del programa presupuestario<sup>45</sup>.  
Para realizar evaluaciones de impacto se consideran los Criterios Generales para el Análisis de Factibilidad de Evaluaciones de Impacto en Programas Presupuestarios del Gobierno del Estado de México.

El análisis para este tipo de evaluación es revisado y aprobado por la Secretaría de Finanzas, la Contraloría, el CIEPS y el COPLADEM<sup>46</sup>, en el ámbito de sus atribuciones.

---

resultados esperados. Concepto citado de los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del GEM”, publicado en “Gaceta de Gobierno” de fecha 23 de febrero de 2017.

<sup>45</sup> Programa presupuestario. Es el conjunto de acciones sistematizadas dirigidas a resolver un problema vinculado a la población que operan los sujetos evaluados, identificando los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de los beneficiarios. Concepto citado de los “Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del GEM”, publicado en “Gaceta de Gobierno” de fecha 23 de febrero de 2017.

<sup>46</sup> COPLADEM. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. Constituye el mecanismo para la coordinación intergubernamental de las acciones la inversión y el

- 
- 
- ✓ Evaluación Específica de Desempeño. Identifica el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en un programa presupuestario, mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión de los programas sociales.
  
  - ✓ Evaluación Específica. Aquellas evaluaciones no comprendidas en los presentes lineamientos y que se realizarán mediante trabajo de administración<sup>47</sup> y/o campo.
  
  - ✓ Evaluaciones Estratégicas del Desempeño Institucional. Son las evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

---

gasto público con base en los planes y programas de desarrollo. Asimismo, representa el vínculo entre los sectores de la sociedad y los ámbitos de Gobierno para su participación en la atención de la problemática de la entidad y es la única instancia de enlace con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los sistemas municipales. Concepto citado del Glosario de Términos del Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017.

<sup>47</sup> Trabajo de administración. Es el conjunto de actividades para el acopio, organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos, documentación pública, incluyendo la información que proporcione el sujeto evaluado responsable de los programas sujetos a evaluación.

## **Capítulo 3.**

### **Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios**

La LSAEMM tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación que permitan el combate a la prevención y a los hechos de corrupción de índole estatal y municipal para que las autoridades competentes investiguen y sancionen las faltas administrativas que de lo mismo derive. Por ello establece las bases del Sistema Estatal de Fiscalización, el cual permite maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización de la cuenta pública (Gaceta G. d., 2017, pág. 2).

Con base en ésta ley se desarrollan por subcapítulos los componentes de la misma, a fin de su mejor comprensión y análisis que permitirá para el último el capítulo el desarrollo de la evaluación del programa presupuestario.

#### **3.1. Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción**

El Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción (SAEMM) se define como el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los entes públicos del Estado de México, que tiene por objeto el combate a la corrupción (Gaceta G. d., 2017, pág. 3).

---

---

De acuerdo con el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México<sup>48</sup>, define al SAEMM como la instancia de coordinación entre las autoridades de órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, actos y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos (Gaceta G. d., 2018, págs. 64-66).

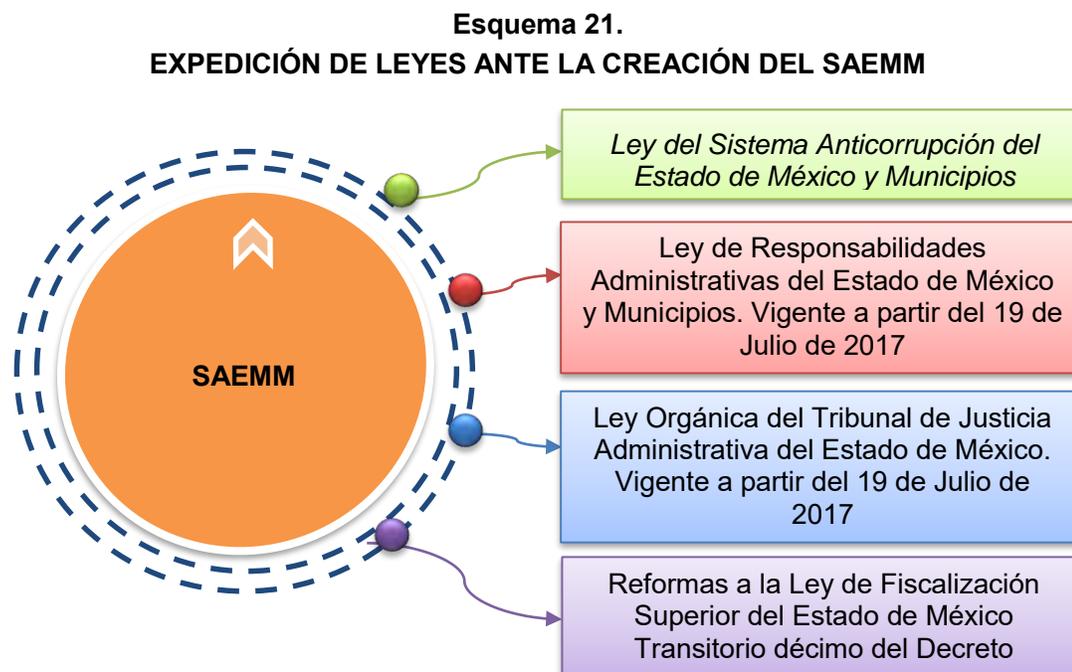
Las iniciativas que dieron impulso a la creación del SAEMM radica en las reformas que se hicieron a la CPEUM en 2014 en materia de fiscalización, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidades de los servidores públicos; en concordancia con la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el DOF el 4 de mayo de 2014. De tal forma y, de acuerdo con la exposición de motivos expedida por la LSAEMM que, en atención a dichas reformas, el grupo parlamentario Partido Revolucionario Institucional (PRD) presenta el proyecto de decreto de iniciativa de la misma ley. Por lo que hace constar, la participación del grupo parlamentario en la acción pública de la transparencia de las políticas públicas y a su vez la ejecución de las mismas de acuerdo con lo que establece la LSAEMM (Gaceta G. d., 2017, págs. 119-133).

No obstante el siguiente esquema muestra la creación de leyes que a partir de la emisión del SAEMM, en conjunto con las reformas al Código Penal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y la Ley de Fiscalía

---

<sup>48</sup> Constitución local publicada en el periódico oficial “Gaceta de Gobierno”, reforma del 16 de marzo de 2018.

General del Estado de México publicado en el Decreto número 207 el 30 de mayo de 2017 en el Periódico Oficial Gaceta de Gobierno del Estado de México.



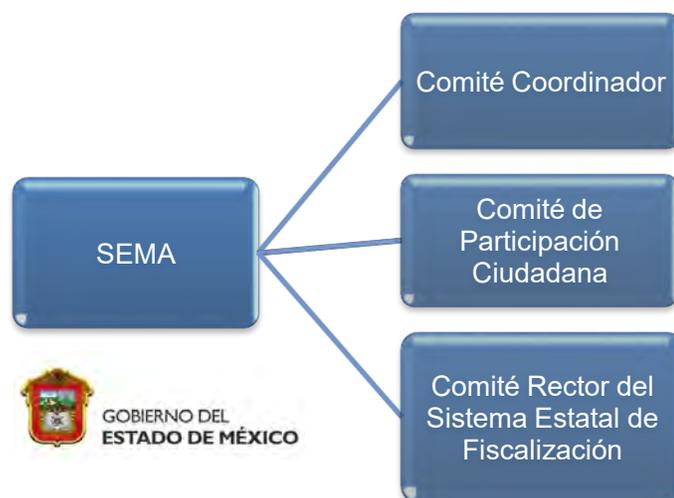
**Fuente:** Elaborado por Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y Colegio de Contadores Públicos del Valle de Toluca A. C.

Por lo anterior, el SAEMM consta de la participación de tres tipos de Comités (Comité Coordinador, Comité de Participación Ciudadana y Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización), asimismo un Sistema Estatal Anticorrupción que su conjunto combaten los actos de corrupción en la administración pública estatal y municipal en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. Los tres principales componentes del SEMA corresponden específicamente a:

---

---

**Esquema 22.**  
**PRINCIPALES COMPONENTES DEL SISTEMA ESTATAL Y MUNICIPAL**  
**ANTICORRUPCIÓN**



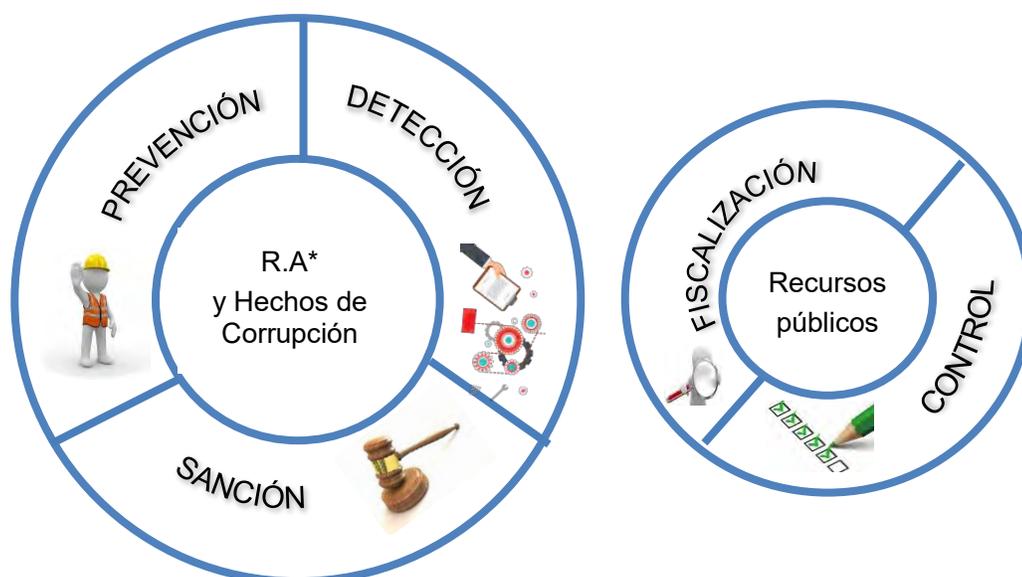
**Fuente:** Elaboración propia con base en la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*, publicado en el Periódico Oficial de la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 30 de mayo de 2017, p.3

Dicho lo anterior, tres comités presentan características muy particulares que se describen en cada subcapítulo, referentes a la necesidad de transformar la administración pública estatal en materia de política pública, cuyo objetivo común es el combate a la corrupción desde el nivel administrativo que tiene que ver con los servidores públicos de alto, medio y bajo mando hasta la elaboración y ejecución de las políticas públicas.

Por otra parte, cabe destacar que para conocer de forma general el funcionamiento del SAEMM, se presenta de forma esquemática para su mejor análisis y comprensión:

Como se ha mencionado repetidamente el SAEMM cuenta con la participación de funcionarios de alto mando en materia de fiscalización y control que pertenece a la administración de los recursos públicos; asimismo de prevención, detección y sanción que corresponden a las responsabilidades administrativas y a los hechos de corrupción.

**Esquema 23.**  
**ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y**  
**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**



**Fuente:** Elaborado por Auditoría Superior de la Federación e Instituto de Capacitación y Desarrollo de Fiscalización Superior (ICADEFIS), Unidad General de Administración, octubre 2016.

**Sigla:** R.A\* Responsabilidades Administrativas

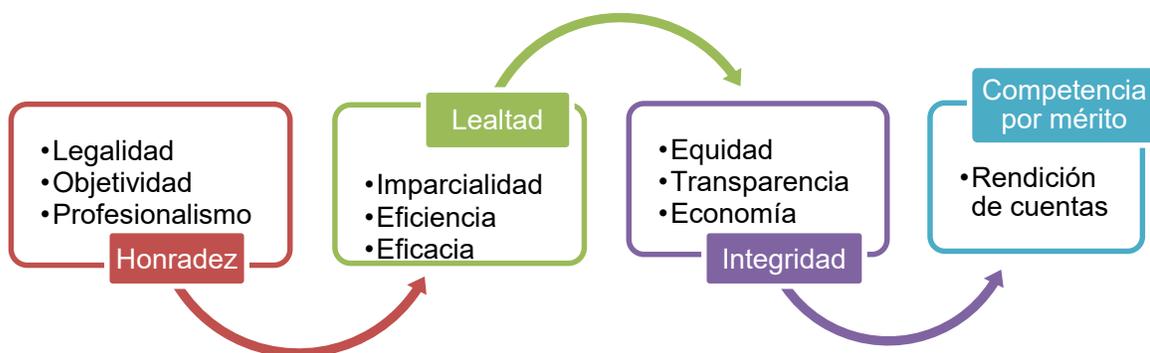
Bajo éste panorama la LSAEMM de la misma manera emite los principios rectores de los servidores públicos, los cuales se basan en la legalidad, la objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad, competencia por mérito y rendición de cuentas. En caso de que los servidores públicos violen alguno de los principios son sancionados de acuerdo a la ley (las sanciones por faltas

---

---

administrativas graves, no graves y particulares se muestran en los subcapítulos siguientes).

**Esquema 24.**  
**PRINCIPIOS RECTORES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*, publicado en el Periódico Oficial de la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 30 de mayo de 2017, p.3

De acuerdo con la LSAEMM, los entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales que permitan el buen funcionamiento del Estado y la actuación ética y responsable de cada servidor público (Gaceta G. d., 2017, pág. 23).

### **3.1.1. Comité Coordinador**

El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción y tiene bajo su cargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas (Gaceta, 2017, pág. 2).

**Esquema 25.  
FACULTADES E INTEGRANTES DEL COMITÉ COORDINADOR**

Facultades	Integrantes
<input type="checkbox"/> Aprobar, diseñar y promover políticas integrales en materia de fiscalización.	<input type="checkbox"/> Un representante del Comité Coordinador (quién lo presidirá).
<input type="checkbox"/> Emitir recomendaciones públicas no vinculantes a los entes públicos respectivos.	<input type="checkbox"/> El titular del OSFEM.
<input type="checkbox"/> Conocer el resultado de las evaluaciones de la Secretaría Ejecutiva y con base a ello, modifica las políticas integrales.	<input type="checkbox"/> El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
<input type="checkbox"/> Requerir información a los entes públicos respecto del cumplimiento de la política estatal.	<input type="checkbox"/> El titular de la Secretaría de la Contraloría del GEM.
<input type="checkbox"/> Establecer una Plataforma Digital Estatal, que integre y conecte sistemas electrónicos.	<input type="checkbox"/> Un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México.
<input type="checkbox"/> Participar, conforme a las leyes de la materia los mecanismos de cooperación internacional para el combate a la corrupción.	<input type="checkbox"/> El Presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.
	<input type="checkbox"/> El Presidente del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

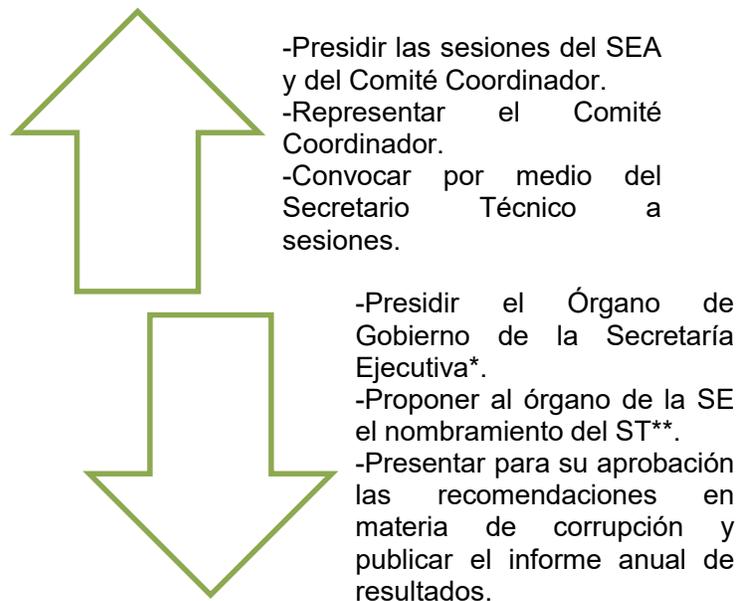
**Fuente:** Elaboración propia con base en la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*, publicado en el Periódico Oficial de la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 30 de mayo de 2017, p.4-5

El Comité Coordinador además de la ejecución de sus facultades, sus atribuciones se refieren específicamente a la convocación de sesiones a través del Secretario Técnico, el cual representará la dirección de la Secretaría Ejecutiva. Dicha Secretaría es el organismo de apoyo técnico de dicho Comité.

---

---

**Esquema 26.**  
**ATRIBUCIONES DEL COMITÉ COORDINADOR**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*, publicado en el Periódico Oficial de la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 30 de mayo de 2017, p.5-6

Nótese que:

- \*La Secretaría Ejecutiva es el organismo que se desempeña como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador.
- \*\*Secretario Técnico es el servidor público que desempeña las funciones de dirección de la Secretaría Ejecutiva.

La Secretaría Ejecutiva es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, misma que tiene su sede en la ciudad de Toluca de Lerdo y cuenta con una estructura operativa para la realización de sus atribuciones. Entre sus funciones son (Gaceta G. d., 2017, pág. 9):

**Esquema 27.**  
**FUNCIONES DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, pág.9

Con base en el esquema 21 la SE cuenta con un OIC<sup>49</sup>, el cual es el encargado del presupuesto al que se le asigna la SE, las contrataciones derivadas de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios<sup>50</sup> y del Código Administrativo del Estado de México<sup>51</sup>. De igual forma, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la transparencia y acceso a la información pública de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> OIC. Se refiere a los Órganos Internos de Control, que específicamente se describen más adelante.

<sup>50</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”, reforma del 20 de diciembre de 2016.

<sup>51</sup> Código publicado en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”, reforma del 10 de enero de 2018.

<sup>52</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”, reforma del 20 de diciembre de 2016.

---

---

La Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios tiene por objeto regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control de la adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes, y la contratación de servicios de cualquier naturaleza (Gaceta G. d., 2013, pág. 7).

El Código Administrativo del Estado de México tiene por objeto regular las materias referentes: a la salud, educación, ejercicio profesional, investigación científica y tecnológica, cultura, deporte, juventud, instalaciones educativas, turismo, entre otros, a fin de promover el desarrollo social y económico en el Estado de México (Gaceta G. d., 2018, págs. 12-13).

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para tutelar y garantizar la transparencia y el derecho humano de acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados (Gaceta G. d., 2015, pág. 16).

### **3.1.2. Comité de Participación Ciudadana**

El Comité de Participación Ciudadana tiene por objeto coadyuvar, en términos de la LSAEMM los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con el SEA. (Gaceta G. d., 2017, pág. 6)



Por otra parte, el CPC está integrado por cinco ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción, es decir, los integrantes no podrán ocupar durante su gestión un empleo, cargo o comisión en los gobiernos federal, estatal o municipal. Duraran en su cargo cinco años sin posibilidad de reelección y son renovados de manera escalonada anualmente ante el Comité Coordinador. Entre sus atribuciones son las siguientes:

**Esquema 28.**  
**ATRIBUCIONES DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



Elaborar su programa anual de trabajo.

Aprobar el informe anual de las actividades que realice en cumplimiento a su programa.

Acceder sin ninguna restricción por medio del ST el SEA.

Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva\* proyectos bases de:

- Coordinación interinstitucional e intergubernamental en materias de fiscalización y control de recursos públicos.

- Mejora a los instrumentos de la Plataforma Digital Estatal, al sistema electrónico de quejas y denuncias.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*, publicado en el Periódico Oficial de la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 30 de mayo de 2017, p.6-8

---

---

Los proyectos bases se refieren a la mejora de los instrumentos, lineamientos, mecanismos para el suministro, sistematización e intercambio de información que generen las autoridades estatales para la prevención la prevención y denuncia de faltas administrativas relacionadas con los hechos de corrupción. Por ello, el CPC propone al Comité Coordinador a través de su participación en la Comisión Ejecutiva mecanismos relacionados con indicadores y metodologías para la medición y seguimiento a la corrupción y, de igual manera para que la sociedad participe en la declaración de quejas y denuncias.

No obstante, la selección de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana se realiza a través de la Legislatura Local, quien a su vez formaliza y designa a la Comisión Estatal de Selección, conformado por 9 integrantes por un periodo de tres años, los cuales son contratados por honorarios y son seleccionados a partir de la propuesta de candidatos de las instituciones de educación superior y de investigación del Estado de México, asimismo de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia de fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Los integrantes de ésta Comisión no podrán ser seleccionados para el Comité de Participación Ciudadana a menos de que pasen 6 años después de su cargo, contando a partir de la disolución de la misma. La estructura de la selección de los integrantes del CPC es la siguiente:

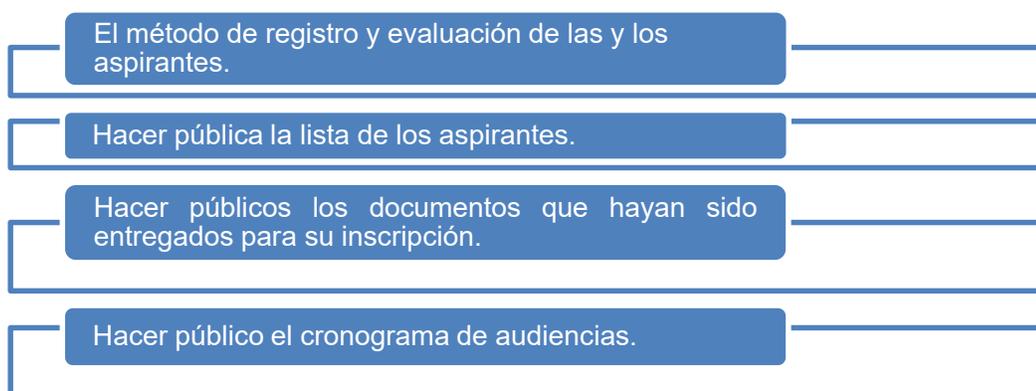
**Esquema 29.**  
**SELECCIÓN DE INTEGRANTES DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*, publicado en el Periódico Oficial de la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 30 de mayo de 2017, p.6-7

Con base en lo anterior, la Comisión Estatal de Selección emite la Convocatoria para la selección del Comité de Partición Ciudadana, es de orden público y se consideran las siguientes características:

**Esquema 30.**  
**CARACTERÍSTICAS DE LA CONVOCATORIA**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*, publicado en el Periódico Oficial de la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 30 de mayo de 2017, p.7

---

---

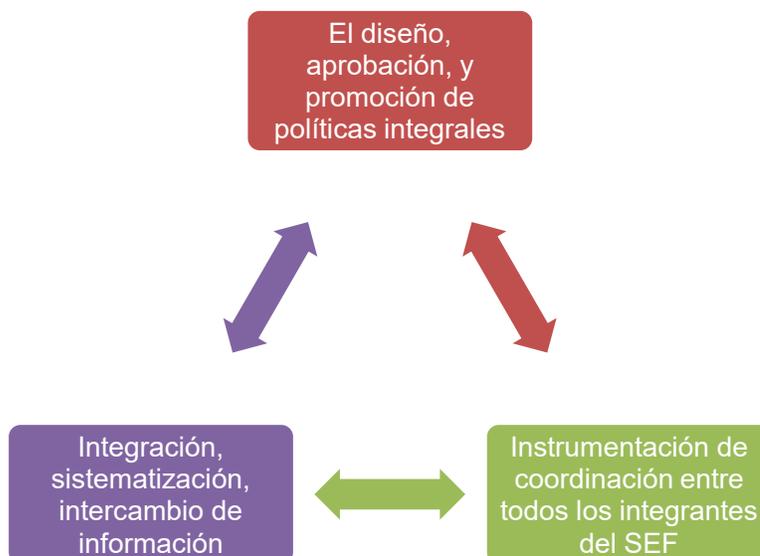
No obstante, la Comisión Estatal de Selección es constituida por la Legislatura local y está integrada por nueve mexiquenses por un periodo de tres años, cuya función radica principalmente en el nombramiento de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana por medio de las características antes mencionadas que se presentan con la emisión de dicha convocatoria.

### **3.1.3. Sistema Estatal de Fiscalización**

El Sistema Estatal de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promover el intercambio de información, mecanismos, estrategias, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos (Gaceta G. d., 2017, pág. 13).

Cabe destacar que el Sistema Estatal de Fiscalización es apoyado en todo momento por entes públicos fiscalizadores y fiscalizados para el intercambio de información con el objetivo de cumplir sus metas particulares en materia de recursos públicos y fiscalización. Por lo que, en coordinación con el Sistema Nacional de Fiscalización ejecutará las presentes funciones que básicamente corresponden a tres:

**Esquema 31.**  
**FUNCIONES DEL SISTEMA ESTATAL DE FISCALIZACIÓN**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*, publicado en el Periódico Oficial de la Gaceta de Gobierno del Estado de México el 30 de mayo de 2017, p.13

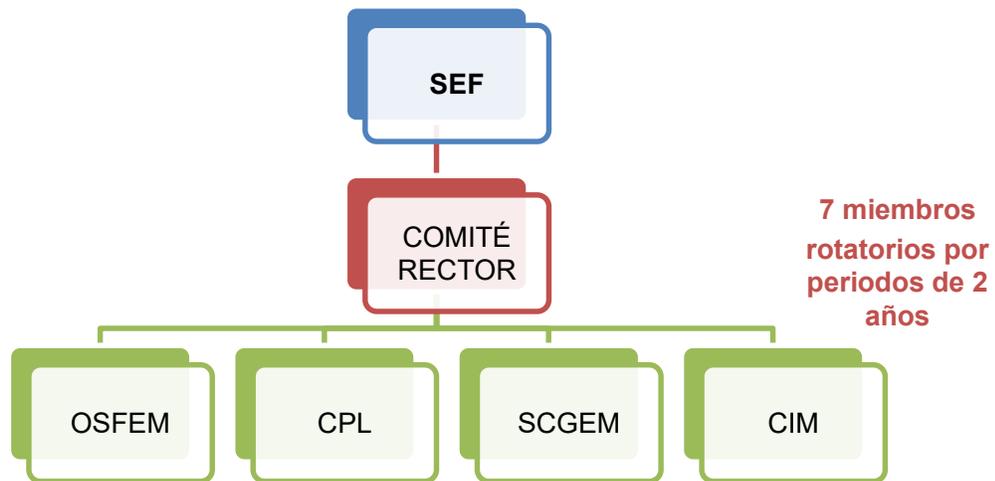
A través de sus funciones en materia de fiscalización de recursos públicos, el SEF bajo sus máximas autoridades, es decir, bajo la dirección de su Comité Rector puede invitar a los OIC así también cualquier otra entidad fiscal y hacerse partícipe de cualquiera de las actividades del SEF.

Con base a lo anterior, el Comité Rector lo preside de manera tripartita tres máximas autoridades fiscales, las cuales son: el Auditor de Fiscalización, el Controlador del Poder Legislativo y el Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. Además de los siete integrantes rotatorios de las contralorías municipales.

---

---

**Esquema 32.**  
**INTEGRANTES DEL COMITÉ RECTOR DEL SEF**



**Fuente** Elaborado por Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y Colegio de Contadores Públicos del Valle de Toluca A. C., con base en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

### 3.2. Sanciones de tipo administrativo

La Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios (LRAEMM)<sup>53</sup> define a las sanciones administrativas a las sanciones impuestas por faltas administrativas graves y no graves, así como las faltas cometidas por particulares, las cuales se refieren a (Gaceta G. d., 2017, págs. 44-48):

---

<sup>53</sup> Ley publicada en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”, reforma del 7 de septiembre de 2017.

**Cuadro 8.**  
**DEFINICIÓN DE FALTAS ADMINISTRATIVAS**

Falta administrativa	Se entiende a las faltas administrativas graves y no graves, así como las faltas particulares conforme a lo dispuesto a la LRAEMM y la LSAEMM.
Falta administrativa <i>no grave</i>	A las faltas administrativas de los servidores públicos en los términos de las presentes leyes antes mencionadas, cuya imposición de la sanción corresponde a la <i>Secretaría de la Contraloría del Estado de México</i> y a los órganos internos de control.
Falta administrativa <i>grave</i>	A las faltas administrativas de los servidores públicos catalogadas como graves en los términos de las leyes antes mencionadas, cuya sanción corresponde al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.
Faltas de <i>particulares</i>	A los actos u omisiones de personas físicas o jurídicas colectivas que se encuentran vinculadas con faltas administrativas graves establecidas en las leyes antes mencionadas, cuya sanción corresponde de la misma manera al TJAEM.

**Fuente:** Elaboración propia con base en la LRAEMM y la LSAEMM.

De acuerdo con la LRAEMM, las sanciones administrativas corresponden al catálogo de posibles sanciones de acuerdo a los criterios referentes a la individualización y características de la conducta de la participación de quienes o de quien haya cometido una o varias faltas administrativas como lo señala el esquema anterior.

Los criterios referentes a la individualización corresponden al grado y forma de participación (elementos a considerar) en los hechos, las funciones que el servidor público haya cometido, el nivel jerárquico o puesto al que desempeñaba, los medios de ejecución con que haya cometido la falta, los antecedentes del infractor, las condiciones socioeconómicas, el daño, lucro que haya cometido y el beneficio que haya obtenido.

Las sanciones administrativas corresponden a dos tipos: por una parte, a los servidores públicos y por otra parte a los particulares, personas físicas y morales:

**Cuadro 9.**  
**SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

<i>Servidores públicos</i>	<i>Particulares, personas físicas y morales</i>
Por faltas no graves y graves	Pueden ser
Amonestación pública o privada	Sanción económica.
Suspensión	Inhabilitación temporal para participar en contrataciones.
Destitución	Indemnización por daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública (federal, estatal y municipal).
Inhabilitación temporal para desempeñar cargos públicos.	Suspensión de actividades.
Sanción económica 30% del referido beneficio o lucro	Disolución de la sociedad respectiva.
<b>Prescribirán en 3 años (faltas no graves) y 7 años (faltas graves) respectivamente</b>	<b>Prescribirán en 7 años (faltas particulares)</b>

**Fuente** Elaborado por Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y Colegio de Contadores Públicos del Valle de Toluca A. C., con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Las sanciones de los servidores públicos se clasifican en dos: en sanciones de tipo administrativo y sanciones de tipo económico.

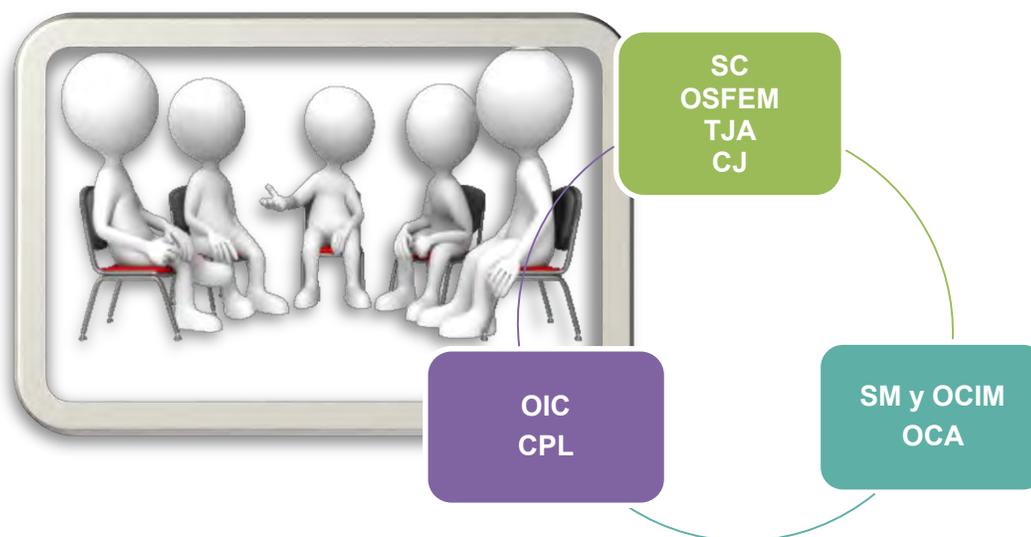
Las sanciones de tipo administrativo corresponden a cuatro tipos: a la amonestación pública o privada, a la suspensión del empleo, a la destitución del mismo y la inhabilitación temporal para desempeñar cargos públicos.

En el caso de sanciones particulares que sean personas morales puede ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales,

siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios (Gobierno d. E., 2017, pág. 19).

Las autoridades competentes para imponer las sanciones prescribirán en 3 años, cuyas faltas sean no graves. Las faltas graves prescribirán en 7 años, asimismo de las faltas particulares. Dichas autoridades se muestran a continuación de acuerdo con el Art. 9 de la LRAEMM:

**Esquema 33.**  
**AUTORIDADES COMPETENTES**



**Fuente** Adaptación con base en Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y Colegio de Contadores Públicos del Valle de Toluca A. C.

De las autoridades competentes:

- ✚ SC: Secretaría de la Contraloría: Es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización y control de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de la administración pública estatal y su sector auxiliar, así

---

---

también lo relativo a la declaración patrimonial, de intereses y constancia de presentación de la declaración fiscal, como de las responsabilidades de los servidores públicos (Gobierno d. E., 2017, pág. 40).

- ✚ OSFEM: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. Es la Entidad Estatal de Fiscalización, competente en materia de revisión y fiscalización de los fondos, cuentas públicas, deuda pública y otros relativos al ejercicio y aplicación de los recursos públicos de las entidades fiscalizables del Estado de México, asimismo, regular su organización, funcionamiento y atribuciones (Gobierno d. E., 2004, pág. 8).
  
- ✚ TJA: Tribunal de Justicia Administrativa. El Tribunal conoce y resuelve las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Contraloría del Estado de México y los OIC de las Dependencias del Ejecutivo, Órganos Autónomos y por el OSFEM por la imposición de sanciones (Gaceta G. d., Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, 2017, pág. 17).
  
- ✚ CJ: Consejo de la Judicatura (auxiliándose de su órgano interno de control). Es el órgano autónomo que realiza las funciones de administración, control y vigilancia dentro del Poder Judicial. Entre sus atribuciones son: a) emitir dictamen con base en la averiguación de hechos que realice, para que de ser procedente se solicite a la Legislatura del Estado la destitución de algún magistrado; b) realizar las investigaciones, consultas o cualquier diligencia que estime necesarias,

para la comprobación de la conducta atribuida al servidor público (Gobierno d. E., 2011, pág. 3).

- ✚ OIC: Órganos Internos de Control. Se refieren a las unidades administrativas en los entes públicos y organismos autónomos encargadas de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno de los entes públicos, competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos (Gobierno d. E., 2017, pág. 24).
- ✚ CPL: Contraloría del Poder Legislativo. Es la dependencia de control de la Legislatura y tiene las atribuciones para que establecer sistemas de control preventivo y de autocontrol, tendientes a mejorar, modernizar y transparentar el ejercicio de sus funciones respecto de los servidores públicos de elección popular municipal y de los mismos servidores públicos del Poder Legislativo (Gobierno d. E., 2006, págs. 1-2).
- ✚ SM y OCIM: Síndicos Municipales y Órgano de Contraloría Interna Municipal. Los SM tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio al que esté a su cargo, en especial los de carácter patrimonial y la función del OCIM (Gobierno d. E., 1992, pág. 35).
- ✚ OCA: Órganos Constitucionales Autónomos. Se refieren a los organismos a los que la Constitución local o las leyes otorgan expresamente autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio (Gobierno d. E., 2017, pág. 24).

El siguiente cuadro describe particularmente las funciones de las autoridades competentes. Por lo que la SC y los OIC tienen a su cargo la investigación, substanciación de las faltas administrativas no graves. Mientras tanto la CPL es competente como se menciona respecto de los servidores públicos de elección popular y los mismos del Poder Legislativo. Por otra parte, el OSFEM y el TJA son competentes en la imposición de sanciones de faltas administrativas graves y faltas de particulares.

**Cuadro 10.**  
**FACULTADES DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES**

	Tienen a su cargo la investigación, la substanciación y la calificación de faltas administrativas no graves.
	Específicamente la OIC es competente en:
SC y OIC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran construir responsabilidades administrativas.</li> <li>• Revisar el ingreso, egreso manejo custodia y aplicación de los recursos públicos, según corresponda en el ámbito de su competencia.</li> <li>• Presentar denuncias por hechos que se señalen como delitos ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México o en su caso homólogo en el ámbito federal.</li> </ul>
CPL	• Es competente respecto de los servidores públicos de elección popular y de los mismos servidores públicos del Poder Legislativo.
OSFEM	• Es competente para investigar y substanciar el procedimiento por faltas administrativas graves.
TJA	• Está facultado para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y faltas de particulares

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México, pág. 26.

### 3.2.1. Sanciones por faltas administrativas no graves

De acuerdo con la LRAEMM define a las faltas administrativas no graves como los actos u omisiones de los servidores públicos que incumplan o transgredan el contenido de las obligaciones siguientes (Gaceta G. d., 2017, págs. 35-36):

**Esquema 34.**  
**OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**



**Fuente** Elaborado por Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y Colegio de Contadores Públicos del Valle de Toluca A. C., con base en la LRAEMM..

Las obligaciones de los servidores públicos se refieren a las funciones particulares que debe cumplir en función a su cargo, sin faltar al código de ética que refiere la misma LRAEMM; atender las instrucciones de sus superiores, supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con la ley, presentar en tiempo y forma la declaración de su situación patrimonial y de intereses. Asimismo, establece la presente ley como falta administrativa no

---

---

grave los daños y perjuicios que incurran por negligencia y de manera culposa sin incurrir a falta administrativa grave, cause un servidor público a la Hacienda Pública o a un ente público.

El SAEMM establece que en los casos de responsabilidades administrativas a los que son competencia la Secretaría de la Contraloría y los órganos internos de control, son sanciones administrativas por faltas administrativas no graves, las que se describen en el siguiente esquema (Gaceta G. d., 2017, pág. 37):

**Esquema 35.**  
**SANCIONES POR FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES**

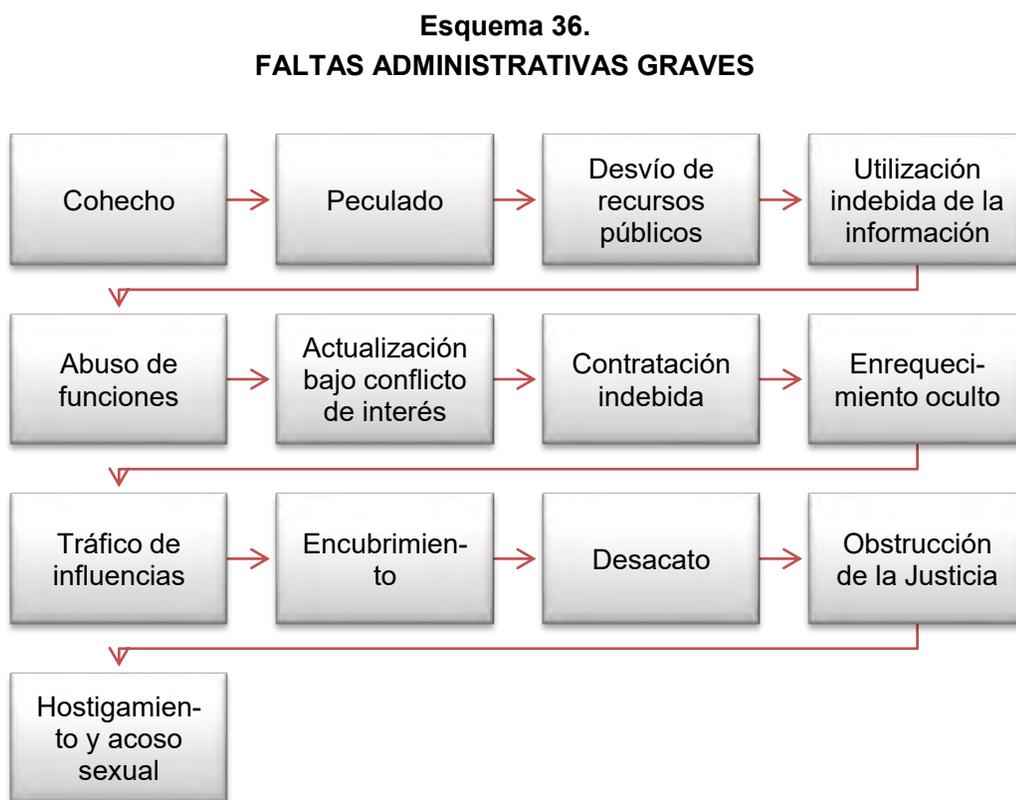


**Fuente:** Elaboración propia con base en Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, pág.37-38

Dicho esquema detalla específicamente los cuatro tipos de sanciones que incurren los servidores públicos ante una o varias faltas administrativas no graves, la última refiere a que la inhabilitación temporal puede ser por un periodo no menor de tres meses ni mayor a un año. Por lo que el servidor público no puede participar en otros cargos, comisiones; de la misma manera no puede participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

### 3.2.2. Sanciones por faltas administrativas graves

De acuerdo con la LRAEMM, son faltas administrativas graves los actos u omisiones de los servidores públicos que utilicen alguna de las siguientes conductas:



**Fuente** Adaptación con base en Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y Colegio de Contadores Públicos del Valle de Toluca A. C., con base en LRAEMM.

---

---

De acuerdo con la ley, las faltas administrativas graves, se definen de la siguiente manera (Gaceta G. d., 2017, págs. 37-41):

- ✚ Cohecho. Es la aceptación u obtención, por sí o a través de terceros la obtención de algún beneficio (no comprendido en su remuneración como servidor público) con motivo de sus funciones.
- ✚ Peculado. Es la autorización, solicitud o actos que realice el servidor público para el beneficio o compartimientos de recursos públicos (materiales, humanos o financieros) para sí o para terceros con relación personal, es decir, de tipo sanguíneo, parientes civiles o socios.
- ✚ Desvío de recursos públicos. Se refiere a la autorización, solicitud o actos que realice el servidor público para la asignación de recursos públicos o desvío de recursos públicos sin fundamento jurídico en contra de la ley.
- ✚ Utilización indebida de la información. Se considera información privilegiada aquella que no sea de carácter público y que obtenga el servidor público con motivo de su cargo o empleo y que utilice para sí o para terceros de tipo familiar, personal (socios) formar parte de inmuebles, muebles o valores que pudieran incrementar su propio patrimonio o mejorar sus condiciones de vida.
- ✚ Abuso de funciones. Es el ejercicio de atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos arbitrarios y generar con esto beneficios para sí o para terceros.

- ✚ Actualización bajo conflicto de interés. Es la intervención por motivo de su empleo, cargo o comisión para la tramitación o resolución de asuntos que tengan que ver con el conflicto de interés o impedimento legal.
- ✚ Contratación indebida. Es la autorización de cualquier tipo de contratación de quien se encuentre impedido por disposición legal o inhabilitado para realizar contrataciones con los entes públicos.
- ✚ Enriquecimiento oculto. Es la falta de veracidad en la declaración de situación patrimonial o de intereses, es decir, al uso o disfrute de bienes que no sean explicables o justificables.
- ✚ Tráfico de influencias. Es la utilización de su cargo, empleo o comisión de un servidor público para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase o emita realizar algún acto de su competencia y con ello generar cualquier beneficio o ventaja para sí o para terceros.
- ✚ Encubrimiento. Cuando el servidor público en el ejercicio de sus funciones llegara a advertir actos u omisiones que pudiese constituir faltas administrativas realice alguna conducta para su ocultamiento.
- ✚ Desacato. En el caso del servidor público que proporcione información falsa, así como de no dar respuesta oportuna, retrase deliberada y sin justificación alguna la entrega de información que le sea solicitada.
- ✚ Obstrucción de la justicia. En el caso del servidor público obstruya plenamente la investigación, substanciación y resolución de faltas administrativas por: simulación de conductas no graves, no inicien el

procedimiento correspondiente y revelen la identidad de algún denunciante anónimo.

- ✚ Hostigamiento y acoso sexual. Es la forma indebida por cometer algún acto inapropiado de carácter sexual no consentido hacia la persona agraviada y que amenace o perjudique su situación laboral.

En éste sentido, el SAEMM considera que las sanciones administrativas y los elementos a considerar por la comisión de faltas administrativas graves son:

**Esquema 37.  
SANCIONES ADMINISTRATIVAS GRAVES**

<i>Sanciones administrativas</i>	<i>Elementos a considerar</i>	<i>Elementos a considerar</i>
<input type="checkbox"/> Suspensión del empleo	<input type="checkbox"/> Cargo o comisión	<input type="checkbox"/> Circunstancias socioeconómicas
<input type="checkbox"/> Destitución del empleo	<input type="checkbox"/> Daños y perjuicios patrimoniales	<input type="checkbox"/> Condiciones exteriores
<input type="checkbox"/> Sanción económica	<input type="checkbox"/> Nivel jerárquico	<input type="checkbox"/> Reincidencia
<input type="checkbox"/> Inhabilitación temporal	<input type="checkbox"/> Antecedentes del infractor	<input type="checkbox"/> Monto del beneficio



Cuando la falta administrativa haya provocado daños o perjuicios a la Hacienda Pública o Municipal el TJA determinará el pago de la indemnización

**Fuente:** Elaboración propia con base en Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, pág.38-39

Las sanciones administrativas consideran 4 aspectos relevantes que se han mencionado en éste capítulo, específicamente para la suspensión de empleo se refiere a sin goce de sueldo por un periodo no menor de treinta ni mayor a

noventa días naturales; las sanciones económicas consisten en el supuesto de que a través de la falta administrativa que el servidor público haya conseguido algún beneficio económico, puede alcanzar hasta dos tantos o dos veces los beneficios obtenidos; la inhabilitación temporal tiene dos tipos: uno por un periodo no menor de un año ni mayor a diez años, si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y dos por un periodo no menor a diez años ni mayor a veinte años, si el monto de la afectación excede de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

Cabe destacar que cuando no exista algún daño o perjuicio o beneficio alguno obtenido, se impone una sanción de tres meses a un año de inhabilitación.

Por otra parte, los elementos a considerar consisten como lo menciona el esquema 31 al cargo o comisión del servidor público, los daños y perjuicios patrimoniales que haya cometido, la reincidencia, es decir, el número de veces que haya cometido la falta, el nivel jerárquico, las circunstancias socioeconómicas del infractor y el monto del beneficio obtenido.

### **3.2.3. Sanciones por faltas de particulares**

Los hechos o actos que se consideran de particulares vinculados con faltas administrativas son:

---

---

**Esquema 38.**  
**ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON**  
**FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES**



**Fuente** Adaptación con base en Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y Colegio de Contadores Públicos del Valle de Toluca A. C.

Los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves sintetizan los actos cometidos por los servidores públicos a los que incurrieron para obtener beneficio económico o algún recurso público, con el objetivo de perjudicar o dañar a alguna persona o a otro servidor público.



En este sentido, las sanciones por faltas de particulares corresponden a dos tipos: a) Tratándose de personas físicas y b) Tratándose de personas colectivas. Para el inciso a) corresponden a tres tipos: 1) Sanción económica, 2) Inhabilitación temporal y 3) Indemnización resarcitoria. Para el inciso 1) Se impone de uno hasta dos tantos o dos veces de los beneficios obtenidos o, en caso no haberlos obtenido, el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

Para el inciso 2) la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo no menor de tres meses ni mayor de ocho años. El inciso 3) Se refiere a la indemnización resarcitoria ocasionados a la Hacienda Pública.



Para las personas jurídicas colectivas, la sanción económica se impone de uno hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, la sanción será por el equivalente de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la unidad de medida. La suspensión de actividades es por un periodo no menor de

tres meses ni mayor de tres años, por lo que consistirá en detener o privar de sus actividades comerciales, económicas, contractuales. La disolución de la sociedad, se refiere en la pérdida de la capacidad legal de una persona jurídica colectiva.

---

---

**Esquema 39.**  
**SANCIONES POR FALTAS DE PARTICULARES**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, pág.39

Para la imposición de las sanciones por faltas de particulares se tiene a considerar los siguientes elementos:

**Esquema 40.**  
**ELEMENTOS A CONSIDERAR**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, pág.39-40

Los elementos a considerar se refieren específicamente a 4 tipos, cuyas particularidades se refieren a las características particulares de las faltas de particulares tanto de personas físicas como jurídicas en la participación de los

hechos, para lo cual, las sanciones impuestas están a juicio del Tribunal de Justicia Administrativa.

---

---

## **Capítulo 4.**

### **Evaluación del Programa Presupuestario**

#### **4.1. Introducción**

El cuidado de la salud es un derecho constitucional que tiene como finalidad garantizar el bienestar físico, mental y social de una persona, por lo que debe existir corresponsabilidad entre las instituciones gubernamentales del sector salud y la población, es por esta razón que se han creado políticas públicas encaminadas a mejorar los servicios de salud, abarcando sus diferentes momentos: promover, proteger, y restaurar la salud de las personas y la colectividad.

El Estado tiene como objetivo garantizar a toda persona su derecho a la protección de la salud, de manera efectiva, oportuna, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación, a través de los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud.

Con base en lo anterior, el artículo 4 de la CPEUM constata que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Sin embargo, la Ley define las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así también la concurrencia de la Federación y las entidades federativas (DOF, 2016, pág. 8).

De igual manera, el artículo 5 de la Constitución local, establece que todos los habitantes del Estado de México, tienen derecho a una alimentación adecuada.

Por ende, el Estado de México debe fomentar a sus habitantes el cuidado de la salud, de tal forma, que procure la promoción de la activación física, una buena nutrición, haciendo énfasis en la alimentación de los niños y jóvenes mexiquenses (Gaceta G. d., 2018, pág. 6).

Cabe destacar que, en colaboración con las metas estatales en materia de salud, participan las dependencias y organismos competentes de la administración pública del GEM.

Bajo éste esquema, en México se han impulsado diversas iniciativas para aumentar la cobertura y calidad de los servicios de salud, motivadas por un proceso dinámico de transición epidemiológica que se ha traducido en el aumento de la esperanza de vida, en la disminución de la tasa de mortalidad, en la disminución de la tasa de fecundidad e incremento de las enfermedades crónico-degenerativas.

Por tanto, para el análisis de la evaluación del Pp “Atención médica” en materia de salud, como mínimo deberá contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas.

## **4.2. Alineación y Seguimiento**

La alineación y seguimiento del Pp “Atención médica” corresponde a la etapa de Planeación del ciclo presupuestario, es decir, es la etapa en donde se alinean las metas del PDEM y el PSGS en conjunto con el Programa Anual de dicho programa presupuestario. De tal forma, que la siguiente tabla establece la

---

---

vinculación del Pp “Atención médica” con las prioridades estatales de mediano plazo:

**Cuadro 11.  
VINCULACIÓN DEL Pp “ATENCIÓN MÉDICA”  
CON LAS PRIORIDADES ESTATALES DE MEDIANO PLAZO**

PDEM 2011-2017	PSGS 2012-2017	PROGRAMA ANUAL DEL PROGRAMA “ATENCIÓN MÉDICA 2016
Pilar 1. Gobierno Solidario.		Pp: Atención médica
Objetivo 2. Combatir la pobreza.	Objetivo 2. Combatir la pobreza.	Objetivo: Preservar y restaurar el estado de salud de la población mediante el otorgamiento de consulta externa general y especializada en los diferentes niveles de atención.
Estrategia 2.2. Fortalecer la atención médica.	Estrategia 2.2. Fortalecer la atención médica.	Proyecto: Atención médica ambulatoria
Línea de acción. Impulsar programas para que el ISSEMyM amplíe y consolide servicios de calidad.	Tema 16. Infraestructura y equipamiento para la salud.  Línea de acción Impulsar programas para que el ISSEMyM amplíe y consolide servicios de calidad.  Meta sectorial Lograr la acreditación de unidades médicas.	Meta anual Otorgar consulta externa general y especializada
	Línea de acción Ampliar y modernizar la infraestructura y el equipamiento para la salud.	Meta anual Construir, ampliar y/o modernizar unidades médicas. Equipar unidades médicas.

	<p>Meta sectorial 1 Construir y/o ampliar el número de unidades médicas.</p> <p>Meta sectorial 2 Rehabilitar y/o mantener las unidades médicas.</p> <p>Meta sectorial 3 Equipar las unidades médicas.</p>	
Estrategia 2.2. Fortalecer la atención médica.	Estrategia 2.2. Fortalecer la atención médica.	Proyecto: Calidad en la atención médica.
Línea de acción. Impulsar programas para que el ISSEMyM amplíe y consolide servicios de calidad.	<p>Tema 18. Calidad de los servicios médicos.</p> <p>Línea de acción Mejorar la eficiencia y calidad de la atención médica ambulatoria y de los servicios de salud bucal.</p> <p>Meta sectorial Elevar la efectividad, calidad y humanismo de los servicios de salud.</p> <p>Línea de acción Elevar la efectividad, calidad y humanismo de los servicios de salud.</p> <p>Meta sectorial Ampliar, reacreditar y/o certificar unidades médicas. Realizar visitas de supervisión a las unidades médicas.</p>	<p>Meta anual Realizar visitas de supervisión a las unidades médicas. Evaluar condiciones operativas de las unidades médicas. Diseño y/o aplicación de procesos de reingeniería al sistema de atención médica. Realizar proyectos de certificación ante el Consejo de Salubridad General. Revisar y establecer convenios con instituciones públicas y privadas. Medir con encuestas el programa "Percepción de los Profesionales de la Salud" y el Índice de Satisfacción del Usuario de las unidades médico administrativas que se encuentran bajo al S.G.C.</p>
Estrategia 2.2. Fortalecer la atención médica.	Estrategia 2.2. Fortalecer la atención médica.	Proyecto: Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios,

		enseñanza e investigación en materia de salud.
Línea de acción. Impulsar programas para que el ISSEMyM amplíe y consolide servicios de calidad.	Tema 19. Recursos humanos para los servicios de salud.  Línea de acción Implementar programas para lograr la cobertura de médicos generales y de especialidad en toda la entidad.  Meta sectorial Formar personal médico.	Meta anual Formar personal médico. Capacitar al personal de salud. Elaborar estudios de investigación en salud.

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del PDEM 2011-2017, PSGS 2012-2017, del Catálogo de Objetivos 2016, y de los formatos PbR-01a “Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora” y PbR-02a “Metas de Actividad por Proyecto y Unidad Ejecutora.”

Como se ha mencionado el Pp “Atención médica” se alinea con el Pilar 1 del PDEM del Gobierno Solidario, bajo el objetivo 2 que se refiere al Combate a la pobreza<sup>54</sup>, en conjunto con la estrategia 2.2 que constata Fortalecer la atención médica y hace énfasis en el tema 16, 18 y 19 de la misma estrategia que contempla básicamente los tres proyectos del programa presupuestario, los cuales son: Atención médica ambulatoria, Calidad en la atención médica y Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios,

<sup>54</sup> De acuerdo con el PDEM, la pobreza es el conjunto de carencias que sufre una persona, familia o comunidad, en dimensiones que afectan su bienestar y desarrollo. De acuerdo con esto, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece que para medir la pobreza se deben tomar ocho indicadores: (i) el ingreso corriente *per cápita*, (ii) el rezago educativo, (iii) el acceso a los servicios de salud, (iv) el acceso a la seguridad social, (v) la calidad y espacios de la vivienda, (vi) el acceso a los servicios básicos de la vivienda, (vii) el acceso a la alimentación y (viii) el grado de cohesión social. Por otra parte, el CONEVAL define a una situación de pobreza multidimensional a todas aquellas personas que no cuentan con los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y que presentan al menos una de las seis carencias descritas en dicha Ley.

enseñanza e investigación en materia de salud. En síntesis, el esquema siguiente describe lo anterior:

**Cuadro 12.**  
**ALINEACIÓN DEL Pp “ATENCIÓN MÉDICA”**

OBJETIVO	ESTRATEGIA	TEMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN
2. Combatir la pobreza.	2.2. Fortalecer la atención médica.	<p><b>Tema 16. Infraestructura y equipamiento para la salud.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar programas para que el ISSEMyM amplíe y consolide servicios de calidad.</li> <li>• Ampliar y modernizar la infraestructura y el equipamiento para la salud.</li> </ul> <p><b>Tema 18. Calidad de los servicios médicos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la eficiencia y calidad de la atención médica ambulatoria y de los servicios de salud bucal.</li> <li>• Elevar la efectividad, calidad y humanismo de los servicios de salud.</li> </ul> <p><b>Tema 19. Recursos humanos para los servicios de salud.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar programas para lograr la cobertura de médicos generales y de especialidad en toda la entidad.</li> </ul>

**Fuente:** Elaborado por OSFEM con base en el Plan Sectorial de Gobierno Solidario 2012-2017.

Por tanto, la alineación del Pp “Atención médica” es uno de los procesos rigurosos y sistemáticos de la evaluación de programas presupuestarios y que se relacionan básicamente al PDEM del GEM, cuyo objetivo primordial es satisfacer las necesidades básicas de los mexiquenses, en este sentido, el GEM realiza una propuesta de Plan de Desarrollo que coadyuva a los mexiquenses, en este caso, en mejorar los servicios de calidad del ISSEMyM, impulsando

---

---

programas que amplíen y consoliden servicios de calidad, en conjunto con la mejora de la eficiencia y calidad de la atención médica ambulatoria y de los servicios de salud bucal. Asimismo, para que exista una mejora en la eficiencia y calidad de los servicios, el ISSEMyM implementa programas para lograr la cobertura de médicos generales y de especialidad en toda la entidad.

### **4.3. Análisis de diseño**

El ISSEMyM es un organismo auxiliar<sup>55</sup> del Poder Ejecutivo y forma parte de la Administración Pública del Estado de México. Inició operaciones el 1 de septiembre de 1969, bajo la dirección del profesor Santiago Velasco Ruiz y durante la gubernatura del Lic. Juan Fernández Albarrán. En el año de 1972, el Departamento Médico reconoció la necesidad de construir nuevas unidades, dado que la demanda superaba a la oferta. De esta manera, entre mayo y octubre de 1974 se realizó la ampliación de la policlínica Toluca y se emprendió la expansión de las unidades médicas regionales (ISSEMyM, 2018).

Cabe destacar que una de las prioridades del ISSEMyM, es contar con una población derechohabiente<sup>56</sup> más sana, mejor atendida y con mejor calidad de

---

<sup>55</sup> Organismo auxiliar. A los organismos descentralizados y empresas de participación estatal son considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado. Los organismos descentralizados son Instituciones definidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado (Ley publicada en el Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”, reforma del 10 de mayo de 2018) con personalidad jurídica y patrimonio propio, su objetivo es la prestación de un servicio público. Conceptos citados del Glosario de Términos del Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017.

<sup>56</sup> Son derechohabientes los servidores públicos y aquellas personas que, al amparo de la legislación vigente, cumplan con los requisitos de afiliación. Concepto citado de la página web: [www.issemym.gob.mx](http://www.issemym.gob.mx), el día 22 de mayo de 2018.

vida, por lo que dentro de las acciones que realiza es la construcción/y ampliación de unidades médicas, cuya finalidad es fortalecer la cobertura de los servicios de salud permitiendo así, brindar un mejor servicio a la población derechohabiente (Finanzas, 2014, pág. 32).

Actualmente el Instituto cuenta con 112 unidades médicas, de las cuales: 4 son hospitales de tercer nivel, 10 hospitales de segundo nivel, 90 hospitales de primer nivel y 8 unidades médicas. Para el otorgamiento de las prestaciones socioeconómicas, cuenta con 3 unidades de atención y 8 oficinas de atención a derechohabientes, los cuales han permitido acercar los servicios diversos que prestan en todo el Estado de México (ISSEMyM, 2018).

En éste sentido tiene por objetivos primordiales los siguientes (Gobierno d. E., 2001, págs. 9-10):

- a. Otorgar a los derechohabientes las prestaciones de servicio de salud de manera oportuna y con calidad, atendiendo prioritariamente a niñas, niños y adolescentes, con base en su interés superior.
- b. Ampliar, mejorar y modernizar el otorgamiento de las prestaciones que tiene a su cargo.
- c. Contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de los derechohabientes.

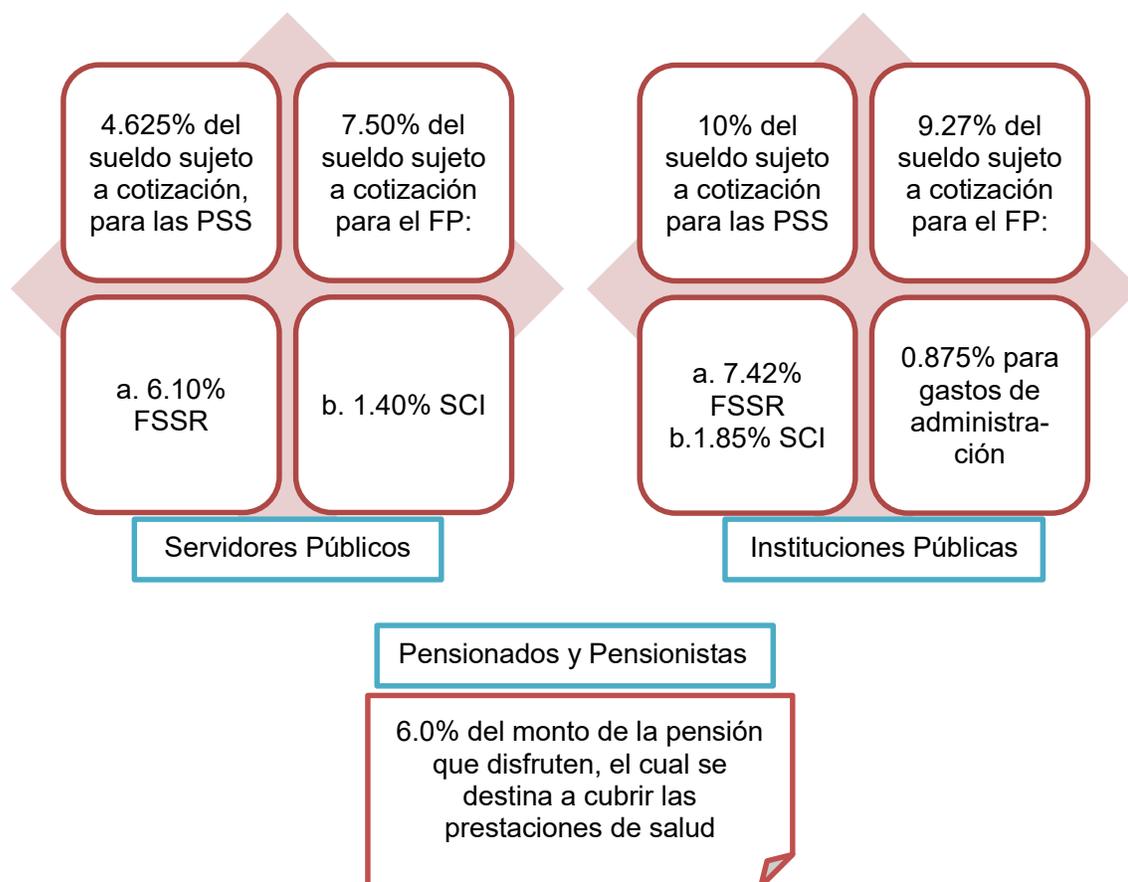
Para el logro de sus objetivos, el ISSEMyM tiene a consideración las siguientes atribuciones, entre las más importantes son (Gobierno d. E., 2001, págs. 9-15):

1. Cumplir con los programas que apruebe el Consejo Directivo, quien está facultado para cumplir las disposiciones que la Ley determine, así como:

- 
- 
- 1.1. Autorizar, supervisar, controlar, y evaluar las actividades del Instituto.
  - 1.2. Aprobar la estructura orgánica del Instituto, la creación de unidades desconcentradas y vigilar el desarrollo de programas de modernización administrativa.
  - 1.3. Aprobar los proyectos de los presupuestos anuales de ingresos y egresos.
- 
2. Recibir y administrar las cuotas y aportaciones del régimen de seguridad social, así como los ingresos de cualquier naturaleza.

En éste sentido, las aportaciones por parte de instituciones públicas, servidores públicos, así también de pensionados y pensionistas se menciona en el siguiente esquema, los cuales se muestran de acuerdo a la ley:

**Esquema 41.**  
**APORTACIONES OBLIGATORIAS DE INSTITUCIONES PÚBLICAS**  
**Y DE SERVIDORES PÚBLICOS**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, pág. 15.

**Siglas:** PSS: Prestaciones de Servicios de Salud; FP: Financiamiento de Pensiones; FSSR: Fondo del Sistema Solidario de Reparto; SCI: Sistema de Capitalización Individual.

Para los servidores públicos, se sujetan bajo dos tipos de clasificaciones: el primero se refiere al monto del 4.625% del sueldo sujeto a cotización para cubrir las prestaciones de servicios de salud y, el segundo monto se cotiza al 7.50% del sueldo para cubrir el financiamiento de las pensiones, en dos tipos: a. 6.10% para el fondo del sistema solidario de reparto y b. 1.40% para el sistema de capitalización individual.

---

---

En el caso de las Instituciones Públicas las aportaciones obligatorias se sujetan a tres grandes rubros: el primero se toma el 10% del sueldo sujeto a cotización, para cubrir las prestaciones de servicios de salud; el segundo es el 9.27% para cubrir el financiamiento de pensiones, que se clasifica en dos tipos, a. 7.42% para el fondo del sistema solidario de reparto y b. 1.85% para el sistema de capitalización individual; el tercero se refiere al 0.875% para gastos de administración.

Finalmente, los pensionados y pensionistas únicamente entregarán al Instituto el 6.0% del monto de la pensión que disfruten y, se destina a cubrir las prestaciones de los servicios de salud.

#### **4.3.1. Aspectos organizacionales del ISSEMyM**

Este apartado constata los aspectos organizacionales del ISSEMyM que se refieren a la misión, visión y los objetivos primordiales de los proyectos vinculados al Pp “Atención médica” que a continuación se desarrollan (ISSEMyM, 2018):

##### Misión

Brindar a los derechohabientes las prestaciones que establece la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, con el objeto de preservar su salud, garantizar el ingreso económico en la etapa de retiro del servidor público, apoyar la economía familiar, fortalecer la integración familiar y su bienestar social, con calidad, humanismo y actitud de servicio, trabajando en un ambiente organizacional participativo y de trabajo en equipo, que permita el desarrollo personal y profesional de los trabajadores.

## Visión

Ser reconocidos por los derechohabientes como una institución que otorga servicios integrales de salud con calidad y humanismo, que brinda seguridad económica en su etapa actual y de retiro y que promueve la integración familiar y su bienestar social.

## Objetivo institucional

Otorgar las prestaciones de seguridad social a favor de los servidores públicos de sus familiares o dependientes económicos, tendientes a mejorar sus condiciones económicas, sociales y culturales.

## Objetivo del programa presupuestario “Atención médica”

Contribuir a la disminución de la pobreza en la población mexiquense, con énfasis en la atención a grupos en situación de vulnerabilidad, mediante el sistema estatal de salud pública, a través del fortalecimiento en la cobertura, calidad, oportunidad y trato adecuado; promoviendo estilos de vida saludables en la población y brindando atención médica cuando así lo requieran.

Por otra parte, haciendo énfasis a los nombres de los proyectos asociados al Pp “Atención médica” 2011-2016, se considera de suma importancia dar a conocer cuáles fueron y qué proyectos (actualmente son 3) están vigentes, de los cuales se mencionan repetitivamente y se evalúan en éste último capítulo.

**Cuadro 13.**  
**NOMBRES DE LOS PROYECTOS ASOCIADOS AL Pp ATENCIÓN MÉDICA 2011-2016**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
<b>P</b>	<b>Salud y Asistencia Social</b>	<b>Salud y Asistencia Social</b>	<b>Salud y Asistencia Social</b>	<b>Salud y Asistencia Social</b>	<b>Atención Médica</b>	<b>Atención Médica</b>		
	7	7	5	5	3	3		
<b>I</b>	Atención ambulatoria	Atención ambulatoria	Atención ambulatoria	Atención ambulatoria	Atención médica ambulatoria	Atención médica ambulatoria		
<b>II</b>	Construcción de hospitales	Construcción de hospitales	Equipamiento de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social	Equipamiento de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social				
<b>III</b>	Equipamiento de hospitales	Equipamiento de hospitales	Construcción, ampliación y/o modernización de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social	Construcción, ampliación y/o modernización de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social				
<b>IV</b>	Capacitación y formación del personal médico	Capacitación y formación del personal médico	Desarrollo de la enseñanza e investigación para la salud	Desarrollo de la enseñanza e investigación para la salud			Desarrollo de la enseñanza e investigación para la salud	Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud
<b>V</b>	Profesionalización del personal médico	Profesionalización del personal médico						
<b>VI</b>	Investigación médica en salud	Investigación médica en salud						
<b>VII</b>	Control de la calidad en unidades médicas	Control de la calidad en unidades médicas						

**Fuente:** Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas del Gobierno del Estado de México ISSEMyM 2011-2016

Históricamente como se puede observar, para el año 2011 hasta el 2014 el Pp “Atención médica” (actualmente se conoce así), tuvo por nombre “Salud y Asistencia Social”, sin embargo, para el año 2015 y 2016 el nombre cambió a

como hoy se conoce “Atención médica”, con tres proyectos relevantes que encapsulan los anteriores de acuerdo a lo siguiente: el primer proyecto es el de “Atención médica ambulatoria” que concierne en la participación de los proyectos de: “Atención ambulatoria”, “Equipamiento de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social”, asimismo la “Construcción, ampliación y/o modernización de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social”.

El segundo proyecto constata la “Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud”, el cual engloba la participación del proyecto de “Desarrollo de la enseñanza e investigación para la salud” y éste a su vez engloba la participación de los siguientes proyectos: “Capacitación y formación del personal médico”, la “Profesionalización del personal médico”, y el “Control de la calidad en unidades médicas”.

El tercer proyecto únicamente hace referencia a la “Calidad en la atención médica” y, relativamente cambia su nombre a partir del 2013. Por lo que, del año 2011 y 2012 su nombre era “Control de la calidad en las unidades médicas”.

No obstante, para conocer la estructura de cada proyecto se definen en primera instancia los objetivos de los mismos, para dar cuenta de lo que realmente se analiza. El siguiente esquema hace alusión a dichos objetivos:

---

---

**Esquema 42.**  
**OBJETIVOS DE LOS PROYECTOS DEL Pp “ATENCIÓN MÉDICA”**

**Atención médica ambulatoria**

- Preservar y restaurar el estado de salud de la población mediante el otorgamiento de consulta externa general y especializada en los diferentes niveles de atención.

**Equipamiento de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social**

- Mejorar el uso de la infraestructura e instalaciones destinadas a la prestación de los servicios de salud, seguridad y asistencia social, mediante el equipamiento de los espacios que permitan brindar una mejor atención a la población demandante de estos servicios.

**Construcción, ampliación y/o modernización de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social**

- Incrementar la infraestructura física que permita otorgar los servicios de salud, seguridad y asistencia social con calidad y calidez, generando obra nueva o ampliando y/o modernizando los espacios dedicados a la prestación de estos servicios.

**Desarrollo de la enseñanza e investigación para la salud**

- Fortalecer la actualización, capacitación y formación de los profesionales de la salud para contribuir a mejorar la calidad de la atención y prestación de los servicios; así como, contribuir mediante la investigación científica y/o tecnológica al desarrollo de conocimientos médicos que favorezcan las condiciones de salud de la población.

**Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud**

- Fortalecer la actualización, capacitación y formación de los profesionales de la salud mediante mecanismos de enseñanza para la profesionalización del recurso humano del sector, así mismo mediante la investigación científica y/o tecnológica desarrollar conocimientos médicos y del área de la salud para contribuir a mejorar la calidad, calidez y oportunidad en la prestación de los servicios.

**Calidad en la atención médica**

- Fortalecer las condiciones operativas de las unidades médicas, para mejorar los servicios de salud proporcionados mediante acciones orientadas a su acreditación, reacreditación y/o certificación, considerando la participación de los usuarios.

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Programa Anual: Descripción del proyecto por Unidad Ejecutora del ejercicio 2014, 2015, 2016 de la Secretaría de Finanzas y la Subsecretaría de Planeación y Presupuesto.

Relativamente los objetivos antes mencionados o descritos, sintetizan la alineación con las estrategias del PDEM que es uno de los resultados de la presente evaluación. De igual forma, son los elementos que se utilizan para corroborar si se cumplieron las metas anuales y sectoriales programadas tanto del PDEM como del Programa anual del Pp como se observa en los siguientes apartados del presente capítulo.

Para los efectos de la presente evaluación se toman los tres proyectos que corresponden al ejercicio presupuestal 2016 del programa a evaluar “Atención médica”, los cuales son: “Atención médica ambulatoria”, “Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud” y, finalmente “Calidad en la atención médica”.

#### **4.3.2. Diseño de los objetivos del programa y de los proyectos presupuestarios**

Los objetivos del programa “Atención médica” y de los proyectos “Atención médica ambulatoria” y “Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud” no atendieron el diseño sintáctico sugerido para la integración del Programa Anual 2016, como se presenta en el siguiente cuadro:

**Cuadro 14.**  
**DISEÑO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO Y DE LOS PROYECTOS**

Programa/Proyecto	Sintaxis	Objetivo	Cumple
Programa: Atención Médica	¿Qué? (resultado esperado)	Contribuir a la disminución de la pobreza en la población mexiquense, con énfasis en la atención a grupos en situación de vulnerabilidad	No
	Mediante/a través de	mediante	Sí
	¿Cómo? (acciones)	El sistema estatal de salud pública, a través del fortalecimiento en la cobertura, calidad, oportunidad y trato adecuado; promoviendo estilos de vida saludables en la población y brindando atención médica cuando así lo requieran.	No
Proyecto: Atención médica ambulatoria	¿Qué? (resultado esperado)	Preservar y restaurar el estado de salud de la población.	No
	Mediante/a través de	mediante	Sí
	¿Cómo? (acciones)	el otorgamiento de consulta externa general y especializada en los diferentes niveles de atención.	Sí

Proyecto: Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud	¿Qué? (resultado esperado)	Fortalecer la actualización, capacitación y formación de los profesionales de la salud	No
	Mediante/a través de	mediante	Sí
	¿Cómo? (acciones)	mecanismos de enseñanza para la profesionalización del recurso humano del sector, así mismo mediante la investigación científica y/o tecnológica desarrollar conocimientos médicos y del área de la salud para contribuir a mejorar la calidad, calidez y oportunidad en la prestación de los servicios.	No
Proyecto: Calidad en la atención médica	¿Qué? (resultado esperado)	Fortalecer las condiciones operativas de las unidades médicas, para mejorar los servicios de salud proporcionados	Sí
	Mediante/a través de	mediante	Sí
	¿Cómo? (acciones)	acciones orientadas a su acreditación, re-acreditación y/o certificación, considerando la participación de los usuarios.	Sí

**Fuente:** Elaboración propia con base información del Catálogo de Objetivos 2016 y del Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016.

---

---

Del análisis de los objetivos del programa y los proyectos se desprende lo siguiente:

- El objetivo del programa presupuestario “Atención Médica” presentó deficiencias en su sintaxis, debido a que en el rubro de resultado esperado se identificó que dicho programa contribuye de forma parcial a la disminución de la pobreza, si se analiza desde el punto de vista social pues la ejecución del tal programa, arroja resultados como la atención de consultas externas generales y especializadas que contribuyen a la mejora de la salud derechohabiente.

Sin embargo, la esencia en la vinculación con el PED establece que dicho programa debe combatir la pobreza, ante esta situación tal programa sólo cumple con dos de 9 tipos de indicadores de medición de pobreza que establece el CONEVAL<sup>57</sup> conforme a lo dispuesto al artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social<sup>58</sup>, denominados: acceso a los servicios de salud y a acceso a la seguridad social (CONEVAL, 2017); que en el caso del ISSEMyM la población derechohabiente se restringe únicamente a los servidores públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial,

---

<sup>57</sup> Los indicadores que establece el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza en México son: a) Ingreso corriente per cápita, b) Rezago educativo promedio en el hogar, c) Acceso a los servicios de salud, d) Acceso a la seguridad Social, e) Calidad y espacios de la vivienda, f) Acceso a los servicios básicos en la vivienda, g) Acceso a la alimentación, h) Grado de cohesión social y, finalmente i) Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

<sup>58</sup> El artículo 36 de la LGDS establece que los lineamientos y criterios que establezca el CONEVAL para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el INEGI sobre los indicadores antes mencionados.

además de los ayuntamientos de los municipios de la entidad, de acuerdo con la exposición de motivos expedida por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios (Gobierno d. E., 2001, págs. 1-4).

Bajo ésta perspectiva, el concepto del combate a la pobreza que lleva a cabo dicho programa se encuentra mal enfocado, es decir, la población objetivo al que está destinado no es la óptima, pues de ésta manera no se contribuye a la disminución de la pobreza si tenemos en cuenta que en 2016 en el Estado de México se reportaban 8, 230.2 miles de personas en situación de pobreza<sup>59</sup> y 1,057.0 miles de personas en situación de pobreza extrema<sup>60</sup> (CONEVAL, 2017); que no gozaron de asistencia social, ni de seguridad social como los servidores públicos a comparación de la atención de 1,973,486 consultas generales y de 947,445 consultas de especialidad (Finanzas, 2016, pág. 3).

Por otra parte, se justifica que el diseño del objetivo del programa “Atención médica” fue incorrecto, en virtud de que dicha expresión se registró dos conectores (mediante y a través de), de tal forma que el

---

<sup>59</sup> Pobreza. De acuerdo con el CONEVAL una persona que se encuentra en situación de pobreza es cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

<sup>60</sup> Pobreza extrema. De la misma manera el CONEVAL define a una persona que se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aún si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

---

---

diseño enfoca a dos tipos de vertientes, es decir, hacia dónde va dirigido, por una parte, expresa que mediante el sistema de salud pública (quedando incluso la oración) y por la otra a través del fortalecimiento en la cobertura, calidad, oportunidad y trato adecuado (de qué o para qué).

- El objetivo del proyecto “Atención médica ambulatoria” presenta deficiencias en su sintaxis, debido a que en el rubro de resultado esperado se identificó una conjunción de dos logros a alcanzar, es decir, por un lado, se espera preservar el estado de salud de la población y por el otro lado se espera restaurar. En consecuencia, la unión de ambos logros refiere a resultados totalmente diferentes, ya que, en el área de la salud los pacientes que padecen alguna enfermedad crónica degenerativa no logran restaurar su estado de salud, sino que únicamente preservan, es decir, resguardan su enfermedad hasta que llegan a término de vida. A diferencia de los pacientes que no tienen alguna enfermedad crónica degenerativa, sino que acuden a las unidades médicas para consulta general, es decir, aquellos pacientes que sí logran restaurar su estado de salud por enfermedades menores.

Es por ello, que el diseño del objetivo es incorrecto pues no toda la población derechohabiente puede restaurar su estado de salud.

- El objetivo del proyecto “Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud”, presenta de la misma manera deficiencias en el rubro del resultado esperado y de las acciones. Para el resultado esperado se identificó que presenta una conjunción de tres logros a alcanzar, es decir, los logros de fortalecer la actualización, capacitación y formación de los profesionales

de la salud, refieren a tres resultados esperados de diferente manera. Por lo que el diseño del objetivo es incorrecto.

En el rubro de las acciones, se identificó repetidamente en dos ocasiones el conector “mediante”, lo que es a su vez incurre a un diseño incorrecto del objetivo, en este sentido, se considera que el resultado pudo referirse por una parte a los mecanismos de enseñanza para la profesionalización del recurso humano y por otra parte a la investigación científica y/o tecnológica para el desarrollo de conocimientos médicos que pretendan mejorar la calidad, calidez y oportunidad en los servicios médicos. Lo que hace que el resultado sea ambiguo y confuso.

- El proyecto “Calidad en la atención médica” no presenta deficiencias en el diseño de su objetivo, es decir, cumplió con los criterios de especificidad, claridad y relevancia, además con la característica de logro o producto, de acuerdo con lo señalado en el Manual para la Formulación del Anteproyecto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016 (Gobierno G. d., 2016).

### **4.3.3. Diseño de las actividades de los proyectos del programa presupuestario**

Las Actividades del proyecto “Atención médica ambulatoria” cumplió con los criterios de especificidad, claridad, relevancia; en cambio con la característica de logro o producto no cumplió en ninguna de sus actividades su avance acumulado anual al 100%, de acuerdo con el Informe de metas por proyecto y

unidad ejecutora 2016 y con lo señalado en el Manual del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016.

**Cuadro 15.  
SINTAXIS DE LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO ATENCIÓN MÉDICA  
AMBULATORIA**

ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	ESPECÍFICA	CLARA	RELEVANTE	LOGRO O PRODUCTO
<b>PROYECTO: ATENCIÓN MÉDICA AMBULATORIA</b>					
1	Otorgar consulta externa general Consulta	✓	✓	✓	✗
2	Otorgar consulta externa especializada Consulta	✓	✓	✓	✗
3	Construir, ampliar y/o modernizar unidades médicas Unidad médica	✓	✓	✓	✗
4	Equipar unidades médicas Unidad médica	✓	✓	✓	✗

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del formato PbR-11a “Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora” y el Manual para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016.

En el mismo sentido, el proyecto “Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud” cumplió con los criterios de especificidad, claridad, relevancia; sin embargo con la característica de logro o producto para la actividad 1 no cumplió con la meta establecida, las actividades 2 y 3 sí cumplieron con dicha característica pues alcanzaron un avance acumulado anual de 101.41% y 101.11%

respectivamente, de acuerdo con el Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora 2016 y con lo señalado en el Manual del Anteproyecto 2016.

**Cuadro 16.**  
**SINTAXIS DE LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO PROFESIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE SALUD**

ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	ESPECÍFICA	CLARA	RELEVANTE	LOGRO O PRODUCTO	
<b>PROYECTO: PROFESIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE SALUD</b>						
1	Formar personal médico	Persona	✓	✓	✓	✗
2	Capacitar personal salud	al de Persona	✓	✓	✓	✓
3	Elaborar estudios de investigación en salud	de Estudio	✓	✓	✓	✓

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del formato PbR-11a “Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora” y el Manual para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016.

Finalmente, el proyecto “Calidad en la atención médica” cumplió de la misma manera los criterios de especificidad, claridad, relevancia; en cambio para la actividad 1 no cumplió con la característica de logro o producto, ya que su avance acumulado anual fue del 83.91%, y para las demás actividades sí cumplieron con dicha característica, teniendo a consideración el cumplimiento del 100% de su meta anual, de acuerdo con el Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora 2016 y con lo señalado en el Manual del Anteproyecto 2016.

**Cuadro 17.**  
**SINTAXIS DE LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO CALIDAD EN LA ATENCIÓN MÉDICA**

ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	ESPECÍFICA	CLARA	RELEVANTE	LOGRO O PRODUCTO	
<b>PROYECTO: CALIDAD EN LA ATENCIÓN MÉDICA</b>						
1	Realizar visitas de supervisión a las unidades médicas	Visita	✓	✓	✓	x
2	Evaluar condiciones operativas de las unidades médicas	Unidad médica	✓	✓	✓	✓
3	Diseño y/o aplicación de procesos de reingeniería al sistema de atención médica	Proceso	✓	✓	✓	✓
4	Realizar proyectos de certificación ante el Consejo de Salubridad General	Proyecto	✓	✓	✓	✓
5	Realizar y establecer convenios con Instituciones públicas y privadas	Convenio	✓	✓	✓	✓
6	Medir con encuestas al programa "Percepción de los profesionales de la Salud" y el Índice de Satisfacción del Usuario de las unidades médico	Encuesta	✓	✓	✓	✓

administrativas  
que se  
encuentran bajo  
al S.G.C.

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del formato PbR-11a “Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora” y el Manual para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016.

#### 4.4. Análisis histórico del presupuesto del programa presupuestario

En éste apartado se analiza el ejercicio presupuestal del Pp “Atención Médica” durante el periodo 2011-2016 tomado de la Cuenta Pública del GEM, el cual hace referencia a los siete proyectos que históricamente formaron dicho programa y que actualmente son tres para el último año:

**Cuadro 18.**  
**EJERCICIO PRESUPUESTAL EJERCIDO EN EL Pp ATENCIÓN MÉDICA 2011-2016**  
**CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO**  
**(Miles de pesos)**

#P	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I	5,783,505.8	6,037,370.7	6,187,631.4	7,042,612.7		
II	600,454.3	519,563.2	760,368.2	872,761.8	8,907,210.9	9,215,035.1
III	637,041.1	242,302.6	885,383.2	1,446,949.1		
IV	344,686.4	347,377.5				
V	168,507.5	187,265.2	874,740.6	805,165.3	830,635.3	894,048.6
VI	141,485.6	134,158.3				
VII	115,094.2	195,372.3	162,702.2	181,733.3	246,680.8	166,281.8
<b>Total</b>	<b>7,790,774.9</b>	<b>7,665,421.8</b>	<b>8,870,825.6</b>	<b>10,349,222.2</b>	<b>9,984,527.0</b>	<b>10,275,365.5</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas del Gobierno del Estado de México ISSEMyM 2011-2016

Como se puede observar, en 2012 se muestra el monto más bajo con la cantidad de 7,665,421.8 pesos, sin embargo, tuvo una participación porcentual del 96.6%, que tan sólo el 3.4% representó el presupuesto subejercido, es decir, el presupuesto que faltó por ejercer, lo que significa que casi todo el presupuesto

---

---

autorizado se ejerció para el desarrollo del programa “Atención médica”. No obstante, su Tasa de Crecimiento Anual fue de -1.61% como se muestra:

**Cuadro 19.**  
**TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL**  
**CON RESPECTO AL PRESUPUESTO EJERCIDO DEL**  
**Pp “ATENCIÓN MÉDICA DE 2011.2016**

Año	Presupuesto Ejercido	TCA %
2011	7,790,774.9	-
2012	7,665,421.8	-1.61
2013	8,870,825.6	15.73
2014	10,349,222.2	16.67
2015	9,984,527.0	-3.52
2016	10,275,365.5	2.91

**Fuente:** Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas del GEM 2011-2016.

En relación con el monto más alto que perteneció al año 2014 con respecto al Ejercicio Presupuestal Ejercido, la participación porcentual fue de 97%, con un presupuesto subejercido de 3%. La TCA de ese mismo año fue de 16.67%, es decir, tuvo un crecimiento alto con respecto a los demás años. En éste sentido, las metas puestas en marcha se tradujeron en la proporción de 1, 878, 903 consultas generales y 819, 354 de especialidad de acuerdo con el Informe del Programa Anual del ISSEMyM para el ejercicio fiscal 2014 (Secretaría de Finanzas, 2014, pág. 5).

**Cuadro 20.**  
**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL Pp ATENCIÓN MÉDICA**

#P	2011	SE*	2012	SE	2013	SE	2014	SE	2015	SE	2016	SE
I	99.2	0.8	95.8	4.2	99.5	0.5	98.0	2.0				
II	98.9	1.1	100.0	0.0	99.7	0.3	91.2	8.8	94.2	5.8	112.5	-12.5
III	97.5	2.5	96.3	3.7	95.0	5.0	94.5	5.5				
IV	99.9	0.1	99.9	0.1								
V	99.8	0.2	99.9	0.1	99.8	0.2	99.8	0.2	99.4	0.6	111.9	-11.9
VI	99.8	0.2	99.9	0.1								
VII	98.7	1.3	99.1	0.9	99.2	0.8	97.4	2.6	97.7	2.3	109.0	-9.0
<b>PT</b>	<b>99.1</b>	<b>0.9</b>	<b>96.6</b>	<b>3.4</b>	<b>99.1</b>	<b>0.9</b>	<b>97.0</b>	<b>3.0</b>	<b>94.7</b>	<b>5.3</b>	<b>112.4</b>	<b>-12.4</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas del Gobierno del Estado de México ISSEMyM 2011-2016

Nótese que:

- SE\* es el presupuesto Sub-Ejercido, es decir, el que faltó por ejercer.

Pese a que la TCA más baja se presentó en el 2015 con el -3.52% y de acuerdo con el Programa Anual para el ejercicio 2015 del Pp “Atención Médica”, las acciones implementadas por el ISSEMyM emitidas en el Programa Anual de Obra autorizado por el Comité Interno de Obra Pública del Instituto, quien determina la construcción, ampliación o modernización de unidades médicas, de acuerdo a las necesidades de atención concluyó obras como la Construcción de la Clínica de Consulta Externa Villa Victoria, la Clínica de Consulta Externa Chalco, el Hospital Regional Tejupilco, así como el mantenimiento y adecuación de la ahora Clínica Regional Ixtapan de la Sal, y la ampliación de especialidades y acondicionamiento de las áreas de expulsión, recuperación y quirófanos en el Hospital Materno Infantil (Secretaría de Finanzas, 2015, pág. 7).

No obstante, la tasa media de crecimiento anual del periodo 2011-2016 fue de 5.69%, lo que significa que el presupuesto anual de dicho programa creció a un ritmo constante del 5.69% y en relación con la tasa de crecimiento anual entre 2015 y 2016 fue de 2.91%, cuya participación porcentual para dichos años representó el 5.3% y el -12,4% con respecto al Ejercicio Presupuestal Ejercido y el Ejercicio Presupuestal Autorizado.

**Cuadro 21.**  
**EJERCICIO PRESUPUESTAL AUTORIZADO EN EL Pp ATENCIÓN MÉDICA 2011-2016**  
**ISSEMyM**  
**CUENTA PÚBLICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO**  
**(Miles de pesos)**

#P	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I	5,828,644.9	6,300,466.5	6,218,581.3	7,184,228.2		
II	606,833.3	519,563.2	762,848.1	957,011.8	9,451,156.4	8,192,069.9
III	653,487.0	251,607.5	932,260.7	1,530,939.6		
IV	344,967.5	347,647.5				
V	168,896.4	187,486.4	876,798.4	807,133.7	835,820.3	798,675.3
VI	141,753.9	134,338.5				
VII	116,660.0	197,165.9	163,989.3	186,513.7	252,372.2	152,589.7
<b>Total</b>	<b>7,861,243.0</b>	<b>7,938,275.5</b>	<b>8,954,477.8</b>	<b>10,665,827.0</b>	<b>10,539,348.9</b>	<b>9,143,334.9</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en las Cuentas Públicas del Gobierno del Estado de México ISSEMyM 2011-2016

#### 4.4.1. Análisis gráfico del presupuesto del programa presupuestario

En éste apartado se presenta una serie de gráficas que describen la trayectoria histórica del presupuesto del Pp “Atención Médica” durante el periodo 2011-2016, las cuales son las siguientes:

La gráfica 1 describe una tendencia positiva sobre la cuota presupuestal de dicho programa durante el periodo antes mencionado, sin embargo, del año 2014 a 2015 bajó 3.52%, cifra que se traduce en 364,695.2 pesos.

Gráfica 1



**Fuente:** Elaboración propia con base en Cuentas Públicas del Estado de México 2011-2016

Durante el periodo 2011-2014, el Pp “Atención Médica” se denominó “Salud y Asistencia Social” como se observar en las gráficas 2, 3, 4 y 5, los montos que tienen mayor presupuesto fueron destinados al primer proyecto denominado “Atención ambulatoria”.

De acuerdo con la Cuenta Pública 2011, el proyecto “Atención ambulatoria” tuvo un presupuesto ejercido de 5,783,505.8 pesos, el cual representó el 74.2% del total del presupuesto ejercido de ese mismo año. No obstante, la meta anual del proyecto consistió en incrementar las consultas externas generales y las consultas externas especializadas; de las consultas externas generales el Instituto brindó un millón 799 mil 454 consultas de un millón 757 mil 647 programadas superando la meta anual en 2%. En cuanto a las consultas externas especializadas, el ISSEMyM brindó 877 mil 129 de un millón 24 mil 93 programadas, esto se traduce a un 86% de la meta anual estimada. (Gobierno d. E., 2011, pág. 17)

---

---

En 2012, el proyecto tuvo un presupuesto ejercido de 6,037,370.7 pesos, cuyo monto representó el 78.76% del presupuesto total. De ésta forma, el Instituto otorgó un millón 878 mil 707 consultas generales, alcanzando un 98.9% de la meta anual programa de un millón 899 mil 623 consultas. En las consultas de especialidad otorgó 867 mil 81 consultas, lo que representó el 83% de la meta anual estimada de un millón 43 mil 638 consultas (Gobierno d. E., 2012, pág. 17).

**Gráficas 2 y 3**



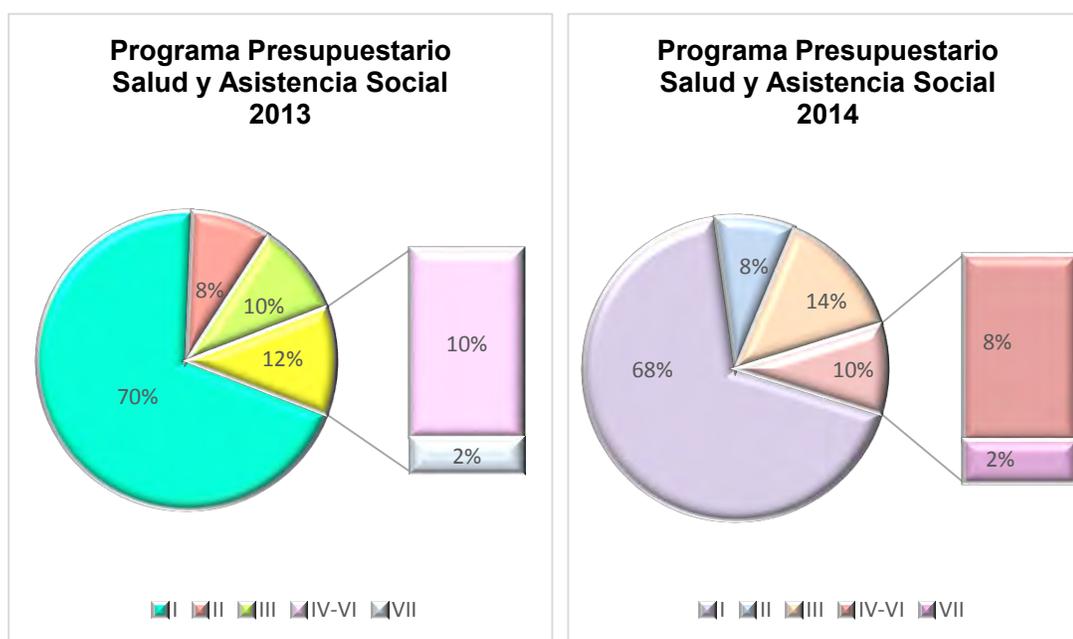
**Fuente:** Elaboración propia con base en Cuentas Públicas 2011 y 2012, *Pp Salud y Asistencia Social*.

Para los años 2013 y 2014, ocurre de la misma forma que el monto con mayor cantidad presupuestal sigue siendo el proyecto “Atención ambulatoria”.

Para el año 2013, el monto presupuestal ejercido se repartió de la siguiente manera: a) El 70% fue destinado al proyecto “Atención ambulatoria”, cuyo monto fue de 6,187,631.4 pesos; b) El 8% correspondió al proyecto “Equipamiento de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social”, con un monto de 760,368.2 pesos; c) El 10% fue destinado al proyecto “Construcción, ampliación y/o modernización de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social” con un presupuesto de 885,383.2 pesos; del

12% que se presenta gráficamente, el d) Es el otro 10% que corresponde al proyecto “Desarrollo de la enseñanza e investigación para la salud” con un presupuesto de 874,740.6 pesos; y finalmente el c) Corresponde al 2% el último proyecto denominado “Calidad en la atención médica” con un presupuesto de 162,702.2 pesos.

Gráficas 4 y 5



**Fuente:** Elaboración propia con base en Cuentas Públicas 2013 y 2014, *Pp Salud y Asistencia Social*.

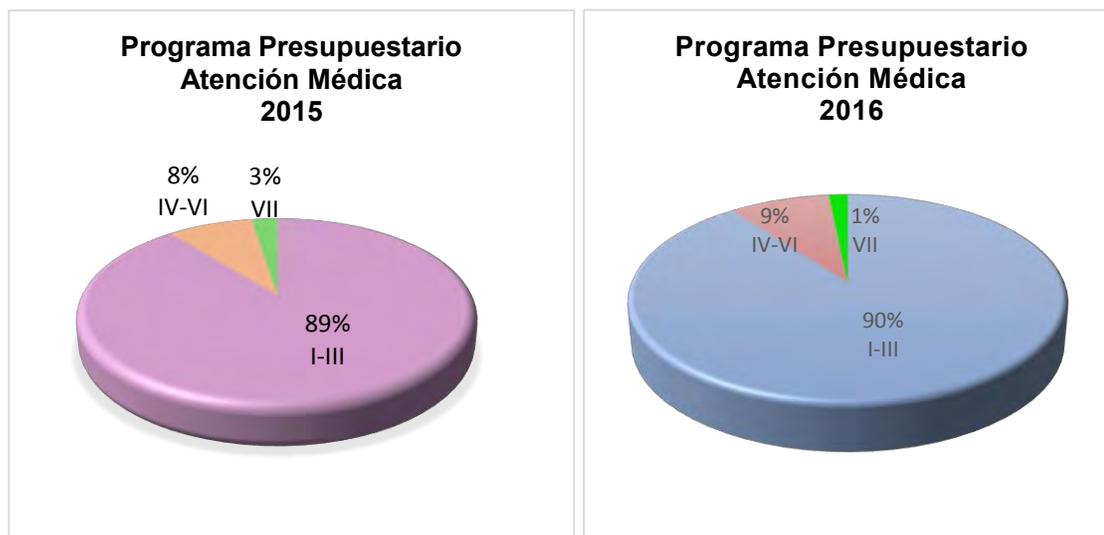
En 2014 se presentó una situación similar, sin embargo, para el primer proyecto el presupuesto ejercido disminuyó en un 2% con una diferencia de 854, 981.3 pesos. No obstante, el proyecto “Construcción, ampliación y/o modernización de la infraestructura para la salud, seguridad y asistencia social aumentó 4%, lo que significa que dicho proyecto tuvo un presupuesto ejercido de 1,446,949.1 pesos.

---

---

Las gráficas 6 y 7 se distinguen por representar únicamente tres proyectos, los cuales son para 2015: “Atención médica ambulatoria” (cuyo monto presupuestal ejercido es del 89% con respecto al total); “Desarrollo de la enseñanza e investigación para la salud” (monto por 8%); y “Calidad en la atención médica” (representa el 3%). Para 2016 únicamente cambia el segundo proyecto, los cuales son: “Atención médica ambulatoria (que representa el mayoritariamente el 90% del total presupuesto ejercido); “Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud” (con un monto presupuestal del 9%); y finalmente “Calidad en la atención médica” (representa únicamente el 1%).

**Gráficas 6 y 7**

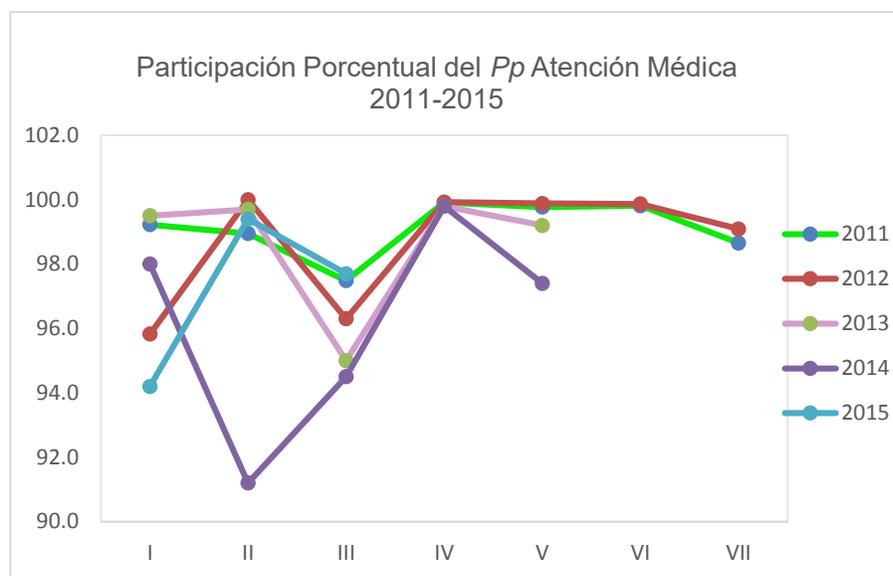


**Fuente:** Elaboración propia con base en Cuentas Públicas 2015 y 2016, *Pp Atención Médica*.

Finalmente, la gráfica 8 representa históricamente la Participación Porcentual del Pp “Atención Médica 2011-2015, la cual permite conocer en qué medida se ejerce el presupuesto autorizado con respecto al ejercido. De ésta forma, se puede observar que para el año 2014, el punto más bajó se encontró en el

segundo proyecto con el 91.2% de la participación porcentual, es decir, sólo faltó por ejercer el 8.8%. Mientras tanto el año que tuvo el punto más alto dentro de la gráfica fue del año 2012 en su segundo proyecto con el 100%.

**Gráfica 8**



**Fuente:** Elaboración propia con base en Cuenta Pública del Gobierno del Estado de México 2011-2015.

Cabe destacar que el año 2016 no se grafica ya que las participaciones porcentuales de sus tres proyectos son más altos que los demás, es decir, topan más del 100%.

#### **4.5. Análisis de resultados de las actividades del programa presupuestario**

Para verificar el cumplimiento de las metas y/o actividades del programa presupuestario “Atención Médica” se utilizaron los parámetros establecidos en el Manual del Anteproyecto que a continuación se muestra:

**Cuadro 22.**  
**PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR EL MANUAL DEL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016**

Semafización		
Intervalo	Zona	Desempeño
0-49.99%	Roja	Crítico
50-69.99%	Naranja	Pésimo
70-89.99%	Amarilla	Regular
90-110%	Verde	Muy Bueno
110.01-∞%	Morada	Planeación deficiente

**Fuente:** Elaborado por OSFEM, con información del Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016.

De acuerdo con la ponderación de resultados, se constató comparadamente entre los años 2015 y 2016 que de las 4 actividades pertenecientes al proyecto “Atención médica ambulatoria”, 2 se ubicaron en el rango de desempeño “muy bueno” y las 2 actividades restantes, la actividad número 3 en conjunto con la actividad número 4 (únicamente para el año 2016) se ubicaron en el rango de desempeño “crítico”; mientras tanto, la actividad número 4 del año 2015 se ubicó en el rango de desempeño de “planeación deficiente” por superar en un 20% a la meta anual de dicha actividad como se muestra a continuación:

**Cuadro 23.**  
**ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO ATENCIÓN**  
**MÉDICA AMBULATORIA 2015 Y 2016**

ACTIVIDAD		UNIDAD DE MEDIDA	PROGRAMADO	ALCANZADO	CUMPLIMIENTO (%)	
<b>PROYECTO: ATENCIÓN MÉDICA AMBULATORIA</b>						
<b>1</b>	2015	Otorgar consulta externa general	Consulta	1,969,740	1,863,595	<b>94.61</b>
	2016			1,973,486	1,832,719	92.87
<b>2</b>	2015	Otorgar consulta externa especializada	Consulta	929,448	868,423	<b>93.43</b>
	2016			947,445	873,979	92.25
<b>3</b>	2015	Construir, ampliar y/o modernizar unidades médicas	Unidad médica	6	2	33.33
	2016			10	4	<b>40</b>
<b>4</b>	2015	Equipar unidades médicas	Unidad médica	10	12	<b>120</b>
	2016			20	6	30

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del formato PbR-11a “Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora” y el Manual para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016.

Por otra parte, el proyecto “Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud”, en la ponderación de sus resultados, quedaron de la siguiente manera: se constató comparadamente entre los años 2015 y 2016 que de las 3 actividades todas se ubicaron en el rango de desempeño de “muy bueno”, es decir, la primera actividad no superó la meta quedando a 0.75% (2015) y 0.5% (2016); mientras tanto las actividades 2 y 3 superaron la meta en 2015 y 2016.

**Cuadro 24.**  
**ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO**  
**PROFESIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA PRESTACIÓN DE**  
**SERVICIOS, ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE SALUD 2015 Y 2016**

ACTIVIDAD		UNIDAD DE MEDIDA	PROGRAMADO	ALCANZADO	CUMPLIMIENTO (%)	
<b>PROYECTO: PROFESIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE SALUD</b>						
<b>1</b>	2015	Formar personal médico	Persona	268	266	<b>99.25</b>
	2016			280	273	97.50
<b>2</b>	2015	Capacitar al personal de salud	Persona	6,396	6,482	101.34
	2016			6,716	6,811	<b>101.41</b>
<b>3</b>	2015	Elaborar estudios de investigación en salud	Estudio	254	273	<b>107.48</b>
	2016			270	273	101.11

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del formato PbR-11a “Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora” y el Manual para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016.

Finalmente, el proyecto “Calidad en la atención médica”, en la ponderación de sus resultados quedó de la siguiente forma comparando los años 2015 y 2016: se constató que, de las 6 actividades de dicho proyecto, todas a excepción de la primera actividad en 2016 se ubicaron en el rango de desempeño de “muy bueno”; mientras tanto la primera actividad en 2016 no superó la meta, quedando en 83.91%, es decir, se ubicó en el rango de desempeño “regular”.

**Cuadro 25.**  
**ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO CALIDAD EN LA ATENCIÓN MÉDICA**

ACTIVIDAD		UNIDAD DE MEDIDA	PROGRAMADO	ALCANZADO	CUMPLIMIENTO (%)	
<b>PROYECTO: CALIDAD EN LA ATENCIÓN MÉDICA</b>						
<b>1</b>	2015	Realizar visitas de supervisión a las unidades médicas	Visita	1,089	1,007	<b>92.47</b>
	2016			1,094	918	<b>83.91</b>
<b>2</b>	2015	Evaluar condiciones operativas de las unidades médicas	Unidad médica	100	107	107
	2016			102	110	<b>107.84</b>
<b>3</b>	2015	Diseño y/o aplicación de procesos de reingeniería al sistema atención médica	Proceso	6	6	<b>100</b>
	2016			6	6	<b>100</b>
<b>4</b>	2015	Realizar proyectos de certificación ante el Consejo de Salubridad General	Proyecto	6	6	<b>100</b>
	2016			3	3	<b>100</b>
<b>5</b>	2015	Realizar y establecer convenios con Instituciones públicas y privadas	Convenio	27	27	<b>100</b>
	2016			27	27	<b>100</b>
<b>6</b>	2015	Medir con encuestas al programa "Percepción de los profesionales de la Salud" y el Índice de Satisfacción del Usuario de las unidades médico administrativas	Encuesta	9,840	9,840	<b>100</b>
	2016			9,840	9,840	<b>100</b>

---

---

que se encuentran bajo al S.G.C.	
----------------------------------	--

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del formato PbR-11a “Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora” y el Manual para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016.

Por tanto, como resultado del procedimiento de evaluación del programa presupuestario “Atención Médica”, se identificó que sí existió la vinculación de los objetivos y las actividades de los proyectos presupuestarios con el Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2011-2017 y el Programa Sectorial de Gobierno Solidario (PSGS) 2011-2017. De ésta manera, se llevó a cabo el análisis de la evaluación de dicho programa con base en datos obtenidos de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado de México 2011-2015.

## **Conclusiones**

Por tanto, se concluye que el análisis de las políticas públicas constituye la herramienta fundamental que todo servidor público debe tener en cuenta ante una gestión gubernamental, ya que sintetizan las acciones o decisiones de gobierno plasmados en proyectos o programas presupuestarios que hacen frente a los problemas públicos para satisfacer las necesidades de la población.

Por ello, para el GEM, el PbR y el SIED son dos herramientas fundamentales destinadas al mejoramiento de la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público, que a través de la MIR se atiende y mejora la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios, derivados del enfoque gerencial de la NGP.

En este sentido, para llevar a cabo la ejecución y la mejora de la gestión gubernamental en la administración pública y de acuerdo con la SHCP, en el año 2000 se implementaron jurídicamente nuevas instituciones y reformas con el fin de modernizar la administración pública y combatir los hechos de corrupción. Actualmente el SAEMM del GEM, es el encargado para para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas (graves, no graves, de particulares), actos y hechos de corrupción.

Hipótesis de la investigación:

La evaluación de las políticas públicas permite el mejoramiento de la gestión pública gubernamental, lo que a su vez garantiza su legitimidad, a través de un desempeño eficiente que atienda las necesidades de la población.

---

---

Para comprobar la hipótesis de la investigación, se llevó a cabo el análisis de la evaluación del programa presupuestario “Atención Médica”, cuya unidad ejecutora es el ISSEMyM, el cual arrojó como resultado que la evaluación del programa permite el mejoramiento de la gestión gubernamental, lo que a su vez garantiza su legitimidad, a través de un desempeño eficiente que atienda las necesidades de la población.

Dicho lo anterior, se llevó a cabo la ejecución del ciclo presupuestario para el análisis del programa y de ésta manera comprobar la hipótesis de la investigación con los siguientes pasos:

- Alineación y Seguimiento. Se analizó a detalle la etapa de planeación, es decir, la existencia de la alineación del programa presupuestario “Atención Médica” con el PDEM y PSGS.
- Análisis de diseño. Se realizó un estudio de investigación sobre el inicio de operación del ISSEMyM, los objetivos primordiales, las atribuciones y sus aportaciones. Esto ayudó a analizar objetivamente los aspectos organizacionales del ISSEMyM, es decir, la misión, la visión, los objetivos generales y de cada proyecto presupuestario del programa “Atención Médica” del periodo comprendido de 2011-2016. Actualmente el programa presupuestario opera bajo 3 proyectos que como se observaron en el cuarto capítulo constituyen en síntesis los siete proyectos presupuestarios, una vez que inició su operación el programa.
- Diseño de los objetivos del programa y de los proyectos presupuestarios. Se analizó el diseño de los objetivos a través de los elementos de sintaxis,

objetivo y cumplimiento. En sintaxis, se refirió al análisis de las siguientes preguntas: ¿Qué? (resultado esperado), Mediante/a través de y, ¿Cómo? (Acciones). El resultado fue que de los tres proyectos que actualmente opera el ISSEMyM, ninguno cumplió satisfactoriamente los dos elementos a evaluar (sintaxis y objetivo), es decir, los tres proyectos presupuestarios: “Atención médica ambulatoria”, “Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud” y, finalmente “Calidad en la atención médica” presentaron deficiencias en la elaboración de sus objetivos.

- Diseño de las actividades de los proyectos del programa presupuestario. En esta apartado, los tres proyectos del programa presupuestario “Atención médica” cumplieron con los criterios de especificidad, claridad, relevancia; en cambio, con la característica de logro o producto fue variable con respecto al Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora 2016 y de acuerdo con el Manual para la Formulación del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016.
- Análisis histórico del programa presupuestario. Se analiza el históricamente la distribución del presupuesto asignado a los proyectos del programa presupuestario durante el periodo comprendido 2011-2016.
- Análisis gráfico del programa presupuestario. Se analiza gráficamente la distribución del presupuesto a través de las Cuentas Públicas del GEM, relacionado con la unidad ejecutora del programa “Atención médica” durante el periodo comprendido 2011-2016.

- 
- 
- Análisis de resultados de las actividades del programa presupuestario. En este apartado, es de suma importancia, ya que se llevó a cabo el análisis de resultados a través de la tabla de semaforización que ejecuta el Manual del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del periodo fiscal 2016 como se mencionó anteriormente, arrojó como resultado del análisis entre la comparación de los años 2015 y 2016 para el proyecto presupuestario “Atención médica ambulatoria”, los siguientes parámetros de semaforización: de las 4 actividades pertenecientes a dicho proyecto 2 actividades se ubicaron en el rango de desempeño “muy bueno” y las 2 actividades restantes, se ubicaron en el rango de desempeño “crítico” y de desempeño de “planeación deficiente”.

Para el proyecto presupuestario “Profesionalización de los recursos humanos para la prestación de servicios, enseñanza e investigación en materia de salud”, la ponderación de sus resultados constató que de las 3 actividades todas se ubicaron en el rango de desempeño de “muy bueno”.

Para el proyecto presupuestario “Calidad en la atención médica” arrojó como resultado la siguiente ponderación: se constató que, de las 6 actividades de dicho proyecto, todas a excepción de una actividad, se ubicaron en el rango de desempeño de “muy bueno”; mientras tanto una actividad se ubicó en el rango de desempeño “regular”.

En síntesis, se comprobó favorablemente la hipótesis de investigación, ya que a través de la evaluación del programa presupuestario “Atención médica”, arrojó resultados con parámetros de desempeño diferentes, que permite el análisis, el

mejoramiento y el diseño de los programas presupuestarios sustentados en políticas públicas que beneficien y atiendan las necesidades de la población.

---

---

## Bibliografía

- Aguilar, V. L. (2012). *Política pública* (Primera [2010] ed.). Distrito Federal, México: Siglo XXI editores.
- ASF, A. S. (9 de Abril de 2018). *Acerca de la ASF*. Obtenido de Acerca de la ASF: <http://www.asf.gob.mx>
- Banxico, B. d. (2009). *Regímenes Cambiarios en México a partir de 1954*. Ciudad de México: Banco de México.
- Cárdenas, E. (1996). Alto crecimiento con debilidad estructural, 1963-1971. En E. Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*. Ciudad de México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica.
- CONEVAL. (29 de Diciembre de 2017). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: <http://www.coneval.org.mx>
- CONEVAL. (30 de Dicimbre de 2017). *Medición de la pobreza* . Obtenido de Pobreza en México: <http://coneval.org.mx>
- DOF, D. O. (24 de agosto de 2005). Secretaría de Desarrollo Social. *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*.
- DOF, D. O. (30 de marzo de 2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.
- DOF, D. O. (31 de diciembre de 2008). Ley General de Contabilidad Gubernamental. *Ley General de Contabilidad Gubernamental*.
- DOF, D. O. (04 de mayo de 2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- DOF, D. O. (29 de enero de 2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Artículo 134 de la CPEUM*.
- DOF, D. O. (09 de mayo de 2016). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- DOF, D. O. (18 de julio de 2016). Ley General de Responsabilidades Administrativas. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*.
- DOF, D. O. (18 de julio de 2016). Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*.

- DOF, D. O. (18 de julio de 2016). Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*.
- DOF, D. O. (18 de julio de 2016). Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.
- DOF, D. O. (13 de diciembre de 2017). Ley de Coordinación Fiscal. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF, D. O. (09 de marzo de 2018). Código Penal Federal. *Código Penal Federal*.
- DOF, D. O. (09 de marzo de 2018). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.
- Dwight, L. H. (1976). Ciencias praxiológicas. En D. L. Sills, & R. K. Merton, *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales* (Vol. 2). Madrid, España: Ediciones Aguilar.
- Finanzas, S. d. (2014). *Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora*. Toluca de Lerdo: Subsecretaría de Planeación y Presupuesto.
- Finanzas, S. d. (2016). *Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora*. Toluca, Estado de México: Subsecretaría de Planeación y Presupuesto.
- Gaceta, d. G. (20 de diciembre de 2017). Código Financiero del Estado de México y Municipios. *Código Financiero del Estado de México y Municipios*.
- Gaceta, G. d. (26 de febrero de 2013). Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios. *Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios*.
- Gaceta, G. d. (2015 de diciembre de 2015). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios*.
- Gaceta, G. d. (23 de febrero de 2017). De los tipos de evaluación. *Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios del Gobierno del Estado de México*.
- Gaceta, G. d. (05 de mayo de 2017). Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios. *Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios*.
- Gaceta, G. d. (30 de Mayo de 2017). Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México. *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México*.
- Gaceta, G. d. (2017). *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Gobierno del Estado de México.
- Gaceta, G. d. (10 de enero de 2018). Código Administrativo del Estado de México. *Código Administrativo del Estado de México*.
- 
-

- 
- 
- Gaceta, G. d. (16 de marzo de 2018). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*.
- Gobierno, d. E. (1992). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Gobierno del Estado de México .
- Gobierno, d. E. (2001). *Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios*. Toluca de Lerdo: Gobierno del Estado de México.
- Gobierno, d. E. (2004). *Ley de Fiscalización Superior del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Decreto número 60. Gobierno del Estado de México.
- Gobierno, d. E. (2006). *Reglamento Interno de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Decreto 231 Gobierno del Estado de México.
- Gobierno, d. E. (2011). *Cuenta Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares 2011*. Toluca de Lerdo: Gobierno del Estado de México.
- Gobierno, d. E. (2011). *Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Circular N° 24 Gobierno del Estado de México.
- Gobierno, d. E. (2012). *Cuenta Pública del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Gobierno del Estado de México.
- Gobierno, d. E. (2017). *Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios*. Toluca de Lerdo: Gobierno del Estado de México .
- Gobierno, d. E. (2017). *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*. Estado de México: Leyes Vigentes publicadas por el Poder Ejecutivo del Estado de México.
- Gobierno, G. d. (1 de Marzo de 2010). Metodología para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED). *Lineamientos y reglas para la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR)*.
- Gobierno, G. d. (2016). *Manual para la Formulación del Anteproyecto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016*. Toluca de Lerdo, Estado de México: Gobierno del Estado de México.
- INAI. (16 de abril de 2018). *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. Obtenido de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: <http://inicio.ifai.org.mx/>
- ISSEMyM. (24 de Noviembre de 2017). *Welcom to ISSEMyM*. Obtenido de Historia del ISSEMyM: [http://www.issemym.gob.mx/tu\\_issemym/historia](http://www.issemym.gob.mx/tu_issemym/historia)
- 
-

- ISSEMyM. (16 de abril de 2018). *Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios*. Obtenido de Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios: <http://www.issemym.gob.mx/>
- Lahera, P. E. (2004). *Introducción a las políticas públicas* (Primera [2002] ed.). Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- McGregor, E. J. (1989). Orígenes y tendencias del análisis de las políticas públicas. El significado moderno del análisis de políticas públicas. *Política y Sociedad. Escuela de Asuntos públicos y ambientales. Universidad de Indiana, Bloomington, (EUA)*.
- Mendoza y Cols., P. J. (2005). *Políticas públicas: cambio social e institucional*. Ciudad de México: UAM-Iztapalapa.
- Meny, Y. &.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- OCDE. (2006). Capítulo 15. Gobierno público: incrementando la eficiencia y reduciendo la corrupción. *Políticas públicas para un mejor desempeño económico. Experiencias del mundo para el desarrollo, México 10 años en la OCDE*.
- OCDE. (2016). Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México. *Resumen ejecutivo, y diagnóstico y recomendaciones*.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: Flasco, México.
- Roth, D. A.-N. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (Primera [2002] ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Salcedo, A. R. (2009). *Lecturas para auditores: elaboración de las políticas públicas* (Primera ed.). Distrito Federal, México: Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Especial de Desempeño.
- Secretaría de Finanzas, I. (2014). *Programa Anual: Descripción del Proyecto por Unidad Ejecutora*. Toluca, Estado de México: Subsecretaría de Planeación y Presupuesto .
- Secretaría de Finanzas, I. (2015). *Programa Anual: Descripción del proyecto por Unidad Ejecutora*. Toluca, Estado de México: Subsecretaría de Planeación y Presupuesto.
- SGG, S. G. (11 de mayo de 2018). *Programa Anual de Evaluación* . Obtenido de Programa Anual de Evaluación: <http://sgg.edomex.gob.mx/pae>
- SHCP, S. d. (1997). *Reforma al Sistema Presupuestario, Unidad de Política Presupuestal*. Obtenido de Reforma al Sistema Presupuestario, Unidad de Política Presupuestal: [www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/reforma\\_sistema\\_presupuestario/index.html](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/reforma_sistema_presupuestario/index.html)

- 
- 
- SHCP, S. d. (2010). *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*. Ciudad de México: CONEVAL.
- SHCP, S. d. (11 de Noviembre de 2015). *Introducción a la Gestión para Resultados (GpR), Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)*. Obtenido de Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), Dirección de Capacitación a Dependencias y Entidades Federativas: <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx>
- Silva, H. J. (7 de agosto de 2013). *1982 La decisión del Presidente*. Obtenido de 1982 La decisión del Presidente: <https://www.youtube.com/>
- SNA. (16 de abril de 2018). *Sistema Nacional Anticorrupción*. Obtenido de Sistema Nacional Anticorrupción: <http://sna.org.mx/>
- SNIEG. (11 de mayo de 2018). *Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. Obtenido de Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica: <http://www.snieg.mx>
- Tamayo, S. M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública* (Primera ed.). Madrid, España: Alianza Universidad.
- Tello, C. (2014). El error de diciembre. En C. Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006* (pág. 776). Ciudad de México: UNAM, Facultad de Economía.
- Villanueva y Cols., L. D. (2016). *Evaluación y Auditoría de Desempeño en México*. Estado de Puebla: Editorial y Benemérita Universidad Autónoma del Estado de Puebla.