



Presupuesto basado en Resultados

Políticas Públicas para no dejar a nadie atrás

DIPLOMADO

MÓDULO I

Contenido

Introducción.....	4
Lección 1. Marco teórico para la intervención del Estado en la economía	7
Introducción	7
Tema 1. Enfoques sobre el papel del Estado en la economía.....	8
Tema 2. Bienes públicos.....	16
Tema 3. Marco constitucional para la actuación del Estado mexicano.....	20
Tema 4. Política macroeconómica.....	24
Tema 5. Políticas pro y anticíclicas	31
Lección 2. Conceptos fundamentales de finanzas públicas.....	33
Introducción	34
Tema 1. Ingresos Públicos	35
Tema 2. Integración de los ingresos y del gasto: Paquete económico en México	40
Tema 3. Gasto Público	45
Lección 3. El proceso de planeación	56
Introducción	56
Tema 1. La planeación	57
Tema 2. Etapas del proceso de planeación	60
Lección 4. Sistema Nacional de Planeación Democrática	74
Introducción	74
Tema 1. La planeación nacional en México	75
Tema 2. Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo	79
Tema 3. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.....	83
Lección 5. Planeación a largo plazo con un enfoque holístico.....	93
Introducción	93
Tema 1. Esfuerzos previos y la importancia de no olvidar las lecciones aprendidas .	94
Tema 2. Objetivos del Milenio, reflejo de un valioso aprendizaje: los problemas siempre están interrelacionados y se requiere de cooperación para solucionarlos.....	96
Tema 3. La Agenda 2030 y los ODS como resultado de los aprendizajes obtenidos	99
Tema 4. La Agenda 2030 y los ODS como oportunidad para que México cumpla su pendiente de erradicar la pobreza y el hambre	103

Tema 5. El Presupuesto basado en Resultados como herramienta indispensable para impulsar el bienestar en México.....	106
Referencias	110

MÓDULO I. FINANZAS PÚBLICAS Y PLANEACIÓN NACIONAL

Introducción

Después de muchos años de evolución de la teoría económica con base en la observación de los distintos modelos económicos implementados en el mundo a lo largo del tiempo, queda claro que la intervención del Estado en la economía no solo es necesaria sino deseable. Actualmente, no existe un solo Estado en donde el mercado regule por completo la provisión de los bienes y servicios requeridos por la sociedad. Lo que sí existe es distinto nivel de intervención dependiendo del modelo adoptado por el Estado.

En el caso de México, fue en las últimas décadas del siglo XX, concretamente a partir de 1980 que se adoptó un enfoque económico neoliberal, lo que significó que el Estado limitaría su participación e intervención en la regulación de los mercados y en poca medida se enfocaba en la atención de las necesidades de la ciudadanía. En este contexto, el papel de las instituciones públicas como rectoras e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar, se vio significativamente disminuido, bajo la premisa de que el buen funcionamiento de los mercados basta para corregir distorsiones, desequilibrios, injusticias, etc. Sin embargo, el tiempo se ha encargado de demostrar que dicha premisa no necesariamente se sostiene.

El equilibrio de la intervención del Estado es fundamental para poder aspirar a una economía que sea productiva pero que se encuentre bajo un marco normativo y regulatorio adecuado, donde el Estado vigile y sea impulsor del desarrollo, la justicia y el bienestar, ya que no siempre podemos confiar en que los mercados puedan ser siempre capaces de resolver y corregir las distorsiones, desequilibrios, etc. Es importante que el Estado cuente con la fortaleza suficiente para que lo concibamos como órgano garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho. De igual forma, el Estado debe ser generador e impulsor de políticas públicas coherentes, y articulador de los propósitos nacionales. Para ello es indispensable que se conozcan las herramientas con las cuales dispone el Estado para intervenir en la economía y cómo éstas se pueden aplicar a las aspiraciones de nación del Gobierno de México.

En la primera Lección del Diplomado PbR 2020 se hace una breve revisión de los distintos postulados sobre la intervención del Estado en la economía para poder entender por qué ésta es necesaria y poder determinar la forma como se debe llevar a cabo esta intervención. Estas formas son estudiadas con mayor detalle en la Lección 2 de este primer Módulo. Adicionalmente, también se hace una breve revisión del marco constitucional que le da sustento a la intervención del Estado mexicano considerando que este es el instrumento normativo de mayor jerarquía y del cual se desprende el entramado normativo que organiza el funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Asimismo, se indaga en los distintos instrumentos de intervención del Estado en la economía entre los cuales destacan la política fiscal y la política monetaria. También se identifica la forma como se determinan los ingresos de la nación y la forma como estos ingresos se distribuyen en pos del bienestar de la población. Finalmente y a manera de complemento del Tema 2, se hace una revisión de la forma como se clasifica el gasto público de acuerdo con tres criterios, dando como resultado la clasificación administrativa; funcional y programática; y la económica.

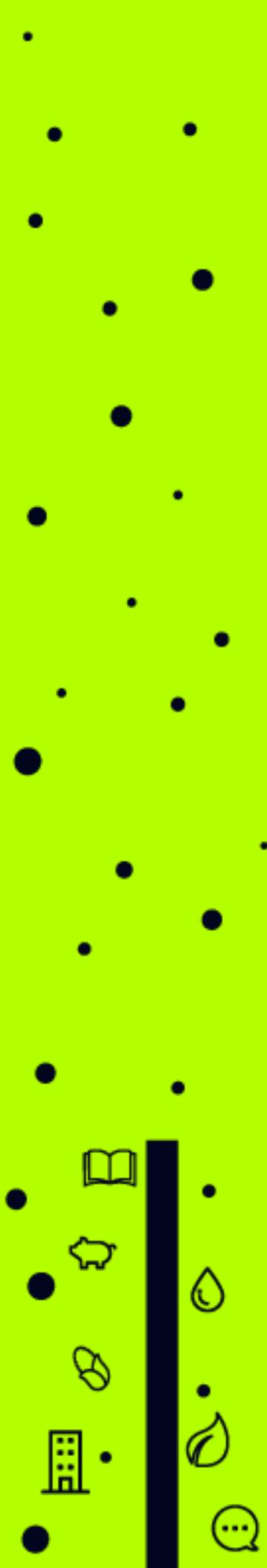
Un factor fundamental para el correcto ejercicio del gasto público, que a su vez conlleva a una intervención eficiente y eficaz del Estado en la Economía, es la planeación. La planeación es un ejercicio que se debe realizar al inicio de toda intervención pública ya sea a través de una Política o un Programa presupuestario; pero debe continuar a lo largo de su implementación en el camino a resolver un problema o atender una necesidad concreta de la sociedad. En este sentido, en las Lecciones 3, 4 y 5 se abordan diferentes aspectos a considerar en el marco de la planeación.

En este sentido, en primera instancia, en la Lección 3 se revisará el proceso de planeación desde un enfoque teórico conceptual, lo cual permitirá contar con las herramientas para entender por qué la planeación estratégica se lleva a cabo contando con distintos niveles, todos vinculados con el fin de conseguir los objetivos superiores de las organizaciones gubernamentales.

En la Lección 4 se aterrizan los conocimientos adquiridos concretamente al Sistema Nacional de Planeación Democrática en México y se aborda con detenimiento la forma como se implementa el Sistema a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Al ser el PND el instrumento de planeación superior en nuestro país, es necesario que existan herramientas que especifiquen la forma como los grandes objetivos plasmados en el Plan se van a implementar. Estas herramientas son precisamente los programas derivados del PND. Finalmente se hará una revisión del actual PND y las aspiraciones de nación que éste persigue.

Finalmente, el Módulo cierra con la Lección 5 en la que la planeación nacional se lleva a largo plazo, es decir, se busca que el actual proyecto de nación no solo se quede en este sexenio sino que trascienda a futuras generaciones. Internacionalmente una de las principales herramientas para que los esfuerzos trasciendan los períodos presidenciales son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ya que por medio de estos se busca que la planeación nacional se haga con un enfoque holístico con miras a 2030.

En los Temas 1 y 2 se revisan las principales lecciones adquiridas de los esfuerzos previos a los ODS, haciendo mayor énfasis en los Objetivos del Milenio que es el antecedente inmediato de éstos. En los Temas 3 y 4 se revisa en qué consisten los ODS y cómo el incorporar estos objetivos en la Planeación nacional puede resultar en una oportunidad para que México cumpla con sus compromisos con la población históricamente excluida de los beneficios de la intervención del Estado. Finalmente en el Tema 5 se cierra presentando el Presupuesto basado en Resultados (PbR); y es justo a partir de este tema que vinculamos el Módulo I con el II, ya que en este último se estudiará el PbR como herramienta para generar el bienestar que le debemos a todos los integrantes de esta sociedad.



Lección 1

Marco teórico para la intervención del
Estado en la economía

Lección 1. Marco teórico para la intervención del Estado en la economía

Introducción

Desde los orígenes del Estado moderno existe una importante discusión para determinar qué tanto éste debe intervenir en el mercado, y de hacerlo, en qué medida y con qué herramientas debe hacerlo. El equilibrio de la intervención estatal es fundamental para poder aspirar a una economía que sea productiva pero que se encuentre bajo un marco normativo y regulatorio donde el Estado vigile y sea impulsor del desarrollo, la justicia y el bienestar, ya que no siempre podemos confiar en que los mercados puedan ser capaces de resolver y corregir las distorsiones, desequilibrios, etc. Es importante que el Estado cuente con la fortaleza suficiente para que lo concibamos como órgano garante de derechos humanos, la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho.

Para comprender el papel del Estado en la economía, en el Tema 1 se estudian los diferentes enfoques que existen y se enfatiza en sus ventajas y desventajas. Al respecto cabe destacar que la no intervención y la total intervención son extremos a los cuales en la realidad nunca se llega. Los Estados que funcionan actualmente o que han funcionado históricamente fluctúan en una escala de grises entre estos dos extremos.

En el Tema 2 se estudian de forma general los bienes públicos como aquellos que no son generados por el mercado de forma eficiente de tal forma que es indispensable la intervención del Estado. Vale mencionar que muchos de estos bienes públicos implican o involucran el respeto a los derechos humanos de la ciudadanía, por lo cual es indispensable que su provisión se haga de forma eficiente.

En el tercer Tema de esta Lección se aborda el marco constitucional para la actuación del Estado mexicano, no solo en la economía sino de forma general. Esta revisión se hace considerando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el instrumento normativo de mayor jerarquía y del cual se desprende el entramado normativo que organiza el funcionamiento de la Administración Pública Federal y bajo el cual también se norman temas de relevancia en materia presupuestaria y de planeación nacional.

En el cuarto Tema se hace una revisión teórica de la política macroeconómica entendiéndola como el grupo de herramientas por medio de las cuales se interviene en la producción, el empleo, el consumo y la inversión, es decir, las herramientas por medio de las cuales se establece la política económica de un país.

Finalmente, y fuertemente vinculado con el Tema 4, el quinto y último tema de esta Lección abordan dos tipos de políticas macroeconómicas conocidas como pro-cíclicas y anti-cíclicas por medio de las cuales se puede estimular o contraer la economía dependiendo del enfoque que siga cada gobierno.

Tema 1. Enfoques sobre el papel del Estado en la economía

El Estado entendido desde un punto de vista contemporáneo, es la forma como una sociedad asentada en un territorio definido se organiza y que a través de un gobierno y un orden jurídico ejerce su soberanía. Desde sus orígenes, siempre ha existido una relación entre el Estado y la economía. De manera simplificada se entenderá a la economía como “la ciencia que estudia la forma en que las sociedades, con sus recursos escasos y limitados, deciden qué se produce, cómo y para quién” (Astudillo 2012:14).

Históricamente, la relación entre Estado y economía fluctúa entre la intervención y la no intervención. En el primer enfoque, conocido como **Keynesiano** en honor a John Maynard Keynes, el Estado toma decisiones coyunturales para definir qué se produce, cómo y para quién, es decir, interviene directamente en el mercado. Por otro lado, se encuentra el **enfoque clásico**, que son un conjunto de “generalizaciones macroeconómicas aceptadas por diversos economistas antes de 1930, que llegaban a la conclusión que la economía capitalista era autorregulable y en consecuencia que emplearía plenamente sus recursos” (Astudillo 2012:14). En otras palabras el enfoque clásico considera que el mercado tiene la capacidad de regularse a sí mismo sin necesidad de que el Estado intervenga. En la Figura 1.1 se resumen las teorías previamente presentadas.

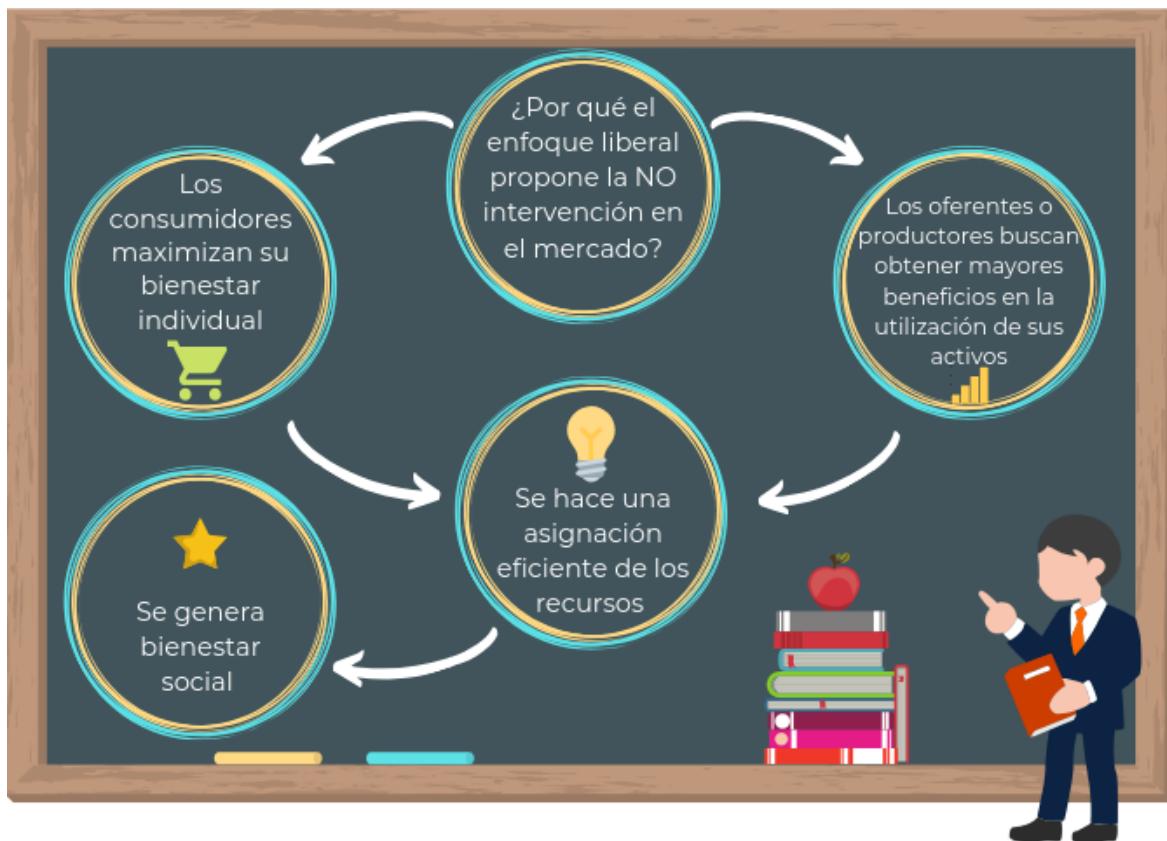
Figura 1.1. Enfoques teóricos de la relación entre Estado y economía



Fuente: Elaboración propia con base en Samuelson y Nordhaus (2005).

Para las escuelas de pensamiento de enfoque liberal propuesto por Adam Smith y David Ricardo, los agentes económicos, al buscar su máximo bienestar individual como consumidores o los mayores beneficios en la utilización de sus activos como oferentes, no sólo están llevando a cabo la asignación más eficiente de los recursos sino también generan bienestar social (Figura 1.2). Así, toda intervención externa al libre mercado, como los impuestos o la fijación oficial de precios, puede llegar a distorsionar la eficiencia económica, la cual sólo se logra a través de la libre competencia, es decir, por medio de una economía plenamente orientada por el mercado. Desde esta perspectiva, las desigualdades sociales no son un tema de la economía y su atención por parte del Estado no debe realizarse atentando contra el libre mercado.

Figura 1.2 Enfoque liberal



Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de los enfoques liberales que postulan un Estado mínimo y la reducción al máximo de su intervención en la economía, existe otro enfoque que plantea, desde la experiencia histórica, que el Estado interviene directamente en los procesos de producción, distribución, circulación y consumo a través de empresas de su propiedad –muchas de ellas monopolios-, así como a través de controles rigurosos en los procesos de distribución y circulación de bienes y servicios, es decir, una completa estatización de la economía.

En un punto intermedio entre estas dos posturas se encuentra el enfoque de la **Economía del Bienestar** planteada por Arthur Pigou en el cual se reconoce que ante la incapacidad de la economía orientada solo por el mercado, de mantener el pleno empleo y de

atender necesidades sociales, se requieren programas gubernamentales que atiendan temas como la seguridad social, la vivienda y los seguros contra el desempleo. Esta visión del Estado se complementa con la reivindicación de las políticas monetarias para evitar el crecimiento de los precios (inflación) y la inestabilidad del tipo de cambio, junto con las políticas impositivas y de gasto para mantener un nivel de demanda global que promueva las inversiones y el empleo en tiempos de recesión de la economía.

Pigou y la Escuela del Bienestar destacaron que “los mercados presentaban fallos o disfuncionalidades contrariamente a lo que suponen las argumentaciones naturalistas del liberalismo económico” (Jeannot, 2000: 5). Por esta razón, proponen que la intervención del Estado sólo debe concentrarse en **corregir las fallas de mercado** y fortalecer los arreglos institucionales que afectan el funcionamiento del mismo. Las **fallas de mercado** representan **imperfecciones** de un sistema de precios que impiden la asignación eficiente de los recursos.

En este sentido, un aspecto fundamental de la intervención del Estado en la economía lo constituye el conjunto de incentivos (o desincentivos) que puede crear a través de la legislación para normar y regular las actividades de los particulares, en especial de las empresas privadas. La regulación puede servir para corregir fallas de mercado, evitar la constitución de empresas dominantes en un mercado, prohibir y sancionar prácticas económicas que constituyen conductas delictivas. Ejemplo de estas fallas es el posible acaparamiento o concentración en la provisión de cierto bien o servicio, lo que en consecuencia termina en un aumento considerable de sus precios, contrario a lo que pasaría si hubiese una mayor cantidad de proveedores. A esta falla, se le denomina como ausencia de competencia y se materializa a través de la conformación de **monopolios**, concepto que también tiene sus respectivas variantes como los duopolios u oligopolios.

Asimismo, es posible que al momento de adquirir un bien o servicio, no se entregue la información completa en relación con sus características, generando condiciones de desigualdad y promoviendo la captura de rentas, es decir, originando ganancias superiores a las que se obtendrían si existiera una competencia perfecta. A esta falla de mercado se le conoce como **asimetrías de información**.

También pueden presentarse las denominadas **externalidades negativas**, mismas que se originan cuando la sociedad debe pagar los costos que se generan de actividades llevadas a cabo por particulares, por ejemplo, los costos ambientales que genera la industria al liberar desechos tóxicos en ríos. Estos son algunos ejemplos de las fallas del mercado y que justifican el involucramiento del Estado, a fin de proporcionar mayor certidumbre a los agentes económicos en relación con los intercambios de bienes y servicios. La Figura 1.3 muestra, a manera de resumen, los tipos de fallas de mercado.

Figura 1.3 Fallas de mercado



| Fuente: Elaboración propia con base en Stiglitz (2000).

Cuando el Estado interviene en la economía se generan una serie de reglas formales o informales que estructuran la interacción social, los incentivos y las restricciones que dan forma a la interacción humana. A estas reglas se les conoce como instituciones (North, 1990 citado por Prats, 2007). Los **arreglos institucionales** a su vez son instrumentos de intervención del Estado en la economía los cuales buscan el adecuado funcionamiento de los mercados. Entre ellos destacan los derechos de propiedad, la gobernanza, la seguridad, la transparencia y la rendición de cuentas. En la Figura 1.4 se resume en qué consiste cada uno de estos arreglos institucionales.

Figura 1.4 Arreglos institucionales



Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar (2007).

Podría pensarse que el hecho de que el Estado participe en la economía es razón suficiente para generar un ambiente de estabilidad. Sin embargo, esto no siempre sucede así, debido a que, en ocasiones, dicha participación puede generar consecuencias negativas. La Escuela de la Elección Pública, con posterioridad a Pigou y Keynes, enriqueció la teoría de las disfuncionalidades económicas al analizar los fallos de gobierno, reivindicando así al liberalismo tradicional (Jeannot, 2000: 5). Estas Fallas del Estado o Fallos de Gobierno se representan en la Figura 1.5.

Más allá de los enfoques teóricos, la existencia de un Estado que se encuentre en alguno de estos dos extremos es prácticamente imposible. Lo que en la realidad sucede es que los Estados optan por intervenir más o menos de acuerdo con la corriente de pensamiento económico que adopten. Estas pueden ir desde la participación estatal directa en la producción de bienes y servicios hasta la intervención indirecta a través de esquemas de regulación. En otras palabras, todos los Estados intervienen en cierto grado, pero también permiten que más o menos ámbitos del mercado se autorregulen.

Figura 1.5 Fallas del Estado o del Gobierno

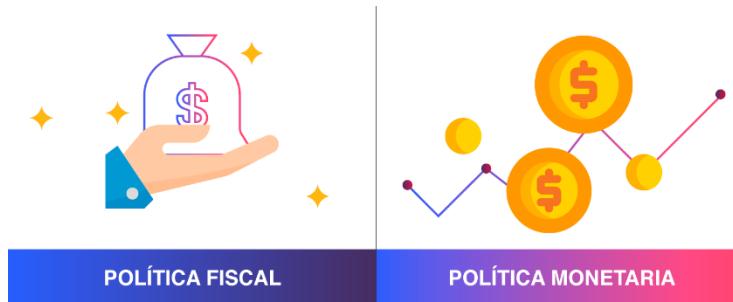


Fuente: Elaboración propia con base en Stiglitz (2000: 17-18).

Sin importar el nivel de intervención que cada Estado tiene, todos inciden en el comportamiento macroeconómico por medio de dos instrumentos conocidos como la política fiscal y la política monetaria (Figura 1.6). Mientras que la política fiscal regula el ingreso y gasto del Estado, la política monetaria regula la disponibilidad y el costo del dinero en la economía. Ambas políticas son indispensables para garantizar crecimiento económico y desarrollo social, ya que gracias a ellas se establece la organización y prioridades de las finanzas públicas.

Concretamente en temas de desarrollo social, la intervención del Estado es indispensable ya que el mercado **no garantiza condiciones de equidad** en la distribución de la riqueza ni en el reparto de los beneficios económicos que erradiquen la pobreza. Por esta razón, las políticas gubernamentales de intervención son fundamentales para evitar el hambre y combatir la pobreza sin dejar a un lado el crecimiento económico a través del incremento de la productividad de los factores de producción y de la regulación de la competitividad.

Figura 1.6 Instrumentos de intervención



Fuente: Elaboración propia con base en Banxico educa (2019).

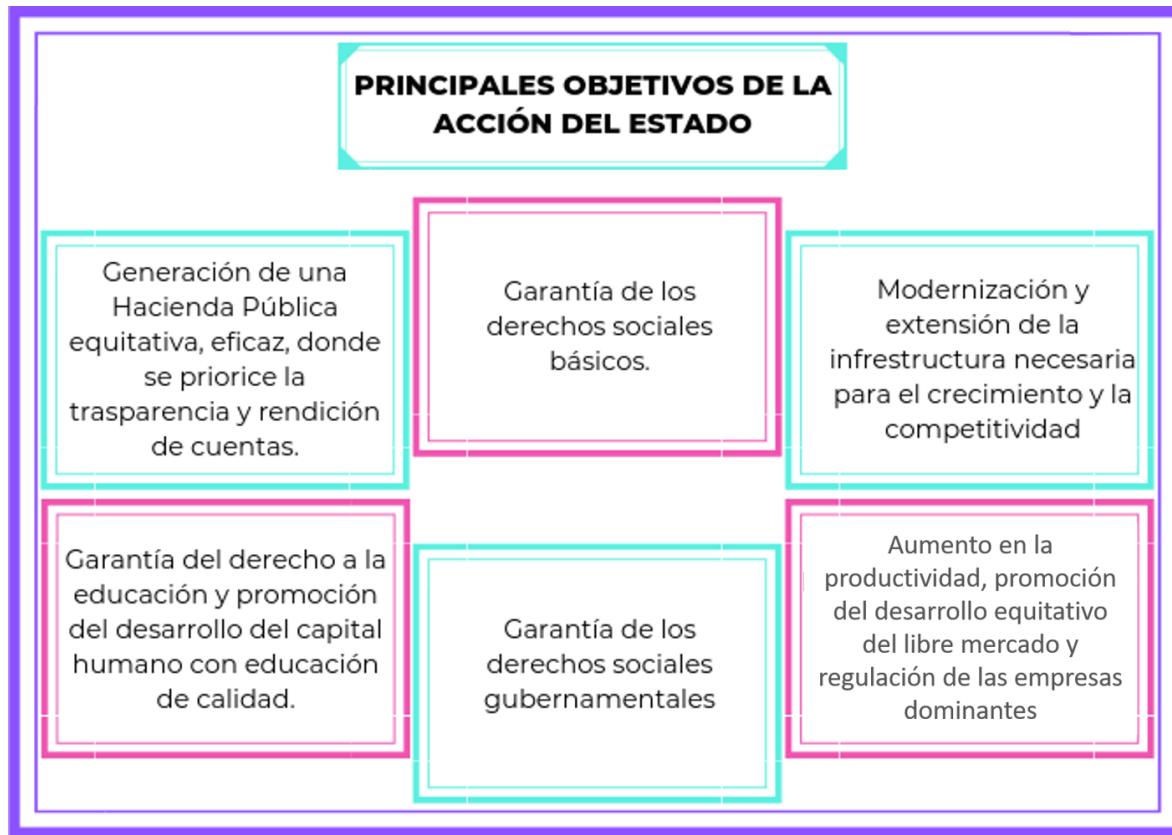
A la luz de la crisis global de 2008, se replanteó el papel del Estado y del diseño de las políticas económicas ya que la falta de una adecuada regulación de los mercados generó escenarios con estructuras monopólicas y burbujas especulativas que llevaron a una crisis financiera que terminó minando el crecimiento y la estabilidad de las economías. En los propios términos del mercado, el resultado fue la ineficiencia y el desempleo de los recursos productivos, en especial del trabajo.

La intervención pública, a través de políticas macroeconómicas, sectoriales, fiscales y monetarias, así como la regulación de los mercados se consideraron como instrumentos necesarios para promover la eficiencia y la equidad frente a las fallas de mercado, pero terminaron sumiendo en la pobreza a más población al verse redoblados estos esfuerzos neoliberales. Desde esta perspectiva, las políticas económicas deben propiciar las condiciones para el desarrollo económico, mediante la promoción de las inversiones y el impulso a la productividad, pero también para orientar la inversión pública y privada con una visión de desarrollo nacional, crecimiento equilibrado entre las regiones y socialmente **equitativo e incluyente**.

Una visión integrada del desarrollo económico y social requiere del adecuado **balance** entre el funcionamiento del mercado y la intervención del Estado para impedir que se concentre la riqueza en unas cuantas manos mientras que se oprimen a sectores poblacionales y minorías. A su vez, el Estado debe intervenir para promover y atender los derechos sociales universales y la equidad. De este modo, la participación del Estado en la economía se justifica por su responsabilidad de intervenir en la orientación del desarrollo.

El Estado tiene una función sustantiva en la promoción del crecimiento económico y del desarrollo social. Adicionalmente, cabe destacar que su intervención debe ser **eficaz**, es decir, que la acción gubernamental no se debe limitar a contener fallas de mercado o situaciones de inequidad, sino que se debe garantizar que las políticas públicas cumplan realmente los objetivos para las que son diseñadas y que la población reciba realmente en forma equitativa los beneficios de la acción del Estado. Así, hoy en día se reformula la visión del papel del Estado, con acento especial en la relevancia de su eficacia en hacer valer los derechos sociales, promover el desarrollo del país y buscar el bienestar para toda la población. En este tenor, los principales objetivos de la acción del Estado se resumen en la Figura 1.7.

Figura 1.7 Principales objetivos de la acción del Estado



Fuente: Elaboración propia.

A manera de conclusión, el debate sobre la intervención se resume en la necesidad de definir hasta dónde debe llegar la intervención del Estado en la economía de un país. Si bien en el modelo neoliberal se inclinaba más a la no intervención o a la intervención por medio de medidas regulatorias, el Gobierno de México busca que las instituciones públicas consoliden su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar con el fin de corregir distorsiones, desequilibrios, injusticias y que sumen a eliminar las brechas de desigualdad histórica entre poblaciones y territorios, especialmente contribuyendo al desarrollo y bienestar de la población más vulnerable.

Tema 2. Bienes públicos

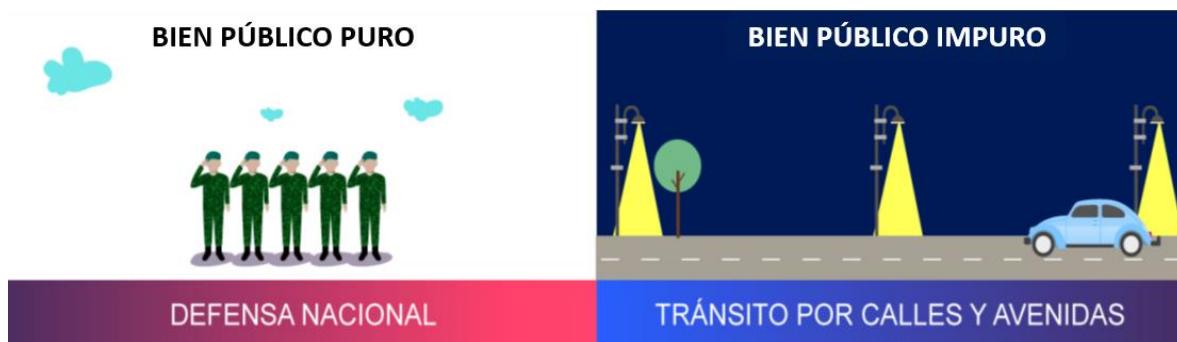
Una intervención característica del estado contemporáneo es la provisión de bienes públicos y servicios a la sociedad para atender sus necesidades y demandas. Este tipo de bienes se distinguen de los privados, los cuales son objeto de transacción económica (compra-venta), y su función en el mercado es satisfacer necesidades y gustos de los consumidores. Adicionalmente, desde la perspectiva de los productores de dichos bienes y servicios, éstos deben generar un ingreso o renta por su usufructo o enajenación. Cabe aclarar que el usufructo es el derecho a disfrutar bienes ajenos, en este caso los públicos, con la obligación de conservarlos; y la enajenación es la venta, donación o cesión del derecho o el dominio que se tiene sobre un bien o una propiedad.

Los bienes públicos se caracterizan por ser accesibles para cualquier persona sin restricción por lo que es el Estado el encargado de proveerlos. Los bienes públicos tienen tres características fundamentales: son consumidos de forma colectiva, no se puede excluir a un individuo o sector de la población para su consumo y no existe rivalidad en su consumo, es decir, puede consumirse por un número ilimitado de personas sin que se afecte el acceso.

Los bienes públicos que cumplen con estas tres características son conocidos como “bienes públicos puros”. El mejor ejemplo de este tipo de bienes públicos es la defensa nacional. Se entiende por defensa nacional al de actividades políticas y militares encaminadas a evitar una invasión o ataques militares de Estados extranjeros. Al respecto todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional consumen de forma colectiva el servicio de defensa nacional. En segundo lugar, ninguna persona puede ser excluida de este servicio mientras se encuentre dentro del territorio nacional. De esta forma, la defensa nacional se presta a todos los mexicanos, sean contribuyentes o no, a los extranjeros, a los refugiados y a toda persona que radica en la República. Finalmente, no importa el número de personas, el acceso al servicio de defensa nacional es el mismo por lo que no existe rivalidad en su consumo. Considerando que se cumplen todas estas características, la defensa nacional es un bien público puro.

Por su parte, los “bienes públicos impuros” cumplen las dos primeras condiciones pero no la tercera, es decir, existe cierta rivalidad, ya que el consumo de un nuevo individuo disminuye la disponibilidad para el resto. Un ejemplo de un bien público impuro son las calles y avenidas. En este caso las vialidades son consumidas de forma colectiva por las personas que transitan por ellas, por lo que cumple la primera condición. Adicionalmente, no se impide que ninguna persona transite por las vialidades, por lo que cumple con el principio de no exclusión. Pero si muchas personas convergen en el mismo lugar a la misma hora deseando transitar por determinadas calles y avenidas, éstas se podrán saturar, generando así una limitación en el acceso al servicio. Por esta razón, las calles y avenidas no cumplen con el principio de “no rivalidad”, constituyendo así un bien público impuro. En la Imagen 1.1 se ilustran los ejemplos antes mencionados de bienes públicos puros e impuros.

Imagen 1.1 Bienes públicos puros e impuros



Fuente: Elaboración propia con base en Stiglitz (2000).

De acuerdo con Stiglitz (2000: 151), se pueden identificar dos tipos de fallas asociadas a los bienes públicos: el subconsumo y el suministro insuficiente. El primero se refiere a la ineficiencia económica ocasionada por el cobro de un bien no rival y que no genera aumento considerable de costos al hacerlo llegar a más personas. Ejemplo de ello son las autopistas ya que el hecho de que un individuo la utilice no reduce la posibilidad de que otro también pueda acceder a ella. Por su parte, el suministro insuficiente se origina por la falta de incentivos para que los productores o vendedores generen un bien que no es rival, dado que no podrían cobrar por él o si lo hicieran, no sería redituable.

Es importante mencionar que muchos de los bienes y servicios necesarios para que las personas puedan llevar a cabo sus actividades diarias, poseen precisamente características como la no rivalidad y la no exclusión por lo que en la mayoría de los casos, el mercado carece de interés en producirlos. A esto se suma el llamado problema del "free-rider" o polizón, que se origina cuando usuarios potenciales de un bien o servicio esperan a que éstos sean provistos para poder consumirlos sin incurrir en algún tipo de pago (UNIDO, 2008: 7). Por ejemplo, cuando en un edificio los vecinos cooperan para contratar servicios de vigilancia, una o más viviendas pueden no pagar este servicio y aun así gozar de los beneficios de la presencia del personal de seguridad.

Con base en estos elementos, surge la necesidad de la intervención del Estado no sólo a través de la recaudación de impuestos, sino también en la producción directa de bienes y servicios como aquellos que se muestran en la Imagen 1.2.



| Fuente: Elaboración Propia.

Finalmente, la intervención del Estado también puede obedecer a la intención de corregir la inequidad en la distribución del ingreso que se generaría si la provisión de bienes y servicios se dejara en manos de particulares. Esto dado que la competencia no garantiza que el ingreso generado se distribuya equitativamente, por lo que es importante establecer acciones que contribuyan a aminorar la pobreza o reducir la desigualdad.

Una herramienta fundamental para la provisión de bienes públicos es la **empresa pública**. El fin primordial de la empresa pública es garantizar la oferta de un bien o servicio estratégico, básico o fundamental para el desarrollo y bienestar de la sociedad y no necesariamente para obtener un beneficio económico. En otros casos, el Estado debe invertir en la creación de empresas productoras de bienes básicos para atender a la toda la población, sin distinguir por ninguna condición.

Si bien estos bienes también podrían ser producidos por empresas privadas, el precio de dichos bienes los pone afuera del alcance de la población con menores ingresos haciendo que las brechas de desigualdad se intensifiquen. La atención a la pobreza es una de las prioridades de todo buen gobierno ya que una sociedad que se desentiende de sus miembros más débiles y desvalidos rompe el principio de empatía que es factor indispensable de cohesión, instaura la ley del más fuerte y acaba en un total envilecimiento.

Así, el bien público se puede ofrecer a la población de escasos recursos con precios subsidiados. En virtud de las limitaciones de recursos del sector público, también se pueden constituir empresas a través de alianzas público-privadas para satisfacer necesidades sociales y demandas de bienes y servicios públicos. Estas alianzas pueden comprender proyectos de producción de bienes o generación de servicios o simplemente para la administración de los mismos.

Otra razón para la creación de empresas públicas es la producción de bienes y servicios que por su naturaleza se definen como monopolios naturales. Un **monopolio natural** surge cuando «...las economías de escala hacen que los productores más grandes tengan costos totales medios inferiores» (Krugman, 2008, p.287), es decir, que a los pequeños productores les sea imposible competir por la misma naturaleza del bien o servicio.

Así pues, la demanda de los bienes públicos tiene su fundamento en los derechos que consagra el marco jurídico (los derechos humanos reconocidos y la igualdad en el acceso a los bienes públicos). No todos los bienes públicos deben ser gratuitos, su costo en el mercado depende de decisiones de política, como es el caso de los bienes subsidiados para favorecer a determinados grupos sociales o para proteger la economía de las familias.

Para corregir estas fallas de mercado, el Estado establece los compromisos gubernamentales para atender las necesidades de la población, a través del ejercicio de planeación nacional que se ve reflejado, para el caso de México, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), mismo que se estudiará más adelante en este mismo Módulo.

Tema 3. Marco constitucional para la actuación del Estado mexicano

La forma como el Estado mexicano interviene en la economía nacional está asentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la cual es el instrumento jurídico/normativo de **mayor jerarquía** en el cual se establecen las reglas de comportamiento y organización de nuestra nación, tal como se muestra en la Figura 1.8.

Figura 1.8 Formas que se definen en la CPEUM



| Fuente: Elaboración Propia.

Entonces, a partir de la CPEUM deriva el entramado normativo que regula con mayor detalle la planeación nacional y las políticas fiscal y monetaria. Antes de entrar en detalle en estos temas, vale la pena mencionar el tipo de Constitución que nuestra Carta Magna es y cuáles son sus principales funciones. La CPEUM es del tipo rígido, ya que a diferencia de las Constituciones flexibles que pueden ser modificadas por la vía legislativa ordinaria, la nuestra se elabora y reforma a través de actos normativos especiales señalados en el mismo texto fundamental. Por ende, es más difícil cambiar una Constitución rígida que una flexible. Por su parte, las principales funciones de nuestra Carta Magna se resumen en la Figura 1.9.

Figura 1.9 Funciones de la CPEUM



Fuente: Elaboración propia (2016).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la CPEUM, la estructura del Estado mexicano está caracterizada por su división en **tres poderes**: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Legislativo federal se integra por el Congreso de la Unión, que a su vez se divide en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Su tarea es la elaboración, modificación o eliminación de las leyes que rigen al país. Por su parte, el Poder Judicial federal se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito, quienes deben de garantizar y procurar la impartición de justicia y el respeto a las leyes. El Poder Ejecutivo, por su parte, es representado por el Presidente de México quien se encuentra a cargo de la Administración Pública Federal (APF).

La APF es un conjunto de organizaciones que se encargan de distribuir los recursos a lo largo de cada uno de los sectores como salud, bienestar, educación, vivienda o seguridad ya que es importante que se utilicen de manera eficiente para que se puedan cubrir cada una de las necesidades presentes en estos sectores. La APF se organiza conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Figura 1.10), publicada en 1976, y reformada por última ocasión el 9 de agosto de 2019.

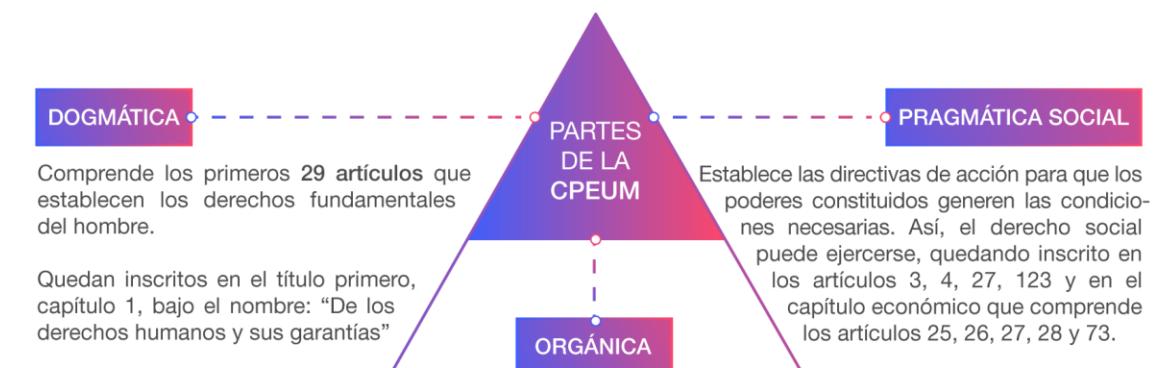
Figura 1.10 Integración de la Administración Pública en México



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para tener una mejor idea sobre cómo se distribuyen las obligaciones y responsabilidades del Estado, es útil conocer cómo se divide conceptualmente la Constitución, tal como se muestra en la Figura 1.11.

Figura 1.11 Partes de la CPEUM



Derecho orgánico:

Ley que establece los principios por los que deberá regirse la legislación de un país.

Regula:

La forma de gobierno · La división de poderes · La distribución de facultades entre los órganos federales y locales · La supremacía de la Constitución · Su inviolabilidad.

Quedan inscritos en:

- Título segundo, capítulo 1, bajo el nombre: "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno".
- Título tercero, capítulo 1: "De la División de Poderes".
- Título cuarto: "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado".
- Título noveno: "De la Inviolabilidad de la Constitución".

Fuente: Elaboración propia con base en Ríos (2009).

En la parte programática o capítulo económico de la CPEUM, que entre otros comprende los artículos 25, 26, 27, 28 y 73, quedan sustentadas las facultades del Estado para **planear el desarrollo y ejercer los recursos públicos**. Los artículos citados configuran las relaciones entre el Estado y la sociedad para alcanzar el bienestar y la igualdad que la propia Constitución proclama, concentrando en su contenido los siguientes aspectos prioritarios para el Estado:

- Su responsabilidad en la rectoría del desarrollo nacional.
- Su propiedad original de las tierras y aguas que constituyen el territorio nacional.
- Su reserva respecto al aprovechamiento de ciertas áreas y actividades consideradas como estratégicas o prioritarias para el desarrollo nacional.
- Su responsabilidad en la dirección de la planeación de un desarrollo nacional democrático e integral.

La CPEUM dota al Estado de recursos suficientes para contar con una administración pública eficaz y con las herramientas necesarias para la formulación y administración de las políticas públicas. Las políticas públicas las vemos materializadas a través de la Administración Pública, que finalmente es quien las ejecuta, ayudando, con esto, al desarrollo de una sana convivencia social, política y económica de los individuos que le dan vida al Estado. Su propósito es resolver los problemas más delicados para una sociedad, como pueden ser el hambre, la pobreza, la alimentación, el empleo, la salud, la vivienda digna, entre otros.

Específicamente, el artículo 26, apartado A, de la CPEUM, establece que habrá un **Plan Nacional de Desarrollo** al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la APF, y además faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Por su parte, en el artículo 134 de la CPEUM se establecen las bases jurídicas para orientar y normar el ejercicio de asignación de recursos presupuestales con el objetivo de promover el desarrollo.

Artículo 134. CPEUM

El artículo 134 constitucional contiene las normas para el ejercicio de todos los recursos públicos federales, estatales o municipales, y establece la obligatoriedad de la evaluación de los resultados en su aplicación. Además, requiere que la administración de los recursos públicos se haga con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Más adelante regresaremos a este artículo ya que también norma la evaluación de los resultados del ejercicio de dichos recursos.

En materia macroeconómica, corresponde al Ejecutivo, en sus funciones de gobierno, la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como la programación y presupuestación del gasto público. Estas funciones tienen su soporte en el marco constitucional, en leyes y normas que regulan la recaudación fiscal y el ejercicio de los recursos públicos, lo cual ha dado lugar a los arreglos institucionales a través de los cuales la APF, así como las administraciones públicas estatales y municipales, deben rendir cuentas a la sociedad.

Tema 4. Política macroeconómica

La macroeconomía es la rama de la economía que se encarga de estudiar los **sistemas económicos** de una región o un país **como un conjunto**. Se ocupa del estudio del comportamiento de los grandes agregados económicos: la producción, el empleo, el consumo y la inversión.

Además del análisis teórico y empírico del comportamiento y tendencias futuras de las variables mencionadas, la macroeconomía también se encarga del análisis y diseño de medidas de política que buscan influir en las tendencias de los agregados económicos, por ejemplo, **la inflación**. De este modo, se puede hablar de políticas macroeconómicas favorables al crecimiento del ingreso y la generación de empleos, para mantener controlado el nivel de precios, evitar desequilibrio en las finanzas públicas o para orientar las relaciones económicas con el exterior.

Por ello, la política macroeconómica es la política económica de un país; sin embargo, no debe ser entendida solamente como un conjunto de propuestas o instrumentos orientados hacia el manejo de las variables económicas. Lo sustantivo de la política económica es el **ejercicio de la política**, entendida como la acción de diálogo, entre diferentes grupos de la sociedad. Su principal objetivo es establecer una orientación para la acción de las instituciones y del Estado en su conjunto. De ahí la razón de que existan diversos enfoques de política económica.

Tal como se revisó previamente, los instrumentos de política económica relativos al comportamiento global de la economía se establecen por medio de la política fiscal (el manejo de los ingresos y el gasto gubernamental) y la política monetaria (la regulación y control del dinero en circulación). Se suma a ellos la política cambiaria y, con objetivos más específicos y destinados solo a ciertos sectores, se encuentran la política industrial, la agropecuaria, entre otras.

Las políticas de impacto global, es decir, que afectan el comportamiento general de las variables macroeconómicas (por ejemplo, la inversión o el consumo) son las que se abordan desde la perspectiva macroeconómica. En esta consideración entran las finanzas públicas pues su manejo, sea por el lado de los ingresos (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) o del gasto (inversión y gasto públicos), afecta el comportamiento de la economía en su conjunto. El sentido de las políticas o el tipo de instrumentos a utilizar depende de la manera como se quieran alcanzar los objetivos macroeconómicos, mismos que se describen en la Figura 1.12.

Figura 1.12 Sentido de las políticas o de los instrumentos macroeconómicos



Fuente: Elaboración propia.

Cuando se habla de equilibrio fiscal se hace referencia a la relación entre ingresos y gastos del gobierno. Por su parte, el equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos es la relación entre las transacciones de intercambio comercial y financiero con el exterior.

Política fiscal y política monetaria

La política fiscal o hacendaria hace referencia al **manejo de los ingresos y egresos** del Estado. Esta política impacta en los niveles de ingreso de la población, así como en la oferta y demanda agregadas. Cabe mencionar que en términos sencillos, la oferta es el conjunto de bienes y servicios que los productores ponen a disposición de los compradores en el mercado. Por su parte, la demanda es la cantidad de bienes o servicios que los consumidores desean comprar en el mercado.

A su vez, la política monetaria se refiere a las medidas implementadas por el Banco de México que determinan la cantidad de **dinero en circulación**. Dichas medidas, relativas a la magnitud de dinero en circulación, están directamente relacionadas con los objetivos de control de la inflación o del nivel de la tasa de interés, que le permite cumplir con el mandato constitucional de preservar el poder adquisitivo de la moneda. El Banco de México también puede controlar el circulante monetario imponiendo reglas de reservas a la banca comercial.

Las políticas, fiscal y monetaria, interactúan para modificar la tendencia de la economía y a continuación se explican de una forma sencilla. En una situación de desaceleración, estancamiento o crisis, la combinación de una política fiscal favorable a la expansión del gasto y/o reducción de impuestos combinada con tasas de interés a la baja estimulan la demanda y con ello, la recuperación económica. A este tipo de medidas se les llama **políticas expansionistas**. Las políticas de expansión deben tener en consideración sus efectos en la inflación o en el desequilibrio externo; es decir, evaluar cuando un impulso a la demanda agregada que no es acompañado de un incremento de la oferta interna se traduce en un **incremento de precios o mayores importaciones**, lo cual implica aumentos en el tipo de cambio y un deterioro en el poder adquisitivo de los perceptores de ingresos fijos.

El conjunto de la producción nacional interna de bienes y servicios listos para el consumo final es el Producto Interno Bruto (PIB), y si a ello se suma la cantidad de bienes y servicios importados, se obtiene la oferta agregada, misma que se ilustra en la Figura 1.13.

Figura 1.13 Oferta agregada



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, en el proceso de producción de dichos bienes y servicios se pagan sueldos, salarios, intereses, rentas y los beneficios para los dueños del capital, lo que en su conjunto representa el nivel de ingreso de la economía. Este ingreso (descontando los impuestos y agregando el impacto de los subsidios) se destina a la compra de los mismos bienes y servicios que se produjeron, así como de aquellos que se adquieren en el exterior. Si se consideran las compras que los nacionales hacen de los bienes y servicios de demanda final producidos internamente, así como las ventas de este tipo de bienes que se hacen al exterior se obtiene la demanda agregada, tal como se muestra en la Figura 1.14.

Figura 1.14 Demanda agregada



Fuente: Elaboración propia.

La política fiscal y la monetaria influyen en el nivel de la demanda y de la oferta; ambas pueden estimular o desincentivar la economía ampliando o contrayendo la capacidad de gasto de la economía y su capacidad productiva. Por ejemplo, en una fase **recesiva** de la economía, el gobierno puede aumentar el gasto, reducir los impuestos o ampliar la disponibilidad de dinero en la economía para aumentar la demanda agregada, hacer más atractiva la inversión y estimular la recuperación económica. Por el contrario, cuando la economía **crece aceleradamente**, más allá de su capacidad real y genera presiones y desequilibrios en algunos sectores o bien una **inflación acelerada**, el gobierno puede optar por contener el gasto público, reducir su inversión, elevar impuestos o incrementar las tasas de interés para frenar la expansión de la demanda y de la economía.

En este contexto, en términos de los ingresos y gastos gubernamentales, un aspecto que vigila el gobierno es la relación entre sus ingresos y gastos, dado que uno de los objetivos centrales de la política económica es mantener esta relación en **equilibrio**; es decir, que **no haya déficit público**. En otras palabras, el déficit público se da cuando son mayores los gastos del gobierno de lo que recibe por concepto de impuestos (Astudillo, 2012:14). Con respecto a los gastos gubernamentales, el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), señala en su tercer párrafo que:

Artículo 17, tercer párrafo. LFPRH

“...el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Para efectos de este párrafo, se considerará que el gasto neto contribuye a dicho equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Ingresos”.

Por su parte, la política monetaria tiene como objetivo controlar la inflación. A partir de esta premisa la política monetaria puede orientarse a estimular la economía si se aumenta la cantidad de dinero en circulación, por ejemplo, con una reducción de las tasas de interés, o bien a contener una expansión económica acelerada restringiendo el dinero en circulación, por ejemplo, encareciendo el dinero al aumentar la tasa de interés.

El reto para las autoridades es combinar y hacer **congruentes** la política fiscal y monetaria para estimular el crecimiento de la economía en etapas recesivas, o bien para contener un excesivo crecimiento de la demanda que derive en problemas de inflación en las fases de crecimiento acelerado del empleo y con una producción por arriba de la capacidad real de la base económica productiva.

Así, es posible que un crecimiento de la producción pueda ir acompañado de un incremento en los precios. Si este último es inferior al ritmo de crecimiento de la economía, no se convertiría en un problema grave. No obstante, si la demanda crece y la oferta no responde, entonces sí se generaría un problema de inflación (y de desequilibrio externo) definida como el aumento generalizado de precios. En un marco de crecimiento generalizado de precios, uno de los efectos más negativos de la inflación es que no todos los precios se incrementan en la misma proporción, es decir, unos crecen más que otros y, en particular, es común que los incrementos de los salarios monetarios sean inferiores al crecimiento

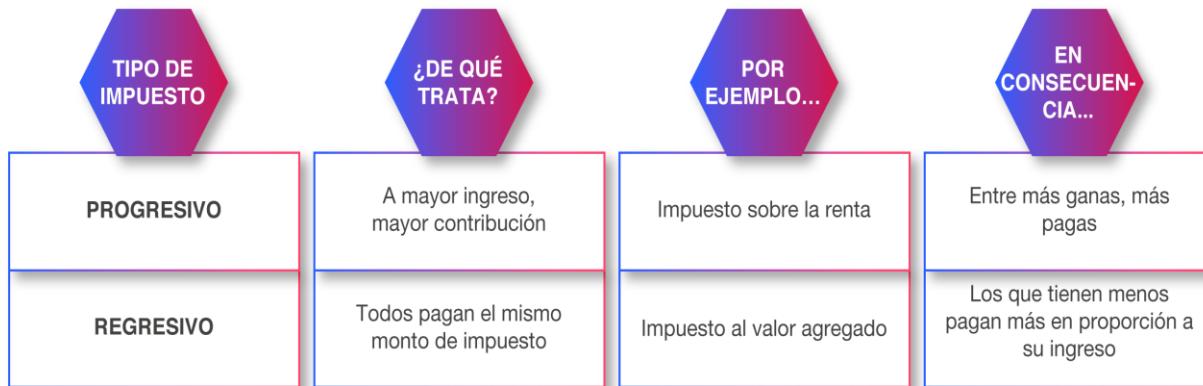
promedio de los precios, originando una redistribución regresiva del ingreso¹. El ejemplo más claro del impacto negativo de la inflación es cuando el aumento de precios de artículos de la canasta básica de consumo² es mayor al incremento del salario. La política económica es un reflejo de la política gubernamental, y no existe una visión única o universalmente aceptada de qué instrumentos aplicar en las diferentes fases del ciclo económico.

Tributación y demanda agregada

El efecto de los impuestos sobre la economía se puede revisar a la luz de sus efectos sobre tres variables interrelacionadas: producto, ingreso y gasto. En términos generales, se cuenta con dos tipos de impuestos: los que **gravan el ingreso (conocidos como directos)** y los que **gravan el consumo (conocidos como indirectos)** los cuales pueden ser progresivos o regresivos.

Los impuestos **progresivos** se consideran convenientes en términos de equidad ya que le cobran más impuestos a quienes más tienen. Por ejemplo, un impuesto progresivo es el que se le aplica a los vehículos automotores ya que son adquiridos por los sectores con mayor poder adquisitivo y por tanto, la afectación económica de los contribuyentes en proporción a su ingreso es baja. Por su parte, los impuestos **regresivos** son aquellos que se aplican de forma “pareja” a todos los contribuyentes sin importar su nivel de ingresos. En términos de equidad, este tipo de impuestos afectan mucho más a los sectores con menor nivel de ingresos ya que el pago del impuesto representa una mayor proporción de su ingreso. Un ejemplo de impuesto regresivo es el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En la Figura 1.15 se representan estos tipos de impuestos.

Figura 1.15 Impuestos progresivos y regresivos



| Fuente: Elaboración propia.

¹ La distribución regresiva de los ingresos sucede cuando los precios suben sin que los salarios se incrementen en la misma proporción, haciendo que las personas tengan menor poder adquisitivo. Este fenómeno es regresivo porque incrementa la desigualdad de la población, ya que las principales afectaciones las resienten los sectores menos favorecidos.

² De acuerdo con el Coneval, la canasta alimentaria es el conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes CONEVAL. (s/f).

Entonces, los impuestos al ingreso pueden tener un manejo progresivo, es decir, a mayor ingreso mayor impuesto. Así, un Impuesto Sobre la Renta (ISR) sobre el ingreso a las empresas impacta en sus decisiones de inversión. Si se considera elevado el gravamen dejarán de invertir, si es bajo pueden elevar su producción, su gasto de inversión y con ello favorecer el empleo. Lo mismo sucede con las familias, si el impuesto sobre su ingreso es menor, les quedará un mayor ingreso para gastar y consumir, o bien, para ahorrar.

Los impuestos a los ingresos de las personas físicas o morales tienen un impacto directo en el ingreso disponible para consumo, para ahorro o para inversión, por ello, su manejo debe realizarse considerando su impacto en la demanda agregada y en la oferta de recursos para la inversión. El Estado puede tener una mayor capacidad de gasto como consecuencia de un incremento en el impuesto a la renta, pero al mismo tiempo ello puede frenar las actividades económicas al reducir la capacidad de gasto de consumidores y empresas.

El efecto real de la tributación es su impacto sobre el ingreso disponible de las empresas y las familias, quienes en función de ello toman decisiones de mayor o menor inversión o consumo. Este es un mecanismo para estimular o contraer la demanda y con ello incidir en el nivel de empleo, pero también tiene efectos en la distribución de ingreso.

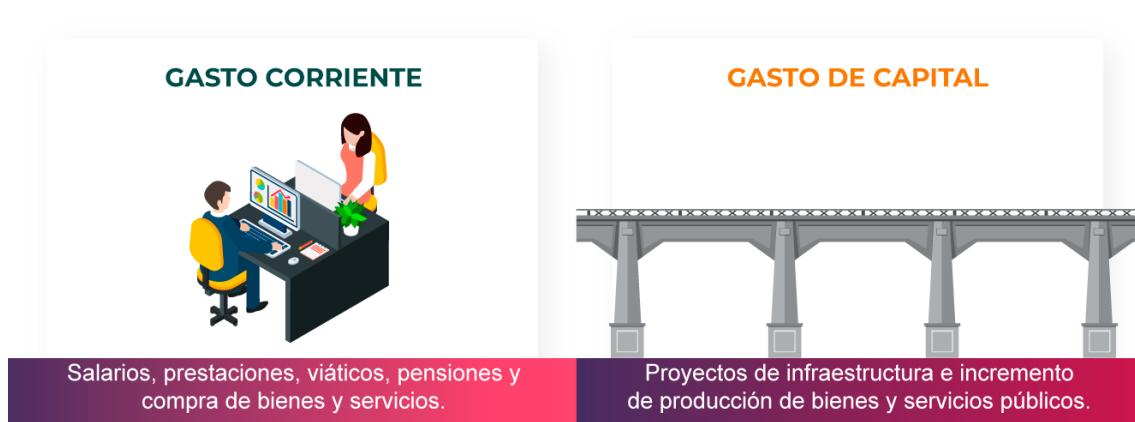
Gasto público y demanda agregada.

Para que el Estado pueda proveer bienes y servicios, llevar a cabo acciones de política pública y disminuir los efectos de las fallas del mercado, es evidente que necesita recursos. Al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo se le conoce como gasto público (Ayala, 1992: 141). Es parte de la demanda agregada y comprende todas las erogaciones que realizan los Poderes de la Unión, es decir, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial en los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Igualmente, incluye las erogaciones del sector paraestatal como los organismos descentralizados y las empresas productivas del Estado.

De acuerdo con Ayala (1992: 141), el gasto público es el instrumento más poderoso a disposición del Estado para influir en la asignación y distribución de los ingresos, y en la estabilización o desestabilización de la economía. Agrupa al consumo de bienes y servicios y a la inversión gubernamental. La parte del gasto en bienes y servicios para la realización de actividades cotidianas gubernamentales se clasifica como Gasto Corriente y tiene un efecto en la demanda de la economía. Comprende rubros como los sueldos, salarios, prestaciones, viáticos y gastos de operación. De esta manera, incluye los sueldos de maestros, médicos y enfermeras, empleados de los tribunales, bomberos, policías, pensiones, subsidios, etc., así como todas las compras de bienes y servicios necesarios para la realización de sus funciones.

Por otra parte, el Gasto de Capital, además de contribuir al desarrollo de la infraestructura y al incremento en la producción de bienes y servicios públicos, estimula la demanda, con lo que se contribuye al incremento del ingreso y la generación de empleos (Figura 1.16).

Figura 1.16 Gasto corriente y gasto de capital



Fuente: Elaboración propia.

En tanto que el gasto público considera la utilización de recursos que permiten el funcionamiento del gobierno además de la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la sociedad, éste se consolida como un instrumento esencial generador de cambios estructurales. Por tal motivo, es muy importante que la sociedad lo conozca, se involucre, dé seguimiento y evalúe el desempeño de sus gobiernos con la finalidad de fomentar una utilización eficiente y eficaz de los recursos públicos.

Considerando la relevancia del gasto público, es indispensable que su erogación se haga bajo el más estricto sentido de la austeridad y evitando a toda costa los actos de corrupción ya que este fenómeno ha sido el principal inhibidor del crecimiento económico. Por eso, es indispensable acabar con la corrupción en toda la Administración Pública, y no solo la corrupción que involucra transacciones económicas, sino también la que conlleva a la simulación y la mentira.

Tema 5. Políticas pro y anticíclicas

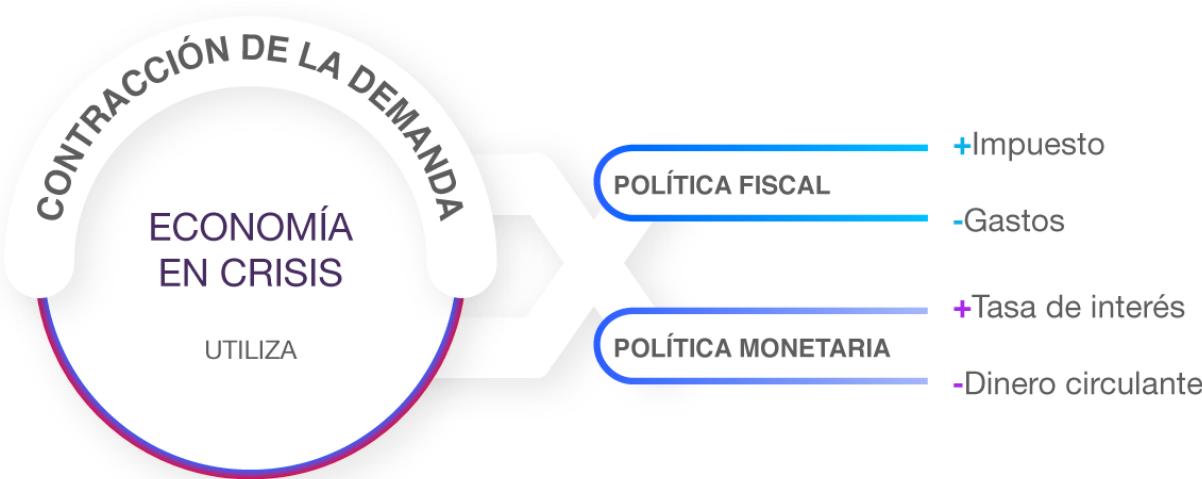
Con los instrumentos gubernamentales de la política fiscal y de la política monetaria se pueden tomar decisiones para estimular o contraer la economía. Dependiendo del enfoque que siga cada gobierno, la intervención puede darse siguiendo la tendencia del ciclo económico, o bien, en sentido contrario a ella. Si se adoptan medidas que acentúen la tendencia observada se estará adoptando una política **procíclica**. Si se toman decisiones que van contra la tendencia mostrada, se estará en presencia de una política **anticíclica**.

De este modo, los gobiernos pueden incidir en el ciclo económico conteniendo, moderando, o impulsando su tendencia. A continuación, se explican las características, ventajas y desventajas de cada una de estas políticas.

Política procíclica

Por ejemplo, si una economía pierde dinamismo e inicia una fase de desaceleración, o ya está en crisis, una política procíclica sería aquella que usa la política fiscal elevando impuestos y reduciendo el gasto, a la vez que la política monetaria eleva las tasas de interés y reduce la cantidad de dinero en circulación. Esto es, toma medidas que contraen aún más la demanda (Figura 1.17).

Figura 1.17 Política procíclica

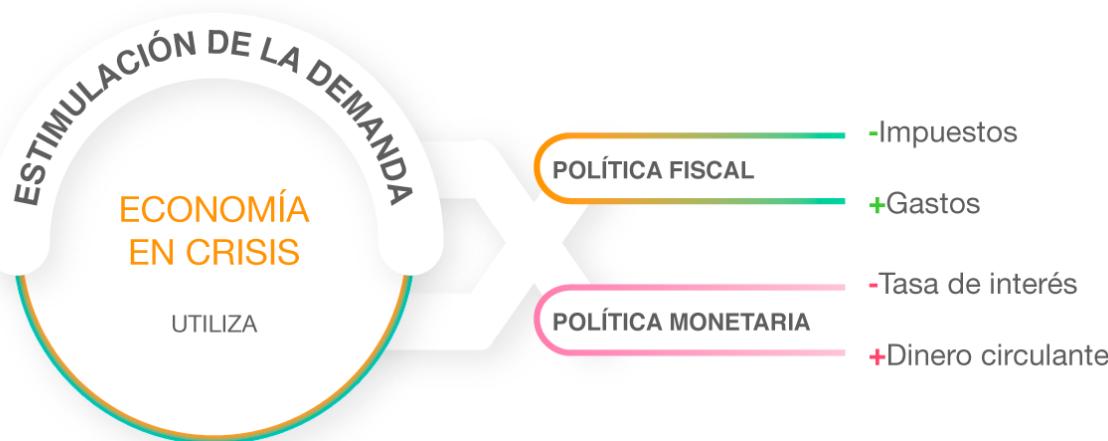


Fuente: Elaboración propia (2016).

Política anticíclica

En sentido contrario, si una economía pierde dinamismo, inicia una fase de desaceleración o ya está en crisis, una política anticíclica sería aquella que utiliza la política fiscal reduciendo impuestos y elevando el gasto, a la vez que la política monetaria reduce las tasas de interés y amplía la oferta de dinero. Esto es, toma medidas que estimulan la demanda y con ello crea condiciones favorables para elevar el consumo y la inversión tal como se muestra en la Figura 1.18.

Figura 1.18 Política anticíclica



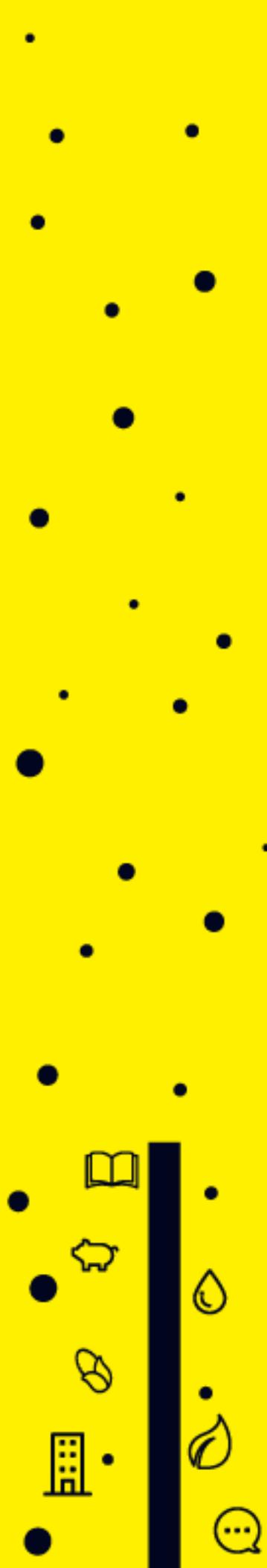
Fuente: Elaboración propia (2016).

¿Cuándo y qué tipo de decisión tomar?

No existe una respuesta única, la determinación de la política fiscal y monetaria de un gobierno dependerá de diversos factores, entre los que destaca el enfoque de política económica asumido por el gobierno y el contexto macroeconómico nacional e internacional.

En algunos casos, en momentos de recesión y crisis, se ha optado por seguir el ciclo económico con el fin de reducir -vía políticas fiscales y monetarias restrictivas- desequilibrios financieros aún a costa del impacto en la producción, el empleo y el nivel de ingreso. Esta opción asume que una vez corregidos determinados desequilibrios económicos dará inicio una etapa de crecimiento que llevará a la recuperación del nivel de empleo.

Otras experiencias han tratado de contener la fase recesiva adoptando políticas (expansionistas) que estimulen la inversión y la demanda vía el aumento del gasto público, especialmente en inversión, así como tratando de reducir la tasa de interés, a fin de estimular el consumo y la inversión y revertir la tendencia del ciclo recesivo. Un ejemplo de este último caso lo da la experiencia estadounidense, cuando a partir de la crisis de 2008, el gobierno intervino "rescatando" bancos y algunas industrias, así como realizando transferencias monetarias a las familias y llevando a la baja la tasa de interés. En 2015, los países de la eurozona adoptaron una política similar.



Lección 2

Conceptos fundamentales
de finanzas públicas

Lección 2. Conceptos fundamentales de finanzas públicas

Introducción

En la Lección anterior se estudió que la intervención del Estado en la economía no solo es deseable, sino necesaria para hacer de las instituciones gubernamentales las rectoras e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar, corrigiendo así las distorsiones, desequilibrios injusticias y aberraciones del mercado. En esta segunda Lección se estudiarán los diversos instrumentos que el Estado tiene para intervenir en la economía.

En el Tema 1 se estudiará la forma como el Estado obtiene recursos para su funcionamiento, es decir, la forma como organiza y calcula la percepción de sus ingresos. Para ello existen dos importantes instrumentos jurídicos que son el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. También se estudiará la clasificación de las contribuciones y los principales tipos de impuestos que existen en México.

En el Tema 2 se abordará la forma como se ejercen los recursos recaudados con el fin de dar cumplimiento a las responsabilidades que tiene el Estado. En este sentido, se ubica al Presupuesto de Egresos de la Federación como parte del paquete económico cuya conformación se determina por medio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Finalmente, en el Tema 3 se estudia la forma como se clasifica el Gasto Público en México, el cual responde a tres preguntas que se formulan de acuerdo con lo que se desea conocer: ¿Quién gasta? ¿Para qué se gasta? y ¿En qué se gasta? Así, las clasificaciones administrativa; funcional y programática; y económica son indispensables para darle un buen seguimiento al ejercicio del gasto público lo cual a su vez contribuye a consolidar la austeridad y erradicar la corrupción.

Tema 1. Ingresos Públicos

Los ingresos públicos se definen como todas aquellas **entradas de dinero** que recibe el Estado con las cuales se satisfacen las necesidades colectivas. En otras palabras, con estos recursos se financia el gasto público para que el Estado cumpla con su función dentro de la sociedad. Desde otra perspectiva, el ingreso público se refiere a la capacidad del Estado para recibir recursos para el desarrollo de sus actividades económicas, políticas y sociales. Los ingresos pueden ser de diferente naturaleza con base en la fuente de donde provienen. En la Figura 2.1 se representan los dos tipos de ingresos públicos con los que se cuenta.

Figura 2.1 Tipos de ingresos públicos



Fuente: Elaboración propia.

Es importante recordar que el IVA es un impuesto indirecto; es decir, grava el consumo por igual, independientemente del nivel de ingreso y capacidad de compra del consumidor. Por su parte, el ISR grava al ingreso y en función de éste se impone una tasa que regularmente tiende a ser mayor en la medida que el nivel de ingreso aumenta.

En el caso de México, los ingresos que puede percibir el Estado se encuentran definidos en el **Código Fiscal de la Federación** (CFF) el cual es un ordenamiento jurídico que define los conceptos fiscales fundamentales, fija los procedimientos para obtener los ingresos fiscales y establece la forma como se ejecutan las resoluciones de esa misma materia (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2005).

En el artículo 2 del CFF se establece que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. En la Figura 2.2 se definen cada una de estas contribuciones.

Figura 2.2 Clasificación de las contribuciones



Fuente: Elaboración propia con base en la Código Fiscal de la Federación (2019).

Los aprovechamientos quedan definidos en el artículo 3 como “...los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza” (CFF, 2019).

Considerando lo establecido en el CFF es importante identificar una forma tradicional de clasificar los ingresos en **tributarios** y **no tributarios**. El sentido de esta clasificación es identificar la fuente de los ingresos públicos entre los que son estrictamente tributarios y los que provienen, principalmente, de la actuación del Estado como sujeto de derecho privado (Velásquez, 2010, p. 28).

Así pues, esta clasificación permite identificar el origen económico de la recaudación de los ingresos, separando los ingresos derivados de la aplicación de impuestos de los ingresos provenientes de otras fuentes. Los ingresos tributarios, tienen como característica básica la **obligatoriedad** para los contribuyentes y están representados por todos los impuestos. Por su parte, los ingresos no tributarios son aquellos ingresos que capta el Gobierno Federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, así como los recursos que obtienen los organismos y empresas bajo control directo presupuestario. Los principios generales de todo sistema tributario se presentan en la Figura 2.3.

Figura 2.3 Principios generales de los sistemas tributarios



| Fuente: Elaboración propia.

En la Lección 1 de este Diplomado se estudiaron los impuestos progresivos y regresivos, sin embargo, existen otros tipos de impuestos como son los verdes y especiales, mismos que a continuación se explican. Los **impuestos verdes** se diseñan con el objetivo de desalentar actividades que dañan el medio ambiente y buscan castigar a las empresas o los productos que lo hacen. El aumento del impuesto encarece su precio final y por lo tanto se desalienta su consumo; o bien se le obliga a pagar a quien contamina, y esos recursos se pueden destinar a la remediación ambiental o para cubrir los gastos generados por la contaminación. Por su parte, los **impuestos especiales** se aplican a determinados productos y servicios, por ejemplo, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) que grava el alcohol y el tabaco, por tratarse de productos que dañan la salud.

Figura 2.4 Impuestos verdes e impuestos especiales



| Fuente: Elaboración propia con base en García (2017).

Estos dos últimos tipos de impuestos no tienen necesariamente fines recaudatorios. Su finalidad es corregir externalidades negativas o modular conductas que afectan la salud pública. Un ejemplo de externalidad negativa es cuando se favorece la producción y consumo de determinado tipo de automóviles con lo que se genera empleo y mejora el ingreso de los trabajadores y de las empresas involucradas; pero si esto causa una gran contaminación, se genera un efecto negativo sobre la población. Para aminorar este efecto se puede imponer un impuesto especial a la compra de los automóviles más contaminantes.

En México, a través de la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno, se pretende que el Sistema Tributario sea solidario y equitativo, es decir, que las Entidades Federativas que mayores ingresos generan acepten una participación solidaria con aquellas entidades de mayor atraso económico, para que la Federación pueda transferir mayores recursos financieros de los que se recaudan por impuestos. Asimismo, el sistema es subsidiario, esto es, que la autoridad central puede intervenir o apoyar los sistemas locales de recaudación.

Un segundo instrumento jurídico que norma la forma como el Estado mexicano obtiene recursos es la **Ley de Ingresos de la Federación** (LIF). Esta Ley es un ordenamiento jurídico propuesto por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Legislativo y contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permiten cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal. A diferencia de otras leyes, una característica especial de la LIF es que tiene vigencia a partir del primero de enero hasta el 31 de diciembre del **año fiscal** en curso y debe presentarse ante el Congreso de la Unión a más tardar el 8 de septiembre de cada año anterior a su vigencia (SIL, s/f) formando parte del paquete presupuestario. Más adelante se estudiará con mayor detalle los distintos elementos que conforman el paquete presupuestario.

La Ley de Ingresos es una **estimación de los ingresos** para el año que se presupuesta en la que también se debe considerar la política de ingresos del Ejecutivo Federal, los montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales, las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales, entre otros. La estructura del ingreso público en México se presenta en la Figura 2.5.

Figura 2.5 Estructura del ingreso público en México



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Ingresos de la Federación (2019).

A manera de conclusión, es importante recordar que el Estado tiene que realizar una larga serie de gastos para poder subsistir y cumplir todos aquellos fines que el ordenamiento jurídico le obliga. Así, para poder ofrecer los bienes y servicios públicos que la población demanda (escuelas, carreteras, hospitales, seguridad pública, impartición de justicia, transferencias y apoyos a los grupos vulnerables, entre otros), el Estado debe resolver el problema fundamental de cómo allegarse los ingresos necesarios, mediante impuestos o la venta de bienes o servicios, para después decidir la manera más eficiente de ejercer su gasto. En el siguiente Tema se estudiará la forma como el Estado mexicano distribuye los recursos de tal forma que se optimice el bienestar de la población y el crecimiento del país por medio de la generación de valor público.

Tema 2. Integración de los ingresos y del gasto: Paquete económico en México

La cuestión más importante al momento de definir el gasto público es el determinar la distribución correcta de los recursos disponibles, entre necesidades privadas y necesidades sociales, determinando el grado de redistribución de la riqueza. Debido a que los recursos con los que cuenta el gobierno para cubrir necesidades son limitados, es menester asignar prioridades y magnitudes de ingresos y egresos. Para ello, el Estado debe recordar sus deberes para con la población, particularmente con los más desposeídos.

El monto total del presupuesto que la federación ejerce recibe el nombre de Gasto Neto Total y se establece en un documento jurídico de gran trascendencia: el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En él, se encuentran las erogaciones que realizará el Gobierno Federal entre el 1° de enero y el 31° de diciembre de cada año. Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo participan en la elaboración de este documento. Mientras que el primero se encarga de su elaboración, el segundo, por medio de la Cámara de Diputados se encarga de su revisión y aprobación. Así, el Estado prevé los gastos en el periodo en cuestión de acuerdo con la estimación de ingresos calculada y expresada en la LIF. La presupuestación constituye un instrumento básico que expresa las decisiones en materia de política económica y planeación, así como los objetivos de las políticas públicas (ver Figura 2.6).

Figura 2.6 Objetivos hacia los cuales está orientado el PEF

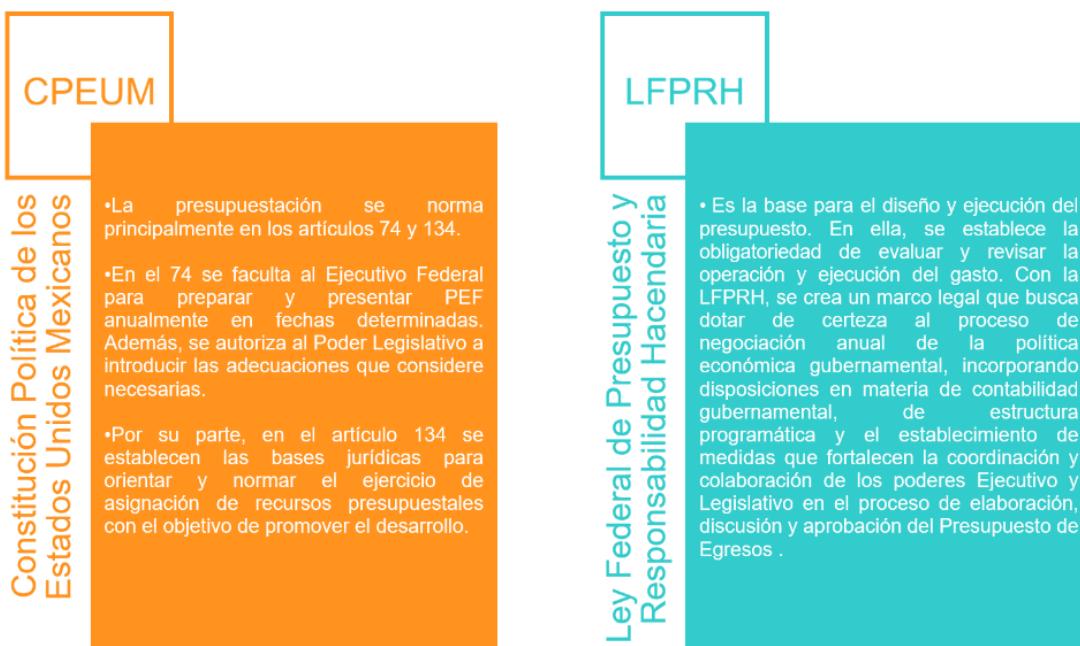


| Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.

En México el Decreto de PEF, es el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal. Comprende las previsiones que, por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública, deberá realizar el Gobierno Federal para ejercer los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios; así como de fomento a la actividad económica y para el bienestar social, que habrán de realizar las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos (Ayala, 1997).

El presupuesto constituye un medio para canalizar los recursos federales de una manera congruente de acuerdo con los objetivos planteados en la planeación nacional, misma que se abordará más adelante en este mismo Módulo. La presupuestación en México se integra considerando sobre todo de dos disposiciones normativas, mismas que se presentan en la Figura 2.7.

Figura 2.7 Disposiciones normativas que regulan la presupuestación en México



Fuente: Elaboración propia.

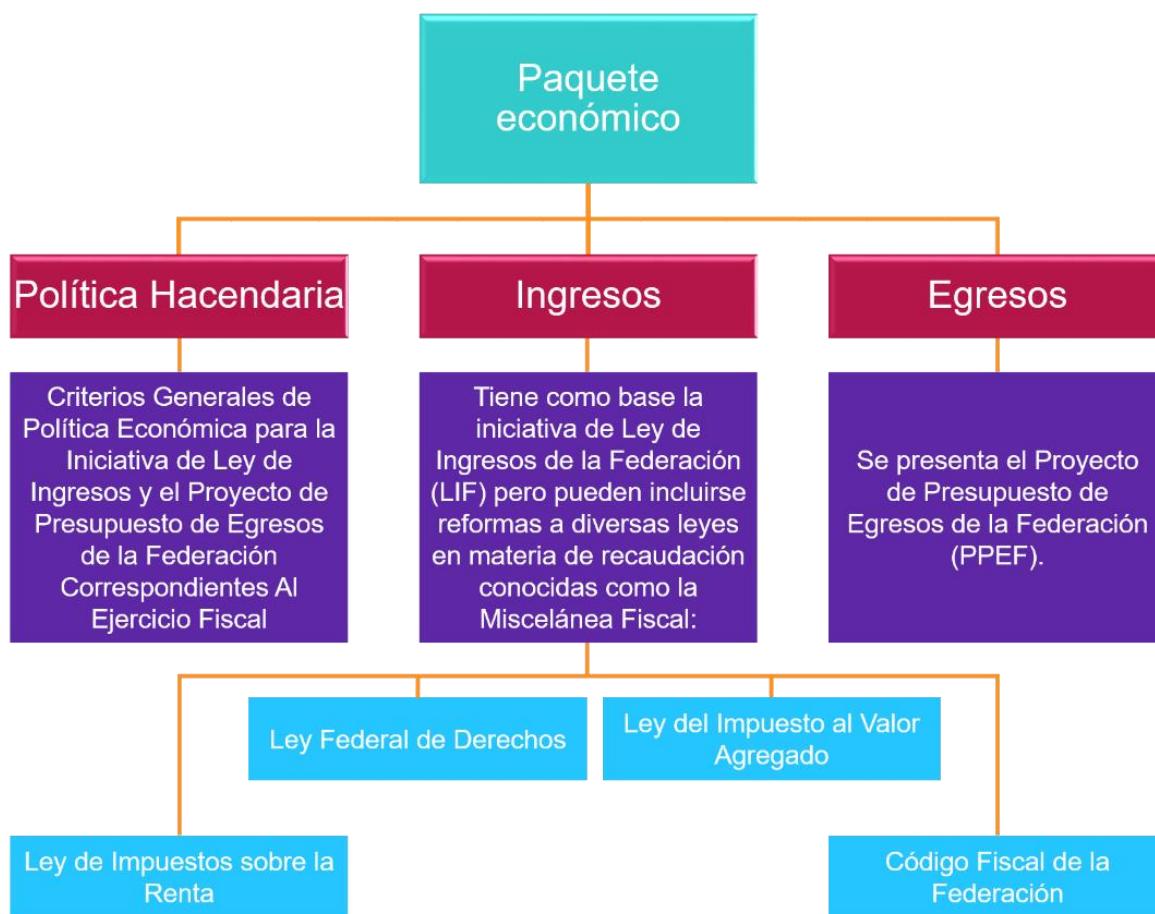
La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se decretó con la finalidad de reglamentar la elaboración PEF y a los ejecutores del mismo. En su artículo 1 se establece que esta disposición norma la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Dentro del extenso contenido de la LFPRH, destaca la institucionalización del presupuesto programático, puesto que LIF y el PEF se elaboran con base en objetivos cuantificables acompañados de indicadores de desempeño que guardan congruencia con la planeación nacional. El tema de los indicadores de desempeño se retomará más adelante en los Módulos II y III de este Diplomado.

Para que el proceso de presupuestación se pueda llevar a cabo se debe partir de los siguientes elementos:

- Un diagnóstico de la situación económica del país.
- Los retos y formulación de estrategias definidas en el PND.
- Los objetivos, estrategias y acciones de las políticas sectoriales establecidas en los programas sectoriales, institucionales y regionales.

Para que la presupuestación sea oficial es necesario que se haga la entrega del **paquete económico**. Este es el “...conjunto de proyectos legislativos que presenta el Ejecutivo federal al Poder Legislativo, cada año fiscal, para su análisis y aprobación, en materia de Política Hacendaria, Ingresos y Egresos; y que sirven para el funcionamiento y operación de la gestión gubernamental (SIL, s/f)”. En la Figura 2.8 se presentan los elementos que conforman el paquete económico en México.

Figura 2.8 Conformación del paquete económico en México



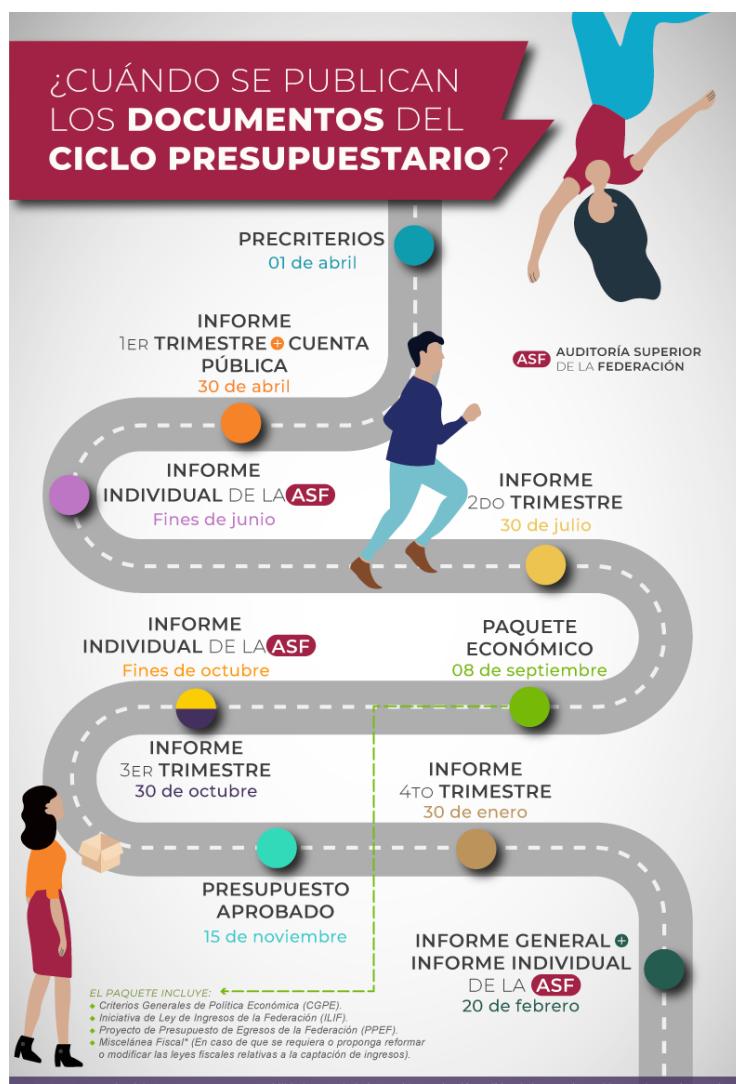
Fuente: Elaboración propia con base en SIL (s/f).

De acuerdo con el artículo 16 de la LFPRH, los criterios generales de política económica tienen la función de explicar las medidas de política fiscal que se utilizarán para el

logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Adicionalmente exponen los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos. Finalmente, también se exponen los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

Es importante recalcar que el paquete económico incluye la **iniciativa** de la Ley de Ingresos de la Federación y el **Proyecto** de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), que son los documentos preliminares que presenta el ejecutivo y que una vez que son aprobados por el Congreso se convierten en la LIF y el PEF definitivos. Por ende, a pesar de que se sigue una misma línea, se puede esperar que existan algunas diferencias entre lo presupuestado en el PPEF y en el PEF. La ruta crítica de aprobación del paquete económico se presenta en la Figura 2.9.

Figura 2.9 Ruta crítica del paquete económico



| Fuente: Elaboración propia con base en SIL (s/f).

Para la aprobación del PEF se necesita la existencia de una condición necesaria y una suficiente. Es condición necesaria que exista *quorum* y esto implica que en la Cámara de Diputados deban estar en el salón de sesiones al menos 251 legisladores (es decir 50% + 1). La condición suficiente se relaciona con la votación, que se verifica por mayoría absoluta, salvo los casos en que la Constitución y el Reglamento Interior del Congreso exigen las dos terceras partes de los votos, como es el caso del voto presidencial a un proyecto de ley o decreto.

Una vez concluido el proceso de revisión y aprobación del paquete económico, se le otorga autoridad a los órganos administrativos para el uso de los recursos, vigilando que se cumplan las obligaciones aceptadas y que los gastos realizados no sobrepasen los montos aprobados, y éstos se ejerzan de acuerdo a los lineamientos establecidos en el presupuesto. Finalmente, el presupuesto se somete a una revisión en la cual se evalúa si los objetivos fueron alcanzados. La ejecución y la revisión constituyen el aspecto administrativo del proceso presupuestal debido a que en ellas las decisiones de gastar son realizadas administrativamente; es decir, los gastos son controlados por medio de técnicas contables.

Da clic [aquí](#) para consultar todos los paquetes económicos y presupuestos desde el año 2000 hasta la fecha.

Tema 3. Gasto Público

El Gasto Neto Total, que como se mencionó en el Tema anterior, es el monto total del presupuesto que la federación ejerce se divide en dos grandes rubros: gasto programable y gasto no programable. El **Gasto programable** es el conjunto de recursos o pagos que se destinan a cada una de las instituciones que conforman los Poderes de la Unión, es decir, el Poder Ejecutivo (entidades, dependencias y organismos constitucionales autónomos), Legislativo (Cámara de Diputados y Senadores) y Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral, etc.). También incluye las aportaciones federales, aquellos recursos transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para que cumplan funciones ya determinadas por la Ley de Coordinación Fiscal. En general, son los recursos destinados a la producción de bienes y servicios estratégicos o esenciales para la población y que se pueden atribuir a los programas que el gobierno lleva a cabo, satisfaciendo así, necesidades y demandas sociales.

El **Gasto no programable** corresponde a los recursos o pagos que no financian la operación de las instituciones del Gobierno Federal. Este tipo de gasto incluye la deuda pública, los estímulos fiscales y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), esto es, los compromisos pendientes de pago al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al que se está presupuestando. Por ejemplo, cuando el gobierno solicita una compra en 2018, pero recibe el bien o servicio al año siguiente (2019), los recursos se extraen de 2019, cuando se ejecuta el pago, no cuando se solicitó la compra. Asimismo, incluye las participaciones a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que son aquellas transferencias que se realizan en el marco de la coordinación fiscal, para que los ejerzan libremente de acuerdo con sus necesidades, por ejemplo, para sostener su administración pública estatal.

Con la finalidad de dar un seguimiento más puntual e implementar mecanismos de evaluación que impulsen el ejercicio del gasto público siguiendo los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas es necesario que sea clasificado desde un inicio. Por ello, cada peso que se ejerce del presupuesto se identifica con claves que permiten conocer y clasificar los recursos tomando en consideración: ¿Quién los gasta? ¿Para qué se gastan? y ¿En qué se gastan? Con base en lo anterior, se puede lograr una mayor transparencia y facilitar el seguimiento de los recursos públicos ejercidos.

Una vez identificadas las prioridades nacionales, se conforma y organiza el gasto público en distintas clasificaciones: administrativa; funcional y programática; económica; y geográfica. De éstas, el presente Diplomado se enfocará en el estudio de las tres primeras. El conocer estas clasificaciones es muy importante porque a partir de ellas se identifican las prioridades del gobierno, el destino de los recursos públicos, así como los responsables directos de ejercerlos. Las clasificaciones del gasto público y su respectivo análisis, son importantes desde el punto de vista social dado que gracias a ellas se puede conocer y verificar la forma como se ejerce el gasto, situación que a su vez potencia la posibilidad de pedir cuentas a los ejecutores del gasto (Guerrero y López, 1997).

I. Clasificación Administrativa

Esta clasificación responde a la pregunta: **¿Quién gasta los recursos públicos?** A partir de esta clasificación se conoce a los responsables directos de ejercer el gasto. Para ello se organiza en ramos presupuestales tal como se muestra en la Figura 2.10 y se desagrega por las Unidades Responsables (UR) que los conforman. Con la finalidad de simplificar y designar a un responsable directo de la ejecución de los recursos en cada Ramo, se cuenta con la Unidad Responsable (UR). Conceptualmente, una UR es la unidad mínima a la que se dota de asignación presupuestaria. Usualmente corresponde a las unidades administrativas de las dependencias, a las entidades paraestatales, o bien a las unidades administrativas responsables de los ramos generales.

Figura 2.10 Clasificación Administrativa



| Fuente: Elaboración propia con información del Portal de Transparencia Presupuestaria (2019).

Los Ramos y UR, reciben una clave de identificación, la cual es asignada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de manera que esta clave sea homogénea y facilite la trazabilidad de la información entre dependencias. Así, a cada Ramo se le asignan dos dígitos y a las UR una clave alfanumérica de tres caracteres.

II. Clasificación Funcional y Programática

Esta clasificación tiene como finalidad responder a la pregunta: **¿Para qué gasta?** Contribuye a identificar las prioridades del gobierno y corroborar si corresponden con las necesidades y demandas de la sociedad a través del conocimiento de la forma en cómo se asignan los recursos a determinadas funciones o actividades específicas.

Con base en el artículo 6º de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGC), es tarea del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), emitir normas de contabilidad y lineamientos que permitan la generación de información financiera homogénea (DOF, 2016). De esta manera, es responsable de emitir la estructura de la clasificación funcional del gasto, la cual, a grandes rasgos, consta de tres dígitos que se asignan de acuerdo con los niveles de Finalidad, Función y Subfunción tal como se muestra en la Figura 2.11.

Figura 2.11 Clasificación funcional del gasto



| Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2010).

En cuanto a las finalidades del gasto público, éstas permiten identificar la naturaleza de los bienes y servicios gubernamentales. Las cuatro finalidades son: Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Otras no clasificadas en funciones anteriores. En la Figura 2.12 se puede observar en qué consisten cada una de ellas.

Figura 2.12 Finalidades del gasto público



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2010).

Después de identificar la finalidad, se debe hacer mención de las acciones que realizan las unidades responsables para cumplir con las tareas que asignan los ordenamientos legales a través de la función. Posteriormente, y de manera más específica, se debe establecer la subfunción. Vale la pena aclarar que en cuanto a estructura y la forma en cómo se visualiza esta clasificación en las bases de datos, las cuatro finalidades pueden ser identificadas mediante el primer dígito de la clasificación, las 28 funciones se identifican por el segundo dígito y las 111 subfunciones corresponden al tercero (CONAC, 2010). En el Cuadro 2.1 se muestra la estructura general de esta clasificación.

Da clic [aquí](#) para consultar a detalle la Clasificación Funcional del Gasto emitida por el CONAC en 2010.

Cuadro 2.1. Estructura general de la clasificación funcional

Nivel 1:	1	Finalidad
Nivel 2:	1.1	Función
Nivel 3:	1.1.1	Subfunción

| Fuente: CONAC (2010).

Por su parte, la clasificación programática, hace referencia a los programas presupuestarios, es decir aquellos que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de objetivos institucionales. Con base en la normativa vigente, la categoría programática permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado (a entidades federativas y municipios) a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable (SHCP, 2015a).

Así, para 2020, existen 725 Programas presupuestarios con presupuesto aprobado de distintas modalidades a través de los Ramos Administrativos, Generales y Autónomos. Estos Programas presupuestarios (Pp) fungirán como la unidad básica para vincular la información del desempeño de las acciones del gobierno, como lo son los indicadores del desempeño, evaluaciones, beneficiarios, entre otros conceptos que veremos más adelante. Los Pp se identifican, a través de su modalidad, la cual refleja el tipo de actividades que realiza el programa (Cuadro 2.2) y la clave asignada, un número consecutivo que permite completar la identificación. Por ejemplo, al Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez le corresponde la clave presupuestaria “S072”, en tanto que al programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos se corresponde la “U020”.

Cuadro 2.2 Clasificación Programática del gasto público

Programas Presupuestarios

Programas

Subsidios: Sector Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios

Sujetos a Reglas de Operación

S

Otros Subsidios

U

Desempeño de las Funciones

Prestación de Servicios Públicos

E

Provisión de Bienes Públicos

B

Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas

P

Promoción y fomento

F

Regulación y supervisión

G

Funciones de las Fuerzas Armadas (Únicamente Gobierno Federal)

A

Específicos

R

Proyectos de Inversión

K

Administrativos y de Apoyo

Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional

M

Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión

O

Operaciones ajenas

W

Compromisos

Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional

L

Desastres Naturales

N

Obligaciones

Pensiones y jubilaciones

J

Aportaciones a la seguridad social

T

Aportaciones a fondos de estabilización

Y

Aportaciones a fondos de inversión y reestructura de pensiones

Z

Programas de Gasto Federalizado (Gobierno Federal)

Gasto Federalizado

I

Participaciones a entidades federativas y municipios

C

Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca

D

Adeudos de ejercicios fiscales anteriores

H

Fuente: Elaboración propia con información de CONAC, 2013.

III. Clasificación económica

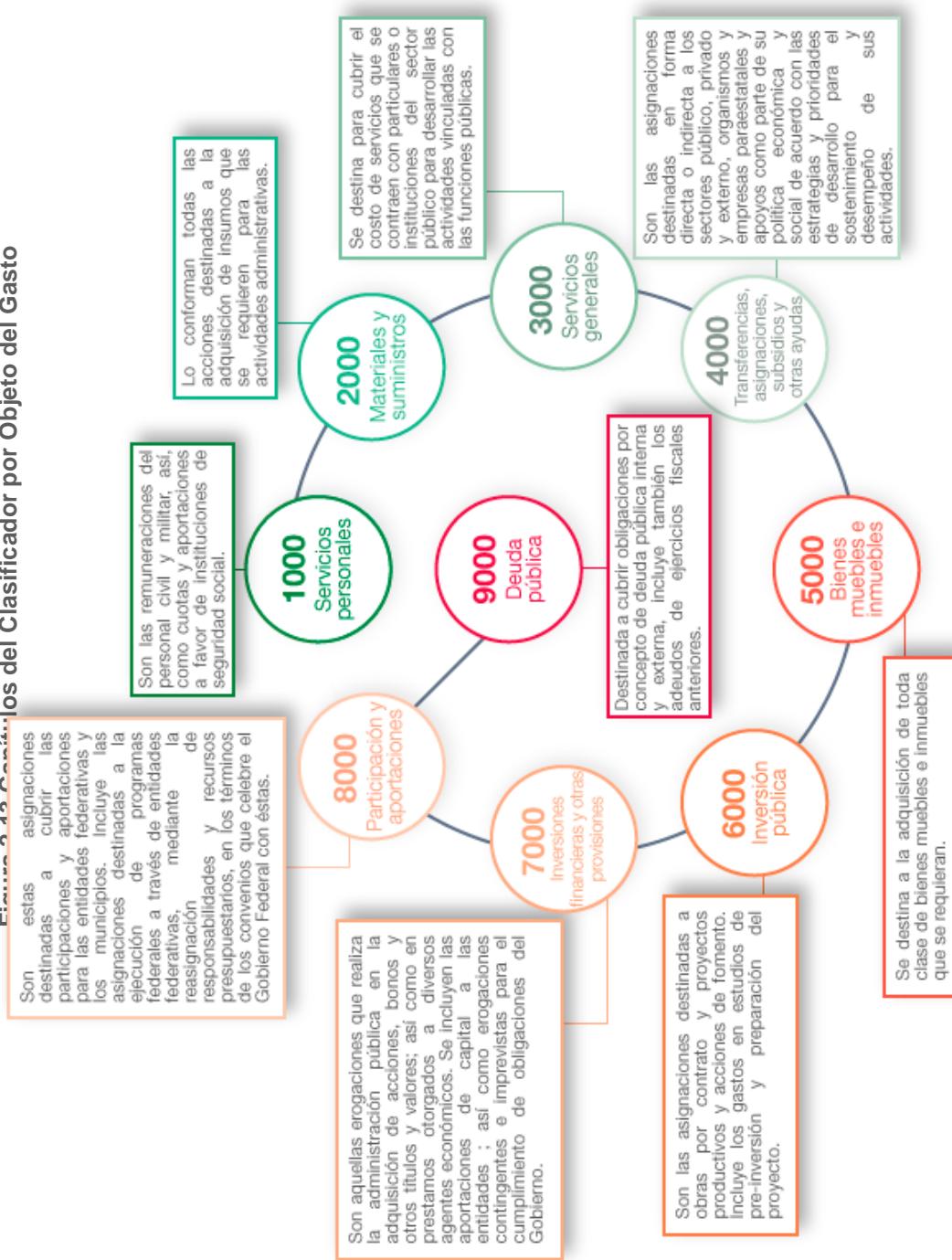
Esta clasificación responde a la pregunta: **¿En qué gasta?** Identifica las asignaciones del gasto público conforme a su naturaleza, ya sea de gasto corriente o de capital. Asimismo, agrupa las previsiones de gasto en función del objeto que tengan, proporciona un panorama general acerca de los insumos que el gobierno adquiere para su funcionamiento y posteriormente, atiende las necesidades sociales a partir de la provisión de bienes y servicios.

La clasificación económica ofrece una perspectiva macroeconómica, midiendo la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía. También aporta información sobre el impacto y la influencia que el sector gubernamental tiene en el desarrollo económico de un país y permite saber en qué sectores se contribuye y en qué medida se hace. Respecto a la clasificación por Tipo de Gasto, es conveniente mencionar, que usualmente se estigmatiza al Gasto Corriente porque suele asociarse a materiales de oficina, sueldos y salarios así como otros gastos de operación, criticándose así, el elevado presupuesto destinado a este rubro. Sin embargo, también considera otro tipo de gastos, como son las transferencias, apoyos y subsidios. La existencia de los últimos permite que la sociedad adquiera bienes y servicios a menor precio, como, por ejemplo, en el caso del transporte público pues el gobierno paga de manera directa una parte de dicho servicio.

En cuanto al objeto del gasto, éste se agrupa en capítulos, conceptos y partidas, haciendo alusión a toda la demanda de bienes y servicios del gobierno para cumplir con sus objetivos tal como se muestra en la Figura 2.13. El CONAC es el encargado de emitir el Clasificador por Objeto del Gasto (COG), mismo que establece y define cada uno de los niveles de desagregación antes mencionados.

El Clasificador por Objeto del Gasto (COG) es un catálogo que agrupa en forma homogénea los diversos insumos por concepto de recursos humanos, materiales y financieros (bienes y servicios) que utilizan las dependencias y entidades para llevar a cabo sus operaciones regulares, así como los recursos que el Gobierno Federal transfiere. El COG incluye también las erogaciones que se realizan para cubrir el pago de compromisos derivados de obligaciones contraídas en el pasado (deuda pública) que sirvieron en su momento para hacer frente al pago de bienes y servicios (SHCP, 2015a).

Figura 2.42 Componentes del Clasificador por Objeto del Gasto



Las fuentes de financiamiento también son otra categoría perteneciente a la clasificación económica la cual permite la identificación del gasto público de acuerdo con el origen de los recursos públicos que son empleados, es decir, la fuente que financia los egresos. Existen cuatro posibles fuentes de financiamiento: recursos fiscales, financiamiento externo, contraparte nacional o ingresos propios, las cuales se describen en la Figura 2.14.

Figura 2.14 Fuentes de Financiamiento



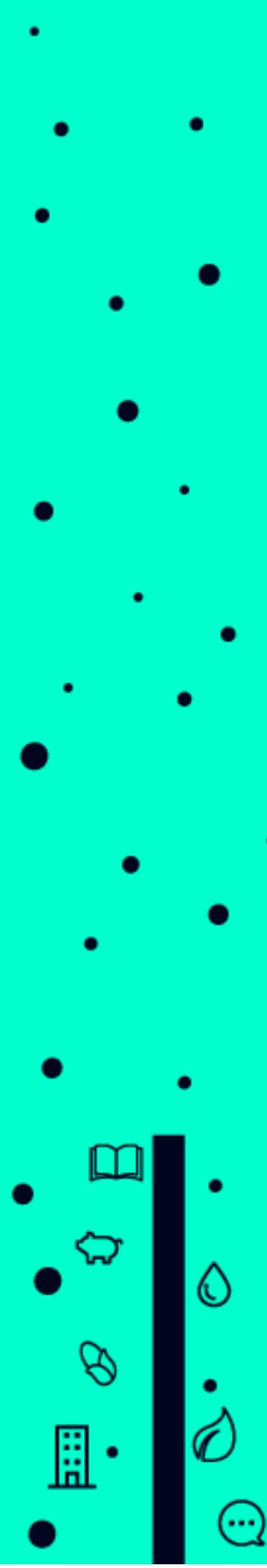
Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México (2019).

Para cerrar el Tema de la clasificación del gasto público, en la Figura 2.15 se resumen los elementos relativos a la organización del gasto público.

Figura 2.15 Esquema de las clasificaciones del gasto público



| Fuente: Elaboración propia.



Lección 3

El proceso de planeación

Lección 3. El proceso de planeación

Introducción

La puesta en marcha de un proceso de planeación en las organizaciones, constituye un enfoque de análisis e intervención utilizado para fortalecer los procesos de gestión encaminado a la obtención de resultados. Está integrado por un conjunto de acciones particulares que se realizan estructuradamente cuyo propósito es ubicar y precisar la tarea primordial de las instituciones, así como organizar las acciones propuestas para tal fin, contribuyendo de este modo a facilitar el logro de los objetivos trazados, dar cumplimiento a las tareas programadas y alcanzar las metas propuestas.

La planeación es indispensable para lograr los objetivos que cualquier organización tenga, incluyendo a todas las que conforman la Administración Pública Federal (APF). Por esta razón la planeación se abordará en las siguientes tres Lecciones desde distintas perspectivas. En la presente Lección se estudiará desde un enfoque conceptual y teórico la planeación y su relevancia en la consecución de los objetivos organizacionales.

Primeramente en el Tema 1 se abordará conceptualmente la planeación. También se identificarán sus dimensiones y niveles y cómo éstos se relacionan con la temporalidad de los proyectos. También se estudiará la planeación en cascada como herramienta para abordar los distintos niveles de planeación y su alineación vertical para la consecución de objetivos superiores.

En el Tema 2 se estudiarán las etapas del proceso de planeación de acuerdo con Robbins y Coulter (2010). Para ello se estudiará la importancia de la misión y la visión de la organización y la técnica para definirlas adecuadamente; se explicará la relevancia de los diagnósticos y la utilidad de la técnica FODA para llevarlo a cabo; se explicará la forma como se formulan los objetivos de la organización y la definición de estrategias y líneas de acción para garantizar su cumplimiento. Finalmente se resaltarán la importancia de los mecanismos de seguimiento y evaluación para verificar el cumplimiento de las metas establecidas y la consecución de lo establecido en la misión y visión de la organización.

Tema 1. La planeación

Ante la decisión de promover acciones de mejora o desarrollo en una comunidad, municipio o ciudad, y así atender necesidades particulares de diverso orden, por ejemplo de educación, de salud, de alimentación, de convivencia, de producción y generación de bienes y servicios, o de seguridad; tanto las autoridades como los diversos grupos de interés que conforman la sociedad organizada, se enfrentan a la tarea de articular, realizar y coordinar una serie de acciones que una vez estructuradas y puestas en marcha, facilitan la obtención de resultados específicos.

Esta tarea de reflexión previa (anticipación de las situaciones), el aprovechamiento de la experiencia acumulada y la elaboración de propuestas de actividades particulares para el logro de resultados, constituyen la materia de trabajo de esta Lección. Bajo esta perspectiva, se le denomina **proceso de planeación** al diseño, elaboración y articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y propuestas de trabajo específicas que conduzcan a la obtención de resultados particulares en un periodo de tiempo determinado.

Una comprensión ampliada de la planeación, fundamentada académica y empíricamente (Whittington, 2002; De la Rosa y Lozano, 2010), extiende su concepción y alcance; siendo concebida como un conjunto integrado de tareas que permiten esclarecer el proceso mismo de la gestión y conducción de las organizaciones al dar cuenta de la razón de ser de la institución, su quehacer presente y futuro, el diagnóstico de su situación actual, los desafíos a los que se enfrenta, y las acciones estratégicas que se emprenderán para darles solución con resultados concretos.

Este conjunto de tareas de gestión, en el ámbito de las organizaciones públicas, es desarrollado en el marco de las demandas y necesidades sociales así como del compromiso que establecen las propias entidades para darles atención de manera oportuna, considerando criterios de eficacia, eficiencia y calidad. Asimismo, la puesta en marcha de un proceso de planeación proporciona elementos para orientar y fundamentar la toma de decisiones institucionales en el marco de la ejecución y seguimiento de los programas y proyectos de la organización.

Es importante resaltar que el conjunto de acciones emprendidas en el marco de la planeación, debe ser validado y actualizado periódicamente por los propios actores organizacionales con un doble propósito: por un lado, socializar el quehacer de la organización y sus propósitos institucionales tanto hacia el interior como hacia el exterior; y, por el otro, dar seguimiento y evaluar tanto los resultados como los efectos de las acciones emprendidas, con el objeto de proponer tareas para su mejora o fortalecimiento.

La planeación, constituye una herramienta imprescindible para que, por un lado, una institución tenga rumbo y claridad en su propósito; y por el otro, que las acciones emprendidas la conduzcan a la generación y logro de resultados. En ese sentido, es importante identificar el propósito y contenido de las etapas y componentes de un proceso genérico de planeación.

Son diversos los ámbitos del quehacer humano en los que se ha utilizado la planeación: el militar, el geopolítico, el de las relaciones internacionales, así como el que atañe a las decisiones organizacionales y/o gubernamentales que afectan a un conjunto de personas o grupos humanos. Estas decisiones están relacionadas con la **producción de bienes**

y prestación de servicios, la elección de alternativas y la conducción de organizaciones. La puesta en marcha del proceso de planeación, implica prestar atención a más de un aspecto o faceta de la realidad sobre la que se actúa; en este sentido se le reconocen tres dimensiones: temporal, competitiva y de cooperación y coordinación. En la Figura 3.1 se explican las dimensiones del proceso de planeación de acuerdo con Rotondo, F. y Flores, R. (2006).

Figura 3.1 Dimensiones del proceso de planeación



| Fuente: Elaboración propia con base en Rotondo, F. y Flores, R (2006).

Con respecto a la dimensión del proceso de planeación, la **cooperación** se manifiesta en la disposición para atender y cumplir con las funciones encomendadas y la realización de las tareas por parte de los integrantes; mientras que la **coordinación** hace referencia a la concertación de medios y esfuerzos para el logro de objetivos y resultados en común interrelacionando diversas áreas de trabajo con el propósito de cumplir con la misión de la organización.

Por su parte, en la literatura especializada se distinguen diferentes niveles del proceso de planeación al interior de las organizaciones comprendiendo desde lo más global y general hasta lo más local y específico. Para su definición es necesario considerar la estructura organizativa como un continuo de niveles estrechamente coordinados. Así, se distinguen tres niveles de planeación, mismos que se presentan en la Figura 3.2: el estratégico, el táctico y el operativo; al conjunto de estos niveles se le ha denominado **planeación en cascada**, ya que en ésta pueden ubicarse los objetivos de cada nivel de manera ordenada en función de su importancia; desde los estratégicos situados en los niveles superiores hasta los de naturaleza más operativa que se ubican en los inferiores (Ronda, 2004).

Figura 3.2 Niveles de planeación



| Fuente: Elaboración propia con base en Ronda (2004).

El nivel estratégico de la planeación centra su atención en la razón de ser de la organización. Responde a la pregunta ¿qué hacer?, y ¿por qué hacer? La planeación que corresponde a este nivel es encabezada por el cuerpo directivo de la organización quien establece las **directrices, objetivos y estrategias** de carácter general de la misma. Igualmente, establece una dimensión temporal a **largo plazo** para la consecución de estos objetivos.

La planeación táctica también es denominada estructural o control de gestión. Toma como punto de partida las directrices ya delimitadas en el nivel estratégico y prevé la forma de **manejar los medios y utilizar los recursos** para concretarla. Implica la búsqueda de la mejor manera para articular los esfuerzos humanos y los recursos disponibles; aprovechándolos al máximo para obtener los resultados esperados. Esta tarea implica la estructuración de labores como pueden ser la asignación de responsabilidades y el diseño de mejores flujos y modalidades de trabajo, para instrumentar la estrategia planteada en la planeación del nivel antecedente (estratégico). En este nivel de planeación se plantean las acciones de **seguimiento y control** que se emplearán para atender la operación del plan estratégico, de ahí que también sea denominado control de gestión. Establece una dimensión temporal a mediano plazo.

A la planeación operativa también se le denomina planeación de tareas o control operativo y centra su atención en los aspectos más específicos -locales e inmediatos- de la marcha o proceder de una organización. Si la planeación de orden estratégico contempla factores externos de la organización como la influencia del entorno, así como su relación y vinculación con otras organizaciones; la planeación operativa atiende prioritariamente **aspectos internos** en un horizonte temporal de **corto plazo**. Sus productos pueden ser programas de trabajo con una vigencia anual o plurianual. La planeación operativa conlleva a la previsión de las maneras en que se utilizarán los recursos y cómo se coordinarán los esfuerzos humanos de la entidad en el corto plazo. Como se puede observar, cada uno de estos niveles se desarrolla en distintos horizontes temporales mismos que se ilustran en la Figura 3.3.

Figura 3.3 Horizonte temporal de los niveles de planeación



Fuente: Elaboración propia con base en Ronda (2004).

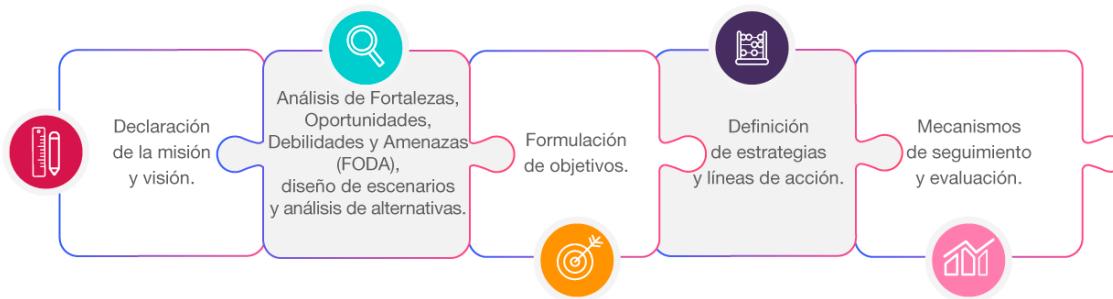
Una vez asentadas las principales características de la planeación, en el siguiente tema se estudiará una propuesta de proceso para llevar a cabo la planeación en términos generales.

Tema 2. Etapas del proceso de planeación

La planeación debe visualizarse como un proceso. Esto implica una serie de acciones o tareas específicas que se van sucediendo o aconteciendo en el tiempo, que no cesan del todo y que el cumplimiento de alguna de sus etapas o del proceso mismo, remite a una revaloración de las acciones realizadas y de los resultados obtenidos, así como al planteamiento de nuevos desafíos y demandas que la organización busca atender. En ese sentido, la puesta en marcha de un proceso de planeación requiere una constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias planteadas, basada fundamentalmente en los resultados que se obtienen mediante las acciones instrumentadas.

El proceso de planeación se puede llevar a cabo de diferentes formas, sin embargo, de acuerdo con Robbins y Coulter (2010) de forma general se pueden identificar cinco etapas centrales, mismas que se presentan en la Figura 3.4.

Figura 3.4 Etapas del proceso de planeación



Fuente: Elaboración propia con base en Robbins y Coulter (2010).

1. Declaración de la misión y visión

La **misión** de las instituciones constituye uno de los elementos más importantes del proceso de planeación y de la gestión. El término misión describe sintéticamente su identidad al hacer explícita su **razón de ser** y dar cuenta de su quehacer institucional, los bienes y servicios que se generan, las principales funciones que la distinguen y la justificación social de su existencia. Los aspectos que necesariamente debe contener la redacción de la misión se resumen en la Figura 3.5.

Figura 3.5 Aspectos a considerar para la redacción de la misión



Fuente: Elaboración propia con base en Armijo (2011).

Cuando la elaboración de la misión corresponda a una unidad organizativa particular (dirección, programa, unidad, departamento o área), debe considerarse siempre la misión o propósito general del nivel organizacional más alto en el que esté inmersa tal unidad (secretaría, coordinación, comisión, entre otras); es decir, las tareas, las funciones, así como los bienes y servicios (productos) generados, deben estar alineados con el nivel inmediato superior. De esta forma, se garantizará la vinculación entre los niveles de planeación estratégica, táctica y operativa.

La elaboración de la misión se delimita en el marco del **propósito central de la organización** y en un nivel alto de responsabilidad, debido a que es justo ahí en donde se establecen los resultados previstos en términos de los bienes y servicios generados, y por los cuales se debe responder a los usuarios, beneficiarios y/o a la ciudadanía misma. Cabe aclarar que en su definición y revisión deben participar la comunidad interna y los diferentes niveles de mando de la organización; quienes, mediante procesos consultivos emprendidos desde la dirección, expresen sus propuestas, opiniones y puntos de vista.

Su importancia radica en servir como guía interna para los encargados de tomar decisiones en la institución; es decir, para que los programas, proyectos y actividades desarrolladas converjan en los hechos con el pronunciamiento de la misión. La formulación y difusión de la misión a nivel interno, permite la unidad de pensamiento y acciones consecuentes enfocadas al logro del propósito. En el contexto externo, la misión es una plataforma de comunicación de la organización hacia la comunidad en general y hacia los grupos o sectores con los que interactúa, promoviendo así, relaciones de cooperación con las diversas audiencias y grupos de interés relacionados.

Por su parte, la declaración de la **visión** de una entidad organizativa proporciona una descripción o imagen de la **situación futura** que se quiere alcanzar en un plazo de tiempo determinado. Regularmente se consideran plazos largos: a quince, veinte o incluso más años. Además, refleja los **valores** en los que se fundamentará la acción de la organización. Usualmente a esta declaración de futuro se le denomina visión; sin embargo, también es común encontrarla bajo la denominación de imagen-objetivo en tanto remite a un escenario deseable tanto de la organización, como de su quehacer en el porvenir.

De este modo, la visión o imagen-objetivo dará cuenta del cómo quiere ser vista o percibida la organización en el futuro, y particularmente de los cambios que pretende lograr en la población objetivo con sus acciones o el tipo de bienes y servicios que generará. Existe consenso en la literatura especializada (Ackoff, 2004; Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000; y Cámara, 2005) sobre las preguntas que deben atenderse para configurar la visión. Estas se presentan en la Figura 3.6.

Figura 3.6 Preguntas para configurar una visión institucional



Fuente: Elaboración propia con base en Ackoff (2004); Arellano, Gil, Ramírez y Rojano (2000); y Cámara (2005).

La respuesta a cada una de las preguntas debe conducir a que el equipo directivo y todos sus integrantes esclarezcan y reafirmen qué imagen y posición se requiere y cuáles tareas y proyectos se emprenderán. La primera de ellas refiere a la situación futura deseada para los beneficiarios o usuarios de las acciones institucionales; la segunda implica establecer cuál será la posición de la organización y qué lugar ocupará en el escenario institucional; y la última sirve para definir las contribuciones distintivas que realizará la organización en el futuro y los proyectos o actividades que se quiere desarrollar.

2. *Elaboración de un diagnóstico*

Con la definición de la misión y la configuración de la visión, se esclarece el rumbo de la entidad organizativa. La siguiente etapa del proceso de planeación remite al análisis o diagnóstico de la situación actual. La elaboración del diagnóstico implica por un lado verificar si el propósito institucional (misión), y la imagen objetivo trazada (visión), atienden y satisfacen adecuadamente las necesidades e intereses de los usuarios o beneficiarios de los bienes y servicios generados. Por otro lado, contribuye a clarificar la situación problemática del sector o área que se aborda, así como a ubicar a los actores relevantes para la atención del tema. Para lograrlo, se describen orientaciones generales acerca de la elaboración de un diagnóstico, el cual se puede hacer mediante la **técnica FODA** (Fortalezas y Oportunidades, Debilidades y Amenazas) la cual se ilustra en la Figura 3.7.

Figura 3.7 Elementos del Análisis FODA



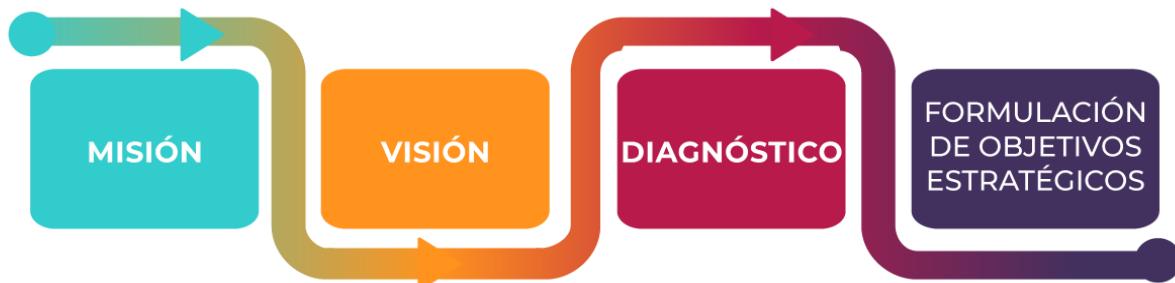
| Fuente: Elaboración propia con base en Análisis FODA (s/f).

Una de las ventajas del análisis FODA es que permite identificar tanto los elementos favorables para la organización (fortalezas y oportunidades) como los desfavorables (debilidades y amenazas). A su vez, esta información se cruza con los elementos internos a la organización (fortalezas y debilidades) como los elementos externos (oportunidades y amenazas. A partir del reconocimiento y exploración de estos cuatro se sienta la base analítica del proceso de planeación, derivado de cruces y ponderaciones; es decir, se busca utilizar las fortalezas para aprovechar las oportunidades y/o hacer frente a las amenazas, o posiblemente mitigar las debilidades para enfrentar las amenazas; a partir de este análisis se generan los elementos para delinear las estrategias y acciones específicas que se emprenderán.

3. *Formulación de objetivos estratégicos*

Una vez definida la misión y visión, realizado el diagnóstico en términos del análisis de los problemas que plantea la realidad objeto de acción de la entidad, y considerados los grupos de interés que inciden directa e indirectamente en la naturaleza de la problemática o situación a resolver, es conveniente proceder con la formulación de objetivos estratégicos. Estos objetivos dan respuesta institucional a lo detectado en el diagnóstico tal como se muestra en la Figura 3.8.

Figura 3.8 Formulación de objetivos estratégicos



Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, el diagnóstico plantea una situación particular que constituye los desafíos o retos que deberán afrontarse mediante la formulación de los objetivos estratégicos, y específicamente con las estrategias y líneas de acción que se traducirán operativamente en los programas de trabajo de la institución. El objetivo estratégico de una organización expresa el **estado o situación deseable** que se espera lograr en un plazo determinado para cumplir con la tarea encomendada y asumida a su vez, en su declaración de misión.

Los objetivos establecen aquello que la entidad u organismo quiere lograr y que dará pauta a determinar posteriormente las estrategias o medios para su realización. Recorremos que un proceso de planeación remite a varios niveles: estratégico, táctico y operativo.

En la Figura 3.9 se representa la denominada planeación en cascada, en donde se aprecia en un primer nivel los objetivos estratégicos, vinculados directamente a la misión y visión. Los objetivos que están en los niveles inferiores indicarán cómo lograr lo que propone alcanzar el objetivo situado en el nivel inmediato superior. De este modo tenemos que cada objetivo constituye en sí mismo un fin, pero a la vez constituye un medio para el logro

de los objetivos de nivel superior. Conviene aclarar que por definición cualquier objetivo expresa qué es lo que se quiere lograr.

Figura 3.9 Planeación en cascada



Fuente: Elaboración propia con base en Armijo (2011).

Los objetivos estratégicos, además de caracterizarse por los aspectos arriba mencionados, se identifican por estar **expresados genéricamente**, destacando más la parte cualitativa del cambio que se quiere provocar o lograr. Las características de los objetivos estratégicos se presentan en la Figura 3.10.

Figura 3.10 Características de los objetivos estratégicos

- 01 Son objetivos de mediano y largo plazo.
- 02 Están vinculados directamente con la misión.
- 03 Definen los resultados esperados en un periodo de tiempo determinado.
- 04 Constituyen insumos para establecer las estrategias y líneas de acción preferentes que se instrumentarán (implementación de políticas).

Fuente: Elaboración propia.

Algunos ejemplos de este tipo de objetivos pueden ser “mejorar las capacidades técnicas de los docentes del sistema educativo nacional”, “incrementar la productividad del sector agrícola a nivel nacional” o “fortalecer la competitividad nacional”. Como se puede observar, la característica en común que tienen es que son muy generales para lograrlos requerirán diferentes esfuerzos. Estos objetivos además de ser enunciados de forma más agregada, es decir acotados a ciertas regiones del país, o bien por niveles o modalidades educativas, están planteando el qué quiere lograrse o alcanzarse, más no el cómo se logrará.

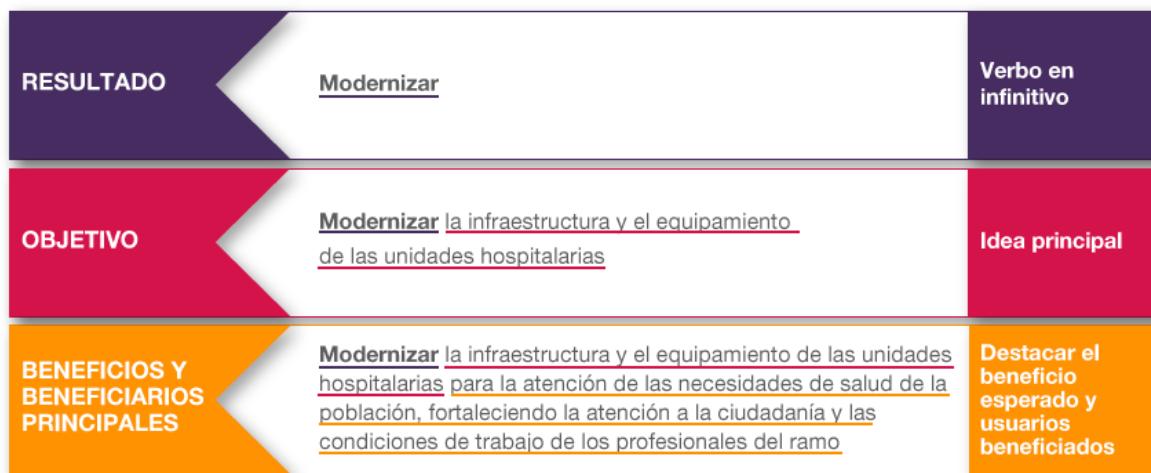
Bajo un esquema de planeación en cascada, conforme bajen de nivel los objetivos, se describirá ese cómo detallado por el objetivo de nivel inferior. De este modo, a pesar de que en el nivel estratégico los objetivos están expresados en términos cualitativos, son sus-

ceptibles de medición a través de indicadores objetivamente verificables. Esta desagregación y capacidad para que los objetivos denoten indicadores numéricos se obtiene de la segmentación de los objetivos estratégicos que corresponderán a la globalidad, en objetivos específicos, los cuales expresan una desagregación y particularización de los elementos que constituyen los de naturaleza estratégica o global.

Para que los objetivos de nivel superior o globales puedan ser considerados como estratégicos, necesitan expresar claramente la acción que se quiere lograr como producto de la instrumentación de las políticas de desarrollo a cargo de la institución; responder a un problema o aspecto específico expresado en la misión de la organización; y destacar, tanto el beneficio esperado, como la población objetivo o usuarios beneficiados a los que van dirigidas las políticas y programas de la institución.

En la Figura 3.11 se ejemplifica la forma como se construye un objetivo estratégico paso por paso. Es importante observar cómo una acción, que en el ejemplo es “modernizar”, al ser complementada con lo que se quiere modernizar y a quién se va a beneficiar, permite plantear en concreto el logro o propósito que se quiere alcanzar.

Figura 3.11 Construcción de un objetivo estratégico



Fuente: Elaboración propia.

4. Establecimiento de estrategias y líneas de acción

Las **estrategias** son las acciones globales, de carácter tanto temporal como permanente, que se desarrollan para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo; es decir, son los caminos, vías o enfoques posibles para el logro de los objetivos. En ese sentido, la estrategia comprende el conjunto integrado de decisiones sobre las acciones a emprender y recursos a movilizar que se realizan para dar respuesta a una problemática planteada; asimismo, las estrategias buscan producir cambios deliberados en la realidad para alcanzar los objetivos de la entidad organizativa. Las estrategias como conjunto de acciones articuladas o directrices para la acción movilizan recursos humanos, materiales y económicos e igualmente ponen en juego diversos medios para cumplir con el logro de los objetivos estratégicos de los cuales se derivan.

Por su parte, las **Líneas de acción** ayudan a elegir las actividades concretas que propone la entidad organizativa para atender y satisfacer la demanda planteada en los objetivos estratégicos. Se conocen como líneas o planes de acción al conjunto de acciones que se contempla realizar, los recursos susceptibles de movilizar (capacidad operativa de la entidad), las metas que se proponen obtener, los indicadores que cuantificarán el desempeño y determinarán el grado de avance y cumplimiento de las tareas, así como la definición de los responsables de su puesta en marcha.

Por ejemplo, considerando un objetivo estratégico que apunte a simplificar trámites para la entrega de pensiones, la estrategia propuesta es impulsar el cambio tecnológico y ofrecer capacitación a nivel nacional para el personal que atiende el proceso de otorgamiento. Para su concreción, se requieren varias tareas: plantear el desempeño esperado (metas), proponer cómo se medirán los resultados (indicadores), la descripción y organización de un conjunto de acciones específicas para alcanzar los resultados esperados, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación propuestos. En la Figura 3.12 se ilustra la secuencia lógica a seguir para la elaboración de las líneas o planes de acción de acuerdo con el ejemplo antes citado.

Figura 3.12 Secuencia para el desarrollo de líneas de acción



Fuente: Elaboración propia.

Las líneas o planes de acción permiten cerrar la brecha entre lo que se propone alcanzar y la situación actual. Las líneas de acción son de carácter operativo y se desarrollan a nivel de las unidades, áreas o departamentos que tienen a su cargo la generación de servicios y productos finales orientados a suplir, atender y/o satisfacer las demandas planteadas, contribuyendo así a cumplir su propósito u objetivo institucional.

Para exemplificar la construcción de los distintos niveles de objetivos que se deben de considerar al momento de hacer una planeación se presenta un ejemplo relacionado con la deserción escolar del nivel medio superior.

Ejemplo 1. Deserción escolar en el nivel medio superior

Los directivos de los planteles de educación media superior del estado de Chiapas reportaron un importante aumento en la deserción escolar en el ciclo 2018 – 2019. Considerando que la **misión** del sector educativo en Estado en el nivel medio superior es “que los jóvenes egresados de la educación media superior tengan las herramientas suficientes para ingresar al mercado laboral o al siguiente nivel educativo” se decide hacer un diagnóstico para entender qué es lo que está sucediendo.

En este **diagnóstico** encuentran que las principales razones por las cuales los estudiantes están abandonado sus estudios se dividen en dos: económicas y familiares. Entre las cuestiones económicas destaca que los estudiantes tienen dificultades para asistir a la escuela por los costos que esto implica. Un escenario frecuente en el que convergen razones económicas y familiares es que la situación en su hogar los obliga a que abandonen sus estudios para incorporarse al mercado laboral y así contribuir al ingreso del hogar. Finalmente, se encuentra que muchas mujeres abandonan sus estudios por embarazos adolescentes no planeados o el desarrollo de actividades no remuneradas en los hogares tales como cuidados de niños o adultos mayores.

Considerando esta situación se procede inicialmente a la elaboración del objetivo estratégico o de primer nivel para posteriormente hacer los objetivos inferiores, las actividades y tareas a realizar para finalmente identificar los recursos necesarios para implementar la planeación. En la Figura 3.13 se presenta a manera de cascada cada uno de los objetivos por nivel haciendo uso de la misma estructura que se empleó en la Figura 3.9.

En el nivel superior se definió qué es lo que la organización gubernamental busca lograr. A continuación analizaremos que en este nivel se consideren los aspectos para la redacción de la misión que se revisaron en la Figura 3.5 de esta misma Lección. Primera-mente, la misión institucional es “hacer que los jóvenes tengan herramientas para ingresar al mercado laboral o al siguiente nivel educativo”. Con respecto al servicio que se genera, claramente son “las herramientas” que los jóvenes adquirirán. Los destinatarios o usuarios del servicio están perfectamente definidos como “jóvenes egresados de la educación media superior”. El resultado final es que los destinatarios “ingresen al mercado laboral o al siguiente nivel educativo”.

Con respecto al objetivo de primer nivel o también conocido como estratégico, general o global vemos que su construcción es la siguiente:

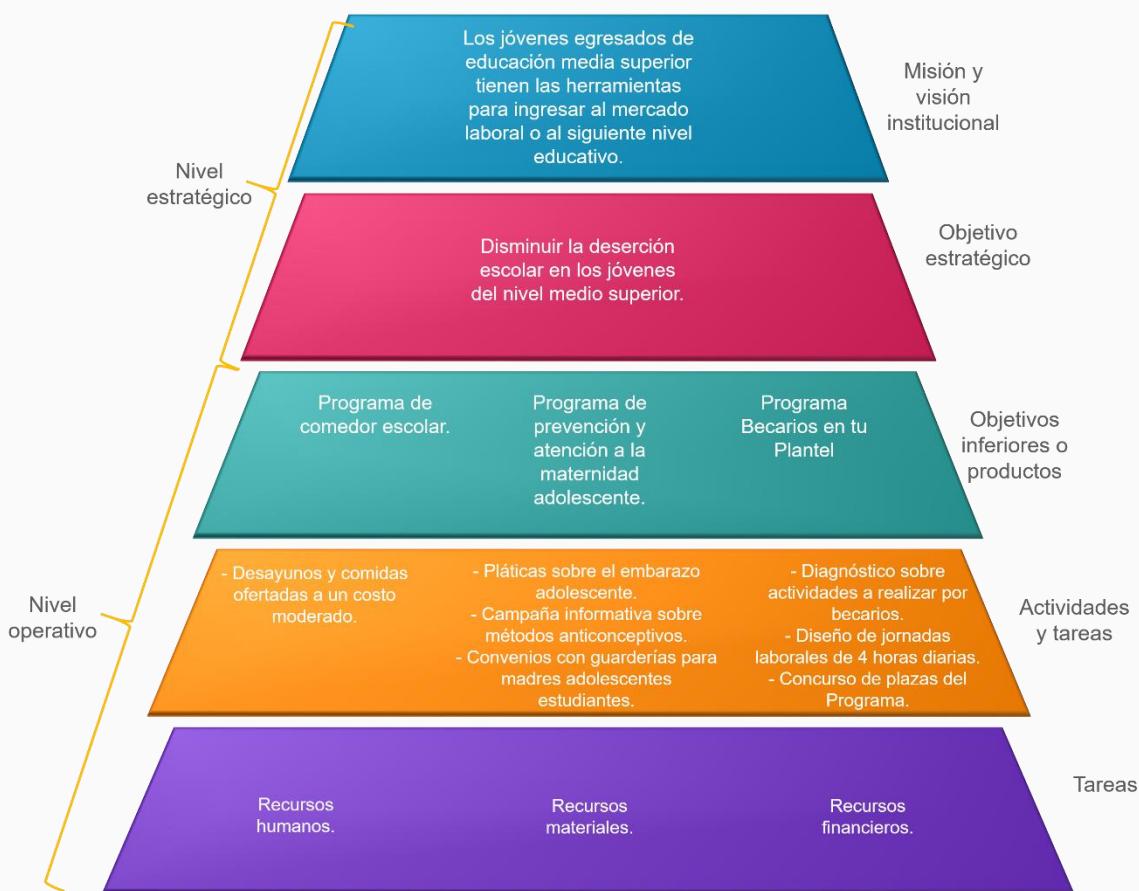
Disminuir la deserción escolar en los jóvenes del nivel medio superior.

Verbo en infinitivo

Idea principal

Beneficiarios

Figura 3.13 Planeación en cascada de un programa de deserción escolar



Fuente: Elaboración propia.

Para lograr los objetivos planteados en los niveles superiores, se plantó la entrega de tres productos que a su vez constituyen los objetivos inferiores. En el siguiente nivel se presentaron las diferentes actividades y tareas a desarrollar para lograr la entrega de los tres productos. Con el fin de que los estudiantes lleguen a tiempo a la escuela y se queden durante toda la jornada, los centros de estudios implementarán un programa de comedor escolar. Para lograrlo se ofertarán desayunos y comidas a un costo moderado financiado en parte por un subsidio. Este programa también tiene como objetivo disminuir los gastos de los estudiantes e incentivarlos a asistir.

El segundo es un programa de prevención y atención a la maternidad adolescente. Como se puede observar, éste tiene un componente preventivo y otro de atención. En la parte preventiva se encuentran las pláticas sobre las consecuencias del embarazo adolescente y la campaña informativa sobre métodos anticonceptivos. En la parte de atención se considera apoyar a las jóvenes embarazadas o madres adolescentes generando convenios con guarderías gratuitas que coincidan con sus horarios escolares. Dentro de este programa es importante que en las pláticas preventivas se advierta que la maternidad es una dificultad para el desarrollo de las jóvenes pero también se debe sensibilizar a la comunidad estudiantil para que no se estigmatice a las madres adolescentes.

Finalmente, el programa “Becarios en tu plantel” se genera con el fin de contrarrestar las dificultades económicas que hacen que los jóvenes abandonen la escuela. El programa consiste en proporcionarle a los jóvenes jornadas laborales de 4 horas dentro de las mismas instalaciones educativas por lo cual recibirán una paga proporcional al tiempo laborado. Para lograrlo, es necesario hacer un diagnóstico sobre el tipo de actividades que los jóvenes podrían realizar pudiendo ser estas administrativas u operativas. Aquellas personas que dominen alguna lengua o actividad extracurricular también podrán impartir talleres de estas disciplinas. Una vez hecho el diagnóstico se deberán diseñar las jornadas laborales y someter a concurso las plazas que formarán parte del programa.

En el último nivel se encuentran los recursos disponibles, que en todo caso son humanos, materiales y financieros. Aquí se revisará cuánto personal y con qué competencias cuenta para implementar los programas, los recursos materiales muebles e inmuebles con los cuales se dispone para la realización de las actividades y finalmente el dinero con el cual se cuenta para poder pagar cada una de las actividades que a su vez generarán los productos que llevarán al cumplimiento del objetivo estratégico.

5. Seguimiento y evaluación

El proceso de planeación incorpora tareas continuas de control y seguimiento de la ejecución de los proyectos contenidos en el plan institucional o programa, con el fin de detectar desviaciones en relación con lo planeado y realizar consecuentemente las modificaciones y correcciones oportunas. A partir de la evaluación del logro de resultados y de los objetivos propuestos, es factible obtener conclusiones y recomendaciones que se incorporan al nuevo ciclo de planeación en un enfoque de mejora continua del proceso mismo.

Los conceptos de seguimiento (o monitoreo) y evaluación comparten una función de control. La diferencia fundamental radica en que el **seguimiento** enfoca su atención a los **aspectos más operativos** (actividades, recursos, plazos, costos, y los resultados más inmediatos en forma de productos o servicios), mientras que la **evaluación** se ocupa preferentemente de la esfera de los **objetivos más amplios** y de carácter **estratégico**, es decir, de los resultados. Las características específicas de seguimiento y evaluación se presentan en la Figura 3.14.

Un plan estratégico debe incorporar en su diseño cómo se prevé desarrollar el seguimiento y evaluar los resultados que se obtienen mediante la ejecución de los programas y proyectos que lo integran. Para ello, la planeación estratégica necesita contar con un sistema de información apropiado y con un conjunto de indicadores básicos. Dicho sistema de constituye un conjunto de medios o fuentes de verificación que, en forma de registros, memorias, directorios, bases de datos o mediciones directas con la población objetivo (encuestas, entrevistas), valide tanto la realización de las acciones como el avance en el cumplimiento de los objetivos trazados y el logro de las metas propuestas.

Figura 3.14 Características del seguimiento y la evaluación como elementos de control



| Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los indicadores, conviene recordar que los objetivos son formulaciones cualitativas de lo que se quiere lograr en un determinado ámbito, por ejemplo: la disminución de la deserción escolar. En ese contexto, los indicadores son las variables que se utilizan para medir el logro hacia esos objetivos y van a traducir los objetivos y resultados del plan a términos medibles; expresando el nivel de logro en su consecución e intentando responder a la pregunta de si se está produciendo un avance y en qué medida, comparando los resultados reales con los previstos y proporcionando así, una base para la toma de decisiones.

Considerando el ejemplo de disminución de la deserción escolar, el avance en su mitigación podría medirse a través del indicador “Tasa de egreso de estudiantes del nivel medio superior”. En este caso, el aumento de la tasa como producto de la intervención indicaría precisamente la consecución del objetivo. En ese orden de ideas, los indicadores

son unidades de medida que permiten el seguimiento y la evaluación periódica de las variables clave de un proceso de planeación, son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.

A manera de resumen, al momento de planear es muy importante considerar los cinco pasos descritos a lo largo de esta Lección. Para que los objetivos de los niveles inferiores sean adecuados es indispensable que se tenga claro desde el establecimiento de la misión y visión de la organización qué resultado se busca obtener de determinada intervención gubernamental.

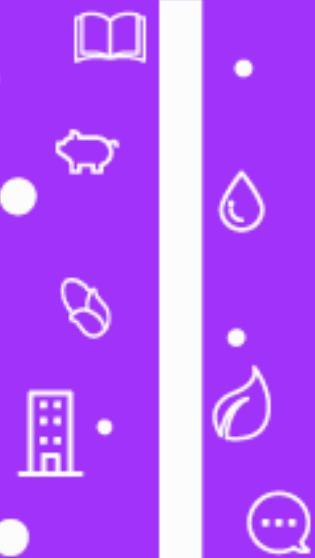
También es importante que en el diagnóstico de la situación a atender se consideren a los **grupos en situación de vulnerabilidad** como pueden ser mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas pertenecientes a grupos originarios; personas en situación de pobreza; personas con discapacidad; o integrantes de la comunidad LGTB+. La razón por la cual los programas deben tener esta visión incluyente es porque precisamente su situación de vulnerabilidad hace que los problemas que aquejan a una población en general se acen- túen más en ellos.

Como última consecuencia, el no atender las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad conlleva al incremento de la desigualdad y de las brechas de desarrollo. Por eso es importante que en la planeación se respeten a los pueblos originarios, sus usos y costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios; que se respete la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la dignidad de los adultos mayores y el derecho de los jóvenes a tener un lugar en el mundo.

Una vez concluido el estudio del proceso de planeación, en la siguiente Lección se estudiará la forma como se lleva a cabo la planeación en México, cómo se conforma el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el máximo instrumento de planeación con el cual cuenta nuestra nación; El Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024.

Lección 4

Sistema Nacional de
Planeación Democrática



Lección 4. Sistema Nacional de Planeación Democrática

Introducción

De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la intervención del Estado Mexicano se organizará por medio de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional el cual tiene como función el imprimir solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. El instrumento para implementar dicho sistema es conocido como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) el cual es el instrumento para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad por medio de un proceso democrático y deliberativo. A este plan de desarrollo se sujetarán obligatoriamente todos los programas de la Administración Pública Federal (APF).

Para implementar el Sistema y elaborar el Plan, el Ejecutivo está facultado para establecer los procedimientos de participación y consulta popular; y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo derivados de este.

Por su parte, la Ley de Planeación (LP), a través de un conjunto de normas de orden público e interés social, establece los principios básicos conforme a los cuales se lleva a cabo la planeación nacional del desarrollo y las actividades de la APF. La misma Ley en su artículo 7, dispone que el Presidente de México, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos, así como su vinculación con el PND y sus programas. Finalmente, especifica que todos los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el PND.

Para ello, en el Tema 1 se revisará el fundamento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y su principal instrumento de implementación que es el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En el segundo Tema se estudiarán los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo que son creados para dar cumplimiento a la aspiración de nación concretada en el PND. También se hace especial énfasis en la vinculación existente entre los distintos instrumentos de planeación con los que se cuenta en México.

Finalmente, en el Tercer tema de esta Lección se hace una revisión de los principales puntos del PND 2019-2024. En éste se revisa la importancia de los principios rectores y los pilares del nuevo modelo de desarrollo que el Gobierno de México está impulsando, con énfasis en la atención de las desigualdades entre personas, comunidades y territorios históricamente menos favorecidos, y el combate frontal a la corrupción y la impunidad.

Tema 1. La planeación nacional en México

Desde sus orígenes, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se define como el conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la APF, los estados y los municipios y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado (Montemayor, 1983). Con su conformación se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas y proyectos vinculados a éste, consolidándose así los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la APF. Es importante enfatizar que el PND es el instrumento de **planeación estratégica superior** en México y es a través de él que se implementa el SNPD.

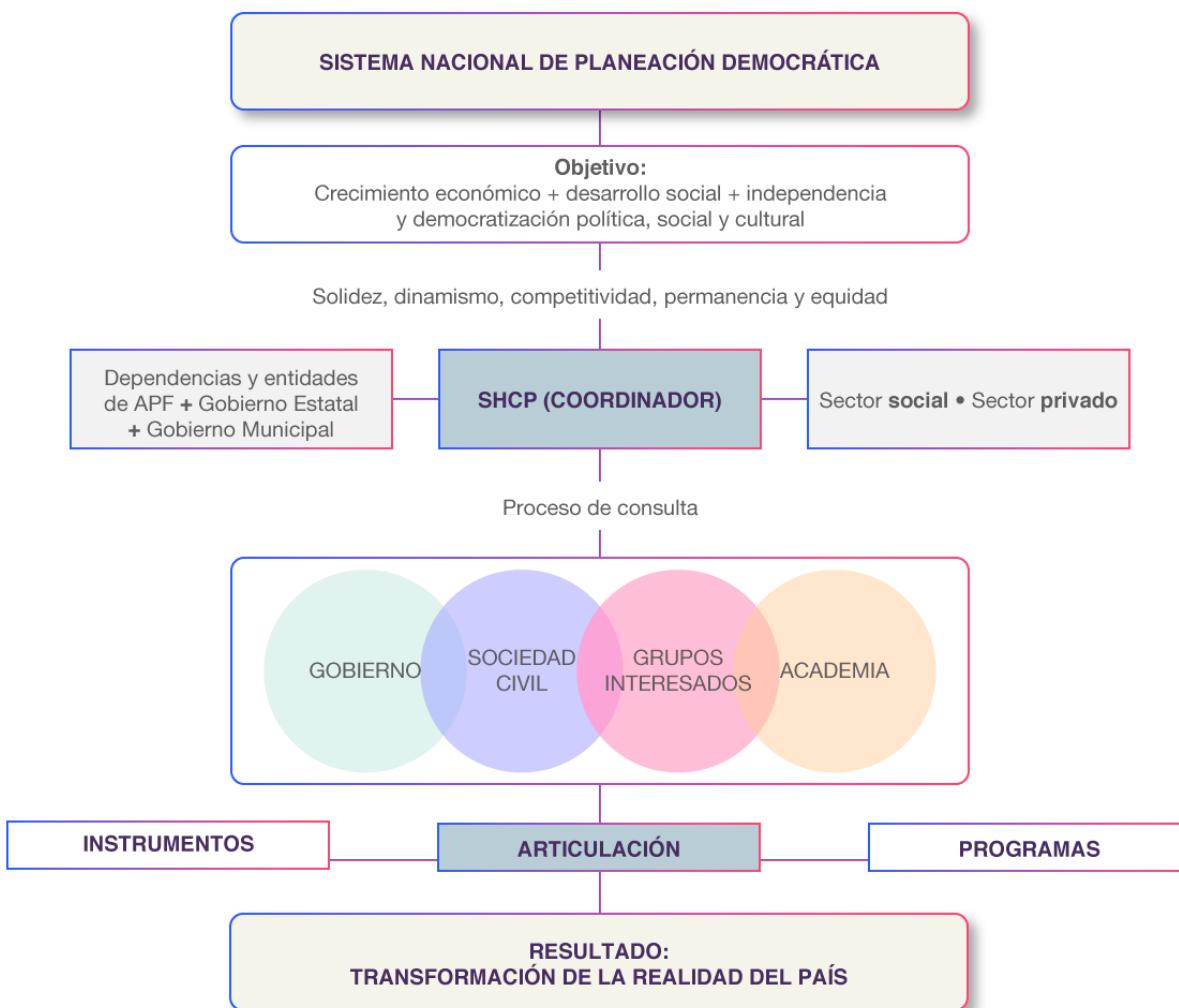
La planeación estratégica es aquella “herramienta administrativa que contribuye a que una organización mejore su desempeño al asegurar que sus miembros comparten los mismos objetivos y al ajustar continuamente la dirección de la organización, ante los cambios contextuales con base en los resultados obtenidos” (UNESCO, 2010). Por su parte, la planeación nacional se define como un proceso que implica la articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y propuestas de trabajo específicas que conducen a la obtención de resultados particulares, concretamente en la **transformación de la realidad del país**.

De acuerdo con el mecanismo de funcionamiento establecido para el SNPD, la coordinación de las actividades para la conformación PND es atribución del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por su parte, las dependencias y entidades de la APF formarán parte del SNPD, a través de las unidades administrativas que tienen asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades, como lo señala el artículo 12 de la Ley de Planeación. En la Figura 4.1 se presenta la conformación del SNPD.

El SNPD tiene el principal objetivo de imprimir solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del país. Es por ello que resulta fundamental la articulación de las acciones y los recursos necesarios para la puesta en marcha de planes y propuestas de trabajo que conduzcan a la obtención de resultados particulares, para lograr la “Transformación de la realidad del país”, tal como lo establece la Ley.

También es importante enfatizar que la planeación democrática es una herramienta para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales; reivindicando así el principio de que el gobierno manda obedeciendo y la sociedad mandando se obedece a sí misma.

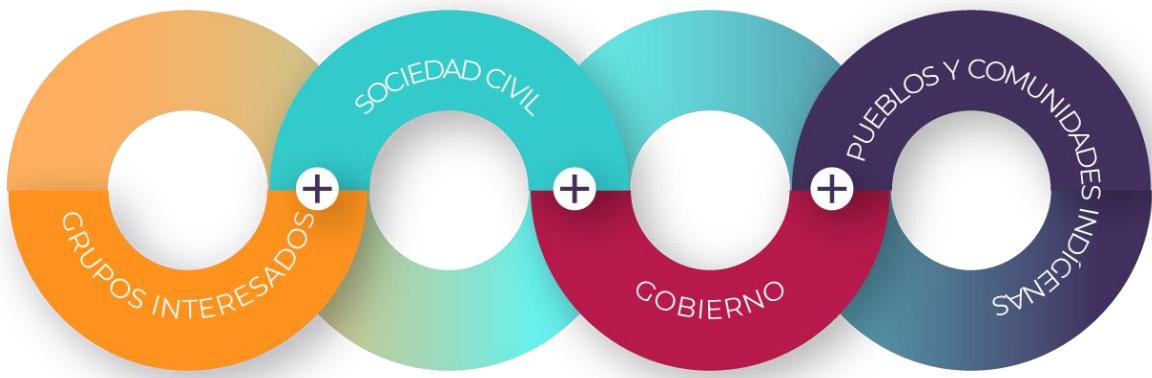
Figura 4.1 Sistema Nacional de Planeación Democrática



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2019).

La elaboración y publicación del PND se concibe como un **ejercicio participativo** entre sociedad y gobierno en el cual se plantea un conjunto de propuestas y líneas de acción para poner en marcha el modelo de desarrollo perseguido. En la Figura 4.2 se ilustran los actores que participan en la consulta con base en el Capítulo Tercero de la LP.

Figura 4.2 Participantes en el proceso de consulta del PND



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Planeación.

El PND constituye el marco de referencia para ubicar el sustento de las acciones de gobierno. No sólo describe las estrategias que se instrumentarán, sino que hace referencia a la situación o punto de partida de las decisiones que se adoptarán para la conducción del país. Así, el Plan debe apreciarse como el documento que sirve de guía para la acción gubernamental, proporciona la hoja de ruta o mapa que permitirá intervenir sobre la realidad. En ese sentido, constituye el parámetro o punto de referencia para dar seguimiento, contrastar y en todo caso evaluar las acciones realizadas con respecto a lo planeado inicialmente; de ahí que esta propuesta de mapa u hoja de ruta que se plantea seguir, constituye a la vez un referente para medir el desempeño y resultado de las acciones instrumentadas.

Reconociendo la importancia del PND en la vida política, social y económica del país, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma constitucional en la que se otorgaba por primera vez la atribución de la **Cámara de Diputados** del Congreso de la Unión de **aprobar el PND**. A su vez, el 16 de febrero de 2018 se reformó la LP previendo en su artículo 21 que el Presidente de México enviará a la Cámara de Diputados, a más tardar el último día de febrero del año siguiente a su toma de posesión,³ para que ésta lo apruebe dentro del plazo de **dos meses** contando a partir de su recepción.

La aprobación del Plan por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión consiste en verificar que dicho instrumento incluya los fines del proyecto nacional contenidos en la CPEUM. En caso de que el PND no los incluya, la Cámara de Diputados devolverá el mismo al Presidente de México, a efecto de que dicho instrumento sea adecuado y remitido nuevamente a aquélla para su aprobación en un plazo máximo de treinta días naturales.

El PND se basa en un esquema de planeación nacional que se conforma de tres grandes niveles, mismos que se presentan en la Figura 4.4.

³ Conforme al segundo transitorio de la Ley de Planeación, la reforma al primer párrafo del artículo 21 entrará en vigor el 10. de octubre de 2024, por lo que el Presidente de México que comience su mandato el 10. de diciembre de 2018 enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de abril del año siguiente a su toma de posesión

Figura 4.4 Niveles de Planeación



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2019).

En el nivel superior se ubica el **Proyecto de Nación** en el cual se encuentra la imagen objetivo del proyecto de país, la cual expresa las aspiraciones nacionales, es decir ¿qué se quiere ser? y ¿a dónde se quiere llegar? Estas aspiraciones quedan plasmadas específicamente en el PND. En el segundo nivel se encuentran los **objetivos sectoriales, institucionales, especiales y regionales**. En este nivel se establecen objetivos más específicos, sin embargo siguen siendo de alto nivel. El cumplimiento de los mismos permitirá alcanzar los objetivos planteados en el Plan. Finalmente, en el último nivel se encuentra la **organización de asignaciones de recursos** en la cual por medio de Programas presupuestarios (Pp) se reflejan las acciones para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas derivados del PND. En el siguiente Tema se estudiará con mayor detalle el segundo Nivel de Planeación en México.

Tema 2. Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo

La arquitectura institucional actual en México se constituye como resultado de la implementación de instrumentos en materia de planeación estratégica, monitoreo, evaluación y presupuesto desde un enfoque de Gestión para Resultados. Los principales elementos para ello son la Planeación Nacional, la estructura programática con base en Pp y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SHCP, 2017).

Los diferentes niveles de la planeación nacional se deben conducir de forma programada con base en las políticas, que, para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal. De este modo, las dependencias y entidades paraestatales de la APF deberán garantizar que su participación en la elaboración del PND se realice en congruencia con la posterior formulación de los programas derivados del mismo: sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Lo anterior permitirá estructurar y articular los objetivos específicos, estrategias para ejecución de acciones, indicadores de desempeño y metas, para el logro de objetivos definidos en el PND. En la Figura 4.5 se abordan las principales características de los programas antes mencionados.

Figura 4.5 Programas derivados del PND

PROGRAMAS SECTORIALES	PROGRAMAS INSTITUCIONALES	PROGRAMAS REGIONALES	PROGRAMAS ESPECIALES
Establecen objetivos alineados y vinculados al PND para contribuir a la construcción de un gobierno eficiente y una APF orientada al logro de resultados. Deben ser elaborados por las dependencias de la APF, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector, los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, así como las que deriven de los ejercicios de participación social y de los pueblos y comunidades indígenas interesados.	Definen la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales para dar cumplimiento a los objetivos, prioridades, estrategias y políticas del PND y de los programas que lo desagregan y detallan.	Hacen referencia a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.	Esta clase de programas engloban propósitos y políticas de varios sectores de la economía y de la APF y se encuentran definidos en el artículo 26 de la Ley de Planeación. En ellos se consideran las acciones que se prevé realizar para atender directamente los objetivos prioritarios del desarrollo integral determinados en el Plan, o cuestiones relacionadas con las funciones de dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Planeación y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

A manera de complemento de la información presentada en la Figura 4.5, cabe mencionar que las características en cuanto al alcance de los **programas sectoriales** se estipulan en el artículo 23 de la LP. El artículo 29 de la misma Ley, señala que deben someterse a la aprobación del Presidente de México por la dependencia coordinadora de sector correspondiente, previo dictamen de la SHCP.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 17 de la LP, las entidades paraestatales deberán elaborar sus respectivos **Programas Institucionales**, en los términos que esta Ley y la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) disponen; o en su caso, de acuerdo

con las disposiciones que regulen su organización y funcionamiento, atendiendo el programa sectorial correspondiente y observando en lo conducente las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas. Así, estas entidades podrán estar alineadas a programas sectoriales e institucionales. El artículo 24 indica estos últimos se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. La misma Ley establece que los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

De acuerdo con el artículo 29 de la LP, los **Programas Regionales** son sometidos por la SHCP a la consideración y aprobación del Presidente de México. Adicionalmente, el Ejecutivo Federal señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de éstos. Finalmente, al igual que los Programas Regionales, los **Programas Especiales** son sometidos por la SHCP, a la consideración y aprobación del Presidente de México, de conformidad con el artículo 29 de la LP.

Para el periodo de 2019-2024 existen 254 programas derivados del PND, cuya distribución se especifica en el Cuadro 4.1

Cuadro 4.1 Número de Programas derivados del PND según su tipo

TIPO DE PROGRAMA	TOTAL
Sectoriales	19
Especiales	49
Regionales	1
Institucionales entidades no sectorizadas	17
Institucionales entidades sectorizadas	168
TOTAL	254

Fuente: elaboración propia con base en las disposiciones aplicables.

De acuerdo con lo establecido en los *Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, los programas contemplan **tres niveles de elementos de planeación**, los cuales varían en relevancia, especificidad y número.

Los Programas derivados del PND pueden tener hasta 6 objetivos prioritarios, 7 estrategias prioritarias por objetivo y 10 acciones puntuales por estrategia. La Figura 4.6 muestra la estructura de dichos elementos y su conexión. Adicionalmente, los objetivos cuentan con 3 indicadores del desempeño: uno denominado **Meta para el bienestar**, que cuenta con metas numéricas, y dos denominados **Parámetros** que sirven como referencia de la tendencia en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Figura 4.6 Jerarquía y contribución entre elementos de los PPND



Fuente: Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024.

Dada su estructura, se observa que los Programas presupuestarios pueden contribuir simultáneamente con lo establecido en varios de los Programas derivados del PND y a los distintos elementos que los conforman. Por ejemplo, en el marco de la integración del PPEF 2021 las dependencias y entidades **se vincularán a los Programas derivados del PND haciendo visible de forma** el múltiple número de alineaciones posible priorizando aquellas que guarden una mayor contribución y cuidando la parsimonia de dicha regla.

Para ello los programas de forma obligatoria los Pp tienen que establecer su primera alineación a un objetivo del programa sectorial y hasta tres estrategias de ese objetivo. Posteriormente, de forma opcional, los Pp podrán establecer una segunda alineación con un objetivo y hasta tres estrategias de los programas especiales y regionales en que participe su dependencia o entidad y que estén disponibles al momento de la vinculación⁴.

Los programas derivados del PND representan una secuencia de intervenciones de diferente alcance, que se contienen unas a otras; manteniendo una coherencia entre los objetivos de los distintos niveles -aunque con otro grado de agregación- permitiendo así, estructurar y articular los objetivos y la consecución de los resultados bajo el esquema que deberá considerarse en el PND: un diagnóstico general, ejes generales de temas prioritarios, objetivos específicos, estrategias para la ejecución de acciones, además de indicadores de desempeño y sus metas para dar seguimiento al logro de objetivos definidos en dicho

⁴ Vale la pena mencionar que esta es la regla aplicable a Pp ejecutados por dependencias, incluyendo Órganos Administrativos Desconcentrados (OADs) y entidades agrupadas en algún sector administrativo. Para los Programas presupuestarios ejecutados por entidades no sectorizadas existen algunas diferencias pero la lógica es similar. La información completa se puede consultar en las *Consideraciones para la vinculación de programas presupuestarios con programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.

Plan. Asimismo, los diversos programas que derivan del PND identifican sus metas y acciones en distintos niveles jerárquicos de objetivos, estrategias y líneas de acción que van de lo general a lo particular.

Finalmente, para la consecución de los objetivos de los programas derivados del PND se establecen programas presupuestarios que engloban las acciones, bienes y servicios que entregará el gobierno. En este sentido, se busca que exista una congruencia y vinculación entre los objetivos estratégicos del PND; los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, y los programas presupuestarios como se observa en la Figura 4.7.

Figura 4.7 Vinculación de los instrumentos de planeación



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2019).

Tema 3. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se publicó el 12 de julio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El 27 de junio fue aprobado con 305 votos a favor, 139 en contra y 3 abstenciones. El objetivo del PND 2019-2024 es **construir un modelo viable de desarrollo económico, de ordenamiento político y de convivencia entre los sectores sociales, para lograr el progreso con justicia y el crecimiento con bienestar.**

El PND 2019-2024 establece que se persigue un nuevo consenso nacional, que tendrá como centro la convicción de que el quehacer nacional económico, político, social, y cultural, en su conjunto, no estará orientado a alcanzar a otros países, a multiplicar de manera irracional y acrítica la producción, la distribución y el consumo, a embellecer los indicadores, o a concentrar la riqueza en unas cuantas manos, sino que estará orientado al **logro del bienestar de la población.**

Estructura del PND 2019-2024

El PND 2019-2024 está conformado por 12 principios rectores y 3 Ejes a partir de los cuales se esboza un nuevo modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales. Se busca demostrar que es posible imprimir un nuevo rumbo nacional, donde la modernidad puede ser forjada desde abajo y sin excluir a nadie, y que el desarrollo no tiene por qué ser contrario a la justicia social.

Figura 4.8 Estructura del PND 2019-2024



Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2019).

Los 12 principios rectores buscan guiar el quehacer público encaminando a corregir los errores del pasado para llevar a México a ser un país incluyente en el que todos tengamos la posibilidad de vivir una vida digna y no solamente aquellos que han sido sistemáticamente favorecidos (Figura 4.9). Este nuevo consenso nacional tiene como centro la convicción de que el quehacer nacional en su conjunto, el económico, el político, el social, el cultural, no debe ser orientado a alcanzar a otros países, a multiplicar de manera irracional y acrítica la producción, la distribución y el consumo, a embellecer los indicadores y mucho menos a concentrar la riqueza en unas cuantas manos, sino al bienestar de la población.

Por ello, establece que el crecimiento económico, el incremento a la productividad y la competitividad no tienen sentido como objetivos en sí mismos, sino como medios para lograr el objetivo superior.

En esa tarea hay lugar para todos, para empresarios y campesinos, para artistas y comerciantes, para trabajadores y profesionistas, para jóvenes y viejos, para hombres y mujeres, para indígenas y mestizos, para norteños y sureños, para potentados y desempleado (DOF, 2019). En otras palabras, el nuevo consenso nacional está orientado a visibilizar a las minorías que antes se dejaban atrás con el fin de cerrar las brechas que nos dividen como mexicanos.

Figura 4.9 Doce principios rectores de la 4T



| Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2019).

HONRADEZ Y HONESTIDAD

La corrupción ha sido el principal inhibidor del crecimiento económico en México, motivo por el cual el gobierno está empeñado en acabar con ésta en toda la APF; no solo la corrupción monetaria, sino la que conllevan a la simulación y la mentira.

NO AL GOBIERNO RICO CON PUEBLO POBRE

Se busca poner fin a los robos monumentales de recursos públicos, al saqueo del presupuesto y los lujos faraónicos de los altos funcionarios ya que estos recursos debieron emplearse para el cumplimiento de las obligaciones del estado de la población. Esto se logrará por medio de una política de austeridad republicana.

AL MARGEN DE LA LEY, NADA; POR ENCIMA DE LA LEY, NADIE

Se desempeñará el poder con estricto acatamiento al orden legal, la separación de poderes, el respeto al pacto federal, en observancia de los derechos sociales, colectivos y sociales, empezando por los derechos humanos, y el fin de la represión política.

ECONOMÍA PARA EL BIENESTAR

Se retomará el camino del crecimiento con austeridad y sin corrupción, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónomas del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al agro, a la investigación, la ciencia y la educación.

EL MERCADO NO SUSTITUYE AL ESTADO

Durante esta gestión, el Estado recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho, como árbitro de los conflictos, como generador de políticas públicas coherentes y como articulador de los propósitos nacionales.

POR EL BIEN DE TODOS, PRIMERO LOS POBRES

Una sociedad que se desentiende de sus miembros más débiles y desvalidos rompe el principio de empatía que es factor indispensable de cohesión, instaura la ley del más fuerte y acaba en un total envilecimiento. La Cuarta Transformación se ha propuesto separar el poder político del poder económico.

NO DEJAR A NADIE ATRÁS, NO DEJAR A NADIE FUERA

Se propugnará un modelo de desarrollo respetuoso de los habitantes y del hábitat, equitativo, orientado a subsanar y no a agudizar las desigualdades, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural, sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales y consciente de las necesidades de los habitantes futuros del país.

NO PUEDE HABER PAZ SIN JUSTICIA

El nuevo paradigma en materia de paz y seguridad plantea como prioridades restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales. Adicionalmente la Guardia Nacional fungirá como policía de paz y proximidad con presencia en todo el territorio nacional.

EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ

Recuperar los principios que hicieron de la política exterior de México un ejemplo mundial: no intervención, autodeterminación, relaciones con todos los pueblos basadas en la cooperación para el desarrollo, solución pacífica de los conflictos y rechazo a la violencia y a la guerra, respeto a los derechos humanos.

NO MÁS MIGRACIÓN POR HAMBRE O POR VIOLENCIA

El Estado ofrecerá a todos los ciudadanos las condiciones adecuadas para que puedan vivir con dignidad y seguridad en la tierra en la que nacieron. Los consulados en Estados Unidos funcionarán como defensorías del migrante y a los extranjeros que lleguen a México se les recibirá con hospitalidad.

DEMOCRACIA SIGNIFICA EL PODER DEL PUEBLO

Se contará con una democracia participativa para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales con mecanismos como la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica de mandato y las asambleas comunitarias como instancias efectivas de participación.

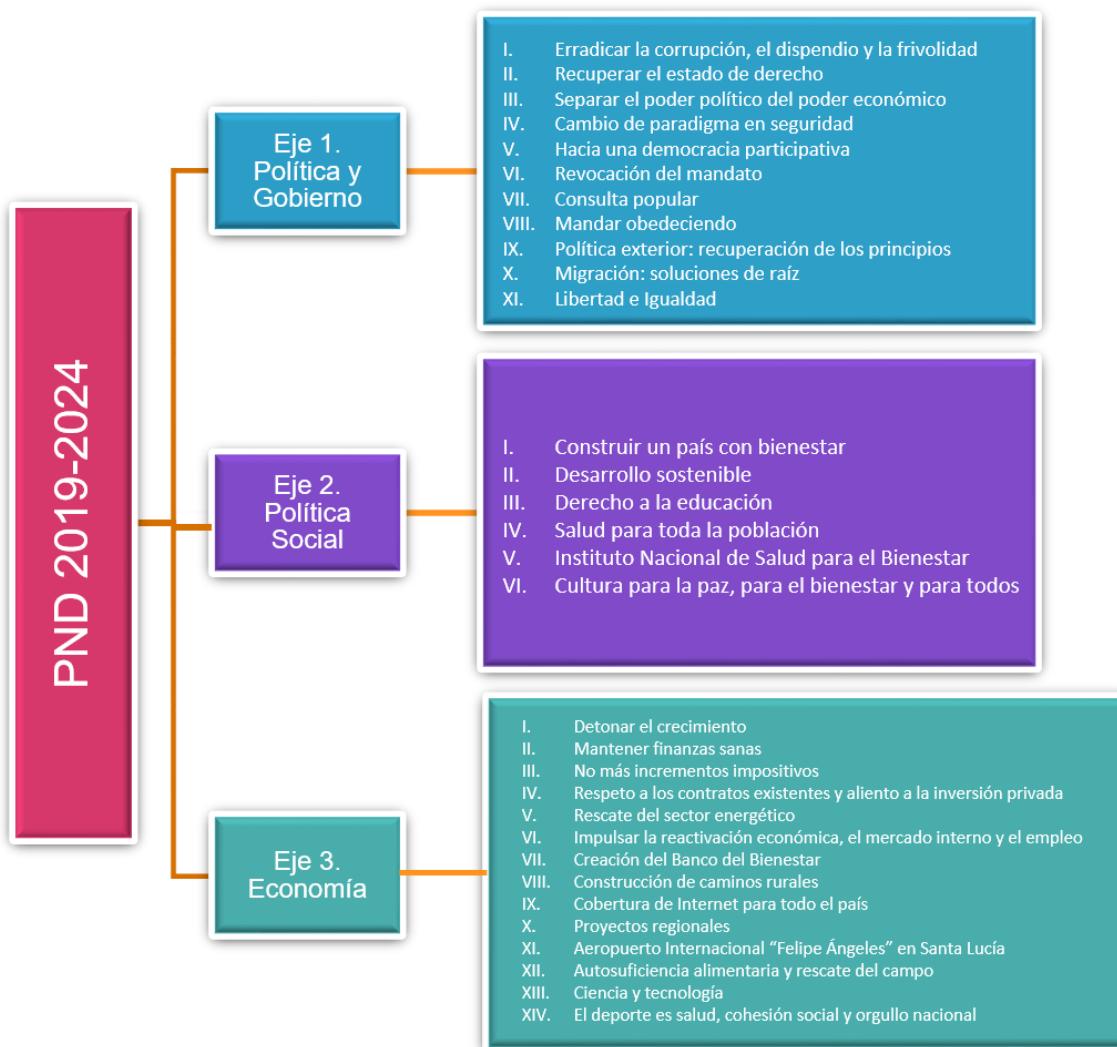
ÉTICA, LIBERTAD, CONFIANZA

Los principios éticos y civilizatorios de nuestro pueblo son las claves del nuevo pacto social y del modelo de desarrollo para el México que está renaciendo tras la larga y oscura noche del neoliberalismo.

Las instituciones forjadas con el modelo de democracia representativa deben ser ampliadas y complementadas con mecanismos de democracia participativa que permitan hacer efectivos los principios contenidos en el Artículo 39 constitucional: "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo" y "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste." El gobierno federal debe recuperar su función de árbitro auspicioso y constructivo de los conflictos, empezar a cumplir sus mandatos constitucionales como guardián de los derechos individuales y colectivos y asumir plenamente sus facultades como impulsor y conductor de la economía. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 debe plasmar tales propósitos de manera llana y clara y ser accesible a la población en general, la de hoy y la de las décadas venideras (DOF, 2019).

En cuanto a los Ejes, estos contienen las prioridades nacionales que el Gobierno de México buscará alcanzar en los siguientes años. En la Figura 4.10 se presentan las prioridades para cada uno de los Ejes del PND.

Figura 4.10 Ejes y Prioridades del PND 2019-2024



Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2019).

Tal como se mencionó al inicio de este apartado, cada uno de los objetivos descritos en la Figura 4.10 cuenta con una serie de estrategias y líneas de acción para su cumplimiento, mismas que se pueden consultar directamente en el PND. Con respecto a los 21 instrumentos programáticos y/o proyectos prioritarios de la administración, cabe mencionar que están vinculados solo a los Ejes de Política Social y Economía. En la Figura 4.11 se presentan cada uno de estos proyectos.

Figura 4.11 Programas y Proyectos Prioritarios

-  **Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores**
-  **Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad**
-  **Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez**
-  **Programa Jóvenes Construyendo el Futuro**
-  **Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro**
-  **Programa Sembrando Vida**
-  **Programa Nacional de Reconstrucción**
-  **Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda**
-  **Programa Tandas para el Bienestar**
-  **Programa de Universidades para el Bienestar Benito Juárez García**

-  Programa de construcción de caminos rurales en Oaxaca y Guerrero
-  Proyecto Tren Maya
-  Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec
-  Programa Zona Libre de la Frontera Norte
-  Proyecto Aeropuerto Internacional "Felipe Ángeles" en Santa Lucía
-  Programa Producción para el Bienestar
-  Programa de apoyo a cafetaleros y cañeros del país
-  Programa de Precios de Garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche
-  Programa Crédito Ganadero a la Palabra
-  Programa de Distribución de Fertilizantes Químicos y Biológicos
-  Plan Nacional para la Innovación

| Fuente: Elaboración propia con base en DOF (2019).

Adicionalmente, el PND contempla la puesta en marcha de diversos proyectos y programas prioritarios a lo largo de la actual administración, entre los cuales destacan los señalados en la Figura 4.11

Reforma a la Ley de Planeación y la incorporación de una visión a largo plazo

Las constantes transformaciones sociales y económicas a las que el país ha estado sujeto en los últimos años, requieren un replanteamiento de la actuación del Estado y sus instituciones, sobre todo en el mediano y largo plazo. Lo anterior, pone de manifiesto la importancia de contar con un marco jurídico sólido que oriente y establezca las directrices de una estrategia nacional que entregue mejores resultados a la sociedad actual y siente las bases

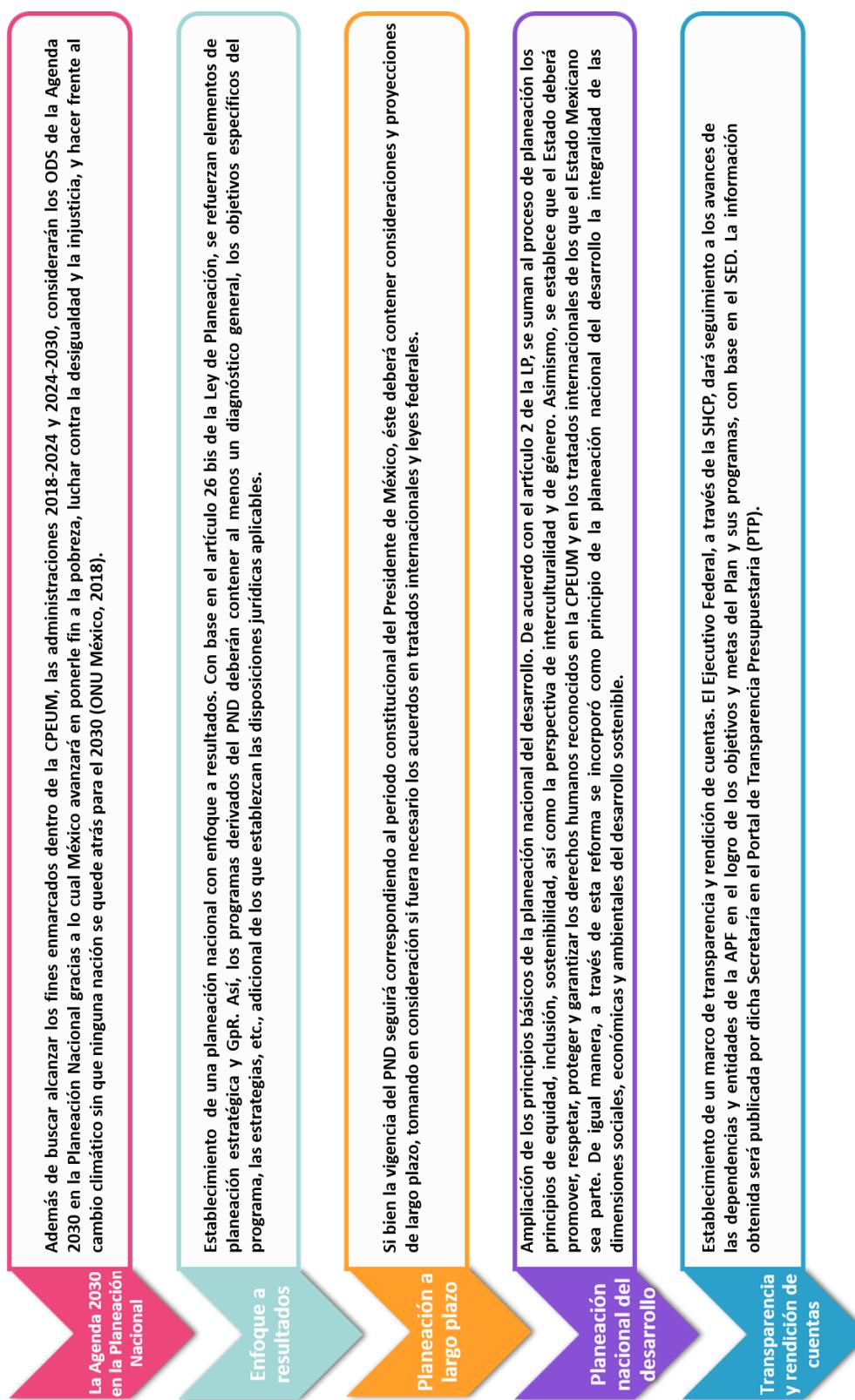
para que las sociedades futuras cuenten con una mejor calidad de vida. En este sentido, el 16 de febrero de 2018, se publicó en el DOF, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación con el fin de consolidar la visión de largo plazo en la planeación nacional de desarrollo, entre las cuales destacan las siguientes medidas:

- 1) Incorporación de **la Agenda 2030 en la Planeación Nacional**. Además de buscar alcanzar los fines enmarcados dentro de la CPEUM, las administraciones 2018-2024 y 2024-2030, considerarán los ODS de la Agenda 2030 en la Planeación Nacional gracias a lo cual México avanzará en ponerle fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que ninguna nación se quede atrás para el 2030 (ONU México, 2018).
- 2) Establecimiento de una planeación nacional con **enfoque a resultados**. Con base en el artículo 26 bis, se refuerzan elementos de planeación estratégica y GpR. Así, los programas derivados del PND deberán contener al menos los elementos presentados en la Figura 4.3 a parte de los demás que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Cabe mencionar que, como se verá más adelante, la aplicación de la Metodología del Marco Lógico y el diseño de Matrices de Indicadores para Resultados permitirán la identificación de la mayor parte de estos elementos, de ahí la importancia que tienen estas herramientas en el proceso de las políticas y programas públicos.

- 3) Consideración de una **planeación a largo plazo**. Si bien la vigencia del PND seguirá correspondiendo al periodo constitucional del Presidente de México, éste deberá contener consideraciones y proyecciones de largo plazo, tomando en consideración si fuera necesario los acuerdos en tratados internacionales y leyes federales.
- 4) Ampliación de los principios básicos de la **planeación nacional del desarrollo**. De acuerdo con el artículo 2 de la LP, se suman al proceso de planeación los principios de equidad, inclusión, sostenibilidad, así como la perspectiva de interculturalidad y de género. Asimismo, se establece que el Estado deberá promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. De igual manera, a través de esta reforma se incorporó como principio de la planeación nacional del desarrollo la integralidad de las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible.
- 5) Establecimiento de un marco de **transparencia y rendición de cuentas**. El Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, dará seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la APF en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el **SED**. La información obtenida será publicada por dicha Secretaría en el Portal de Transparencia Presupuestaria (PTP).

Figura 4.12 Elementos mínimos de la planeación



| Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Planeación.



Lección 5

Planeación a largo plazo
con un enfoque holístico

Lección 5. Planeación a largo plazo con un enfoque holístico

Introducción

Desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días, una de las principales preocupaciones en la arena internacional ha sido la **erradicación del hambre y la pobreza** extrema. Actualmente, por medio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), todos los países pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) están comprometidos a erradicar estos dos problemas y otros quince que en conjunto abordan el desarrollo desde una perspectiva holística.

Por su parte, si existe un pendiente del Gobierno Mexicano con su población es el de la erradicación de la pobreza y el hambre. Hacer política pública siempre es un reto y en México el reto no es menor. La heterogeneidad del país en términos de población, territorio, cultura, entre otros, ha dado como resultado una gran **brecha de desigualdad** e importantes contrastes en la calidad de vida de los mexicanos. En este sentido, es impostergable para el país asumir el compromiso que plantea la Agenda 2030 para mejorar las condiciones de la población y para empezar a construir este futuro donde no se deja a nadie atrás y no se deje a nadie fuera.

Las necesidades del pueblo mexicano no le son ajenas al actual gobierno de México, motivo por el cual los principios rectores del PND que se revisaron en el Tema anterior están en armonía con los ODS. De esta forma, se priorizarán las necesidades de los pobres y personas en situación de vulnerabilidad al mismo tiempo que se avanzará en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, llevando así en alto el nombre de México.

Si bien los ODS son un modelo novedoso de desarrollo, cabe destacar que no parten de un nuevo programa sino de la reorientación de muchos años de esfuerzos para luchar contra el hambre y la pobreza extrema y para lograr el avance económico y social de los países menos desarrollados del orbe. Entonces, para comprender adecuadamente los ODS es necesario hacer una breve revisión de los esfuerzos internacionales que les anteceden para a su vez identificar el aprendizaje obtenido de cada uno de estos.

Tema 1. Esfuerzos previos y la importancia de no olvidar las lecciones aprendidas

El origen de los esfuerzos contra el hambre y la pobreza extrema data del año 1960 en el marco de la descolonización de África y Asia. En este año se incorporaron a las Naciones Unidas un grupo de 17 países de estos continentes que tenían una importante situación de insuficiencia alimentaria, motivo por el cual los compromisos adquiridos se enfocaron exclusivamente en la “**Lucha contra el Hambre**”. Entonces, por medio de la “Campaña Mundial Contra el Hambre” encabezada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) se buscó resolver el problema proclamando la década de los años sesenta como el “**Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo**”. En este marco se identificó que la solución definitiva del hambre residía en una aceleración eficaz del **desarrollo económico**.

Para 1963 la Asamblea General de la ONU se dio cuenta que el hambre era un fenómeno que no funcionaba de forma aislada motivo por el cual se le cambió el nombre a “Campaña Mundial contra el Hambre, las Enfermedades y la Ignorancia”, introduciendo por primera vez los factores de **salud y educación** en la fórmula de la atención a la pobreza extrema. Entonces, de esta primera experiencia se aprendió que la pobreza extrema y el hambre no se podían estudiar como fenómenos aislados sino que se requería la atención de otras situaciones que en conjunto afectaban a las personas en situación de pobreza.

A pesar de la importancia de estos primeros esfuerzos, para finales de la década de los años sesenta se identificaron progresos limitados por lo que en 1970 se proclamó el inicio de la “**Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo**” la cual tenía objetivos similares a su predecesora. Sin embargo, en esta ocasión los objetivos del Segundo Decenio tampoco se pudieron cumplir cabalmente debido al deterioro del entorno económico mundial, de la inflación, la escasez de alimentos y el rumbo adverso de la balanza de pagos de los países en desarrollo (Jackson, 2007). Adicionalmente los países desarrollados se vieron renuentes a adoptar medidas urgentes para lograr el cumplimiento de los objetivos. De este Segundo Decenio se aprendió que era importante considerar **las variables macroeconómicas** y la **cooperación internacional** en el combate de la pobreza extrema y el hambre. También, por primera vez se reconocía que la crisis alimentaria vulneraba los derechos humanos de la vida y dignidad humana.



| Asamblea General de la ONU sesionando.

En 1980 la Asamblea General aprobó la “**Nueva Estrategia del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo**”. La diferencia con el Segundo Decenio es que en esta ocasión se establecieron medidas políticas para garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos comprometidos. Se apostó

por la instauración de un “nuevo orden económico internacional” por lo que los objetivos se enfocaron más al cumplimiento de metas macroeconómicas y como consecuencia de estas medidas vendría la reducción de la pobreza y de las tasas de mortalidad (Jackson, 2007).

Sin embargo, el Tercer Decenio también vio pocos resultados porque solo contempló variables macroeconómicas y se **alejó mucho de las necesidades reales de los seres humanos**. De hecho, en esta década se pudo observar una ampliación en la brecha entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Vale recordar que en América Latina a la década de los años ochenta se le conoce como la **Década Perdida**, que entre otras razones se explica por el “mal uso” que se le dio a los esquemas de financiamiento acompañado de problemas inflacionarios y en su política monetaria. Entonces, en este Decenio se aprendió que no se podía erradicar la pobreza extrema y el hambre solo enfocándose en el desarrollo económico de los Estados, pero sobre todo, se aprendió que no se podía dejar de lado el **factor humano** del fenómeno.

Con este incremento en la brecha de desarrollo, en 1990 se plantearon los objetivos para el **“Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”** en el que se aspiraba a garantizar que la década de 1990 fuera testigo del desarrollo acelerado de los países en desarrollo (Jackson, 2007). En este Decenio por primera vez se comenzó a interrelacionar una serie de programas que abordaban los problemas de la pobreza extrema y el hambre desde distintos ángulos. Sin embargo, los resultados nuevamente fueron limitados por el estallido de diversos conflictos armados en África, las Américas y Europa oriental, que exigieron amplias operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. De este cuarto decenio se aprendió que la erradicación de la pobreza extrema y el hambre y el desarrollo económico de los países era imposible de lograrse sin un contexto de **paz y de estado de derecho**.



Tema 2. Objetivos del Milenio, reflejo de un valioso aprendizaje: los problemas siempre están interrelacionados y se requiere de cooperación para solucionarlos

Es en este marco que se llega a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que son el antecedente directo de los ODS. Los ODM se plantearon en septiembre de 2000 durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. En esta ocasión se buscó adoptar una visión amplia para combatir la pobreza en sus múltiples dimensiones. Esa visión estuvo vigente hasta el año 2015 y fue traducida en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), mismos que se presentan en la Figura 5.1.

Figura 5.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio



Fuente: Elaboración propia con base en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Tal como se puede observar, el principio de la erradicación de la pobreza extrema y el hambre permanece como la primera prioridad de los ODS, sin embargo, la meta se complementa con otras siete variables que en conjunto se pensaron para mejorar la calidad de vida de los menos favorecidos. Con respecto a la educación, se planteó como meta la enseñanza primaria universal, lo cual implica que todos los habitantes del mundo tuvieran la capacidad de leer, escribir y realizar operaciones matemáticas básicas. Adicionalmente, se establecieron tres metas relacionadas con la salud de la población que son la reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud materna, y específicamente, el combate a enfermedades que afectaban en mayor proporción a los países menos desarrollados.

A pesar de que la entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), de forma paralela, trabajó arduamente durante el siglo XX para mejorar la situación de las mujeres a nivel mundial, en los ODM se incorpora una meta específica relacionada con la promoción de la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer. Este es un esfuerzo muy importante en el cual se comienza a identificar que la pobreza y el hambre no impactan de la misma forma a todas las personas, sino que existen **grupos** cuya situación o condición hace que se acentúen los efectos de la pobreza.

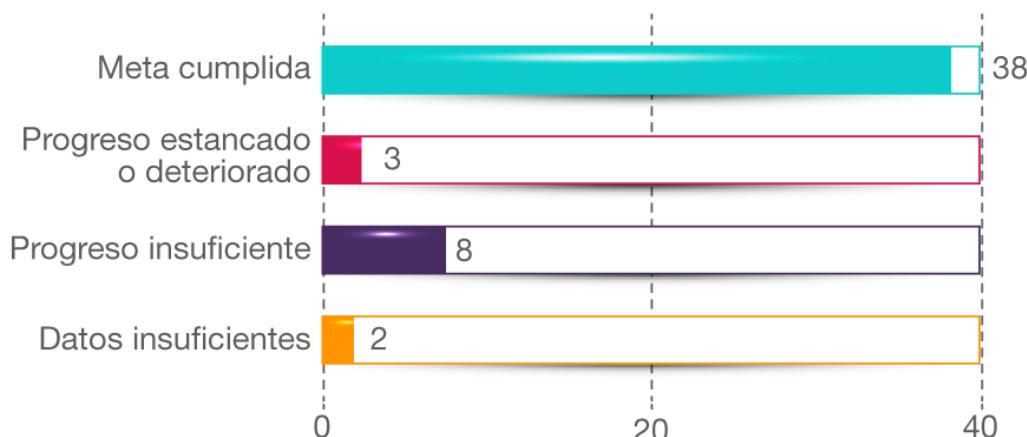
A parte de los objetivos que buscan atender los problemas particulares de los seres humanos en situación de pobreza, los ODM también incluyeron variables contextuales. La primera de ellas es el garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, objetivo que tal como

se verá más adelante se fortaleció aún más en los ODS. Y finalmente, se tiene el objetivo de fomentar una alianza global para el desarrollo, porque es importante no olvidar el aprendizaje del siglo pasado en el cual se vio la importancia de la cooperación internacional para lograr el desarrollo de las naciones menos favorecidas.

Con el objetivo de determinar de forma específica los avances en materia del cumplimiento de los ODM e informar a la población al respecto, en 2011 se creó el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con ello, fue posible dar seguimiento a diversos indicadores por cada uno de los ocho objetivos, 51 de los cuales corresponden a indicadores comprometidos a nivel internacional, que permitirían dar un seguimiento transversal entre los países.

Como se observa en la Gráfica 5.1, los esfuerzos de coordinación interinstitucional permitieron alcanzar 38 de las 51 metas propuestas en dichos indicadores. Asimismo, para ocho casos se detectaron avances significativos, a pesar de no haberse alcanzado las metas comprometidas para 2015 y de conceptualizarse su avance como progreso insuficiente.

Gráfica 5.1 Indicadores comprometidos en los ODM por estatus de cumplimiento⁵



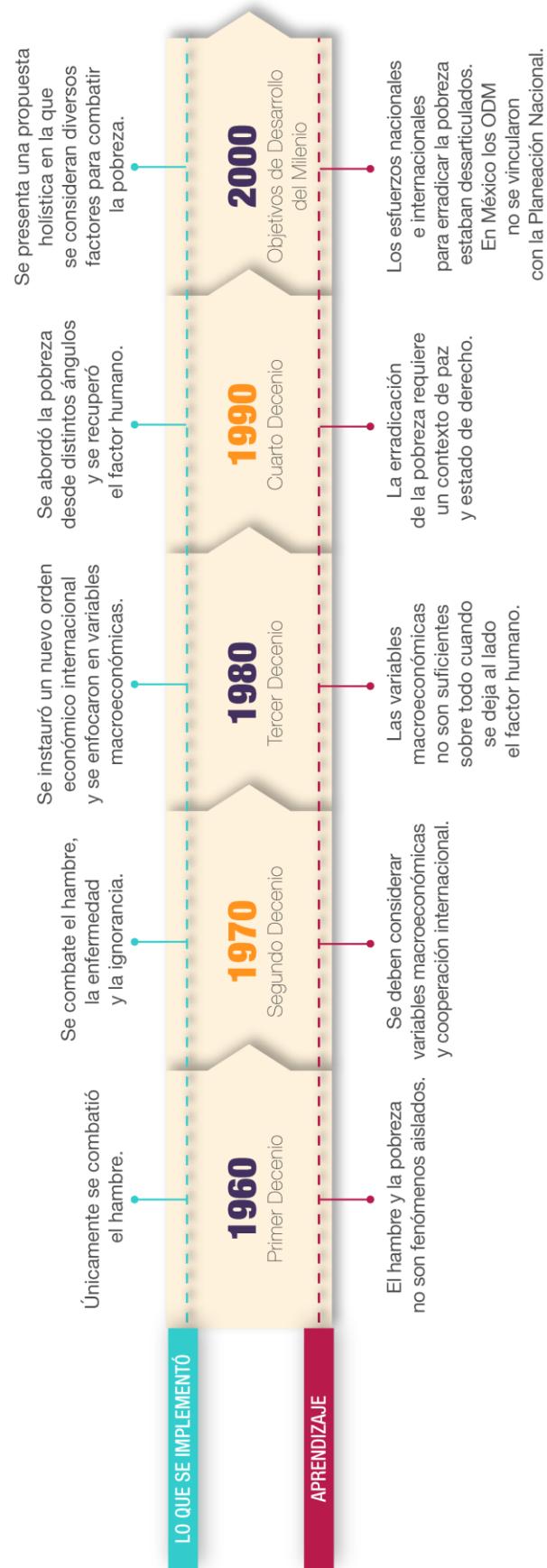
Fuente: Elaboración propia con base en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

No obstante los logros significativos alcanzados con los ODM, entre los principales retos que se hallaron dentro de su informe fue el reconocimiento de la necesidad de contar con **datos de calidad**, que sean a su vez utilizados en la formulación y monitoreo de las políticas públicas para implementar intervenciones adecuadamente dirigidas, hacer un seguimiento del desempeño y mejorar la rendición de cuentas.

La transición de los ODM a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no constituye el término de un período, sino la redefinición de nuevos objetivos con características que implican un mayor alcance. En la Figura 5.2 se resumen las enseñanzas de los esfuerzos que anteceden a los ODS.

⁵ Se pueden consultar los indicadores y metas completas de los ODM en el Centro de Información de la ONU (CINU México) http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/

Figura 5.2 Aprendizajes de los antecedentes de los ODS



| Fuente: Elaboración propia con base en Jackson (2007).

Tema 3. La Agenda 2030 y los ODS como resultado de los aprendizajes obtenidos

En palabras del anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, la Agenda 2030 es universal, transformativa e integrada y anuncia un hito histórico para el mundo. Esta Agenda fue creada en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible realizada en 2015 en Nueva York en la que participaron más de 150 líderes mundiales y fue adoptada por todos los Estados Miembros de la ONU. En esta agenda se plantearon 17 metas que son conocidos como los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) cuya principal finalidad es terminar con la **pobreza**, luchar contra la **desigualdad** y la **injusticia**, y hacer frente al **cambio climático** sin que **nadie quede rezagado** para el 2030 (ONU-Méjico (s/f)). En la Figura 5.3 se presentan las 17 metas que conforman los ODS junto con las dimensiones de desarrollo sostenible y los beneficiarios de la acción global.

Figura 5.3 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030

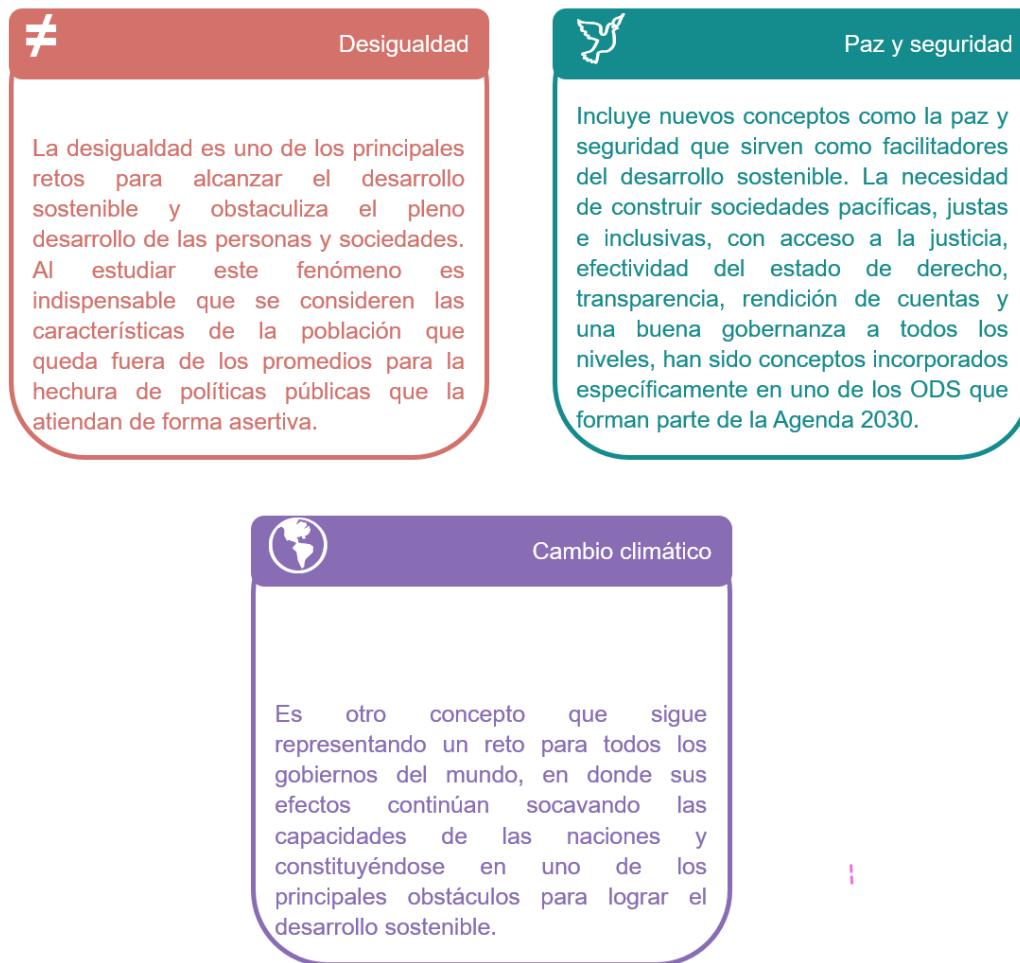


Fuente: Elaboración propia con base en ONU (s/f).

De acuerdo con el Mandato de la Agenda 2030, se establecen las principales características de ésta precisando nuevos enfoques y alcances para el cumplimiento de este nuevo plan de acción. A continuación se describen con mayor detalle las características de la Agenda 2030 que se presentaron en la Figura 5.3.

- **Universal.** Implica un compromiso en el cual se consideren las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de todos los países.
- **Ambiciosa.** Los 17 objetivos y 169 metas son amplios e integran diversos intereses y perspectivas, desde alcanzar un mundo sin pobreza hasta lograr alianzas universales para el apoyo a los países con los menores niveles de desarrollo.
- **Inclusiva.** Tiene el compromiso imperativo de “no dejar a nadie atrás”, por lo que su principal enfoque es centrarse en las personas.
- **Integral.** Incorpora no sólo las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental), también considera temas prioritarios que permiten alcanzar un desarrollo sostenible como es la desigualdad, la paz y seguridad y el cambio climático. Estas tres dimensiones se presentan en la Figura 5.4.

Figura 5.4 Temas prioritarios de la Agenda 2030



Fuente: Elaboración propia con base en la Agenda 2030.

El enfoque integrado de la Agenda 2030 se refleja en la interrelación y vinculación existente entre los nuevos objetivos y sus metas por medio de los elementos transversales

de enfoque en derechos humanos y la incorporación sistemática de la perspectiva de género.

El **enfoque en derechos humanos** forma parte de los principios y compromisos de la ONU, ya que se encuentra en el marco de la Carta de las Naciones Unidas y sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. La **incorporación sistemática de una perspectiva de género** en la Agenda 2030 es crucial y una importante palanca para impulsar el desarrollo. La igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas es otra temática transversal de la Agenda 2030 que tiene como objeto el pleno disfrute de sus derechos humanos, así como generar oportunidades a nivel nacional, regional y mundial para las mujeres. Lo anterior, se traduce en el igual acceso a una educación de calidad, a los recursos económicos, empleo y participación política, entre otros.

Es importante destacar que los ODS son producto del aprendizaje de las experiencias anteriores por lo que la línea de combate a la pobreza sigue siendo prioritaria; sin embargo, en esta ocasión se incluyen importantes elementos que marcan la diferencia. Estas diferencias se contrastan en la Figura 5.5.

Figura 5.5 Diferencias entre los ODM y los ODS



| Fuente: Elaboración propia con base en UNICEF (s/f).

Este nuevo marco de desarrollo da una oportunidad para el Sistema de las Naciones Unidas, a nivel mundial y nacional, de focalizar nuestra cooperación y programación, de seguir abogando y promoviendo el tema de inclusión y equidad en un marco de derechos, de construir más ciudadanía para las y los habitantes de este país; pero sobre todo, para cumplir la deuda histórica que el gobierno le debe al pueblo mexicano de erradicar la pobreza y el hambre.

Tema 4. La Agenda 2030 y los ODS como oportunidad para que México cumpla su pendiente de erradicar la pobreza y el hambre

La Agenda 2030 representa importantes retos para los gobiernos en términos de planeación e implementación para el cumplimiento de los ODS. Por ello, en el marco del Comité Técnico Especializado de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, la Oficina de la Presidencia de México, la SHCP y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), colaboraron para definir mecanismos que permitan identificar las acciones existentes vinculadas con la Agenda 2030, con el fin de fortalecer la planeación estratégica, seguimiento y evaluación para el logro de los ODS.

Es importante recordar que a diferencia de sus antecesores, la Agenda 2030 es una agenda de Estado, por lo que en el proceso de vinculación entre ésta y la elaboración del presupuesto es indispensable. Adicionalmente, se requiere la participación activa de las dependencias y entidades de la APF, así como de los Poderes Legislativo y Judicial; de los órganos autónomos, de las empresas productivas del Estado como implementadores de las políticas públicas; y de todos los ejecutores del gasto.

¡Sin embargo, no empezamos desde cero porque si bien es cierto que nos quedan muchos pendientes hemos avanzado con paso firme en la conformación de una arquitectura institucional en México que es el resultado de la implementación de instrumentos en materia de planeación estratégica, monitoreo, evaluación y presupuesto, desde un enfoque de Gestión para Resultados (Gpr), es decir la creación de valor público que se traduzca en bienestar para la población. Los principales elementos para ello son la Planeación Nacional, la estructura programática con base en Programas presupuestarios (Pp), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Así, la consolidación que en años recientes se ha llevado a cabo en México de estas herramientas es lo que permitirá realizar la vinculación de los ODS con los Pp tal como se ilustra en la Figura 5.6.

A pesar de que el compromiso se hizo desde 2015, fue hasta el PEF 2018 que México estableció por primera vez cómo las acciones existentes se vinculan y contribuyen a la consecución de los ODS de la Agenda 2030 con base en una metodología definida.

Si bien la actual vinculación no busca identificar con precisión los recursos que son destinados para la atención de cada ODS, sí ofrece un panorama general que permitirá identificar las acciones para evaluar el cumplimiento de los objetivos que, junto con el seguimiento de los indicadores de los mismos, permitirá proponer e implementar eventuales mejoras a la estructura programática o a las estrategias de atención que se están llevando a cabo para atender las necesidades de las generaciones actuales, sin comprometer el de las generaciones futuras. De esta forma, lo que se busca con este mapeo inicial de los Pp

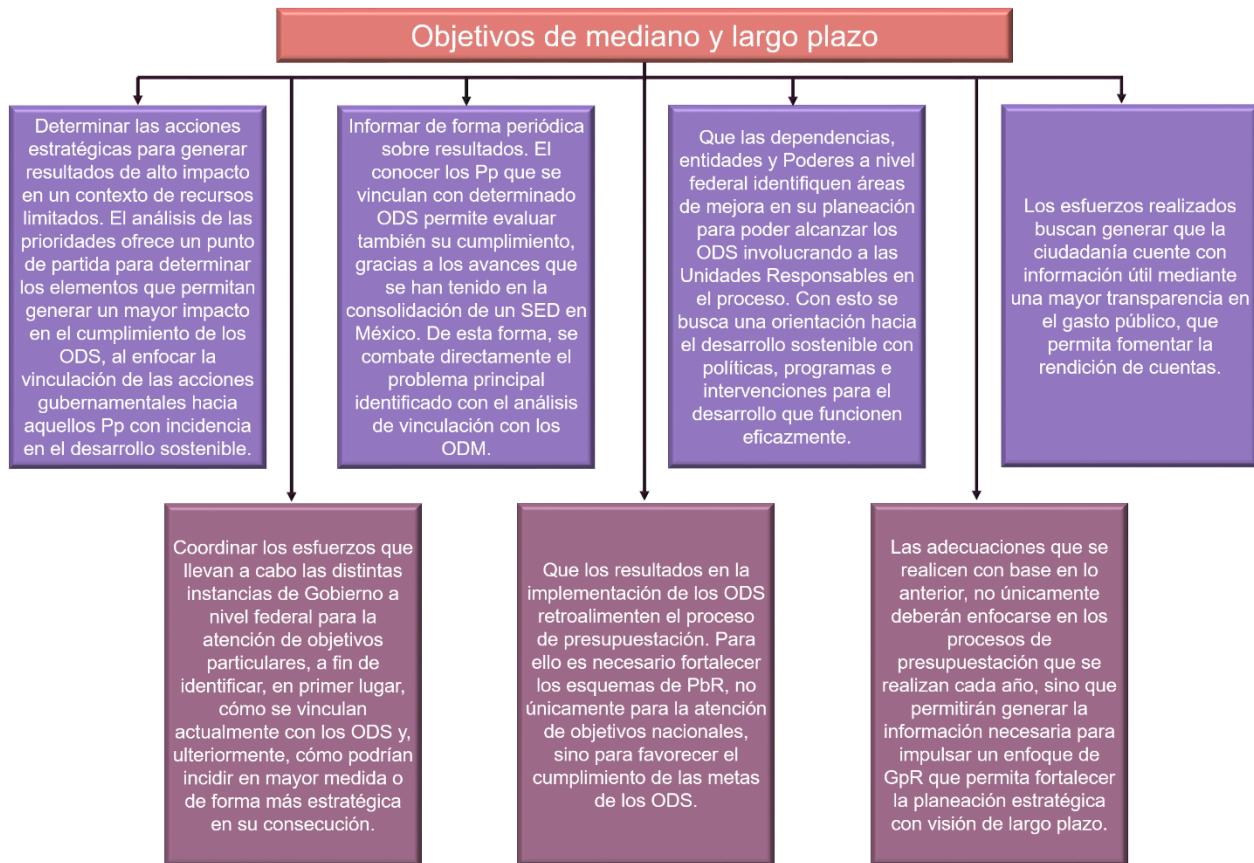
Figura 5.6. Vinculación de los ODS con el presupuesto



Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo 2 de SHCP (2018)

que inciden en el cumplimiento de los ODS es sentar las bases para alcanzar los objetivos en el mediano y largo plazos planteados en la Figura 5.7.

Figura 5.7 Objetivos de mediano y largo plazo que vinculan los ODS con la planeación nacional



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP (2017).

EL PND 2019-2024 muestra claras coincidencias con los principios de los ODS, tal como se muestra en la Figura 5.8.

Figura 5.8 Vinculación entre Ejes Rectores de los ODS y Principios del PND



Fuente: Elaboración propia con base en los Ejes Rectores de los ODS y los Principios del PND.

Así pues, todos los principios del PND están vinculados con los Ejes Rectores de los ODS, situación que favorece el seguimiento y evaluación de los recursos invertidos en el cumplimiento de ambos. En el siguiente Tema se explicará con mayor detalle la forma como el PbR vincula los distintos niveles de planeación.

Tema 5. El Presupuesto basado en Resultados como herramienta indispensable para impulsar el bienestar en México

El PbR en particular es el componente de la GpR que permite apoyar las decisiones presupuestarias ya que genera información de forma sistemática sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos. La consolidación del PbR en México tiene la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional con el fin de mejorar la asignación de recursos y garantizar buenos resultados en el ejercicio del gasto público. Para ello, busca medir el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos con el propósito de contar con mejores elementos para determinar la asignación de recursos hacia aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos, pero sobre todo, considerando aquellos que generen un mayor impacto en la sociedad.

A más de 10 años de su adopción, el PbR en México constituye un elemento fundamental de medición de desempeño del quehacer público ya que por medio de éste los Pp cuentan con indicadores que miden el avance en las metas y objetivos que buscan alcanzar. Asimismo, es una fuente de información y datos que permite hacer comparaciones entre lo observado y lo esperado. Por tanto, los avances en el PbR resultan indispensables para considerar el logro de los objetivos, usando las distintas herramientas y prácticas relacionadas con planeación estratégica y la estructura programática del presupuesto con base en Pp.

La actual arquitectura institucional por medio de la cual se hace la Planeación Nacional es producto de un largo camino el cual propició que la incorporación de los ODS a la Planeación Nacional fuese un proceso sencillo y natural de llevar a cabo. Primeramente en 2016 la Oficina de la Presidencia de México sometió a consideración de las dependencias y entidades la propuesta de vinculación de los Pp con los ODS en un ejercicio participativo. Por medio de este ejercicio, los servidores públicos responsables de los Pp analizaron la estructura programática y los ODS con el fin de vincularlos.

Esta vinculación quedó establecida a través del “Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto” (PIPP) el cual es utilizado para hacer el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La primera ocasión en la que la información del PIPP se ocupó para la asignación presupuestaria fue para el ejercicio fiscal 2018 quedando así vinculados los ODS a la Planeación Nacional. Esto se logró precisamente porque todos los Pp están vinculados con el PND por lo que solo fue necesario incorporar a los ODS como un cuarto nivel de Planeación.

Gracias a esta vinculación, cuando por medio del PbR-SED se le da seguimiento al ejercicio del gasto público y se evalúa el cumplimiento de las metas de los Pp, también se le está dando seguimiento y se está evaluando el ejercicio presupuestal enfocado al cumplimiento de los ODS, facilitando así la observancia de los compromisos internacionales adquiridos. Para que este proceso funcione adecuadamente se creó una metodología conformada por dos etapas: la vinculación y la identificación de posibles tipos de contribución.

En la etapa de vinculación los Pp se dividen en dos: vinculados y no vinculados al PND. El análisis de los Pp vinculados es muy sencillo porque el procedimiento consiste en contrastar las metas de los ODS con las metas nacionales, lo cual se puede hacer de forma automática precisamente porque los Pp se encuentran alineados con los objetivos de los Programas derivados del PND.

Por su parte, los Pp no vinculados son característicos de los entes públicos autónomos y de otros Poderes (Legislativo y Judicial), es decir, aquellos que por mandato constitucional cuentan con cierta independencia del Ejecutivo Federal. Para estos no se tienen los elementos para realizar el análisis mediante la Planeación Nacional como el primer caso. Para lograr un resultado similar al de los Programas vinculados se tiene que consultar el objetivo de cada uno de ellos e identificar la o las metas de los ODS con mayor coincidencia.

En este punto es importante destacar que si no se contara con una sólida arquitectura institucional, con una alineación programática en la que los distintos niveles de planeación están interrelacionados y con una poderosa herramienta de seguimiento y evaluación como es el PbR-SED, los programas que conforman la estructura programática en México se tendrían que analizar individualmente para tener una idea de cuáles contribuyen al cumplimiento de los ODS.

En la segunda etapa de la metodología se lleva a cabo la identificación de posibles tipos de contribución. Para ello, la SHCP en conjunto con el PNUD desarrolló un catálogo de submetas en las que se dividen 102 de las 169 metas, es decir 60.4% del total. Este procedimiento fue necesario porque como los Pp están enfocados a resolver un problema público específico, muchas veces atendían solo algunos componentes de una meta de los ODS. Entonces, esta desagregación permite contar con mayor precisión y claridad al momento de vincular los Pp con las metas ODS, por lo que se trata de una contribución a la clasificación de metas existente (SHCP, 2017). Finalmente, y como parte de esta misma etapa, se identifica si las contribuciones al cumplimiento de las metas son directas o indirectas dependiendo si se requieren o no de resultados intermedios.

La metodología establecida fue funcional de tal forma que para el ejercicio fiscal 2019 se hizo una actualización generando algunas nuevas vinculaciones o modificando las previamente identificadas. Al ser el primer año de gobierno de esta administración, y ante la ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo, para 2019 se utilizó la alineación de los Pp a las directrices establecidas en el proyecto de nación, encontrando que el 100% de los Ramos cuyos Programas presupuestarios se alinearon a la Directriz 1. Paz, Estado democrático y de derecho se encuentran vinculados a los ODS, mientras que el 94.4% de Ramos con Programas presupuestarios alineados a la Directriz 2. Bienestar social e igualdad y el 95% de Ramos alineados a la Directriz 3. Desarrollo Económico incluyente, se encuentran alineados a algún ODS.

Para cerrar este primer Módulo vale la pena mencionar que en el momento histórico coyuntural en el cual nos encontramos y en el marco de un gobierno que busca devolverle el poder al pueblo, el PbR es una herramienta indispensable para saber si los Programas presupuestarios están enfocados en cerrar brechas, si están atendiendo adecuadamente a las poblaciones para las cuales fueron creados, pero sobre todo, para conocer los cambios particulares que las personas están experimentando producto de la intervención gubernamental.

A pesar de los importantes avances en la implementación del PbR en México, es indispensable considerar algunos desafíos pendientes que será necesario atender durante el presente sexenio para garantizar que esta herramienta es funcional para monitorear y evaluar adecuadamente la forma como el Estado interviene para garantizar el bienestar de las personas en México. En la Figura 5.9 se resumen algunos de estos avances y se presentan los principales desafíos que deberán ser abordados en los próximos años.

Figura 5.9 Avances y desafíos en la consolidación del PbR en México

AVANCES	Vinculación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 con los ODS.	Punto de partida para la determinación de acciones estratégicas a través del Presupuesto.	Incorporación de una planeación con visión de largo plazo y continuidad.
DESAFÍOS	Apegio a un plan de trabajo dinámico, flexible y medible.	Repensar las políticas públicas con un enfoque en “no dejar a nadie atrás y no dejar a nadie fuera”.	Colaboración interinstitucional e intersectorial.

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al primero de los avances, anteriormente se mencionó que México presentó por primera vez cómo las acciones existentes se vinculan y contribuyen a la consecución de los ODS de la Agenda 2030. El ejercicio, ofrece un panorama general de los Programas presupuestarios que inciden en el cumplimiento de los ODS lo que permitirá identificar las acciones para evaluar el cumplimiento de los objetivos que, junto con el seguimiento de los indicadores de los ODS, y permitirá proponer e implementar eventuales mejoras a la estructura programática o a las estrategias de atención.

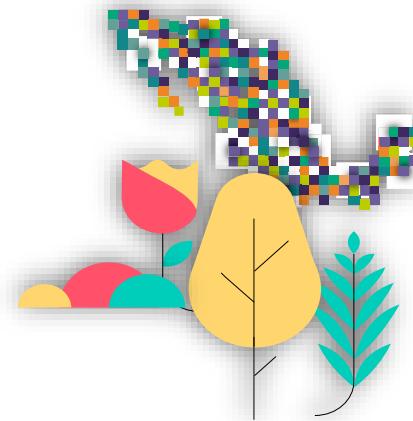
Con respecto al segundo avance, en un escenario de recursos escasos como los existentes en la economía de cualquier Estado, sería muy complicado atender de forma efectiva y en la misma medida la totalidad de ODS. De esta forma, el análisis llevado a cabo ofrece un punto de partida para determinar los elementos que permitan generar un mayor impacto en el cumplimiento de los ODS, al enfocar la vinculación de las acciones gubernamentales hacia aquellos Pp con incidencia en el desarrollo sostenible.

Finalmente, cabe destacar que la adopción de la Agenda 2030 como parte de la Planeación Nacional en México significa incorporar un plan de acción con una visión de futuro en favor de las personas, la protección del planeta, el fomento a la prosperidad de los países y el fortalecimiento de la paz universal.

Con respecto al primero de los desafíos, es fundamental seguir avanzando en contar con planeación estratégica de largo plazo. La implementación no puede enfocarse únicamente en los procesos de presupuestación que se realizan cada año. La implementación, debe reflejarse en la hechura de nuevas políticas públicas o mejora de las existentes que permitirán generar la información necesaria para impulsar el logro de los objetivos estratégicos de país.

El principio “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera” implica incorporar la visión de la universalidad e integralidad de la agenda pública. Para ello es indispensable empezar a identificar cuál es el origen de esas brechas de desigualdad histórica para posteriormente reflexionar sobre los grupos, territorios o personas que están siendo excluidas de la intervención estatal o que su tratamiento se había llevado a cabo sin considerar sus particularidades de acuerdo con su identidad o condición. Asimismo, es indispensable dejar de pensar los problemas públicos y sus soluciones de manera aislada y verlos como sistemas. Esto permitirá atender todas las causas (multifactoriales) y dar soluciones y atención a todas las causas profundas.

Finalmente, es muy importante coordinar los esfuerzos que llevan a cabo las distintas instancias de gobierno a nivel federal para la atención de objetivos particulares, para poder identificar la actual vinculación con los ODS y, ulteriormente, poder definir cómo incidir en mayor medida o de forma más estratégica en su consecución. También será importante seguir trabajando en la búsqueda de sinergias y alianzas al interior y exterior del gobierno y de aquellos encargos del quehacer público. Por ello, se debe incorporar a otros sectores como el social, el académico y el empresarial.



Referencias

A

- Ackoff, R. (2004). Un concepto de planeación de empresas. México: FCE.
- Aguilar, L. (1992). La Hechura de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa
- Aguilar, Luis. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia* 39. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>
- Ahuja, L. (2006). Cátedra Konrad Adenauer: El sentido de la persona en la Economía Social de Mercado (ESM). Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_3079-1442-4-30.pdf?110308160432
- Aktouf, O. (1994). La Administración entre la Tradición y la Renovación. Colombia: Universidad del Valle.
- Aldunate, E. (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/une-clac/unpan045744.pdf>
- Análisis FODA. Matriz o Análisis FODA – Una herramienta esencial para el estudio de la empresa. (s/f). Recuperado de <https://www.analisisfoda.com/>
- Andrade, S. (1987). Teoría General del Estado. México: Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- Armijo, M. y Bonnefoy, J.C. (2005). Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/1/S05900_es.pdf
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. En Serie Manuales, 69. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5509/S2011156_es.pdf
- ASF. (2016). El Entorno de las Finanzas Públicas en México. Recuperado de: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/1._Entorno_de_las_Finanzas_Publicas.pdf
- Aspe, P. (1993). El Camino Mexicano para la Transformación Económica. México: Fondo de Cultura Económica.
- Astudillo, M. (2012). Fundamentos de Economía. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ayala, J. (1992). Economía del Sector Público Mexicano, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ayala, J. (1996). Estado y desarrollo: La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX. México: SEMIP_UNAM.

- Ayala, J. (1997). Economía Pública: Una guía para entender al Estado. México: UNAM.
- Ayala, J. (2001). Economía del Sector Público. (2^a ed.). México: Facultad de Economía-UNAM.
- Ayala, J. (2003). Instituciones para Mejorar el Desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar. México: Fondo de Cultura Económica.

B

Banxico educa. Política Monetaria. Recuperado de: http://educa.banxico.org.mx/banco_mexico_banca_central/politica-monetaria-banco-mexi.html

Banxico. Glosario. Recuperado de: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>

BID. (2015). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/Construyendo-gobiernos-efectivos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Blanchard, O. y Pérez, D. (2004). Macroeconomía, Teoría y política económica con aplicaciones a América Latina. Buenos Aires, Argentina: Pearson Educación.

Bryce, J. (1952). Constituciones flexibles y constituciones rígidas. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

C

Caballero, E. (2006). Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México. México: Facultad de Economía-UNAM.

Cabrera, J., Gutiérrez, A y Antonio, R. (2006). Cambio Estructural de la Economía Mexicana. México: Editorial Facultad de Economía-UNAM.

Cabrero, E. (1997). Del administrador al gerente público. México: INAP

Cámara de Diputados. (2016). Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_300316.pdf

Cámara de Diputados. (2018). Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIF_2019_281218.pdf

Cámara de Diputados. (2018). Ley de Planeación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Cámara de Diputados. (2018). Ley General de Desarrollo Social. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf

Cámara de Diputados. (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2019_281218.pdf

Cámara de Diputados. (2019). Código Fiscal de la Federación. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_160519.pdf

Cámara de Diputados. (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf

Cámara de Diputados. (2019). Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_010319.pdf

Cámara de Diputados. (2019). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_090819.pdf

Cámera, L. (2005). Planificación Estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que presentan servicios de inserción socio laboral. Madrid: CIDEAL.

CEFP. (2014). Glosario de Términos más Usuales de las Finanzas Públicas. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

CEFP. (2015). Aspectos Relevantes del Paquete Económico 2016. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2015/septiembre/cefp0192015.pdf>

CEFP. (2015). El Ingreso Tributario en México. Recuperado de: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0072005.pdf>

CONAC, 2013. Acuerdo por el que se emite la clasificación programática (Tipología general). Recuperado de: https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente

CONAC (2014). Clasificador por Objeto del Gasto. Recuperado de: http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf

CONEVAL. (2012). Paquete informativo presupuestario. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/PaqueteInformativoPresupuestario.aspx>

D

De Esteban, J. (1981). Las instituciones de España. Madrid: Taurus

De la Rosa, A., Lozano, O. (2010). Planeación estratégica y organizaciones públicas: experiencias y aprendizajes a partir de un proceso de intervención en Gestión y Estrategia, 37, pp. 61-77.

DOF. (2010). Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto. CONAC. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010

DOF. (2018) Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

F

Fix-Zamudio, H. y Valencia S. (2005). Derecho constitucional mexicano y comparado. (4^a ed.). México: Porrúa-UNAM.

Froyen, R. (1997). Macroeconomía. EE.UU: Prentice Hall.

G

García, A (2017). Impuestos ambientales: Explicación, ejemplos y utilidad. CIEP. Recuperado de: <https://ciep.mx/impuestos-ambientales-explicacion-ejemplos-y-utilidad/>

Guerrero, J. y López, M. (1997). Manual sobre la Clasificación Funcional del gasto público. CIDE. Disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0064.pdf

Guillaumín, A.; Canal, M.; Ochoa, O.; Pineda, Ma. Del R. y Berlín, T. (2004). Planeación estratégica aplicada a unidades académicas universitarias. México: Universidad Veracruzana.

I

Ibarra, J. (2000). Producto, empleo, distribución y ganancia. Un enfoque poskeynesiano de corto plazo. México: Facultad de Economía-UNAM.

INDETEC. (2005). Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la Administración Pública. Recuperado de http://www.infodf.org.mx/escuela/curso_capacitadores/administracion/Glosario%20de%20Terminos%20administrativos.pdf

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (1998). Diccionario jurídico mexicano. (12a. ed.). México: Porrúa.

Jeannot, F. (2000). De las fallas de mercado a las fallas de las organizaciones. Análisis Económico. Recuperado de: <http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/fallas%20de%20mercado%20y%20gobierno.pdf>

K

Krugman, P., Wells R. y Olney M. L. (2007). Fundamentos de Economía. Barcelona, España: Editorial Reverté.

L

Lassalle, F. (1979). ¿Qué es la Constitución? (2^a ed.). Madrid: Ariel.

M

Martín, J. (2005). Funciones básicas de la planificación económica y social. En Serie Gestión Pública, 51. Santiago de Chile: ILPES.

Medianero, D. (2001). Metodología de planeamiento estratégico en el sector público: Conceptos esenciales. En Revista Moneda del Banco Central de Reserva del Perú, 129, pp. 42-58.

Medina, J. y Ortegón, E. (2006). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. En Serie Manuales, 51. Santiago de Chile: ILPES.

Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; y Lampel, J. (1999). Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico. Buenos Aires, Argentina: Granica.

Mintzberg, H. (1997). Las cinco P de la estrategia (pp. 15-22) y Estructura, fuerzas y formas de las organizaciones eficaces (pp. 159-176). En: H. Mintzberg, J. B. Quinn & J. Voyer (Eds.), El proceso Estratégico. Conceptos, contextos y casos. México: Prentice-Hall Hispanoamericana.

Musgrave, R. (1992). Hacienda pública. Teórica y aplicada. (5^a ed.). Madrid, España: McGraw Hill.

O

ONU-México (s/f)). Agenda 2030. Recuperado de: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

ONU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

P

Prats, J. (2007). Revisión Crítica de los aportes del Institucionalismo a la Teoría y la Práctica del Desarrollo. Revista de Economía Institucional.

R

Ríos, J.L. (2009). Marco constitucional de la rectoría económica del Estado mexicano. En Observatorio de la Economía Latinoamericana.

Robbins, S. y Coulter, M. (2005). Administración. (8a ed.). México: Pearson Educación. Ros, J. (2008). La Desaceleración del Crecimiento Económico en México desde 1982. En el Trimestre Económico, 75 (4), 537-560.

Robbins, S. y Coulter, M. (2010). Administración. (10^a ed.). México: Pearson. Rouleau, L. y Séguin, F. (1995). Strategy and Organization Theories: Common Forms of Discourse. In Journal of Management Studies, 32 (1), pp. 101-117.

Ronda, G. (2004). De la estrategia a la dirección estratégica. Modelo de Dirección Estratégica Integrada. Acercamiento a la complementación de los niveles estratégico, táctico y operativo. Primera parte. UNAM.

Rotondo, F. y Flores, R. (2006). Consideraciones generales sobre organización administrativa en Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, V, 10, pp. 71-78.

Ruiz, C. (2002). Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. México: Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana.

S

Samuelson, P. y Nordhaus, W. (2005). Economía. Décimoctava edición. España: McGraw-Hill.

Sánchez, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. En Serie Gestión Pública, 32. Santiago de Chile: ILPES.

SHCP (2019). Manual de Programación y Presupuesto 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409242/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf

SHCP. (2019). Paquete Económico y Presupuesto. Recuperado de: https://www.finanzas-publicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Económico_y_Presupuesto

SHCP. (2019). Transparencia Presupuestaria. Observatorio del gasto. Recuperado de <http://www.transpareciapresupuestaria.gob.mx>

SHCP. (2018). Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2019. Recuperado de: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2019/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraP-PEF2019.pdf

SHCP. (2019). Informes al Congreso de la Unión. Recuperado de: https://www.finanzas-publicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

SHCP. (2018). Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2018. Recuperado de: <http://www.ppef.hacienda.gob.mx>

SHCP. (2018). Exposición de Motivos. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Recuperado de: https://www.ppef.hacienda.mxgob.mx/es/PPEF2019/exposicion_de_motivos

SHCP. (2019). Guía técnica y metodológica para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024.

SHCP. (2017). Vinculación del Presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/231527/Lineamientos_p_y_p_2018_Anexo_2_Vinculacion_ODs.pdf

Sistema de Información legislativa. (s/f). Glosario. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=146>

Stiglitz, J. (1998). Política fiscal, déficit y excedentes. Macroeconomía. Barcelona, España: Ariel.

Stiglitz, Joseph (2000). La economía del sector público. España: Antoni Bosch editor.

Stiglitz, J. (2003). El Rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10893/1/080007040_es.pdf

T

Tello, C. (2007). Estado y Desarrollo: México 1920–2006. En Investigación Económica, 262, 205-212.

U

UNICEF. (s/f). 5 diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>

UNIDO. (2008). Public goods for economic development. Viena: United Nations Industrial Development Organization.

UNESCO. (2010). International Institute for Education Planning, “Strategic Planning: Concept and Rationale”. París. Education Sector Planning Working Papers.

V

Velásquez, A. (2010). Ingresos públicos y el principio de la sincronía social y cultural de los impuestos. Recuperado de: https://www.uv.mx/bdh/files/2014/01/Libro_velasquez.pdf

W

Whittington, R. (2002). What is Strategy - and Does it Matter? Londres: Cengage Learning.

Diplomado PbR 2020