



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

## DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

---

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) del Plan  
Municipal de Desarrollo 2018-2021, en el Municipio de  
Solidaridad, Quintana Roo

---

### **Tesis**

Para obtener el título de

**Licenciada en Gobierno y Gestión Pública**

PRESENTA

**Karina Tiquet Hernández**

DIRECTORA DE LA TESIS

**Dra. Verónica Rueda Estrada**

Playa del Carmen, Quintana Roo, México, noviembre de 2021



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

## DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

---

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, en el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo  
Presenta:

Karina Tiquet Hernández

---

Tesis para obtener el título de Licenciada en Gobierno y Gestión

### COMITÉ DE SUPERVISIÓN

Directora:

---

Dra. Verónica Rueda Estrada

Sinodal propietario:

---

Dr. Horacio Espinosa Coria

Sinodal propietaria:

---

Dra. Natalia Fiorentini Canedo

Suplente:

---

Dra. Georgina Cárdenas Pérez

Suplente:

---

Mtra. Natalia Oy Ucan

---

Playa del Carmen, Quintana Roo, México, noviembre de 2021

Dedicado a todas las mujeres que han hecho posible que hoy yo esté aquí. A las mujeres que aún se hallan en el anonimato, pero que su lucha contribuyó a ensanchar el camino para mí. A todas las mujeres valientes, revolucionarias y estoicas que mantienen la lucha por redefinir la historia. Gracias, hermanas, por hacer un mundo mejor para nosotras.

Gracias, mamá.

## **Resumen**

En este texto se analiza el marco normativo de la planeación y la evaluación de plan municipal, por medio del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual se apoya en las herramientas de planeación estratégicas como son la Metodología de Marco Lógico MML y el Presupuesto basado en Resultado PbR; elementos esenciales dentro de la Gestión para Resultados en cuanto a la elaboración, ejecución y evaluación del principal instrumento rector de la planeación de los gobiernos locales.

Por ello, el principal análisis se centra en el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del municipio de Solidaridad, Quintana Roo, evaluado conforme a los parámetros del SED. En el primer capítulo, se vierten los principales elementos de la planeación en México, por medio del Sistema Nacional de Planeación Democrática y los alcances que tuvo en cada Plan Nacional de Desarrollo. En el segundo capítulo, se aborda el Sistema Estatal de Planeación Democrática y la vinculación con el municipio. En el tercer capítulo, se realizó el análisis documental del plan a partir de los datos y herramientas que contempla el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Como resultado, en las conclusiones, se responde al planteamiento de la hipótesis “El Sistema de Evaluación del Desempeño es un mecanismo que requiere adecuaciones para evaluar de forma efectiva la estructura y el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Solidaridad, 2018-2021” dado que en este análisis se advierten las principales inconsistencias en la planeación municipal.

**Palabras Claves:** Formulación, Instrumentación, Ejercicio y Control, Evaluación Planeación, Plan Municipal, Programas Sectorial, Programa Regional, Programa Institucional, Programa Presupuestario,

## ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>V</b>
Capítulo 1: Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	1
<b>Antecedentes.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Sistema Nacional de Planeación Democrática .....</b>	<b>5</b>
<i>1.1.1 Formulación</i> 7	
<i>1.1.2 Instrumentación</i> 9	
<i>1.1.3. Control y Evaluación</i> 10	
<b>1.2. Planes Nacionales de Desarrollo durante el periodo 1983-2019.....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Planeación de las Finanzas Públicas. ....</b>	<b>37</b>
<i>1.3.1. Marco Normativo de la Contabilidad Gubernamental</i> 38	
<i>1.3.2. Ciclo Presupuestario</i> 42	
<i>1.2.3. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).</i> 59	
<b>1.4 La Evaluación en México. ....</b>	<b>61</b>
Capítulo 2 Sistemas Locales de Planeación en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática. ....	66
<b>2.1 Marco normativo .....</b>	<b>68</b>
<i>2.1.1 Ley de Hacienda.</i> 77	
<i>2.1.2 Ley de Ingresos Municipal</i> 80	
<i>2.1.3 Presupuesto de Egresos.</i> 82	
<i>2.1.4 Convenios</i> 84	
<b>2.2 Estructura Institucional. ....</b>	<b>84</b>

2.2.1	<i>Autoridades dentro de la Administración Pública Municipal.</i>	87
2.2.2.2	<i>Programa Institucional</i>	91
2.2.2.3	<i>Programa Regional.</i>	91
2.2.2.4	<i>Programa Especial.</i>	92
2.2.2.5.	<i>Programas Presupuestarios.</i>	93
<b>2.3</b>	<b>Proceso de Planeación. ....</b>	<b>93</b>
2.3.1	<i>Formulación.</i>	94
2.3.2	<i>Instrumentación.</i>	96
2.3.3	<i>Control y seguimiento, evaluación y actualización de los planes y programas.</i>	97
<b>2.4.</b>	<b>Infraestructura de Apoyo.....</b>	<b>104</b>
	Capítulo 3 Plan Municipal de Desarrollo Solidaridad 2018-2021 y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como caso de estudio.....	105
<b>3.1</b>	<b>Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del Municipio de Solidaridad ...</b>	<b>106</b>
<b>3.2</b>	<b>Ciclo Presupuestario Municipal. ....</b>	<b>112</b>
<b>3.3</b>	<b>Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal.....</b>	<b>115</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>.....</b>	<b>124</b>
<b>Anexos</b>	<b>.....</b>	<b>131</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>.....</b>	<b>135</b>

Figura 1.	Relación de Programas Sectoriales del PND-2019-2024.....	29
Figura 2.	Relación de Programas Institucionales del PND-2019-2024 .....	30
Figura 3.	Relación de Programas Presupuestario con los ODS.....	36
Figura 4.	Etapas del ciclo presupuestario .....	43
Figura 5.	Etapas de la Metodología del Marco Lógico (MML) .....	45
Figura 6.	Relaciones de los árboles con la MIR. ....	47
Figura 7.	Gestión Financiera.....	56
Figura 8.	Principios de la GpR según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 60	
Figura 9.	Elementos del Sistema de Planeación Democrática del Estado de Quintana Roo. 68	
Figura 10.	Estructura orgánica del municipio de Solidaridad.....	89
Figura 11.	Esquemas de la planeación municipal.....	90
Figura 12.	Relación de Subcomités Sectoriales.....	95
Figura 13.	Ejes de gobierno y programas sectoriales del PMD-2018-2021 .....	106
Figura 14.	Ciclo presupuestario municipal. ....	113
Figura 15.	Auditoría al desempeño de la Cuenta Pública 2015.....	116
Figura 16.	Programas presupuestarios que atienden al programa sectorial Formación Humana Integral.....	119
Figura 17.	Programa presupuestario de la Secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana.....	122
Figura 18.	Ejes de la auditoría al Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021.....	125

## **Introducción**

El propósito de esta investigación es conocer las dimensiones de la planeación en el ámbito municipal, para ello se desarrollan las facultades y atribuciones de los titulares de la administración pública tomando como objeto de estudio al municipio de Solidaridad, se hace una revisión de la normatividad que le da origen a este ente público y se pone especial énfasis en la planeación gubernamental desde el enfoque de la Gestión para Resultados. Para los municipios se parten de lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecido en el artículo 115, que destaca que su principal objetivo es velar por el bienestar de la ciudadanía; a partir de ello se esbozan las principales acciones que los titulares de la administración municipal deberán realizar para cumplir con su función.

De la misma forma, intervienen otros estatutos, como la constitución local, y las leyes generales, estatales y reglamentos, sin embargo, de manera puntual nos referimos, a la Ley de Planeación, la cual nos dice que el Estado Mexicano se organiza mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mecanismo por el cual se articula y define a los actores mediante los cuales se llevarán a cabo todas aquellas acciones de gobierno.

Para lograr este objetivo, veremos la forma en que el gobierno municipal, cumple con su parte dentro de este sistema, que a su vez se traduce en los planes de gobierno. Dicho de otra manera, las acciones de gobierno que deseen llevar a cabo durante el periodo administrativo dentro del municipio de Solidaridad han de quedar plasmadas dentro del documento rector de la planeación municipal, el Plan Municipal de Desarrollo (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015). En este documento se forjan las principales actividades a realizar por la administración municipal, las cuales parte de la base de lo instituido en el artículo 115 constitucional como es: el alumbrado público, recolección de residuos sólidos, administración de panteones, mantenimiento de parques y jardines, entre otros, y también preservar el orden en el municipio por medio de una adecuada gestión administrativa.

En consecuencia, la correcta ministración de los recursos humanos, materiales y financieros, se convierte en una necesidad gubernamental a fin de mantener las finanzas municipales sanas, que les permita realizar la obra pública necesaria para el bien de sus gobernados.

No obstante, la ejecución de estas acciones son el dilema que enfrenta cada nueva administración municipal, lo cual se debe a diversos factores, sin embargo, para la realización de este estudio nos enfocamos en las insuficiencias de la reglamentación. Conforme al marco legal del municipio, los funcionarios públicos titulares tienen la misión de diseñar y ejecutar las políticas públicas con base en un diagnóstico previo que incluya la participación ciudadana, y de los actores más relevantes de la sociedad. En tanto que los servidores de elección popular (síndico y regidores) son los encargados de vigilar y observar que los primeros cumplan con las tareas que les fueron encomendadas, en caso de lo contrario exhortan al órgano de control interno para su amonestación. Sin embargo, a pesar de estar establecido en el marco normativo, esto no siempre se cumple.

Por otra parte, aunque el municipio posee autonomía respecto al desarrollo de obras, la entrega de bienes y servicios hacia la ciudadanía también es cierto que debe coadyuvar con los otros niveles de gobierno a un plan de acción que gestione adecuadamente los recursos necesarios dentro de la recaudación de ingresos, así como la correcta distribución de estos para la producción de los bienes y servicios que demanda la ciudadanía. Para entender esta relación, veremos el método por el cual se comunican los tres niveles de gobierno a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y sus respectivos planes.

En este estudio se pretende demostrar/evaluar si el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del municipio de Solidaridad, cumplió con los parámetros del marco normativo acorde al SNPD, puntualmente si éste se evaluó acorde al Sistema de Evaluación del Desempeño, para ello se revisó la estructura y contenido del plan de acuerdo con lo que refiere tanto el Sistema Nacional de Planeación Democrática, como la revisión de la normatividad que lo acompaña.

La estrategia metodológica que se sigue en este trabajo es a través del análisis del marco jurídico que da origen a la planeación dentro del municipio, la utilización de instrumentos de planeación estratégica considerados dentro de la Gestión para Resultados, a saber: la ejecución del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y la Metodología del Marco Lógico (MML) que se integran dentro del denominado Sistema de Evaluación del Desempeño (Cámara de Diputados, 2008) y que son parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las principales fuentes de información e instrumentos de revisión documental se encuentra la Ley de Planeación, de orden federal, así como la Ley de Planeación para el Desarrollo de Quintana Roo, los planes nacionales, estatales y municipales, el marco normativo municipal, así como los informes trimestrales que entregan los entes públicos a los órganos fiscalizadores y el documento de la Cuenta Pública municipal, además de los informes de gobierno de los tres niveles

Es un estudio de análisis documental en el que se consideran los diversos elementos que intervienen en la formulación, instrumentación, control y ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) del ejercicio 2018-2021. En el primer capítulo se analiza la Ley de Planeación de 1983 y sus respectivas reformas de 1994 y del año 2000 que fueron clave para la rendición de cuentas y la armonización contable.

A manera de ejemplo, se exponen las novedades del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 y Plan Nacional de Desarrollo del sexenio actual sexenio 2018-2024. Con el análisis podremos ver los principales cambios producidos de manera general, en cuanto a la planeación en México y la puesta en marcha de la Gestión para Resultados en los mismos.

En el capítulo dos se analiza la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, donde se da a conocer la estructura del Sistema Estatal de Planeación Democrática, con especial énfasis en lo que respecta a la planeación municipal. En tanto que, en el capítulo tres, se realiza el estudio y análisis del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, en cuanto a la evaluación y desempeño de este. Se pretende que queden expuestos los datos más relevantes, en cuanto a planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, y por último la evaluación del ejercicio del gasto público. Todo ello como parte del Sistema de Evaluación del Desempeño.

## **Capítulo 1: Sistema Nacional de Planeación Democrática.**

### **Antecedentes**

En este capítulo se abordan los aspectos más relevantes que produjeron las reformas de los años 1982, 1994 y 2000 dentro del marco de la planeación nacional, así como la evolución histórica de ésta, antecedentes de lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), y que por medio los gobiernos y autoridades que integran el Estado mexicano buscan mejorar las condiciones de vida de la población.

La primera Ley General de Planeación que se publicó data del periodo presidencial de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), en una época en la que México iniciaba el proceso de creación de instituciones del nuevo Estado Mexicano después de los estragos sociales y económicos, producto de la Revolución Mexicana y la Gran Depresión de 1929 en el contexto internacional, que llevaría a establecer las bases del primer Plan Sexenal con el presidente, general Lázaro Cárdenas del Río (Meyer,1982).

Desde diciembre de 1933 Cárdenas se lanzó a una campaña electoral intensa y extensa en donde puso el acento en los aspectos más progresistas del plan sexenal, es decir la necesidad de reivindicar el control de los recursos nacionales de manos extranjeras, hacer del Ejido la forma principal de la propiedad en el campo, respetar y apoyar los derechos sindicales y las demandas de los movimientos obreros y canalizar a los recursos estatales a la cooperativas y acelerar los programas educativos respetando los lineamientos de la llamada educación socialista (Meyer, 1982).

Antes de la implementación del plan sexenal, la planeación se daba en el corto plazo, es decir, reiniciaba cada cuatro años y respondía al periodo de gobierno en turno, esto sin contar que el gobierno podía ser removido por actores antagónicos, provocando así, acciones de gobierno inconclusas (Meyer, 1982). De ahí la necesidad de regular la acción gubernamental. Como resultado las reformas implementadas, por el presidente Lázaro Cárdenas del Río durante su mandato (1934-1940) buscaron la transformación del país por medio de la visión y acción social.

Además, el inicio del plan de gobierno sexenal marcó el fin de los gobiernos intermitentes, producto de sectarismos militares. Por otra parte, las políticas del presidente

Cárdenas, como el apoyo a las demandas del sindicalismo, y la introducción de la educación socialista, entre otras, propició el descontento en grupos conservadores, la iglesia católica como el principal oponente, pues reducía sus intereses y el poder que detentaba como institución, de ahí que enarboló la lucha por recuperar el manejo de la educación y sus bienes ya en manos del Estado. La nacionalización de bienes religiosos y el impulso a la educación socialista por el presidente de México, transformó la política y el plan de acción del gobierno (Gobierno de México, 1934).

A partir de ese momento y durante aproximadamente cincuenta años, se realizaron cambios graduales en la planeación nacional. Los gobiernos del período 1940-1970 emplearon distintos instrumentos de política para favorecer el desarrollo de la industria, sin que este mismo tipo de herramientas se utilizara para apoyar al sector primario de la economía (Espinosa, 2013) dado que estuvieron enfocados a cumplir con requerimientos de los incipientes organismos internacionales como el Banco Mundial<sup>1</sup> (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>2</sup> BID).

En vista de que los gobiernos de la región aun presentaban problemas económicos probablemente a causa de los efectos de la Gran Depresión, era menester conseguir empréstitos para atender las necesidades de la población cada vez más demandante de bienes y servicios. “Entre 1940 y 1980, México siguió un patrón de crecimiento orientado a fortalecer una planta industrial propia, como símbolo de innegable progreso caracterizado por una estructura productiva y social moderna” (Espinosa, 2013). Lo anterior, no quiere decir que esta política se aplicó, con una rigurosa planeación, como ejemplo lo siguiente:

Los ejercicios de planificación que se llevaron a cabo en las décadas de 1960, 1970 y 1980, se entendía al planificador como un agente neutral y objetivo, externo a la realidad que se había de planificar. En esas condiciones, los actores sociales, las

---

<sup>1</sup> El Banco Mundial como el FMI fueron creados en 1944 y 1945 respectivamente para apoyar la economía mundial después de la Segunda Guerra Mundial; mientras que la tarea del FMI y era la de preservar la estabilidad del sistema monetario, el Banco Mundial se fundó para apoyar el desarrollo económico entre países más pobres mediante la financiación de proyectos (Mueller, 2013).

<sup>2</sup> En la séptima conferencia internacional americana de 1933 se recomendó la creación de un Banco Central continental regulador del crédito y de la moneda para fomentar el crédito interamericano, el intercambio de capitales y la reconstrucción de las finanzas [...] con dos funciones básicas, la primera incluía ayudar a la estabilización de las monedas, estimular el mantenimiento de las reservas adecuadas y actuar como centro de liquidaciones; la segunda promover inversiones y la cooperación interamericana (BID 2006, página 8)

comunidades, el mundo político e incluso el mismo sector público internalizaron poco los resultados y los procesos, lo que afectó seriamente su capacidad de implementación (Matus, 1998 citado en Máttar y Cuervo, 2017).

Durante la posguerra (1945-1983), en México la planeación tuvo avances y retrocesos, en muchos casos por el freno de la centralización gubernamental. Con lo cual “sobrevino una larga fase de debilitamiento y, en algunos casos, desaparición de la planificación del desarrollo, que se explica no solamente por el impacto de la situación económica de la región” (Máttar y Cuervo, 2017). Sino también, por la poca o nula inclusión de los diversos sectores sociales y de los grupos disidentes en las políticas públicas, evidentemente paternalista y luego clientelar.

En este punto encontramos lo que Loaeza (2013) define como el reformismo de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), enfocado principalmente en frenar las políticas agraristas y sociales puestas en marcha por el cardenismo, así como el acercamiento con los grupos clericales y empresariales que se vieron agredidos con la política implementada en el sexenio cardenista. No obstante, el cambio trascendental dentro de la planeación mexicana se dio con la implementación del Plan Global de Desarrollo (1980-1982) y la reforma de 1982 (Loaeza, 2013).

Las reformas fueron la respuesta a un sistema político y a un patrón de gobierno altamente centralizado y autónomo que, al principio de esa década, llegó a los límites de su control político y de su intervención económica, desplomándose en un histórico déficit fiscal y de credibilidad, por lo que se puede afirmar que 1982 fue el comienzo del fin (Zamitiz, 2010).

Como se afirmó arriba, el cambio dentro del sistema de planificación del gobierno se produjo bajo tres vertientes: la reforma política<sup>3</sup>, la reforma administrativa<sup>4</sup>, y la reforma económica<sup>5</sup>. La primera consistió en incluir a todas las voces dentro del proceso de

---

<sup>3</sup> La reforma política trataba de promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país para que diversas fuerzas, aunque fueran minoritarias participaran en la realización de la unidad democrática ampliándose las posibilidades de la representación nacional y garantizándose la manifestación plural de las ideas e intereses que existen en el país (Ramiro, 1994)

<sup>4</sup> La reforma administrativa fue un proceso de transformación de actitudes, funciones, sistemas, procedimientos y estructuras administrativas de las dependencias y entidades del gobierno federal para hacerlas compatibles con las estrategias de desarrollo y fortalecer la capacidad ejecutiva del Estado en un contexto de la planeación (Calva, 2016 p. 6).

<sup>5</sup> La reforma económica está enfocada a coordinarse con el sector privado en materia de generación de empleos y aumentar la productividad del país.

planeación, la segunda y la tercera en delegar mayores responsabilidades sobre el desarrollo a los gobiernos subnacionales, así como evitar la dispersión de recursos, y dirigirlos a las áreas claves del desarrollo nacional (Zamitz, 2010).

Estas adecuaciones intentaron subsanar las necesidades de mejorar la toma de decisiones en todo el país. Aunque al posarse más sobre el sector económico, en un principio “las instituciones y las prácticas de la planeación se desvirtuaron y debilitaron: en algunos casos, se conservaron las denominaciones, pero se cambiaron las funciones y, en otros, se las liquidó abiertamente”(Máttar y Cuervo, 2017).

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se enfocaba mayormente en lo económico, y en cuanto al ámbito social era representado por los grupos aliados al gobierno, como son la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM), con lo cual quedó expuesta la deficiencia de la planeación nacional en todas sus dimensiones, puesto que al incluir únicamente a actores aliados al gobierno, se dejó de lado las voces disidentes y con ello la pluralidad de opiniones.

En contraste con lo anterior, y debido al enfoque economicista en áreas claves del desarrollo nacional, la planeación introdujo variables económicas que le otorgó mayor especialización, por ejemplo, dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto “instancia del sector central que fungía como el eje de la planeación, presupuestación y seguimiento de la planeación a nivel nacional con el fin de lograr un desarrollo integral en el país” (Aceves, 1997). Años más tarde, traería mayores ventajas en la toma de decisiones del gobierno.

Los años ochenta y noventa estuvieron acompañados por búsquedas e innovaciones que, entre otras cosas, dieron lugar a una significativa consolidación de la disciplina y la institucionalidad de la gestión pública, obligada a atender grandes y crecientes necesidades con cada vez menos recursos (Máttar y Cuervo, 2017).

Es decir, inició la política pública de la simplificación administrativa y la mejora regulatoria. En otras palabras, dio paso a la privatización, a fin de reducir la intervención estatal y prepararse ante el inicio de la globalización; no es casualidad que en 1986 México entró al *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), en español, conocido como Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles. De forma subsecuente, en 1992 se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México, el cual entró en vigor

en 1994 y que marcó la época de los tecnócratas dentro de la administración pública federal, no obstante, lo técnico corresponde únicamente al sector de la economía, por lo que al querer manejar la política económica como si fuese privada ocasionaron la catástrofe que hoy todos conocemos.

## **1. Sistema Nacional de Planeación Democrática**

En este apartado abordamos los elementos que integran el naciente Sistema Nacional de Planeación Democrática, derivado de la reforma (1983) al artículo 26 Constitucional, y su ley reglamentaria, la Ley de Planeación; con el (SNPD) se pretende contestar las interrogantes que no tuvieron respuesta en los antecedentes históricos de la planeación en México. Por medio de este sistema se establecen las bases de la planeación nacional, subnacional y municipal. Se enmarca, además, la importancia de los planes de gobierno dentro de la administración pública federal, estatal o municipal, dado que dentro de estos tres niveles se plasman las acciones a realizar durante el sexenio o trienio según corresponda a cada esfera de gobierno.

En este sentido el poder ejecutivo en cada administración es el encargado de establecer los criterios para definir el proceso de planeación dentro del ámbito de su jurisdicción; de igual manera se establecen las bases y convenios de concertación con las entidades federativas y municipios, a través de coordinar, concertar e inducir con particulares las acciones a realizar que posibiliten la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

A partir de lo anterior se definen las responsabilidades y obligaciones que tendrá cada ente público, en todos los niveles de gobierno, así como las que tiene el resto de la población, para acceder a los bienes y servicios que proporciona el Estado. Todas estas vertientes conducen al fin último, el desarrollo del país, por ejemplo:

Dentro de la vertiente de obligación, los titulares de la administración pública, de acuerdo con el ámbito de su competencia deben realizar la planeación que: “alude a las acciones a desarrollar a través de sus distintos organismos e instituciones [...] para alcanzar los objetivos planteados en el Plan” (Montemayor, 1983). Dicho de otra manera, son las facultades y obligaciones que tienen las dependencias y entidades de la administración en cualquier ámbito de gobierno.

En tanto que, la vertiente de coordinación, “establece los acuerdos y compromisos entre las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal, con el propósito de hacer compatibles las tareas comunes derivadas de la vinculación entre los respectivos planes y programas”(Montemayor, 1983). Por ejemplo, el convenio de coordinación fiscal de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) entre el municipio de Solidaridad y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Por su parte, la vertiente de concertación que: “define los convenios o acuerdos entre el sector público y los sectores social y privado involucrados en la planeación, para que sus acciones se orienten al logro de los objetivos fijados en el propio proceso de planeación”(Montemayor, 1983), ya que esta refiere principalmente a los acuerdo entre actores políticos, los cuales se pueden llevar a cabo, por ejemplo, a través de los consejos consultivos, los subcomités sectoriales o el mismo COPLADEMUN, así como cualquier otra mesa de análisis que incluya a actores sociales.

Por último, la vertiente de inducción, la cual “ordena el manejo de todos aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales y políticas, con que cuenta el gobierno que le permitan incidir sobre el comportamiento de los sectores social y privado”(Montemayor, 1983). Dentro de esta vertiente se destaca el marco normativo de la planeación, así como todos aquellos instrumentos reglamentarios, que tienen la función de persuadir el comportamiento de la sociedad y gobierno, y que indiscutiblemente es pieza clave dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, dado que va alineando las acciones que deberán realizarse de manera anual para cumplir año con año lo planeado por cada gobierno.

Para ello cada esfera de gobierno debe recurrir a las normas y reglamentos, conforme a las responsabilidades que les confieren las leyes orgánicas de la administración pública. Sin embargo, ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Ley de Planeación, o demás leyes que reglamentan la superestructura del Estado, se definen o delimitan orgánica y jurídicamente las entrañas del sistema. Además, queda pendiente la instauración de un ente autónomo que se encargue de las directrices de la planeación nacional.

No obstante, para efectos académicos definiremos el Sistema de Planeación como el conjunto de elementos jurídicos, estructural administrativos, técnicos, financieros y organizacionales que forman parte del Estado en lo relativo a la planeación nacional.

Teniendo como herramienta base el documento denominado Plan Nacional de Desarrollo, instrumento rector para establecer y ordenar jerárquicamente los ejes rectores, las estrategias y programas regionales, sectoriales, especiales, que a su vez se replica en lo relativo a los planes estatales y municipales con la rectoría del nacional (Cámara de Diputados, 2018).

Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente al titular del ejecutivo federal, por ser quien la constitución ha designado como gran director de este sistema, coordina los trabajo de elaboración a través de los titulares de las dependencias y entidades, y que son coordinados por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Cámara de Diputados, 2018). La elaboración de este documento se da mediante las siguientes fases: Formulación, Instrumentación, Control y Evaluación, las cuales se explican a continuación:

### ***1.1.1 Formulación***

La fase de Formulación, “define los grandes objetivos del desarrollo nacional al mediano plazo, así como la estrategia general y las políticas para lograrlos” (Coquis, 2015). Esto corresponde al proceso de elaboración del plan, que, a través de los distintos mecanismos de participación social, se recogen las principales propuestas de los sectores del país, la ciudadanía, y de cada gobierno de acuerdo con su jurisdicción. De conformidad con lo que la Ley de Planeación establece se encuentran: Los Foros de Consulta Ciudadana, Encuestas y Sondeos de Opinión, así como todas aquellas que considere necesarias el titular del ejecutivo en cada orden de gobierno (Cámara de Diputados, 2018).

A su vez, como su nombre lo indica, el proceso de elaboración debe ser democrático, por ello, incorpora al sector social, mismo que es representado por las organizaciones de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; así como las instituciones académicas, profesionales y de investigación; y los organismos empresariales. Cabe destacar que estos últimos participan, como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática, a través de los diversos consejos que se constituyan siempre y cuando estén relacionados con la actividad o sector que se aborda en la planeación (Cámara de Diputados, 2018).

Así mismo, es necesario que el Congreso de la Unión, como Poder Legislativo integrado por la cámara de diputados y la cámara de senadores, también participen dentro de los foros de consulta, de acuerdo con la comisión que integren. De igual manera, la ley establece que, las comunidades indígenas, deberán ser consultadas y podrán participar en la

definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades (Cámara de Diputados, 2018).

En vista que, la planeación debe darse de forma integral, las entidades federativas y los municipios, colaboran en este proceso mediante los órganos superiores de planeación, instituidos con tal propósito, como son el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Es a través del trabajo colegiado de estos órganos que se proponen las acciones conforme al ámbito de su competencia, ya sea que los trabajos a realizar se ejecuten de manera conjunta con los gobiernos subnacionales o a través del trabajo individual de las dependencias del ejecutivo federal.

Desde este punto se logra configurar la coordinación intergubernamental necesaria y obligatoria en la planeación, que se integra por las vertientes de coordinación, concertación e inducción, anteriormente expuestas y que no es otra cosa que las formas en que el Estado lleva a cabo sus tareas. A esto se suma el ejercicio de recolección de propuestas, realizado en los foros de consulta, que integra la participación de los distintos sectores, así como las propuestas de campaña de gobierno (Cámara de Diputados, 2018).

Llegados a este punto, ya podemos hablar de un anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mismo que es estructurado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe señalar que el documento final, debe cumplir con los siguientes requisitos de contenido : un Diagnóstico, Ejes de Gobierno o Ejes Generales; Objetivos específicos, así como las Estrategias para lograr los Objetivos e Indicadores de Desempeño (Cámara de Diputados, 2018).

El diagnóstico general se refiere a la descripción situacional en que se encuentra la nación en su conjunto, puesto que como ya hemos mencionado, el plan se convierte en el documento rector de la planeación, por lo que debe integrar el análisis general de las políticas gubernamentales que se contempla incluir en la nueva agenda de gobierno. Habría que decir también que dichas políticas son desglosadas en “los ejes generales que agrupen los temas prioritarios, los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico” (Cámara de Diputados, 2018).

La fase de formulación es pues la parte neurálgica de este sistema. Es decir, a través de esta fase, se recogen las principales propuestas, se realiza el diagnóstico, y se manifiestan los ejes generales de cada gobierno. Con lo cual queda integrado el documento de anteproyecto de planeación de forma general. En contraste con lo anterior, para que éste documento tenga efecto rector, el titular del ejecutivo federal “lo remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación”(Cámara de Diputados, 2018). Por fin, una vez aprobado el plan, se realiza una planeación año con año de los recursos humanos, físicos y financieros que harán posible el cumplimiento de este, lo que nos lleva a la siguiente fase.

### ***1.1.2 Instrumentación***

La fase de instrumentación se refiere al aspecto que cada organismo del sector público cree relevante llevar a cabo diariamente, mensual, trimestral, anual o bianualmente, para cumplir con lo desplegado en el plan nacional; en otras palabras, la planificación del ingreso y del gasto público. Ello implica la toma de decisiones del corto plazo para contribuir al mediano plazo; en esta etapa se puede evaluar el resultado de un año, a fin de saber si se logran los objetivos superiores.

Instrumentación: en la que se detallan, para el corto plazo (un año) las metas concretas y las acciones y políticas para lograrlas, así como la asignación de recursos necesarios. Instrumentar, pues, se aplica en el sentido de “programar anualmente, por ello la programación operativa es la herramienta básica de la etapa de instrumentación. Se refiere a poner en marcha lo planeado (Coquis, 2015).

Por ello, cuando se habla de programar anualmente también se refiere a los aspectos físicos, financieros y materiales los cuales por supuestos se llevan a cabo dentro de los instrumentos legales como son la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, así por ejemplo en la ley de ingresos, se proyecta la estimación de los recursos económicos con los que cuenta el gobierno para llevar a cabo su función, en tanto que en el presupuesto de egreso se proyecta la distribución del gasto enfocada al cumplimiento del plan

Es necesario subrayar que la fase de formulación antes explicada y la de instrumentación concurren, al menos en el primer año de gobierno, dado que la formulación como su nombre lo indica, se lleva a cabo únicamente al inicio de cada administración mientras que la fase de instrumentación ocurre de manera anual y es donde se detallan los objetivos y líneas de acción, es decir, en ella se plasma la planeación operativa de cada secretaría de estado o ente público. En consecuencia, todas las fases de este sistema

convergen entre sí, no obstante, la fase instrumentación, o política económica, dan cause a las fases subsecuentes.

### ***1.1.3. Control y Evaluación***

De igual manera, la fase de Control, [se refiere al proceso] “en la cual se vigila el cumplimiento de la normatividad que rigen las acciones del gobierno, y los efectos económico-sociales de la ejecución de estas. Abarca fundamentalmente las actividades de seguimiento”(Coquis, 2015) que a su vez se relacionadas con la última fase del SNPD, la evaluación, fase “en la que se ponderan los resultados obtenidos en el año, después de la ejecución de acciones, con respecto a los objetivos y metas perseguidas” (Coquis, 2015).

Se debe agregar que, dentro de la última fase “se evalúa el funcionamiento del sistema, [...] “se cierra el ciclo temporal de la planeación”(Coquis, 2015). Por supuesto, también es necesario aclarar que, todas estas fases se han ido modificando con el paso del tiempo con reformas o adiciones a la ley de planeación, cambios que veremos aplicados en el denominado Sistema de Evaluación del Desempeño y del cual ahondaremos más adelante.

Es muy probable que el SNPD aún no ha logrado consolidarse como instrumento rector del desarrollo nacional, sin embargo, sí ha marcado la pauta para lograrlo. Ello ha permitido la elaboración de planes y programas de mayor impacto, además, se incorpora la planeación del aspecto económico dentro de la función pública, es decir, planificar también la forma en cómo se obtendrán los recursos y lo más importante, cuál será el resultado final una vez erogados.

En principio, el SNPD, se incorporó, de forma técnica o de gabinete, y olvidó que la planeación, tal como estipula la propia ley, es un conjunto articulado de diversos actores que interactúan entre sí en la búsqueda de un fin. Desde la publicación de la ley en 1983, ha sido necesaria la adición y reformas para dar paso a mejores planes nacionales, como veremos a continuación.

## **1.2. Planes Nacionales de Desarrollo durante el periodo 1983-2019.**

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, trajo consigo una nueva forma de concebir la planeación, y trazó un sistema unificado en cuanto a la acción del sector gubernamental. A su vez, las principales reformas constitucionales, como por ejemplo, reformas al Artículo 115 constitucional vinieron a fortalecer la planeación integral, con lo cual “le dieron más

atribuciones al gobierno estatal y municipal, y que permitieron la constitución del Municipio Libre como la instancia fundamental para el desarrollo local” (Rueda y Florentini, 2015).

Acorde con esta modificación, cada municipalidad obtuvo la potestad de diseñar su propia planeación, considerando que el esquema anterior, es decir, la centralización administrativa federal, beneficiaba principalmente a las cabeceras municipales de las entidades federativas, hecho que propiciaba el desarrollo desigual del resto de los municipios. Así mismo, a los entes subnacionales también se les dio mayor margen de acción en cuanto a la recaudación fiscal que en definitiva tendría impacto en la fase de instrumentación, pues recordemos que ésta se relaciona con el ingreso y gasto público.

Las reformas a la Constitución, así como las realizadas específicamente a la ley de planeación, van modificando la forma como se presentan los planes de gobierno, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fue el primero bajo este nuevo esquema de planeación. Estuvo conformado por una introducción y tres apartados, en la primera se abordaron, aspectos como la definición de la planeación en México acorde a este nuevo sistema, seguido de una descripción del proceso de formulación con la descripción de los principales actores sociales involucrados.

El primer apartado, se enfocó en los principios políticos, el diagnóstico, y las estrategias, los cuales abarcaron la política del Estado Mexicano, y el Contexto Internacional (Gobierno de México, 1983). El segundo apartado, denominado instrumentación estratégica, versó sobre la política económica general, la política social, la política sectorial y la política regional; por su parte el apartado tres, indicó la participación social en la ejecución y evaluación del plan a través de las vertientes de coordinación, obligación, concertación e inducción (Gobierno de México, 1983).

Cabe destacar que el proceso administrativo imperante en este espacio de tiempo era altamente centralizado, por lo que cuando hace mención al desarrollo de la política regional, se refiere a la descentralización de la acción gubernamental a través de diversos programas como por ejemplo los “Programas Estatales de Inversión; Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); Programa de Atención a Zonas Marginadas; Programas Sectoriales Concertados (PROSEDEC)” (Gobierno de México, 1983). Indiscutiblemente contrario a lo que significa hoy en día la política regional, como veremos más adelante.

Por su parte, el siguiente plan, elaborado por el economista y presidente Carlos Salinas de Gortari, bajo la figura de un fuerte presidencialismo, trazó la planeación nacional sobre la economía de mercado, reduciendo el papel del Estado frente a las acciones sociales, tal y como se puede apreciar en los objetivos nacionales que se plasmaron dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994:

La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.  
La ampliación de la vida democrática.  
La recuperación económica con estabilidad de precios,  
El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población (Gobierno de México, 1989).

El primer objetivo nacional y quizá el de mayor realce para la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, fue “promover los intereses del país en diversos órdenes, como, financiero y el económico”(Gobierno de México, 1989) que desde la perspectiva de aquel momento estos “han cobrado una gran relevancia en las relaciones internacionales del mundo moderno” (Gobierno de México, 1989).

El segundo objetivo, responde a que la elección de este gobierno fue la más cuestionada del México reciente, de ahí que, para poder implementar el primero objetivo, se hiciera necesario, poner como objetivo nacional, la ampliación de la vida democrática, con énfasis en la “Preservación del Estado de Derecho, Perfeccionamiento de los Procesos Políticos, Modernización del Ejercicio de la Autoridad, Participación y Concertación Social” (Gobierno de México, 1989). Todo ello, como resultado de fuertes manifestaciones de varios sectores de la población respecto a esta elección presidencial.

El tercer objetivo, responde al aspecto de la recuperación económica con estabilidad de precios, con énfasis en la “Estabilización Continua de la Economía, Ampliación de la Inversión, Modernización Económica” (Gobierno de México, 1989). De acuerdo con Zamitis (2010) de 1982 a 1992 fueron años de tensiones, exploraciones, aprendizaje y cambio por parte de los gobiernos, en un esfuerzo sistemático por sanear las finanzas públicas, para lo cual se restringió la intervención estatal mediante la liquidación y venta de empresas públicas, cancelación de programas, reducción del gasto público, buscando introducir estrategias alternativas de atención a los agravados problemas sociales.

En razón de lo anterior, y con los antecedentes económicos previos a los que este plan de gobierno debía hacer frente, trazó su cuarto objetivo, el mejoramiento productivo del

nivel de vida de la población, por medio de la “Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados, Atención de las Demandas Sociales Prioritarias, Protección del Medio Ambiente, Erradicación de la Pobreza Extrema”(Gobierno de México, 1989). Por tal motivo “atender los compromisos de la deuda significó transformar las modalidades de gestión y política pública que hasta ese entonces prevalecían” (Máttar y Cuervo, 2017). Dichas medidas se tradujeron en la disminución de las empresas productivas del Estado Mexicano.

Se procedió al desmantelamiento, a veces gradual y otras drástico, de las empresas públicas estatales, se recortaron presupuestos y funciones, se rediseñaron las políticas y se reordenaron las prioridades de la acción estatal. La idea del ajuste ordenó la política pública de los años ochenta, para dar lugar a la apertura, la liberalización, la desregulación y la privatización como palabras claves de las funciones estatales en los noventa (Máttar y Cuervo, 2017).

Como se afirmó arriba, estos aspectos se destacaron dentro de los objetivos nacionales planteados, en especial la política de desregulación, o en otras palabras, quitar las “excesivas” regulaciones que imperaban en el Estado mexicano, y que desde el inicio de los ochentas, se venía promocionando a través de la Ley de Simplificación Administrativa, en aras de modernizar la Administración Pública Federal. En consecuencia, lo anterior quedó asentado en el PND 1989-1994, que fue bastante nutrido, y expuso el balance general sobre los retos y oportunidades que habría de enfrentar la administración entrante

En materia económica internacional, el Plan propugna que otros países apliquen al nuestros, regulaciones de comercio similares a las que aquí se han puesto en práctica: ampliar el potencial de complementación económica con los países de América Latina y promover acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial, la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico (Gobierno de México, 1989).

En el aspecto positivo, la administración Salinista introdujo nuevas variables dentro de la planeación, especialmente dentro de la fase de instrumentación, como, por ejemplo, la elaboración de los Criterios Generales de Política Económica. De igual manera, también “se reformó el proceso presupuestario”(Presa y Budeo, 2000). Como resultado, a partir de este momento, los programas operativos anuales, contarán con indicadores de desempeño de manera parcial para su evaluación y control del gasto público, aunque, este importante paso se aplicó hasta el último año de la administración en 1993.

De lo anterior, podemos destacar el Programa Nacional de Solidaridad 1989-1994 (PRONASOL) “instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales” (Gobierno de México, 1989). Este programa fue quizá uno de los más exitosos.

Aunque tuvo aciertos como el anterior, también se le conoce como el gobierno que cambió abiertamente al modelo de economía de mercado, que redujo el papel del Estado. “Los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari se habían encargado de avanzar en el desmantelamiento del “Estado obseso” y de construir un nuevo modelo económico en nuestro país”(Miranda, 2012). “El primer momento de la privatización se dio a mediados de los ochenta con la venta de poco más de 200 empresas medianas o chicas. El segundo, 1989-1996, fue la venta de empresas grandes con poder de mercado y llevó a desincorporar más de 1 000 de las 1 155 empresas públicas que existían en 1982” (Moreno-Brid y Paunovic, 2009). En definitiva, la planeación de este sexenio estuvo marcada, por una incasable necesidad de ponderar la economía, sobre otros aspectos como la política social.

De la misma forma, la siguiente administración, encabezada por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, continuó con este proceso, que es perfectamente visible a través del PND 1995-2000 en sus cinco objetivos fundamentales:

Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos (Gobierno de México, 1995).

Si analizamos con detenimiento, los objetivos nacionales propuestos dentro de este plan y su antecesor variaron únicamente en palabras, pero en esencia fue lo mismo dado que era menester continuar con la política neoliberal, reduciendo aún más el papel del Estado en

la economía, con lo cual el presidente “Ernesto Zedillo profundiza el modelo y se convierte en un defensor a ultranza de la filosofía neoliberal” (Miranda, 2012).

Coyuntura que le ha hecho pasar a la historia como el presidente que convirtió la deuda privada de los banqueros en deuda pública, con el caso más polémico como es el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Razones por las cuales puede entenderse que “al finalizar su gobierno, fue reconocido, acogido e incorporado como colaborador de los centros financieros, empresas transnacionales, universidades, institutos identificados con este pensamiento” (Miranda, 2012).

Debido al desajuste ocurrido en 1994 con la devaluación de nuestra moneda, dentro del presupuesto de egresos, como parte de la instrumentación, se debía hacer los ajustes necesarios. Uno de los programas implementados fue el mejor conocido, como Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

Con el apoyo de organismos multilaterales y gobiernos extranjeros, se constituyó un fondo para la estabilización de nuestra moneda por más de 50,000 millones de dólares que permitió hacer frente a las obligaciones de corto plazo denominadas en dólares, y funcionó como una pieza clave en la estrategia para reconquistar la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros (Presa y Budeo, 2000).

De acuerdo con lo anterior, esta decisión gubernamental, estuvo enfocada en evitar el colapso del sistema financiero, de esta forma el Gobierno y el Banco Central instrumentaron una serie de programas de apoyo al sector financiero, “los objetivos de estos programas fueron: (1) apoyar a las familias y a las empresas para que pudieran hacer frente a sus obligaciones financieras; (2) mantener la confianza del público en las instituciones de crédito; y (3) disminuir el riesgo del propio sistema bancario” (Presa y Budeo, 2000).

Por otra parte, dentro de las líneas de acción de este plan a destacar se encuentra lo relacionado a la reforma constitucional de 1994<sup>6</sup>, la reforma electoral, o redistribución de competencias, la participación municipal en el desarrollo, así como la profesionalización de

---

<sup>6</sup> Con ella se reformaron diversas disposiciones constitucionales con el objeto de modificar la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y prever nuevos mecanismos para la designación de sus integrantes; limitar la duración de sus miembros en el ejercicio del cargo para propiciar la renovación de criterios; dotarla de nuevas y trascendentes competencias a fin de constituir la en un auténtico tribunal constitucional; crear un órgano especializado para que la administración del Poder Judicial de la Federación sea eficiente y autónoma; y sentar las bases para extender y consolidar la reforma del sistema de impartición de justicia en las entidades federativas.

los servidores públicos, además de la incorporación de los sistemas de control y rendición de cuentas, este último de gran relevancia, pues a partir de ello se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Con la aparición de este ente público, como órgano auxiliar técnico dependiente del Poder Legislativo, se le otorga mayor especialización a la Cámara de Diputados para la fiscalización y planeación de los recursos humanos físicos y financieros, el cual sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda (Cámara de Diputados, 2019). En este sentido, la primera revisión, fue “La Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1993, [...] “analizó el cumplimiento de los objetivos y prioridades contenidas en los programas elaborados por las dependencias y entidades, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”(SHCP, 1994).

Lo anterior permitió conocer que las dependencias y entidades, bajo la dirección de la presidencia anterior, carecían de manuales y no era claro el número de plazas que tenían. Igualmente se debía poner orden en materia de obra pública y adquirentes, dado que las secretarías de estado “que no han considerado las disposiciones del Clasificador por Objeto del Gasto emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo observen para evitar clasificaciones inadecuadas” (SHCP, 1994).

Cabe destacar que este fue el primer plan donde se incluyó un listado de treinta y dos programas, en referencia a los programas emanados del plan, sectoriales, institucionales, regionales y especiales, no obstante, no es posible ver la diferencia entre cada uno de estos, dado que no hubo mayor explicación al respecto. Por lo que el cumplimiento de estos únicamente puede entenderse con la revisión de las Cuentas Públicas de cada año que duró el plan y sus programas.

Lo anterior, refleja una débil arquitectura administrativa, o en su caso una reingeniería en proceso, por ello, la creación de la ASF, sería de gran relevancia como órgano encargado de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, a través de la revisión de la Cuenta Pública, que inicia formalmente en el año 1994. Esto institucionalizó el monitoreo y la evaluación de cumplimiento de los planes de gobierno.

El resultado y revisión de esta Cuenta Pública, contribuyó a la creación del Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000) “cuyo objetivo era aumentar la eficiencia y eficacia gubernamental, así como combatir la corrupción”(CONEVAL, 2015).

El programa a su vez se enfocó en obtener indicadores que le permitieran, medir el avance o retroceso de este objetivo, enfocado en mejorar el desempeño de la administración pública.

Incluía un subprograma de medición y evaluación que solicitaba fijar objetivos y metas a nivel institucional y establecer indicadores de desempeño por dependencia o entidad para evaluar los resultados de los programas en términos de calidad, costos y efecto sobre sus beneficiarios (CONEVAL, 2015).

La suma de lo anterior, así como lo dispuesto en el presupuesto de egresos de la federación del año 1998, que “estableció la generación de informes trimestrales a la Cámara de Diputados para dar seguimiento a indicadores del ejercicio del gasto”(CONEVAL, 2015), marcaron la pauta para la evaluación y rendición de cuenta en la esfera pública. A partir de este hecho, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como encargada del seguimiento al cumplimiento del plan, adquirió la responsabilidad de recabar la información del resto de dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la generación de los reportes de los recursos enviados a estados y municipios, a través de convenios y transferencias; ya que por conducto de ésta, el reporte integral es enviado a la Cámara de Diputados (Gobierno de México, 1997).

De forma subsecuente, en los Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación de 1999 y 2000 respectivamente, en el primero se “determinó que los programas debían contar con reglas de operación e indicadores”(CONEVAL, 2015) y en el segundo se “estableció que los programas con reglas de operación debían generar evaluaciones” (CONEVAL, 2015), cada una de estas adecuaciones dentro de la fase de instrumentación ayudaron a robustecer la rendición de cuentas a través de la evaluación. Por ello, se puede especular que, dentro de este periodo de gobierno, inicia formalmente, la evaluación en la praxis, lo que obliga a tener un mayor control del ejercicio del gasto, al menos en lo que respecta a la ejecución del presupuesto federal.

En conclusión, el PND 1995-2000, contó con una redacción menos robusta en palabras, pero más conciso en acciones. Aunque tampoco fue posible constatar el cumplimiento de este, en términos cuantitativos, si fue posible verificar la observancia en aspectos cualitativos, como, por ejemplo, la puesta en marcha de instituciones como la Auditoría Superior de la Federación, dependiente del Poder Legislativo, con lo cual fue

posible pensar en un “contrapeso” debilitando a si la figura del presidencialismo imperante en México.

Las reformas estructurales introducidas por las administraciones de los presidentes Miguel De la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) llevarían al declive del partido hegemónico (PRI) en el poder. Con esto quiero decir, que, aunque en este texto no se aborden todas las modificaciones normativas que tuvieron lugar, el cambio institucional requirió de muchas más adecuaciones. Por ejemplo, la reforma electoral surge como respuesta a los reclamos de la sociedad desde el movimiento estudiantil del 68, y que tal vez contribuyó a disminuir el poder del presidencialismo imperante a través del Partido Revolucionario Institucional.

Lo anterior, dio paso a la alternancia en el gobierno, e inició un periodo de contrapesos políticos ; puesto que “nos indica que el país empezó a desarrollar instituciones y mecanismos capaces de resolver disputas sin recurrir a la violencia” (Zamitiz, 2011 p.40). Como resultado de estas reformas, surgió el extinto Instituto Federal Electoral (IFE), hoy en día el Instituto Nacional Electoral (INE), a través del cual, cada partido político inscribe la plataforma político electoral<sup>7</sup>, base de conducción social, económica y política sobre la que cada ente de gobierno trabajará en lo que se elabora el Plan Nacional de Desarrollo respectivo. Esto es, el inicio de la elaboración de la planeación gubernamental, puesto que depende de cuál partido llegue al poder, se forjará la visión política, con lo cual se orientará la gestión administrativa. Se podría inferir, que es esta organización [los partidos políticos] quienes avalan las propuestas en un primer momento, sancionadas por la autoridad electoral.

Por lo tanto, el siguiente Plan 2001-2006, del presidente Vicente Fox Quesada, respondió no solo a un cambio de gobierno sino a la alternancia en el poder presidencial; y debido a la transición del partido en el poder, con el cual pasó a gobernar Vicente Fox Quesada (2000-2006), bajo las siglas del Partido Acción Nacional (PAN), que removió del poder al grupo que había gobernado el país por más de medio siglo bajo las siglas del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

---

<sup>7</sup> Las plataformas electorales son propuestas de carácter político, económico y social enarboladas por los partidos políticos nacionales en sus declaraciones de principios y descritas en sus programas de acciones (INE, 2018).

La elaboración del plan de esta nueva administración, bajo un proyecto que se autonombró como el más democrático, proyectó tres principales ejes de gobierno: Desarrollo Social y Humano; Crecimiento con Calidad; y Orden y Respeto. Para lo cual “se establecieron tres comisiones [...], para que todas las áreas de la Administración Pública Federal estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales” (Gobierno de México, 2001). Creadas mediante decreto presidencial, estas nuevas estructuras administrativas fueron las encargadas de coordinar los trabajos de composición del plan.

Cada comisión reunía a diversas dependencias y entidades de la administración pública, para la atención de diversos asuntos públicos, por ejemplo, la Comisión de Orden y Respeto, “da [...] asesoría, agiliza el proceso de toma de decisiones por parte de las instancias ejecutivas facultadas legalmente para ello, evalúa y da seguimiento a las acciones emprendidas y establece mecanismos de coordinación permanentes para asegurar la conducción y confluencia de todos los esfuerzos institucionales” (Gobierno de México, 2001).

Para ilustrar mejor: “por medio de la Comisión para el Desarrollo Social y Humano y de las secretarías y organismos que la integran, se propone conducir responsablemente las políticas sociales del país y hacer del desarrollo social y humano el eje de la política del gobierno” (Gobierno de México, 2001). Para lo cual se establecieron seis objetivos estratégicos con un promedio de once estrategias por cada objetivo.

Objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos.

Objetivo rector 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.

Objetivo rector 3: impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.

Objetivo rector 4: fortalecer la cohesión y el capital sociales.

Objetivo rector 5: lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

Objetivo rector 6: ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones (Gobierno de México, 2001).

Cabe destacar que cada uno de estos objetivos rectores, contó con un diagnóstico focalizado, así como las respectivas estrategias. No obstante, careció de indicadores, que permitirían conocer el cumplimiento de lo que se pudiera interpretar como los programas emanados del plan, puesto que como se dijo arriba, cada comisión, agrupó las acciones de

las distintas secretarías y entidades para llevar a cumplimiento el plan. La estructura anterior, se replicó con las dos comisiones secretariales restantes.

De donde se infiere que, lo anterior, suplió a la elaboración de programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales. Precisamente porque estos programas que deben ser emanados del plan quedaron como un listado anexo dentro éste, que únicamente incluyó los temas, pero estos no fueron publicados. Además, esta administración fue tan innovadora que hasta cambió la denominación del SNPD, por Sistema Nacional de Planeación Participativa.

La presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas (Gobierno de México, 2001).

Lo anterior, representó un avance dentro de la estructura de la planeación nacional, hecho que provenía de tres aspectos principalmente, el primero, la serie de reformas constitucionales producidas desde 1976, labrada desde el seno de los movimientos sociales, quienes buscaban fortalecer la vida democrática del país; en segundo lugar, un debilitado PRI. Y en tercer lugar “fueron en parte resultado del contexto político nacional e internacional [...] organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE impulsaron esquemas de transparencia, rendición de cuentas y gestión para resultados (CONEVAL, 2015). Por lo cual dentro de este plan se estableció el Sistema de Evaluación del Desempeño.

...un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central es el Sistema Nacional de Indicadores que mide el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias. Cada secretaría y organismo descentralizado definirá sus objetivos, así como los indicadores que deberán mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos. El Sistema Nacional de Indicadores se convierte así en un elemento clave para que la acción del gobierno constantemente se evalúe y se corrija, aplicando las medidas pertinentes cuando el indicador señale una desviación del Plan (Gobierno de México, 2001).

Aunque dentro del copioso plan se establecía un mecanismo de medición y seguimiento al mismo, en la práctica no ocurrió así. De acuerdo con el propio plan, “los programas de las dependencias y entidades [...] deberán proporcionar los elementos para

analizar la estructura y los procesos [...] debe reflejar su contribución al logro de los objetivos de su entidad (Gobierno de México, 2001). No obstante, no fue posible constatar lo antes enunciado, puesto que dichos carecieron de esta información.

Aunque hubo cambios considerables en la administración pública, ésta no varió por mucho (Miranda, 2012), en parte por el programa de armonización pública, que fue implementado en la administración antecesora, que requería de especialización técnica, por lo que se especula que las áreas claves, como la Secretaría de Hacienda, pudieron continuar como en el régimen anterior. “Al darse la alternancia en julio del 2000, [...] la antigua clase gobernante priista quedó fuera. Pero un pequeño grupo de administradores permaneció, y permanece, activo y en las nóminas sobre todo de las secretarías que tienen el control económico del país”(Miranda, 2012).

A ese grupo político se le conoce coloquialmente con el mote de “tecnócratas”. Con base en esto podríamos afirmar que el grupo que encabeza Ernesto Zedillo realizó un pacto con integrantes del Partido Acción Nacional para cogobernar el país, y hasta el momento ha sido la alianza política más exitosa. No en balde han mantenido el poder a lo largo de dos sexenios, ¿o, debemos decir, tres? (Miranda, 2012).

Ahora bien, aunque se esperararía que esta administración, realizara un cambio en el modelo económico que imperaba en administraciones anteriores, no sucedió así, por el contrario, continuo bajo la misma línea. El PND-2001-2006 “reconoce la necesidad de un amplio diálogo nacional para concretar un conjunto de reformas legales y regulatorias que incrementen la competitividad de la economía y permita la planeación de los actores privados”(Gobierno de México, 2001). En otras palabras, se continuó con la privatización, destacando los casos del Banco Bital, Banamex y el sector minero.

Por su parte, el PND 2007-2012 del presidente Felipe Calderón Hinojosa, partió de la realización “de un diagnóstico de nuestra realidad, [que] articula un conjunto de objetivos y estrategias en torno a cinco ejes: Estado de Derecho y Seguridad; Economía Competitiva y Generadora de Empleos; Igualdad de Oportunidades; Sustentabilidad Ambiental y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable (Gobierno de México, 2007)

Dentro del primer eje Estado de Derecho, el plan enuncia que este debe ser “una premisa fundamental de la interacción social estriba en que las personas necesitan garantías de seguridad para su Desarrollo Humano Sustentable”(Gobierno de México, 2007). Por lo

tanto, es el gobierno “el primer obligado a cumplir y hacer cumplir la ley de modo que exista un auténtico Estado de Derecho en México”(Gobierno de México, 2007). Debido a lo anterior, se conformaron dieciocho objetivos, así como sus respectivas estrategias. Mientras que el segundo Eje de Economía Competitiva y Generadora de Empleos buscó “lograr mayores niveles de competitividad y de generar más y mejores empleos para la población, lo que es fundamental para el Desarrollo Humano Sustentable. Este eje a su vez requirió de diecisiete objetivos y de igual manera las estrategias respectivas

Por su parte, el tercer eje de Igualdad de Oportunidades buscó que “cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización”(Gobierno de México, 2007). Este contó con veintitrés objetivos y sus estrategias. Así mismo el cuarto eje de Sustentabilidad Ambiental, se enfocó en “detener el deterioro del medio ambiente [...] invertir significativamente en investigación y desarrollo de ciencia y tecnología” para la mayor protección de los recursos naturales (Gobierno de México, 2007). Para lo cual estableció catorce objetivos y sus estrategias respectivas.

Finalmente, el Quinto Eje de Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable, el plan propuso que “el ejercicio consciente de una ciudadanía participativa debe corresponderse con una política exterior responsable [...] que procure el desarrollo humano de los mexicanos y de otros pueblos”(Gobierno de México, 2007). Llegados a este punto es necesario aclarar que el plan instituyó que “los programas sectoriales que se elaborarán corresponderán a los sectores administrativos con base en lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”(Gobierno de México, 2007).

Lo que significa que, considerando el objeto y atribuciones de cada secretaría de Estado, podrán programar, presupuestar, evaluar, así como coordinar con las entidades del sector que por jurisdicción estén agrupados dentro de estas (Cámara de Diputados, 1976). Todo ello con la finalidad de cumplir con los objetivos y la atención de las prioridades nacionales, para lo cual se organizan en “programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales (Gobierno de México, 2007).

Sin embargo, la temática de los programas son enlistados dentro de este plan, aunque hasta el momento se desconoce el número de las sistematizaciones correspondientes a cada ramo administrativo dentro de esta administración, y que debieron ser publicadas en el Diario

Oficial de la Federación, puesto que los objetivos fueron planteados a nivel de ejes de gobierno y no al nivel de sectores, en tanto que los indicadores fueron empleados a nivel de los Programas Operativos Anuales (POA), antecedentes de los Programas Presupuestarios (Pp). Por lo que cada secretaría y entidad de la APF, necesitó definir los objetivos y estrategias particulares, acorde a la facultad y atribución que la ley les confiere.

En materia económica se pueden señalar como elementos positivos que, durante el sexenio calderonista, “se vivió la inflación más baja de la historia, una acumulación récord de reservas internacionales y una deuda pública estable” (Ortega y Somuano, 2015). No obstante:

[...] según el informe de la Cuenta Pública 2012, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, el promedio del PIB en dicho sexenio fue de 1.9%, lejos del 3.2 pronosticado. Ese “limitado crecimiento se reflejó en precarias oportunidades de empleo formal” y agravó la informalidad, “lo que implicó bajos ingresos, reducida productividad y carencia de seguridad social y servicios de salud”. Así, de las personas ocupadas, 73.1% (35.9 millones) percibió ingresos de entre uno y cinco salarios mínimos generales; y la población desocupada pasó de 1.6 a 2.5 millones de 2007 a 2012 (Ortega y Somuano, 2015).

Como se puede apreciar, en dicho informe la Auditoría Superior de la Federación (ASF), muestra los datos duros durante este sexenio que de alguna manera entre otros aspectos dieron paso al regreso del PRI a la presidencia. Hasta este punto ninguno de los planes descritos anteriormente, ha incluido indicadores de medición nacional. No obstante, nada de lo expuesto hasta aquí respecto a la planeación nacional, puede calificarse con el mismo parámetro, sobre todo si consideramos las adecuaciones legales con las que tuvo que enfrentarse cada gobierno durante su administración.

Por ejemplo, en el año 2012 se realizaron reformas a la Ley de Planeación respecto de la protección de las garantías individuales con la inclusión de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCAS), como base de planes y programas de gobierno (Cámara de Diputados, 2012). En el 2016 se reformaron leyes en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, al mismo tiempo que se promulgó la ley reglamentaria del artículo 25 constitucional “para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional” y la cual abre el preámbulo de los planes nacionales a largo plazo (Cámara de Diputados, 2016b).

Por tanto, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de Enrique Peña Nieto, podemos decir que es el primero en integrar indicadores nacionales para el cumplimiento de metas (CONEVAL, 2018). Además, informa sobre el proceso de elaboración de este, que contempla la consulta ciudadana a través de los siguientes esquemas: “Encuestas Ciudadanas por Internet; Propuestas Ciudadanas Físicas y Electrónicas; 5 Foros Nacionales con 31 Paneles; 7 Foros Especiales con 40 Paneles: 32 Foros Estatales, 160 Paneles y 122 Mesas Sectoriales (Gobierno de México, 2013). Con ello se establecieron las metas, estrategias y objetivos en congruencia con el diagnóstico general, del que resalta que, México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia de la gobernabilidad democrática de acuerdo con esta nueva administración.

Los objetivos generales de la administración 2012-2018, consideraron las siguientes cinco metas nacionales: un México en Paz; un México Incluyente; un México con Educación de Calidad; un México Próspero y un México con Responsabilidad Global. De igual manera, se definieron las siguientes estrategias transversales: Democratizar la Productividad, para alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno, y para tener una Perspectiva de Género en todos los programas de la Administración Pública Federal (Gobierno de México, 2013).

La Administración Pública Federal se propuso incluir por primera vez, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, indicadores que reflejen la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios, para darles puntual seguimiento y conocer el avance en la consecución de las metas establecidas y, en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento (CONEVAL, 2018). Se definieron también de manera conjunta 107 programas sectoriales especiales, institucionales y regionales a fin de cumplir los 31 objetivos, 118 estrategias, y 819 líneas de acción plasmados en el plan (Gobierno de México, 2013). Lo anterior responde a lo siguiente.

Estrategia 4.1.3 Promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades, a través de dos principales líneas de acción: Consolidar un Sistema de Evaluación del Desempeño y Presupuesto basado en Resultados y Modernizar el sistema de contabilidad gubernamental (Gobierno de México, 2013).

El mayor reto de la Administración 2012-2018 de Enrique Peña Nieto, fue impulsar reformas estructurales en materia energética, hacendaria, laboral y educativa, que de acuerdo

con el plan eran necesarias en la consecución de objetivos establecidos, para lo cual fue necesario contar con el apoyo de todas las fuerzas políticas, a través del llamado Pacto por México; este pacto consistía en la aprobación de dichas reformas por las principales fuerzas políticas del país. Lo que permitió transitar a un nuevo marco regulatorio nacional en torno a las reformas estructurales. Sin embargo, estas negociaciones al interior de los partidos políticos no lograron el objetivo: minimizar la presión social y detener la ola de protestas por la implementación de estas adecuaciones legales. Por el contrario, dentro de la sociedad se detonó un clima de inestabilidad, principalmente en cuanto a la reforma educativa y laboral que afectó directamente a los maestros de educación básica.

Por otra parte, los programas de desarrollo social implementados durante esta gestión, como el Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia, Programa de Pensión para Adultos Mayores y Programa de Empleo Temporal, tienen su origen en sexenios anteriores. Sin embargo, el desempeño de éstos no fue favorable en esta administración ni en las anteriores que le dieron origen. Ello, de acuerdo con el estudio de “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) dado que la proporción de personas en situación de pobreza para el año 2010 se estimaba en 45.5 por ciento del total de la población, mientras en 2014 se incrementó a 46.2 por ciento y “disminuyó” en el 2016 a un 43.3 por ciento (CONEVAL, 2018).

El presupuesto otorgado a los programas fue generoso, pues “alrededor del 60 por ciento del Gasto Programable se destinó al Desarrollo Social, enfocándose en funciones tales como: educación, salud, protección social, vivienda y servicios, recreación y cultura, entre otros. En tanto que, al Desarrollo Económico se le destinó cerca del 30 por ciento; tendencia que se registra desde los últimos siete años” (CEFP, 2017).

De acuerdo con el balance del sexenio realizado en 2018 por el CONEVAL, los indicadores en materia de Urbanización y Vivienda; Producción Agrícola, Pesquera y Forestal; Productividad y Competitividad; y Bienestar Económico, se encontraban regazados, en semáforo en rojo, debido a que todos estaban por debajo del 38% de cumplimiento. En cambio, Seguridad y Violencia; Ciencia, Tecnología e Innovación; Equidad de Género; Sustentabilidad y Medio Ambiente; Salud; y Educación se ubicaban en amarillo ya que el porcentaje más alto, no llegó al 54% de cumplimiento en metas. A su vez, el rubro

de Seguridad Social llegó al 73.2% y Seguridad Alimentaria tuvo un 72.1% de avance, lo que los posicionó en verde o nivel adecuado (CONEVAL, 2018). Se puede observar que las metas establecidas para esta administración quedaron sepultadas por buenas intenciones.

Por otra parte, es difícil hablar de un México próspero cuando entes gubernamentales como el CONEVAL y el estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del año 2016 confirman el poco crecimiento económico obtenido durante este periodo de gobierno; de hecho, “se incrementó la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar (en 4.3 millones de personas, equivalente a un incremento de 7.2%) y a la línea de bienestar mínimo (2.4 millones de personas más, o bien, un aumento de 10.9%), al tiempo que las personas con carencia al acceso a la seguridad social pasó de 69.6 millones de personas a 70.1 millones de personas (CEFP, 2016).

La inclusión de los indicadores es un avance importante en la planeación nacional debido a que son un mecanismo útil para monitorear los logros de la acción del gobierno. Sin embargo, además del bajo enfoque de resultados, los indicadores no permiten medir el cumplimiento de los objetivos. Aunque estos aportan información interesante, no proporcionan datos sobre los avances de los objetivos (CONEVAL, 2018).

Lo anterior, refleja un avance en cuanto a la Gestión para Resultados GpR; por ejemplo, el hecho de incluir los indicadores generales de planeación, aunque estos están lejos de cumplir con el Presupuesto Basado en Resultados; de ahí que, de acuerdo al Balance de Sexenio realizado por el CONEVAL en 2018, quede como asignatura pendiente, estudiar aún más la composición social de México.

En la administración que concluyó su periodo el 30 de noviembre de 2018, la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del PND 2013-2018 determinó que los programas debían contener un máximo de seis objetivos, junto con sus respectivos indicadores. Por lo tanto, se hubiera esperado que la mayoría de los indicadores de cada programa hicieran referencia a un resultado, sin embargo, esto no sucedió y la proporción de este tipo de indicadores se encontró por debajo de lo esperado (CONEVAL, 2018).

Por último, vale la pena mencionar que el documento de planeación de la administración federal 2012- 2018 se realizó bajo el enfoque neoliberal. En contraste con el plan 2019-2024 bajo el enfoque de estado de bienestar, por lo que será importante conocer el resultado de ambos entre el primero y último año de gestión respectivamente.

El proceso no ha sido fácil, puesto que han transcurrido más de tres décadas hasta el día de hoy, en el proceso de consolidación de este sistema de planeación. Sin embargo, de todas estas modificaciones constitucionales podemos destacar las realizadas en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios (Gobierno de México, 2015) que incorpora la Gestión para Resultados<sup>8</sup> (GpR) como parte del paradigma de Gobierno Abierto<sup>9</sup>, e Innovación Gubernamental<sup>10</sup>, antecedentes de la Gobernanza. Ello responde a una mayor disciplina financiera sobre el gasto público, que además enmarca la obligatoriedad de estar alineado a los planes nacionales de desarrollo.

Este proceso evolutivo en la planeación nacional instauró un enfoque transversal, donde la estructura de un proyecto nacional abraza programas regionales y especiales, diseñados conjuntamente entre los tres niveles de gobierno, por medio de diversos convenios con las secretarías de estado (González, 2018). Lo que se busca es estrechar el vínculo entre las autoridades de las entidades federativas, municipales, las distintas áreas administrativas, y la ciudadanía en general.

Por su parte, el índice general del Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024 del presidente Andrés Manuel López Obrador, destaca la inclusión de 12 principios rectores de la política del gobierno en turno; la integración de éstos se da en el contexto del interés del actual gobierno por instaurar una nueva clase política. Éstos representan una especie de normas que los servidores públicos deberían adoptar si se sienten identificados con la nueva administración o al menos así lo plantea el presidente Andrés Manuel López Obrador, lo que rompe con la estructura del documento rector que presentaron sus antecesores.

---

<sup>8</sup> Modelo de cultura organizacional directiva y de desempeño institucional que pone mayor énfasis en los resultados alcanzados que en los procedimientos (SHCP,2018).

<sup>9</sup> Los supuestos sobre los que descansa la filosofía de gobierno abierto son la disposición de los gobiernos de renunciar al secreto de instalar a sus funcionarios a que actúen y respondan a las propuestas y críticas de los ciudadanos y que los inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios que les rindan cuentas de su gestión (Oszlak, 2013, página 3).

<sup>10</sup> Desde la perspectiva de la gestión pública la innovación es el medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin para alcanzar las innovaciones administrativas (Ospina 1993 citado por Sanchez,2009).

Por un momento podría entenderse como una carta dirigida al pueblo llena de buenas intenciones. Sin embargo, cumpliendo con las disposiciones legales, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 presenta el siguiente esquema:

Como primer eje rector aparece: Política y Gobierno, que en pocas palabras se reduce a Justicia y Estado de Derecho. El segundo eje rector, Bienestar, del cual podemos destacar que se enfoca en la protección de los grupos vulnerables y fomento a la inclusión. El eje tres se refiere a todo lo relacionado al crecimiento económico. Se encuentran también los siguientes ejes transversales: No discriminación e inclusión; Combate a la corrupción; y Mejora de la gestión pública, con territorio y desarrollo sostenible (Gobierno de México, 2019)

El primer eje, Política y Gobierno, promueve la construcción de paz y el acercamiento del gobierno a la gente y el fortalecimiento de las instituciones y el Estado mexicano. Tiene como principales estrategias: Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad; Recuperar el Estado de derecho y separar el poder político, del poder económico; además del cambio de paradigma en seguridad. De este último se resaltan los siguientes objetivos estratégicos: El reformular el combate a las drogas y garantizar empleo, educación, salud y bienestar (Gobierno de México, 2019).

El eje Bienestar o Política Social, pretende que toda la población tenga acceso a una vida digna promoviendo el pleno ejercicio de los derechos sociales, es decir, los derechos humanos consagrados en la constitución. Está enfocado a garantizar la protección social para personas que viven en situaciones de vulnerabilidad. Contiene estrategias claves para este gobierno como son: construir un país con bienestar y desarrollo sostenible que incluye el Programa Sembrando Vida, que se vincula con la cooperación internacional. Así mismo, se planean programas de beneficencia social dirigidos principalmente a los jóvenes, adultos mayores y familias en estado de vulnerabilidad y que son los pilares de este primer año de gobierno (Gobierno de México, 2019).

En cuanto al Eje rector tres de Desarrollo Económico, resaltan las estrategias para detonar el crecimiento económico, a través de un programa de inversión pública, dentro de los que destacan la construcción del aeropuerto Felipe Ángeles, en Santa Lucía; el tren Transístmico en el Istmo de Tehuantepec; la construcción de la refinería Dos Bocas en Tabasco, así como la construcción del Tren Maya (Gobierno de México, 2019). Dichos

proyectos buscan garantizar el uso eficiente y responsable de los recursos públicos, así como la generación de los bienes y servicios con las capacidades humanas para crear una economía fuerte y próspera (Gobierno de México, 2019).

Por lo anterior, la administración pública centralizada o dependencias<sup>11</sup>, coadyuva en la consecución de los ejes antes descrito por medio de la ejecución de 18 programas sectoriales, representados en las Secretarías de Estado, las cuales representan los objetivos estratégicos a alcanzar dentro de la administración pública, para cumplir con el plan. Para ser más específicos en los programas sectoriales encontramos los objetivos estratégicos de cada gobierno, es decir, lo que se plantea como administración, por lo que cada representante de sector debe planear con perspectiva intercultural y de género, además de incluir las variables ambientales, económicas, sociales y culturales (Gobierno de México, 2019).

**Figura 1. Relación de Programas Sectoriales del PND-2019-2024**

Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024
Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024
Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024
Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024
Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2020-2024
Programa Sectorial de Economía 2020-2024
Programa Sectorial de Educación 2020-2024
Programa Sectorial de Salud 2020-2024
Programa Sectorial de Marina 2020-2024
Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024
Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024
Programa Sectorial de Turismo 2020-2024
Programa Sectorial de Función Pública 2020-2024
Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024
Programa Sectorial de Cultura 2020-2024

Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria SHCP, 2021.

<sup>11</sup> Las Secretarías de Estado, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados; órganos reguladores coordinados en materia energética y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, aquellos ejecutores de gasto a quienes se les otorga un tratamiento equivalente en los términos del artículo 4 de Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Cámara de Diputados, 2006).

Por su parte, el segundo bloque de programas, conocidos como institucionales, se integra por las entidades descentralizadas<sup>12</sup> o entidades paraestatales; los programas institucionales a que se refiere el Plan responden a los organismos descentralizados, a pesar de que estos emanan de los programas sectoriales, se distinguen por la particularidad de atender un sector o una población muy específica. Por ejemplo, el Instituto de las Mujeres o Instituto Mexicano del Seguro Social, cada uno atiende a una población perfectamente definida, de modo que su programa institucional debe estar avalado por la dependencia coordinadora de sector al que pertenecen.

**Figura 2. Relación de Programas Institucionales del PND-2019-2024**

Programa Institucional 2020-2024 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación
Programa Institucional 2020-2024 de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
Programa Institucional 2020-2024 de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
Programa Institucional 2020-2024 del Archivo General de la Nación
Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de las Mujeres
Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
Programa Institucional 2020-2024 del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano
Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024
Programa Institucional 2021-2024, Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2020-2024
Programa Institucional 2019-2024 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaría SHCP,2021.

Por otra parte, las secretarías también elaboran y coordinan los programas regionales, con la particularidad de que la designación de la conducción del programa quedará en manos del ejecutivo federal una vez que se defina el territorio considerado de atención prioritaria o estratégica en función de los objetivos nacionales fijados en el PND 2019-2024. La característica de estos es que rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa o municipio, dependiendo del nivel de gobierno de que se trate (PNUD México, 2019).

En lo que respecta a categoría programas especiales, cuenta con 14 distribuidos por temática como Derechos Humanos, Programa Nacional de Pesca y Acuicultura, Programa

<sup>12</sup> Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales (Cámara de Diputados, 2017).

Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS) entre otros. Estos programas también son elaborados por las secretarías de estado, con la única diferencia que en la ejecución de estos intervienen dos o más secretarías y tienen por objetivo atender prioridades del desarrollo integral del país, en cuanto a propósitos y políticas de varios sectores de la economía relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Y en lo que respecta a la región, solo cuenta con un programa regional.

Es importante destacar que los programas antes mencionados deben contener los siguientes elementos: un diagnóstico general sobre la problemática del sector, objetivos estratégicos que atenderá el programa, contemplando acciones estratégicas que permitan lograr los objetivos específicos del programa, así como las líneas de acción que apoyen la estrategia planteada en cada programa indicando la dependencia o entidad responsable de su ejecución (Cámara de Diputados, 1983).

A partir de lo anterior en cada presupuesto de egresos se define la relación de los programas presupuestarios, que darán cumplimiento a cada programa sectorial emanado del plan. Es aquí donde se entrelazan los indicadores que medirán los objetivos estratégicos o metas de cada secretaría e institutos con los indicadores anuales o bienales a los cuales se le asigna presupuesto a fin de cumplir con el plan. Por ejemplo, para el ejercicio fiscal 2019, la cámara de diputados a través del presupuesto de egresos de la federación autorizó la ejecución de 722 programas presupuestarios, mientras que en el ejercicio fiscal 2021 se autorizó la ejecución de 639 programas presupuestarios. La reducción se debe a las fusiones o resultados negativos de los mismos, ya que cada uno de estos trabaja con metas e indicadores y de no cumplir con los resultados necesarios se realiza el ajuste necesario acorde con el Presupuesto Basado en Resultados (SHCP, 2021).

Es conveniente resaltar que la realización de este PND se da bajo un nuevo enfoque de gobierno e ideología política, y también bajo los lineamientos de la Gestión para Resultados, que además integra la Agenda 2030 ya como parte de la planeación nacional y no únicamente de acompañamiento. De igual manera, por primera vez se tiene un presidente bajo las siglas de un partido de centro izquierda ya que las acciones de gobierno de las administraciones del PRI y del PAN, no habían variado mucho entre uno y otro, pues siempre rondaban entre el “centro y la derecha” y con este nuevo partido hay un cambio de régimen.

En definitiva, cada plan elaborado presentó un reto distinto, por ejemplo, el tiempo en que se elaboró el primer plan y nuestra época, ni la constitución ni la ley de planeación había transitado por el camino del reformismo. En este trayecto se adecuó en materia de transparencia y rendición de cuentas, que se tradujo en más información a la población y como efecto positivo mayor participación social.

Por otra parte, en la construcción del desarrollo nacional, no se puede excluir el principal instrumento de planeación internacional: la Agenda 2030. En septiembre de 2015 al terminar el periodo de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>13</sup> (ODM), más de 193 estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre los que se encuentra México como signatario, acordaron un nuevo plan de acción a partir del balance de los ODM (González, 2018). Es probable que aún estemos a tiempo de lograr los objetivos planteados en esta agenda internacional. Se trata de una hoja de ruta para todos los países con miras a reducir la desigualdad entre las personas, al mismo tiempo que busca propiciar el uso racional de los recursos del sistema planetario. Se trata de un ambicioso, pero realista programa:

Es un plan de acción mundial a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, basado en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tiene por objeto asegurar el progreso social y económico sostenible en todo el mundo y fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad (Gobierno de México, 2017).

La Agenda 2030 o Agenda de la Comunidad Internacional, es un documento que se integró como parte de la planeación estratégica supranacional para lograr el compromiso en cuanto al desarrollo sostenible<sup>14</sup>. Se plantearon diecisiete metas: 1 Fin De La Pobreza; 2 Hambre Cero; 3 Salud y Bienestar; 4 Educación de Calidad; 5 Igualdad de Género; 6 Agua

---

<sup>13</sup> A comienzos del nuevo milenio, los líderes mundiales se reunieron en las Naciones Unidas para dar forma a una visión amplia con el fin de combatir la pobreza en sus múltiples dimensiones. Esa visión, que fue traducida en ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), continuó siendo el marco de desarrollo predominante para el mundo en el curso de los últimos 15 años (PNUD México, 2019).

<sup>14</sup> Ha sido un criterio que cobró vigencia tras el auge del pensamiento ambientalista en los sesenta, y de allí surge la duda sobre la compatibilidad de diversas iniciativas asociadas con el crecimiento y el desarrollo con el ámbito físico y biológico (Mokate p.40, 2001).

Limpia y Saneamiento; 7 Energía Asequible y No Contaminante; 8 Trabajo Decente y Crecimiento Económico; 9 Industria, Innovación e Infraestructuras; 10 Reducción de las Desigualdades; 11 Ciudades y Comunidades Sostenibles; 12 Producción y Consumo Responsables; 13 Acción por El Clima; 14 Vida Submarina; 15 Vida de Ecosistemas Terrestres; 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas; y 17 Alianzas para lograr los Objetivos. El conjunto de las metas es conocido como los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), que es el plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos, 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 (PNUD México, 2019).

Sin embargo, a cuatro años del compromiso adquirido, el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019, reflejó que el mundo no estaba en vías de eliminar la pobreza para el 2030. El 55% de la población mundial no tiene acceso a la protección social, millones de personas padecen hambre ya que aumentó la hambruna. La pobreza, pasó de 784 millones en 2015 a 821 millones en 2017, simultáneamente 785 millones de personas aún no cuentan con servicios básicos de agua potable. Estas observaciones se relacionan con que en 2018 1 de cada 4 residentes urbanos vivían en tugurio. 150 países han elaborado planes urbanos nacionales, de los que casi la mitad están en fase de implementación; con estos datos y la magnitud del reto, vemos que la tarea no es fácil (Bárceñas, 2019).

Definitivamente a nivel regional, América Latina y el Caribe, han realizado avances relevantes y sostenidos en lo que concierne a la institucionalidad y los instrumentos para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los países que integran la región han establecido mecanismos que atienden dos características fundamentales: en primer lugar, la multiplicidad de modelos organizativos que refleja las diferentes realidades de los países de una región extremadamente heterogénea en materia de capacidades institucionales. En segundo lugar, el ritmo diferente con el que los países han ido desarrollando su institucionalidad y ajustándola según su experiencia. En mucho se debe a las formas con la que organizan su planeación.

El avance, en un lapso de poco más de tres años, es notorio, especialmente si se considera que el desarrollo institucional normalmente se produce a un ritmo mucho más lento. De este modo, se ha llegado a una situación en la que más del 98% de la población de la región se encuentra dentro del ámbito de acción de algún mecanismo de coordinación (Bárceñas, 2019).

En este sentido, México ocupa un lugar privilegiado debido a que los planes nacionales por ley, a partir del año 2018, deben incorporar la Agenda 2030 como guía para su elaboración (Cámara de Diputados, 2018). Esto deja al descubierto la estrecha relación entre el actual PND 2019-2024 y la Agenda 2030, vinculación que quedó oficialmente establecida en el Artículo Quinto transitorio de la Ley de Planeación la cual establece que:

Las Administraciones Públicas Federales correspondientes a los períodos 2018-2024 y 2024-2030 podrán considerar en su contenido las estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, contenidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para efectos de lo anterior, en los procesos de elaboración de los proyectos de dichos planes se considerarán las propuestas que, en su caso, elabore el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Cámara de Diputados, 2018).

Si bien la vigencia del PND seguirá correspondiendo al periodo constitucional del presidente de México en turno, el plan como documento estratégico de planeación deberá incluir las proyecciones de largo plazo, considerando, por ejemplo, el caso de la Agenda 2030, y los tratados internacionales.

Con respecto a la implementación a nivel interno, el Gobierno de México ha elaborado la “Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo” (Gobierno de México, 2017) cuyo objetivo es orientar a entidades y municipios en las distintas etapas de incorporación de la Agenda: el diagnóstico, la formulación de políticas públicas, la identificación de aceleradores, el presupuesto y el monitoreo, esto sumado a la alineación que estos gobiernos deben realizar con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La adopción de este enfoque tiene en cuenta a la sociedad en su conjunto y se considera la elaboración de la estrategia nacional para poner en marcha la Agenda 2030. Al respecto, se organizaron diálogos con el sector privado en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXID), así como una consulta digital con la ciudadanía y un foro sobre el enfoque integrado de la Agenda 2030 (Bárceñas, 2019).

A raíz de ello, México cuenta con el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS), elaborado conjuntamente por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Oficina de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional de

Estadística y Geografía (INEGI), que proporciona información georreferenciada sobre los avances realizados en relación con el seguimiento de la Agenda 2030.

El presupuesto público es la principal herramienta para la asignación de recursos; es en el proceso presupuestario donde efectivamente se priorizan las políticas públicas. La articulación entre los ejercicios de planificación y la elaboración del presupuesto es necesaria para la coherencia en la gestión de las políticas públicas (Bárcenas, 2019). La debilidad de esa articulación es señalada por las autoridades gubernamentales como una barrera para superar las brechas existentes en el financiamiento para el desarrollo y las políticas integrales para la implementación de la Agenda 2030 (Gobierno de México, 2017).

Como se mencionó anteriormente, el proceso de institucionalización ha sido lento y con variaciones regionales. Sin embargo, para el ejercicio fiscal del 2020 se observó una asignación de programas presupuestarios a los ODS; por ejemplo, el objetivo 4, presenta vinculaciones directas en 105 Programas Presupuestarios, del que sobresale el programa sectorial de educación pública (SHCP, 2021). En contraste con el objetivo anterior, el ODS 16 Paz Justicia e Instituciones Solidad, cuenta con la mayor cantidad de vinculaciones directas.

De los 126 Programas Presupuestarios que se distribuyen a lo largo de los distintos programas sectoriales e institucionales, sobresale el programa sectorial de gobernación en coordinación con la Fiscalía General de la República. Por otra parte, el objetivo 13 fue menos beneficiado con programas presupuestarios, pues contempla únicamente 16 vinculaciones directas, las cuales se derivan del programa sectorial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), tal como se muestra en la siguiente imagen.

**Figura 3. Relación de Programas Presupuestario con los ODS.**



Fuente: Elaborada con datos del Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP, 2020.

Según parámetros establecidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “México fue el primer país en lograr una transición desde una visión de pobreza de ingreso hacia una visión multidimensional, teniendo en cuenta el aspecto monetario y el social y territorial”(Bárceñas, 2019). Con ello, podemos constatar que México realiza esfuerzos para vincular su PND con el presupuesto, los planes locales y la Agenda 2030. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como ya se dijo anteriormente, es la encargada de dar seguimiento al cumplimiento del plan, además de la distribución del presupuesto.

Por tal motivo, a través del portal de Transparencia Presupuestaria se detalla la asignación del presupuesto en relación con la arquitectura institucional del país, ello a través de la implementación de instrumentos de planificación estratégica, como el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la Metodología del Marco Lógico (MML) (SHCP, 2013b). En definitiva, se han hecho grandes progresos en la mejora de la implementación, sin embargo, los resultados aún son precarios, veamos los avances que se esperan en los próximos diez años.

### **1.3 Planeación de las Finanzas Públicas.**

El Plan Nacional de Desarrollo, es el principal instrumento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en el que se precisan los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. No obstante, para que esto pueda llevarse a cabo debe existir la generación de recursos económicos, así como una adecuada disciplina financiera por parte de la administración pública.

Por lo anterior, la Constitución Política dota al titular del poder ejecutivo, de facultades “en sus funciones de gobierno, la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como la programación y presupuestación del gasto público (SHCP, 2020a) a fin de obtener los recursos necesarios por medio de la acción tributaria, con el objeto de cumplir con lo establecido en el plan. Todas estas acciones, requieren recursos económicos, materiales y humanos a fin de cumplir con lo establecido en la misma constitución.

Por ello, las finanzas públicas, son elementales en la fase de instrumentación del plan, ya que es a partir de la generación de recursos y proyección del gasto de forma anual, como se logrará poner en ejecución cada plan que surja del gobierno. En ese sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aborda la actividad programática o capítulo económico, y establece la disciplina financiera a través de los artículos 25, 26, 73, 79, 108, 116, 117 y 134, que sustentan las facultades del Estado para planear el desarrollo y ejercer los recursos públicos.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución (Cámara de Diputados, 2021).

En los artículos de la constitución, antes mencionados, se faculta al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, a velar por unas finanzas públicas sanas; el primero adquiere la responsabilidad de la fiscalización del gasto, en tanto que el segundo debe procurar que la recaudación y ejecución del erario vaya enfocado a cuidar la estabilidad de las finanzas

públicas. El manejo y gestión responsable de los recursos públicos, coadyuva en la disminución de los desequilibrios fiscales, y a mantener las finanzas públicas sanas.

De igual manera, el Congreso de la Unión, por medio de la Cámara de Diputados tiene como facultad, en los términos de los artículos anteriores, la fiscalización y evaluación del gasto público, así como la emisión y aprobación de leyes en materia del manejo de recursos públicos, asentamientos urbanos, derecho de los pueblos originarios o de cualquier otra índole en favor del desarrollo social y nacional que permita la actuación de funcionarios y servidores públicos.

La ordenación racional y sistemática de acciones, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, que tienen como propósito la transformación de la sociedad y el país (Cámara de Diputados, 2016b).

Derivado de lo anterior, el Congreso de la Unión ha emitido una serie de leyes reglamentarias generales, no obstante, aunque todas convergen dentro de la planeación, en este texto solo mencionaremos las estratégicas para este asunto.

### ***1.3.1. Marco Normativo de la Contabilidad Gubernamental***

El marco normativo de la contabilidad gubernamental emitido por el Congreso de la Unión permite entablar y establecer un lenguaje homogéneo en cuanto a la planeación, ejercicio y control del gasto público, así como la rendición de cuentas en todo el sector gubernamental. A partir de ello, es posible elaborar la iniciativa de ley de ingresos y el presupuesto de egresos para establecer una adecuada Política Fiscal<sup>15</sup>, la cual impacta en el consumo de la población, ya sea sobre la adquisición y/o venta de bienes y servicios.

Puesto que el Estado impone y recauda impuestos, para cumplir con las obligaciones; sea del ámbito federal, estatal o municipal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, tiene un papel central en este proceso ya que tiene por “objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización en el sector gubernamental” (Cámara de Diputados, 2008).

---

<sup>15</sup> La política fiscal o hacendaria hace referencia al manejo de los ingresos y egresos del Estado (SHCP 2020).

Por otra parte, es necesario recalcar que, aunque los gobiernos subnacionales y locales se rigen bajo su propio órgano legislativo, y por medio de este emiten sus leyes y reglamentos, es posible que estos aun no hayan logrado armonizar la normatividad, de acuerdo a lo que se requiere para la rendición de cuentas sobre el ejercicio y control del gasto público, por tal motivo la Cámara de Diputados, como parte de las atribuciones que le confiere la Constitución, emitió la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios con la característica de ley general.

La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. Las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos se sujetarán a las disposiciones establecidas en la presente Ley y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas (Cámara de Diputados, 2016a).

En ese sentido las leyes anteriormente enunciadas tienen como finalidad contribuir a tener finanzas públicas sanas, permitiendo a los entes fiscalizadores conocer el resultado en un menor tiempo y con mayor consolidación, ya que a partir de estas leyes es posible hablar un mismo lenguaje en los distintos niveles de gobierno, cosa que antes era impensable.

Este marco normativo presupuestal por el cual se entrelazan los tres órdenes de gobierno se apoya en el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) como órgano técnico de la generación de documentación en materia de disciplina financiera, pues a partir de este se establece los lineamientos y formatos que habrán de completar los entes públicos para la presentación de cualquier informe de recursos económicos, financiero y contables, el cual tiene como facultad:

Emitir el marco metodológico para llevar a cabo la integración y análisis de los componentes de las finanzas públicas a partir de los registros contables y el proceso presupuestario, considerando los principales indicadores sobre la postura fiscal y los elementos de las clasificaciones de los ingresos y gastos (Cámara de Diputados, 2008).

Entre los documentos elaborados por este consejo, destaca el Marco Conceptual de la Contabilidad Gubernamental, los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental y el Manual de Contabilidad Gubernamental, de este último destacamos el capítulo siete

denominado: Los Estados e Informes Contables, Presupuestarios, Programáticos y de los Indicadores de Postura Fiscal comprendido en el siguiente índice: Objetivos; Estados e Información Contable; Estados e Informes Presupuestarios; Estados e Informes Programáticos e Indicadores De Postura Fiscal (CONAC, 2018).

En consecuencia, el objetivo del capítulo siete del Manual de Contabilidad Gubernamental es compilar toda la información necesaria sobre el manejo de ingresos y egresos que ha realizado el ente público en el ejercicio de sus facultades y atribuciones. Por tanto, el correcto llenado de cada formato que integra este capítulo se traducirá en El Informe de Avance de Gestión Financiera<sup>16</sup> (IAGF), que es el reporte que rinden los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados para el análisis de dicha Cámara.

Con el esquema anterior, podemos destacar que, aunque todos los formatos de este capítulo son esenciales en la integración del Informe de Avance de Gestión Financiera, el apartado de la fracción IV Estados e Informes Programáticos, se vuelve el centro pues a partir de este se puede conocer el grado de cumplimiento de cada programa presupuestario los cuales contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (CONAC, 2018).

En otras palabras, saber si este está siendo congruente con el ejercicio del gasto, si se han gastado de manera eficiente y eficazmente los recursos, ya que este formato desglosa cada uno de los programas presupuestarios el cual se denomina Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Conviene agregar además que este reporte es de suma importancia pues a partir del mismo, los órganos de fiscalización, es decir, la Auditoría Superior de la Federación y las Auditorías Estatales, como órganos técnicos del Poder Legislativo, pueden verificar el grado de cumplimiento de los programas presupuestarios que tiene cada programa sectorial asignado para el cumplimiento del Plan.

---

<sup>16</sup> Gestión Financiera: Las acciones tareas y procesos que en la ejecución de los programas realizan las entidades fiscalizadas para captar recaudar y obtener recursos públicos conforme a la Ley de Ingresos y presupuestos de egresos, así como las demás disposiciones aplicables para administrar manejar, custodiar, ejercer y aplicar los mismos y demás fondos patrimonio y recursos en términos del presupuesto de egresos y las demás disposiciones

Así mismo, estos constituyen la base de la rendición de cuentas, la transparencia fiscal y la fiscalización de las cuentas públicas. De lo anterior podemos destacar la interrelación que existe con la Ley General de Transparencia y Rendición de Cuentas que establece los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad u organismo que ejerza recursos públicos (Cámara de Diputados, 2015). Todo ello, también se incorpora en el informe de gobierno que presentan los titulares del ejecutivo en el cumplimiento de sus facultades y atribuciones de acuerdo con lo proyectado en el plan nacional.

Lo anterior, también va enfocado a cumplir con las disposiciones de la ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que tiene por objeto “distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación”(Cámara de Diputados, 2016c). Cabe destacar que al ser leyes generales<sup>17</sup> son aplicable a los tres órdenes de gobierno, es decir existe una obligatoriedad, en todos los entes que conforman el Estado Mexicano

En definitiva, el camino recorrido hacia la armonización e implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como la correcta aplicación del producto de este, ha sido largo y sinuoso. En parte, porque las leyes que le han dado forma se han emitido de forma escalonada, lo cual interfiere con su estructuración. De igual manera, a la hora de la Instrumentación y Control, por medio de la planeación del ciclo presupuestario se presentan disparidades que expondremos más adelante, lo que dificulta su vinculación y concreción.

---

<sup>17</sup> Las leyes generales son jerárquicamente superiores a las federales y locales, lo constituye la circunstancia de que el Tribunal Pleno ha reconocido la validez de las leyes locales sólo si se sujetan a lo previsto en una ley general e, incluso, que si aquéllas no se apegan a lo previsto en este tipo de normas resultarán inconstitucionales, como deriva de las jurisprudencias del Tribunal Pleno, números P./J. 143/2001,(VI) P./J. 145/2001(VII) y P./J. 150/2001.(VIII) Novena Época Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 40145 1 de 1 Pleno Tomo XXIX, Febrero de 2009.

### ***1.3.2. Ciclo Presupuestario***

Una vez que los planes de desarrollo han sido aprobados en cada ente de gobierno, se suministran los insumos para la conformación de la ley de ingresos y ley de egresos a través del paquete económico que entrega el ejecutivo al legislativo, para su aprobación en cada año fiscal. Por ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es responsable de la definición de la política financiera, fiscal y crediticia, dentro de la que se proyectan y calculan los ingresos de la federación, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas.

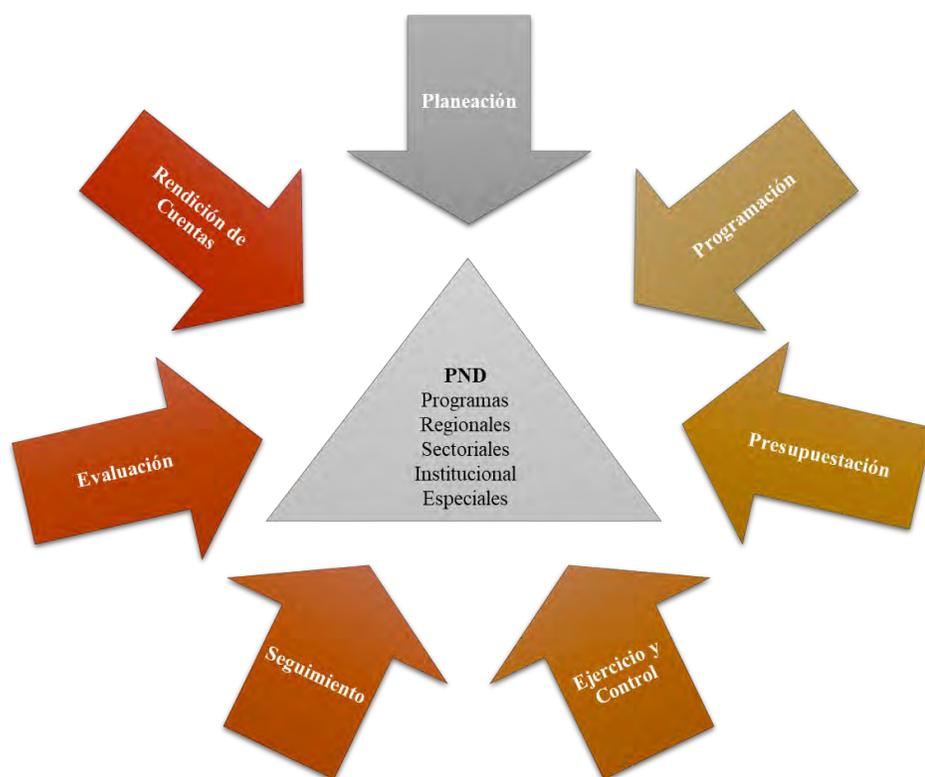
Como se dijo anteriormente, la disciplina financiera, dentro de la fase de instrumentación es clave, para llevar a término los objetivos nacionales. Por ello, se ha establecido un marco normativo integrado por, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, “reglamentaria de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales (Cámara de Diputados, 2006).

Por ello: “para que los recursos públicos se utilicen con eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, existe un proceso llamado Ciclo presupuestario” (SHCP, 2018) Este ciclo, encuentra su fundamento principalmente en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. No obstante, también se apoya en las Leyes Generales de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley General de Desarrollo Social; Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como recientemente la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, por mencionar las más significativas.

Este conjunto de leyes, además de llevar a cabo el denominado ciclo presupuestario, también busca, que cuando el presidente de la república presente el informe anual al Congreso de la Unión, sobre el estado en que se encuentra la administración pública, este haga “mención expresa de las acciones y los resultados obtenidos relacionados con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y, en su caso, los programas especiales” (Cámara de Diputados, 2018).

Con esto nos referimos a que la planeación operativa o mejor dicho, el conjunto de procesos e instrumentos que llevan a cabo los tomadores de decisiones para la asignación de recursos humanos, físicos y financieros a los distintos programas en aras de aumentar la efectividad y eficiencia del gasto público, deberá considerar las etapas del ciclo presupuestario. Convirtiéndose así en elemento clave dentro de la instrumentación del plan y el correspondiente seguimiento y evaluación de éste; ya que “el contenido de la Cuenta Pública Federal deberá relacionarse, en lo conducente [...] a fin de permitir a la Cámara de Diputados su análisis con relación a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales” (Cámara de Diputados, 2018).

**Figura 4. Etapas del ciclo presupuestario**



Fuente: SHCP, 2020.

Por ello, estas fases presupuestarias, resultan ser un calendario de actividades anuales que permiten elaborar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación a partir del documento rector de la planeación, y que, a través del monitoreo o seguimiento, principalmente a la ejecución del presupuesto por parte de dependencias y entidades de la

administración pública, es posible evaluar el plan. Este proceso presupuestario permite llevar a cabo la planeación operativa o ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, lo que en la Ley de Planeación se les denomina las fases de instrumentación, control y evaluación del PND.

Planeación: El ciclo inicia con la planeación, es decir, con la “alineación con las prioridades nacionales (PND y programas derivados)” (SHCP, 2007). Lo anterior, se refiere a la planeación que cada dependencia o entidad de la administración pública federal, deberá realizar de conformidad con las facultades y atribuciones que le confiere la ley. De ese modo “ de enero a abril se orientan los programas como un conjunto coherente de acciones para lograr los grandes objetivos nacionales”(SHCP, 2018).

Este ciclo presupuestario ocurre de manera anual y es lo que da paso al denominado paquete económico, entendido como los ingresos monetarios con los que contará la federación y el presupuesto de egresos destinado al cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan. Por tanto, el documento debe considerar la eficacia<sup>18</sup> y eficiencia<sup>19</sup> en cuanto a la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público.

Programación: Es donde se elaboran y autorizan las estructuras programáticas<sup>20</sup> que ayudan a “definir la línea base del programa y el horizonte de los resultados esperados durante la vida útil del mismo” (SHCP, 2007). En concordancia con lo anterior, las secretarías de estado cuentan con una Unidad de Administración y Finanzas dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada de ejecutar los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto -a excepción de la Defensa Nacional y de Marina, que, por sus características de seguridad nacional, dichos servicios se llevarán a cabo por sus respectivas oficialías mayores (Cámara de Diputados, 1976).

Por ello, de mayo a septiembre cada Unidad de Planeación responsable dentro de las secretarías, interviene dentro del ciclo presupuestario coordinado por la Secretaría de

---

<sup>18</sup> La eficacia de una política o programa podríamos podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos (Mokate, 2011).

<sup>19</sup> La eficiencia se puede comprender como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible (Mokate, 2011).

<sup>20</sup> Es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúen los ejecutores del gasto para alcanzar los objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores del gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

Hacienda y Crédito Público, para la elaboración de las estructuras programáticas de cada dependencia y entidad. Con lo cual “se definen los programas y los recursos necesarios para cumplir sus objetivos” (SHCP, 2018). Este proceso inicia con la elaboración y análisis de la Estructura Analítica del Programa Presupuestario que “es la herramienta que explica la razón de ser de un programa, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificado [...] y los objetivos y medios para su solución (SHCP, 2007).

En este sentido, la Metodología del Marco Lógico (MML), como herramienta de la (GpR), facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos, ya que permite conocer las relaciones de causalidad de una problemática social, identificar y definir los factores internos y externos que pueden contribuir de manera positiva o negativa en la solución, también y no menos importante, propicia la participación de los diferentes actores que intervienen en el diseño de la solución del problema (SHCP, 2013).

**Figura 5. Etapas de la Metodología del Marco Lógico (MML)**



Fuente: Elaboración con datos de la SHCP, 2007.

En la imagen número 5 podemos identificar los pasos de la MML, los cuales nos ayudan a encontrar la problemática que afecta a una población objetivo, partiendo desde la

raíz de este y es la esencia de la elaboración de las políticas públicas. El primer paso consiste en identificar un problema público, a partir de una pregunta analítica, la cual nos permite y ayuda a responder cuál es la problemática que tiene una población o área afectada. Con ello se puede delimitar la atención al problema en un área de enfoque o una población objetivo.

Como segundo paso se analiza el problema identificado, para lo cual se utiliza a manera de analogía dos árboles, el primero denominado *Árbol de Problemas*<sup>21</sup>; en la versión negativa o espejo, encontramos en el tronco, la problemática social visible, en las raíces las causas que lo generan, pero permanecen ocultas, y en las ramas los efectos que ocasiona su inatención. De manera que el análisis de una situación no deseada y sus posibles causas y efectos, se estructuran en el “*Árbol de Problemas*” (SHCP, 2007).

Posteriormente en el *Árbol de objetivos*<sup>22</sup>, se plantean dichas situaciones de manera positiva, es decir, en forma de soluciones, transformando las causas en los medios, los cuales permiten describir la situación que se alcanzará cuando se solucionen los problemas detectados en el árbol del problema (SHCP, 2007). Partiendo de este análisis se puede determinar los objetivos que pretende alcanzar el programa.

El tercer paso, consiste en la selección de alternativas, método por el cual se ponderan las opciones viables para la solución de la problemática. Se analiza a todos los involucrados dentro de la problemática y el rol que tienen dentro del mismo, se verifica si son aliados en la solución del problema, o contrarios a la solución; así como la influencia que tienen sobre la problemática en sí. Además, se analiza el rol de todos los involucrados que participarían en la solución de la problemática, tanto beneficiarios como dependencias gubernamentales y sociales (SHCP, 2007).

Dentro de esta etapa también se debe considerar y analizar el impacto social, económico y ambiental, además de aspectos como el presupuesto disponible para la consecución de tales objetivos. Una vez realizado todo el proceso anterior, se cuenta ya con la estructura programática, que de acuerdo con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se define como:

---

<sup>21</sup> Permite identificar a partir del problema definido, su origen, comportamiento y consecuencias, con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera (SHCP, 2007).

<sup>22</sup> Permite describir la situación que se alcanzará cuando se solucionen los problemas detectados en el árbol del problema (SHCP, 2007)

El conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos (Cámara de Diputados, 2006).

Este proceso en la etapa de instrumentación se conoce como definir la Estructura Analítica del Programa Presupuestario. Lo anterior, cobra relevancia, pues en ello interviene las facultades y atribuciones que le otorga la normatividad vigente a cada institución de gobierno. En la imagen número 6 se puede apreciar la relación que existe entre el árbol de problemas, el árbol de objetivos y la respectiva relación con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

**Figura 6. Relaciones de los árboles con la MIR.**



Fuente: Elaborada con datos de la SHCP, 2007.

Una vez que se ha realizado, cada una de las fases de la Metodología Marco Lógico, se tiene como resultado una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), dentro de la cual se manifiesta los indicadores de cada peso erogado por el gobierno en su conjunto. Ya que este es el “instrumento que proporciona una estructura para sintetizar, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa o proyecto” (SHCP, 2019). Con estos datos es posible pasar a la siguiente fase.

Presupuestación: Esta hace referencia a las “asignaciones presupuestarias que consideren los resultados” (SHCP, 2007). Lo anterior, refiere a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como responsable de la política fiscal, elaborará de manera

conjunta con las dependencias y entidades los programas necesarios para el cumplimiento del plan, así como la asignación respectiva a aquellos programas que hayan obtenido resultados favorables, ya que como se sabe, las necesidades son muchas y los recursos escasos, por lo que en esta etapa se debe ponderar el gasto público. De esta manera, de septiembre a noviembre “se estima el crecimiento de la economía y se calculan los recursos para financiar el gasto público” (SHCP, 2018). Esto es esencial en la elaboración de la iniciativa de la ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

La ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 17 manifiesta que “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” (Cámara de Diputados, 2006).

Esto quiere decir que tanto el Poder Legislativo, como el Poder Ejecutivo por medio de la Cámara de Diputados, deben crear las condiciones para mantener este equilibrio, el primero a través de la fiscalización del gasto y el segundo a través de la correcta ejecución de este. Como se mencionó con anterioridad, el plan lo elabora el poder ejecutivo, sin embargo, el legislativo es quien fiscaliza el cumplimiento de este. A través de la aprobación y revisión del paquete económico, integrado por, la ley de ingresos, el presupuesto de egresos, y los Criterios Generales de Política Económica, que son el conjunto de elementos por medio del cual la Cámara de Diputados dará seguimiento y evaluación del plan (SHCP, 2019).

Es dentro del presupuesto de egresos donde se definen los Programas Presupuestarios (PP) los cuales son estructurados en Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), mismas que contienen indicadores de desempeño estratégicos y de gestión (SHCP, 2007) y son utilizados para medir el grado de avance de cumplimiento de cada programa. Definido el paquete fiscal, entra en la fase de ejercicio y control, en la cual se vigila el cumplimiento de la normatividad que rigen las acciones del gobierno, y los efectos económico-sociales de la ejecución de éstas.

Por su parte, el Ejercicio y Control: Buscan la mejora en la gestión y calidad del gasto público, a través de la emisión de reglas de operación de los programas, el monitoreo de indicadores y el informe de resultados. La fase se integra por los informes trimestrales de

avance de cumplimiento que envían las dependencias y entidades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ente responsable del monitoreo del plan, así como los informes de gobierno que realiza el titular del ejecutivo, por lo que abarca fundamentalmente actividades de seguimiento en el cumplimiento del plan.

Los ejecutores de gasto serán responsables de remitir oportunamente a la Secretaría, la información que corresponda para la debida integración de los informes trimestrales, cuya metodología permitirá hacer comparaciones consistentes durante el ejercicio fiscal y entre varios ejercicios fiscales (Cámara de Diputados, 2006).

De acuerdo con lo anterior, a través de los programas presupuestarios, es posible, conocer el resultado obtenido en un ejercicio fiscal y que, además, dan la pauta para conocer los resultados de ejercicios anteriores. Por ello el conjunto de programas presupuestario ejercidos por cada Secretaría o entidad, se convierten en los informes trimestrales que envían cada secretaria de estado, y que serán parte de la Cuenta Pública (Cámara de Diputados, 2006b). Dentro de este documento se desglosa anualmente el resultado del presupuesto de egresos de la federación (PEF) y es entregado al Poder Legislativo para su análisis, así como a los órganos de fiscalización de acuerdo con el nivel de gobierno de que se trate.

En esta sección se vigila el cumplimiento por ejemplo de las reglas de operación de los programas federales, se vigila además, la ministración de los recursos a los diversos entes, así como el seguimientos a través de los formatos que establece la contabilidad gubernamental, es decir, “¿Cómo se está gastando conforme a lo planeado?” (SHCP, 2013b) lo que nos traslada al siguiente paso.

El Seguimiento: es la “verificación del desempeño del nivel de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas presupuestarios, por medio de Indicadores estructurados en Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) y Fichas de Indicador del Desempeño (FID)” (SHCP, 2021). Por ello el Seguimiento y la Evaluación están intrínsecamente ligados dado que son un elemento clave de la Gestión para Resultado (GpR), pues permite conocer el desempeño por medio del seguimiento a los indicadores estratégicos y de gestión.

Cada uno de estos proporciona información relevante en cuanto al cumplimiento de los bienes y servicios que produce el Estado y permite conocer si éste ha alcanzado los objetivos plasmados en el plan. Por ello, de forma trimestral (abril, julio, octubre y enero) “mediante un SED, con base en indicadores estructurados, se realiza una valoración objetiva

del desempeño de los programas, para dar un seguimiento puntual del avance en los objetivos de cada uno” (SHCP, 2021)

Dentro del seguimiento la Matriz de Indicadores para Resultados, es la herramienta, que vincula a los distintos ejecutores, y exhibe el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas. Considerando que integra la información en forma resumida, sencilla y armónica, establece con claridad los objetivos del programa, incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, describe los bienes y servicios entregados a la sociedad.

La Matriz de Indicadores para Resultados se encuentra conformada por cuatro columnas y cuatro filas relacionadas entre sí. Las filas también se conocen como niveles de la MIR y en orden descendente son: Fin<sup>23</sup>, Propósito<sup>24</sup>, Componentes<sup>25</sup> y Actividades<sup>26</sup> (SHCP, 2007). En lo que refiere a las columnas encontramos: Resumen Narrativo; los Indicadores estratégicos y de gestión; los Medios de Verificación; y, por último, los Supuestos. Es importante destacar que el resumen narrativo debe cumplir con sintaxis narrativa. Esto significa que cada nivel de la MIR contiene una redacción específica como se observa en la siguiente imagen.

---

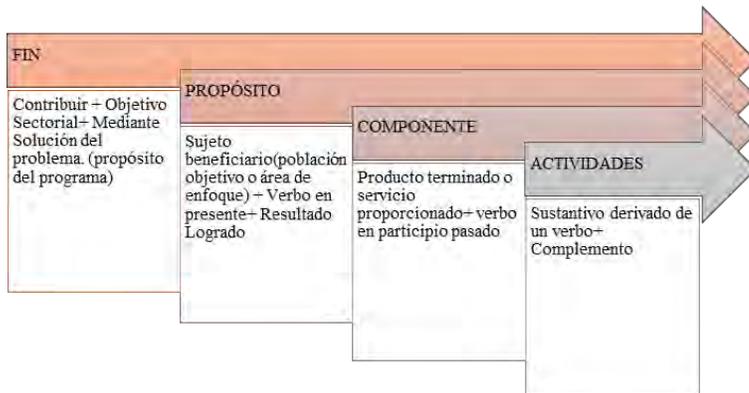
<sup>23</sup> Nivel Fin: Indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado (Objetivo de la Dependencia, del Sector o del PND) (SHCP, 2007).

<sup>24</sup> Nivel Propósito: Es el objetivo del programa, la razón de ser del mismo. Indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque (SHCP, 2007).

<sup>25</sup> Nivel Componentes: Son los productos o servicios que deben ser entregados durante la ejecución del programa, para el logro de su propósito (SHCP, 2007).

<sup>26</sup> Actividades: Son las principales acciones y recursos asignados para producir cada uno de los componentes (SHCP, 2007).

**Figura 7. Regla de Sintaxis para la MIR**



Fuente: Elaborada con datos de la SHCP, 2020.

Como su nombre lo indica, es una matriz compuesta por cuatro filas y cuatro columnas, sin embargo, dentro de la imagen número siete podemos visualizar como esta herramienta funciona en cascada, es decir va de lo general a lo particular en la consecución de objetivos.

En el primer nivel de las filas, encontramos el Fin, o la contribución de dicho programa a un objetivo superior, de acuerdo con lo establecido en la planeación correspondiente. Es decir, la forma en como la solución de esa problemática contribuye a un objetivo superior de planeación. La cual puede ser nacional, estatal o municipal. En tanto que en el segundo nivel encontramos el propósito, el cual corresponde a la solución principal que identificamos en el problema, por esta razón la MIR solo podrá tener un objetivo a nivel propósito (SHCP, 2007).

En el tercer nivel encontramos los componentes, que son los principales bienes o servicios que el programa entrega para el cumplimiento de lo que está establecido en el propósito y por último el cuarto nivel de la fila corresponde a todas las actividades principales que se habrán de realizar para cumplir con todos los componentes. La relación existente entre estos cuatro niveles de la MIR se conoce como lógica vertical y es un mecanismo que verifica que el cumplimiento de los niveles inferiores garantice la consecución de los niveles superiores, es decir, si se llevan a cabo todas las actividades, podremos entregar los componentes programados, si entregamos todos los componentes, se cumplirá con el objetivo y por último si se cumple el objetivo, el programa contribuirá a un fin mayor (SHCP, 2007).

En lo que respecta a las columnas, en la primera encontramos el Resumen Narrativo que incluye la descripción de cada uno de los niveles, toda esta columna viene de los árboles de problemas y árboles de objetivos que se trabajaron en las etapas previas de la metodología del marco lógico. En la segunda columna encontramos los indicadores de desempeños, los cuales son expresiones cuantitativas, que tienen como objetivo medir el avance del cumplimiento de los objetivos establecidos en cada resumen narrativo (SHCP, 2020b).

Por su parte la tercera columna de los medios de verificación está enfocada a comprobar la fiabilidad de la información del indicador, es decir, que el avance manifestado pueda ser comprobado con información confiable. La cuarta columna corresponde a los Supuestos, es decir, las situaciones adversas que los ejecutores del programa tendrían que subsanar para llevar a cumplimiento cada uno de los niveles.

La lógica horizontal es la relación que existe en las columnas de la MIR y se lee de izquierda a derecha, de esta manera, los indicadores de desempeño miden el cumplimiento del resumen narrativo de la primera columna, los medios de verificación garantizan que los indicadores de la segunda columna cuenten con fuentes fiables, en la periodicidad adecuada y finalmente los supuestos son situaciones que deben suceder para que se cumpla el resumen narrativo en la primera columna (SHCP, 2007).

Conviene subrayar que la alimentación de la matriz proviene del análisis de los árboles, en específico el de objetivos, con el cual ya hemos definido los medios que darán solución a la problemática planteada. De igual manera hay que recordar que cada nivel debe contar con objetivos claramente definidos, indicadores que ayuden a medir los resultados, así como los medios de verificación calificados que permitan dar seguimiento oportuno para que tanto evaluadores internos y externos, ajenos al ejecutor del gasto puedan valorar el éxito de cada programa.

Por ello, se hace necesario enfatizar que el seguimiento continuo “permite evaluar las estrategias y adecuarlas a las circunstancias variables además de contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación y reasignación del gasto” (SHCP, 2020b). Es necesario recordar que “un indicador es una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado” (CONEVAL, 2013). Así estos indicadores debidamente estructurados “se monitorean continuamente,

dependiendo de su regularidad, por las instancias que los ejecutan. La información generada es entregada a la SHCP para su análisis y publicación” (SHCP, 2020b).

Por tal motivo, cada MIR cuenta con fichas técnicas de indicadores por cada nivel de esta. Debe comprenderse que los indicadores tienen un objetivo concreto, y dado que éste es único, la información relacionada con el indicador es única, pues se describen los aspectos importantes de cada indicador: “es un instrumento que provee evidencia de una determinada condición o el logro de ciertos resultados. Esta información puede cubrir aspectos cuantitativos y cualitativos sobre los objetivos de un programa o proyecto”(CONEVAL, 2013). Los indicadores necesariamente deben representar la relación entre dos o más variables.

De igual manera existen diferentes clasificaciones de indicadores de acuerdo a lo que pretende medir, por ejemplo: “Si se desea valorar un programa o proyecto de manera objetiva, es necesario que los indicadores establecidos para monitorear y evaluar su desempeño cuantifiquen diferentes aspectos del programa, es decir, valorarlo con diferente perspectiva”, la cual debe responder al nivel de la MIR, pues el ámbito de medición será distinto, mismo que responde a una lógica horizontal como ya se mencionó anteriormente.

Los objetivos en la MIR se encuentran enlazados en una cadena lógica de resultados, conocida como la lógica vertical, la cual tiene una estructura similar a una cadena de producción, dado que cada etapa del proceso está encadenada en el tiempo: no pueden realizarse las etapas finales sin haber comenzado las tareas iniciales, además de que la complejidad de éstas se incrementa cuando más se avanza en el proceso (CONEVAL, 2013).

Existen dos tipos de indicadores, los estratégicos y de gestión, y la utilización de cada uno de estos dependerá del nivel de la MIR de que se trate. Ya que cada etapa, atiende a un proceso diferente de producción, por lo que cada objetivo está asociado a una complejidad particular para su realización. Tenemos lo de mayor complejidad conforme se avanza hacia el objetivo superior. Así, empezamos por decir que los Indicadores Estratégicos están ligados principalmente al nivel fin y propósito principalmente (CONEVAL, 2013).

Estos están enfocados a medir los efectos y resultados del programa. Por ejemplo, dentro del nivel fin, estos indicadores permiten verificar los efectos sociales y económicos a los que contribuye el programa; dentro del propósito el indicador permite verificar la solución de una problemática concreta en la población objetivo y es importante destacar que en estos

dos niveles se maneja mayoritariamente de tipo estratégico, los cuales están enfocados a medir la eficacia.

En tanto que los Indicadores de Gestión miden el cumplimiento de productos, procesos e insumos y por ende están enfocados a los componentes y actividades. Dentro del nivel de los componentes, permiten verificar la producción y entrega de bienes y servicios del programa y por último las actividades son medibles a través de indicadores que permiten verificar la gestión de los procesos del programa (CONEVAL, 2013).

De lo anterior, podemos agregar que estos dos tipos de indicadores se pueden clasificar por medio de la dimensión que pretendan medir, lo cual se define como “el aspecto del logro del objetivo a cuantificar, esto es, la perspectiva con que se valora cada objetivo. Se consideran cuatro dimensiones generales para los indicadores: eficacia<sup>27</sup>, eficiencia<sup>28</sup>, calidad<sup>29</sup> y economía<sup>30</sup> (CONEVAL, 2013). Cabe señalar que es posible aplicar todas las dimensiones a todos los niveles de la MIR, no obstante, resulta complejo y el costo beneficio es mínimo, ya que se requerirían más recursos para su ejecución.

Todo este proceso tiene el objetivo de conocer el avance de cumplimiento de cada programa presupuestario asignado, así como el gasto ejercido en la consecución de los objetivos plasmados en cada programa del Plan. Por ello este proceso es de suma importancia cuando se establecen claramente los objetivos dentro de la planeación, pues a partir de esta es posible esperar resultados de los programas y del presupuesto asignado a ellos, así como

---

<sup>27</sup> Los indicadores de eficacia miden el grado del cumplimiento del objetivo establecido, es decir, dan evidencia sobre el grado en que se están alcanzando los objetivos descritos (CONEVAL, 2013).

<sup>28</sup> Los indicadores de eficiencia miden la relación entre el logro del programa y los recursos utilizados para su cumplimiento. Estos indicadores cuantifican lo que cuesta alcanzar el objetivo planteado, sin limitarlo a recursos económicos; también abarca los recursos humanos y materiales que el programa emplea para cumplir el objetivo específico (CONEVAL, 2013).

<sup>29</sup> Éstos miden los atributos, las capacidades o las características que tienen o deben tener los bienes y servicios que se producen. Los programas establecen las características mínimas que han de cumplir los bienes y servicios que entregan a la población; los indicadores de calidad permiten monitorear los atributos de estos productos desde diferentes perspectivas: la oportunidad, la accesibilidad, la percepción de los usuarios y la precisión en la entrega de los servicios.

<sup>30</sup> Los indicadores de economía miden la capacidad del programa para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros. Estos indicadores cuantifican el uso adecuado de estos recursos, entendido como la aptitud del programa para atraer recursos monetarios ajenos a él que le permitan potenciar su capacidad financiera y recuperar recursos financieros prestados.

medir y evaluar obligatoriamente la instrumentación y los resultados de los programas. Por consiguiente, los entes públicos emiten información preliminar del informe del avance de obras y acciones, así como el informe del presupuesto ejercido para su realización.

Por ello cada dependencia o entidad de la administración pública, debe reflejar un beneficio social directo a la población a través de la incorporación de indicadores por programas presupuestarios. La Matriz de Indicadores para Resultados y sus respectivas Fichas Técnicas de Desempeño (FID) son el elemento base para medir los resultados de cada programa, con fuente de información base, aliados en el seguimiento y evaluación. Permiten además realizar una valoración entre el presupuesto ejercido y los bienes entregados para la rendición de cuentas. Proceso, que también está vinculado principalmente a lo financiero, es decir, los informes que emite cada secretaría denominado Informe de Avance de Gestión Financiera:

El informe que rinden los poderes de la unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados para el análisis correspondiente de dicha Cámara, presentado como un apartado específico del segundo informe trimestral del ejercicio correspondiente al que se refiere el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Cámara de Diputados, 2006).

El Reporte de Avance de Gestión Financiera, es importante pues debe estar encaminado a conocer los resultados del ejercicio de los recursos públicos, así como el impacto social y económico de los programas, regionales, sectoriales, institucionales, con base en el seguimiento y evaluación de cada programa presupuestario asignado a los programas plasmados en el plan. Por ello los indicadores cobran relevancia en este aspecto, ya que, a partir de estos, es posible el seguimiento de los avances alcanzados y la evaluación de los resultados, mismos que sirven para implementar las medidas de mejora oportunamente, rendir cuentas y mejorar la transparencia ante el Poder Legislativo, y los ciudadanos en su conjunto.

Este reporte es de suma importancia pues a través de él es posible mostrar el resultado del ejercicio presupuestal, con relación a lo programado, además de conocer la situación patrimonial de cada ente público. Con ello, se generan los insumos para que el Poder

Legislativo determine si existe malversación o mal uso de los recursos público, en el documento denominado Cuenta Pública (CONAC, 2018)

**Figura 7. Gestión Financiera**



Fuente: Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, tomado de la Guía para la Integración y Presentación de los Informes de Avance de Gestión Financiera y de la Información para la Planeación de la Fiscalización de la Cuenta Pública de las Entidades Fiscalizables del Estado de Quintana Roo, 2020.

Este reporte trimestral debe reflejarse en el informe denominado “Avances de Gestión Financiera” que es el seguimiento que realiza el Sistema de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre los indicadores estratégicos o de gestión que ha implementado cada programa. “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral (Cámara de Diputados, 2006)

Informes trimestrales a los 30 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate, [...]deberán presentarse con desglose mensual e incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio [...]. Asimismo, incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación (Cámara de Diputados, 2006).

A partir de lo anterior, los diputados, obtienen información relevante sobre el grado de cumplimiento del plan, así como del presupuesto asignado, con lo cual será posible reasignar el recurso con mayor eficiencia y eficacia. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como órgano fiscalizador de la Cámara de diputados, puede hacer observaciones pertinentes en cada reporte trimestral a fin de mejorar el aspecto de cada programa presupuestario, en caso de que este no esté cumpliendo con su cometido.

De forma subsecuente, la fase de evaluación, como su nombre lo indica, permite evaluar el resultado de los programas. Por ello en esta etapa se mantiene una vigilancia constante de enero a diciembre “para no ejercer el gasto de manera arbitraria, se orienta al logro de resultados, los cuales se reportan periódicamente”(SHCP, 2018). Lo anterior, se refiere “al análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas y los programas, para determinar su pertinencia y logro de objetivos y metas”(SHCP, 2020b)

Para que las evaluaciones sean objetivas, se deben realizar por actores expertos en la materia y ajenos a la operación del programa presupuestario o política pública que se está evaluando. Para que las evaluaciones incurran en la mejora de los programas, se identifican hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas llamados Aspectos Susceptibles de Mejora (SHCP, 2021).

Por ello, en la fase de evaluación se ponderan los resultados obtenidos en el año, después que las secretarías de Estado ejecutan las acciones con respecto a los objetivos y metas perseguidas. Es importante destacar que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), coordinador de estas evaluaciones define las mismas como:

La evaluación es una valoración sistemática y objetiva de un programa, proyecto o política finalizada o en curso, que incluye el análisis del diseño, la implementación y los resultados obtenidos. Su objetivo es determinar la relevancia y el cumplimiento de los objetivos planteados, la eficiencia de la implementación, su efectividad, impacto y sostenibilidad (CONEVAL, 2015).

Por lo anterior, es importante resaltar que existen diversos tipos de evaluación como, por ejemplo, Evaluación de Diseño<sup>31</sup>, Evaluación de Procesos<sup>32</sup>, Evaluación Específica de Desempeño<sup>33</sup> y la Evaluación Externa<sup>34</sup>. Para ello, La ley de presupuesto y Responsabilidad

---

<sup>31</sup> La llevan a cabo los programas de nueva creación sujetos a reglas de operación; esta permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un problema, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado (CONEVAL,2007)

<sup>32</sup> Analiza mediante el trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si se contribuye al mejoramiento de la gestión (CONEVAL,2007)

<sup>33</sup> Es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo; esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión (CONEVAL, 2007)

<sup>34</sup> Evaluación realizada por las personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponde evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia,

Hacendaria reconoce el Programa Anual de Evaluación<sup>35</sup>, que realiza tanto al interior, la Secretaría de la Función Pública y órganos Internos de Control en cada nivel de gobierno, así como el externo a través de un ente externo al gobierno, preferentemente una institución de educación superior, lo anterior, cuidando que cada evaluación se realice con objetividad al ser un ente distinto del ejecutor del programa.

En su mayoría se evalúan los programas de desarrollo social con la ayuda e información que integra el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y los datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). Con esta etapa se cierra el ciclo temporal de la planeación (Coquis, 2015).

La evaluación sin duda nos entrelaza con la última fase que es la Rendición de Cuentas: Que hace referencia a los Informes de Gobierno y el resultado de las Cuentas Públicas, así como toda aquella información que se despliega en los portales de transparencia de cada nivel de gobierno. Todo lo anterior se relaciona con el artículo 6º de la Ley de Planeación la cual establece que el presidente de la República informará al Congreso de la Unión:

[...] sobre el estado general que guarda la administración pública del país, haciendo mención expresa de las acciones y los resultados obtenidos relacionados con la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales y, en su caso, los programas especiales, así como lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2o. Constitucional en materia de derechos y cultura indígena (Cámara de Diputados, 2018).

Además de lo anterior, en abril del año posterior a la conclusión del ejercicio fiscal se entrega la Cuenta de la Hacienda Pública, que es donde se encuentran los resultados finales del gasto. Por lo que “el contenido de la Cuenta Pública Federal deberá relacionarse, en lo conducente, [con los resultados obtenidos en los programas derivados del plan]” (Cámara de Diputados, 2018); ello quiere decir que todo el presupuesto aprobado debe vincularse con los programas del plan y sus indicadores, para que la Cámara de Diputados pueda ejercer su análisis con relación a los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo y los

---

imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables (CONEVAL, 2007).

<sup>35</sup> Programa anual de evaluación del ámbito federal al que se refiere el artículo 110 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Programas Sectoriales. Nada de lo expuesto hasta aquí sería posible sin la directriz sectorial de las Secretarías de Estado, quienes coordinan las pautas de la política de gobierno que regirá la administración pública, sea federal, estatal o municipal.

### ***1.2.3. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).***

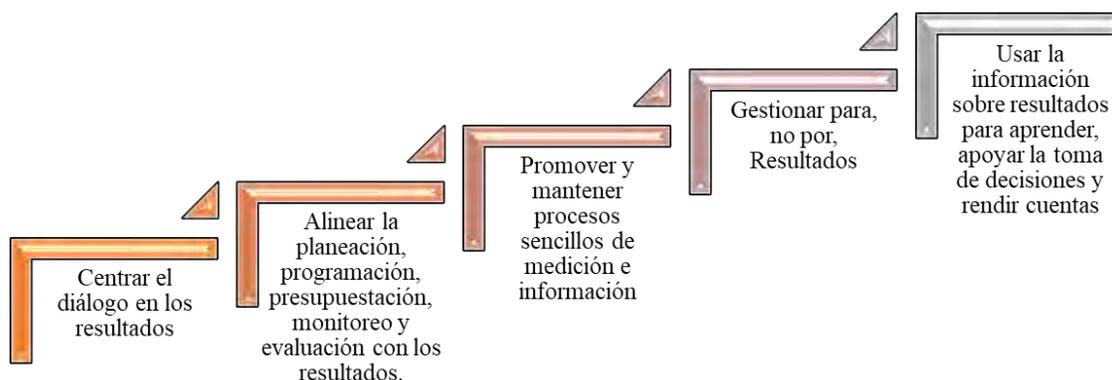
En este apartado se analiza la planeación operativa gubernamental, conocida como la fase de instrumentación. Vía por la que se lleva a cumplimiento el Plan Nacional de Desarrollo. Para saber cómo van los programas presupuestarios es necesario comparar su contribución al logro de los objetivos en beneficio de la población (SHCP, 2021). El sistema se da bajo las siguientes vertientes, en primer lugar, la rendición de cuentas del sector público. En segundo lugar, que tenga mecanismos internos y externos que permitan conocer el resultado alcanzado de programas y proyectos, a través de los cuales se producen los bienes y servicios.

Para ello es importante destacar que es por medio de las secretarías, y los demás organismos del estado, que se ejecuta el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada programa. Los cuales buscan mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales, y que como hemos visto a lo largo de este documento, estos han sido modificados en varias ocasiones para dar paso a lo que hoy conocemos como Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) el cual se puede definir como:

El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos (Cámara de Diputados, 2006).

Como parte de los elementos metodológicos, que este sistema incorpora, se encuentra la Gestión para Resultados (GpR), marco conceptual que ayuda a las instituciones públicas en el proceso de creación de valor público, con el fin de lograr la máxima eficacia, eficiencia, y efectividad en el desempeño del cumplimiento de los objetivos de cada institución (SHCP, 2013b). Los pilares de la Gestión para Resultados son la planeación orientada a resultados, el Presupuesto basado en Resultados, la gestión financiera y auditoría a través del seguimiento de programas y proyectos, como se puede ver en la siguiente ilustración (SHCP, 2020b).

**Figura 8. Principios de la GpR según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**



Fuente: Elaboración con datos de la SHCP, 2007.

Los anteriores elementos, están orientados a generar los resultados durante el proceso administrativo, el cual tiene como premisa fundamental la creación de valor público. Por ello a través de un diálogo integral entre los distintos actores sociales, económicos y estructurales se define un rumbo de acción, es decir, la planeación, la cual permite definir el rumbo y destino de la organización (SHCP, 2020b).

La GpR tiene como principal aportación, la creación de valor público, orientada a resultados, lo que es lo mismo, funciona como vínculo entre la planeación estratégica de largo plazo y la planeación operativa de corto plazo (SHCP, 2020a). Ello es posible a través de la utilización de las herramientas estratégicas como el Presupuesto basado en Resultado (PbR) y la Metodología de Marco Lógico (MML).

El Presupuesto basado en Resultados (PbR), es una herramienta de la (GpR) que se enfoca en el proceso de planeación operativa anual para la asignación presupuestal a través de “un proceso basado en consideraciones objetivas sobre los resultados esperados y alcanzados para la asignación de recursos, con la finalidad de fortalecer la calidad del diseño y gestión de las políticas, programas públicos y desempeño institucional”(SHCP, 2007). En términos de presupuesto se conoce como Estructura Analítica del Programa, a la fase inicial de un proyecto o programa gubernamental, y que para su elaboración se apoya en la Metodología del Marco Lógico (MML), ya que esta explica la razón de ser de un programa, mediante la descripción de la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificado (SHCP, 2007).

El PbR abarca todas las etapas del ciclo presupuestario, desde la planeación-programación, hasta la evaluación y rendición de cuentas pues este permite alinear objetivos nacionales con los objetivos sectoriales del gobierno. Su aporte es decisivo para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional sustentable; en otras palabras, el PbR busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos particularmente a los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados (SHCP, 2007).

#### **1.4 La Evaluación en México.**

Toda vez que ya se ha detallado en párrafos anteriores el proceso de la planeación en México, por medio del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como los diversos mecanismos que se han ido incorporando a medida que se detectan y se corrigen las necesidades que exterioriza el propio sistema. En este apartado, abordaremos los elementos de las deficiencias e insuficiencias de la evaluación, parte integrante de este sistema y que es objeto de nuestro estudio.

Empecemos por definir que es la evaluación, por ejemplo, cuando nos encontramos en “procesos evaluativos en los cuales hacemos juicios de valor si algo está bien o mal, aceptable no aceptable o si algo puede ser mejorado o cambiado”(Foronda, María, Zubieta, y Loreba, 2019). Acorde con lo anterior, la evaluación aplica a diversos sectores y por tanto tiene variantes. No obstante, para este estudio abordaremos la evaluación, desde el ámbito de la gestión pública.

Como se ha dicho, dentro de las fases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se contempla la etapa de evaluación, como parte de la Gestión Pública (GP), paradigma que muestra una nueva forma de administrar el gobierno. A lo largo de este capítulo se ha venido explicando, desde la entrada en vigor del SNPD. No obstante, conviene recordar que este modelo puede entenderse, como una cadena de valor, que en primer lugar se integra por *los insumos*, o recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos, sistemas de gestión pública; en segundo lugar, *los procesos*, planificación, presupuesto, ejecución de programa, proyecto, regulación, fiscalización, provisión de servicios públicos; seguimiento, evaluación, y rendición de cuentas, y en tercer lugar, *los productos*, o que es lo mismo la asignación, distribución y consumo de bienes y servicios e intangibles públicos,

leyes, normas y en cuarto lugar, *el resultado o impacto*, en otras palabras el cambio social y creación de valor público (CEPAL, 2011).

Debido a lo anterior, la evaluación que se realiza a cada uno de estos elementos de la cadena de valor, antes mencionada, nos permitirá conocer el alcance de los planes y programas de gobierno, todo ello para conocer si propició algún cambio en la sociedad, si hubo creación de valor público. En México, la obligatoriedad de la evaluación se establece en el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>36</sup>. Esta ley refiere que “la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades”(Cámara de Diputados, 2006), corresponde a la secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados”(Cámara de Diputados, 2006). Sin embargo, la propia ley refiere que:

[...] por conducto de la Secretaría [Secretaría de Hacienda y crédito Público], estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto (Cámara de Diputados, 2006).

Todo lo anterior, refiere a los informes trimestrales de Avance de Gestión Financiera, los cuales ya se han explicado con anterioridad. De igual manera, esta ley establece que “El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social” (Cámara de Diputados, 2006). Este consejo como responsable de la evaluación del desarrollo nacional, sector al que mayoritariamente se le asigna presupuesto, emplea diversos tipos de evaluación a los programas públicos, dentro de los que encontramos: La evaluación de diseño; evaluación de consistencia y resultados; evaluación específica; evaluación específica al desempeño; evaluación de procesos; evaluación de impacto; evaluación complementaria y evaluación estratégica (CONEVAL, 2021).

---

<sup>36</sup> Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Cabe destacar que todo lo anterior, se agrupa en el denominado Sistema de Evaluación del Desempeño SED. Por tal motivo, establece la “evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales”(Cámara de Diputados, 2006). Lo anterior implica que dichas evaluaciones “podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo”(Cámara de Diputados, 2006). Lo que concluye que los planes se evalúan a través del resultado de las políticas sectoriales e institucionales, por ser los que contienen una estructura administrativa, ya que las otras clasificaciones de programas, especial y regional se atiende a través de la misma estructura administrativa.

Por lo anterior, encontramos que la evaluación de los planes de gobierno que se pretende realizar a través de del SED, queda un poco insuficiente, en primer lugar, porque no se evalúan todos los programas sectoriales e institucionales, correspondientes a cada secretarías e institutos respectivamente; en segundo lugar, el SED, se enfoca en la medición de los programas presupuestarios, que abarcan insumos, procesos, productos y resultados e impactos dentro de la creación de valor público. Esta medición se da en un nivel inferior de la planeación estratégica nacional. Con lo cual, queda pendiente, evaluar los planes nacionales de desarrollo. Por ejemplo, una evaluación de diseño, o evaluación de impacto.

Con la primera, podríamos conocer, si la elaboración estuvo acorde a las necesidades de la población actual, además de conocer si toda la superestructura del estado, se planteó objetivos cercanos a sus atribuciones y funciones, y se podría también identificar las deficiencias en la arquitectura institucional; con la segunda, la evaluación de impacto, se podría conocer la productividad de cada secretaría e instituto, así como detectar con precisión la duplicidad de funciones. Por ello, es necesario revisar, los desbalances y reajustes que podrían realizarse para transitar hacia una eficiente gestión pública. A partir de los hallazgos aquí encontrados, nos proponemos determinar si los planes de desarrollo se evalúan a través del sistema de Evaluación del Desempeño, o se necesita transitar hacia otro mecanismo.

Por lo anterior, habría que preguntarnos lo siguiente: ¿Existe relación entre el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del municipio de Solidaridad, Quintana Roo? De ahí que nuestro objetivo general sea: Determinar la relación entre el SED y el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021. Para ello,

en primer lugar, debemos identificar el Sistema de Evaluación del Desempeño y en segundo analizar el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021. En particular, se podrá constatar la efectividad del SED como instrumento para evaluar la consistencia y/o coherencia del diseño, implementación, operación, control y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Solidaridad, 2018-2021. Así, se plantea la siguiente hipótesis:

“El Sistema de Evaluación del Desempeño es un mecanismo que requiere adecuaciones para evaluar de forma efectiva la estructura y el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Solidaridad, 2018-2021”.

A partir del análisis del proceso de planeación a nivel local, en este caso en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, será posible ilustrar los vacíos que aún existen para que la evaluación alcance los propósitos que se espera de ella: evidenciar la creación de valor público o la mejora de las condiciones de bienestar de la población sujeto de la acción pública. De ello, se desprende el siguiente objetivo general de investigación:

Identificar las limitaciones que prevalecen en el Sistema de Evaluación del Desempeño como parte del proceso de planeación del desarrollo a nivel local.

Algunos de los objetivos específicos de la presente investigación son los siguientes:

Reconocer los problemas de definición de indicadores y unidades de medida correspondientes a las metas y objetivos del Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Solidaridad 2018-2021.

Precisar el incumplimiento a la normatividad en materia de seguimiento y evaluación de las metas y objetivos del Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Solidaridad 2018-2021.

Esta es una investigación de tipo documental que supuso trabajo de gabinete para conocer la creación, diseño y operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, en particular de su componente de evaluación, como parte de la acción organizada del Estado para atender problemas de orden público y con ello brindar mayor bienestar y desarrollo a la población. La información se obtuvo de fuentes primarias, esto es, libros, revistas científicas o especializadas, y documentos oficiales de instituciones públicas. Por ejemplo, se revisaron informes de gobierno y Planes Nacionales, Estatales y Municipales de Desarrollo; artículos académicos; leyes generales, federales y locales; estadísticas del INEGI, entre otros. Por la

naturaleza del tema de este trabajo, no fue necesario recurrir a instrumentos de investigación cualitativa, como la observación participante, las entrevistas o cuestionarios.

En los siguientes capítulos se aborda en detalle los principios y lógica del proceso de planeación a nivel local, poniendo especial atención en la normatividad y herramientas que se desprenden de las actualizaciones al Sistema Nacional de Planeación Democrática, por ejemplo, el instrumento rector: el Plan Municipal de Desarrollo.

## **Capítulo 2 Sistemas Locales de Planeación en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.**

En este capítulo abordaremos la planeación desde el ámbito subnacional y municipal, así como su interrelación con el nivel federal, ya que en los capítulos anteriores se han expuesto las características del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SPD) y la forma en cómo éste se debería instrumentar a través de los planes de desarrollo, por tanto, aquí ahondaremos dentro del ámbito local, y la respectiva articulación con el plan estatal. Se refirieron también las etapas de Formulación, Instrumentación, Control y Evaluación a nivel federal, no obstante, haremos un repaso de éstas, dado que es la forma en que los gobiernos subnacionales y municipales de acuerdo con el ámbito de su competencia, coordinan acciones gubernamentales para contribuir al desarrollo nacional.

Dentro del ámbito subnacional se deben cuidar aspectos como la vertiente de obligación, coordinación, concertación e inducción. Ello permite el “fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del estado y la consolidación de su soberanía política y económica, congruente con los objetivos del país” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015). Es necesario recalcar que tanto el plan estatal, como el plan municipal, además de las etapas enunciadas con anterioridad, se incorpora una más con lo cual queda de la siguiente manera: Formulación, Instrumentación, Control, Seguimiento, Evaluación, y la etapa de Actualización (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Para ejemplificar la etapa de actualización, consideremos lo siguiente: la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 del gobernador Carlos Joaquín González emanó de la alineación al PND 2013-2018 del presidente Enrique Peña Nieto, lo anterior debido a que tal y como lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los planes estatales y municipales deben estar alineados a la planeación nacional para contribuir al desarrollo del país. Sin embargo, dado que en 2019 se publicó el PND 2019-2024 derivado del cambio de sexenio, el plan estatal, al igual que los planes municipales debieron actualizarse como parte de los mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental que se observan en la Ley de Planeación.

La actualización del plan estatal fue publicada en el periódico oficial el 17 de enero del 2020 para alinearse al nuevo PND 2019- 2024 y por consiguiente a la agenda 2030. Esta etapa, “responde a la sincronización que habrá de realizar tanto el gobierno del estado como los respectivos municipios, ello para alinearse con las políticas y programas derivado del cambio de gobierno en la federación (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Por ello, el gobierno estatal y local elaboran sus respectivos planes por medio de la directriz de los órganos superiores de planeación de cada entidad gubernamental. Por ejemplo, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) que como su nombre lo indica responde al ámbito estatal, y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) para el ámbito municipal y que, dado que el estado cuenta con municipios isleños, en estos casos se denomina Comité de Planeación Insular.

Estos tres órganos tienen la misma finalidad, coordinar la planeación del ámbito que les corresponde. Por ejemplo “la estructura del órgano del COPLADE se conforma por el titular del poder ejecutivo; los ayuntamientos; los órganos autónomos estatales; academia; sociedad civil y un representante de la federación” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015). Por su parte el COPLADEMUN y así como el Consejo Insular, se integra por la máxima autoridad municipal, así como un representante de los otros dos niveles de gobierno, todo ello con la finalidad de trabajar de forma coordinada para elaborar sus respectivos planes, con lo cual se conforma el Sistema de Planeación Democrática para el estado de Quintana Roo y que funciona como:

Un mecanismo permanente de planeación participativa que se integra con los siguientes elementos: Un marco normativo, una estructura institucional, un proceso de planeación y una infraestructura de apoyo, los cuales se vincularán funcionalmente para llevar a cabo en forma obligada, coordinada, concertada e inducida, la planeación del desarrollo estatal (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Por lo anterior y de conformidad con la ley estatal, la planeación se rige mediante este sistema, por lo que procederemos a analizar los elementos que a nivel estatal y municipal se incluyen en el sistema de planeación en el estado y sus variaciones acordes a lo que manifiesta la Ley de Planeación federal. A continuación, se desarrollarán cada uno de los puntos con la finalidad de clarificar cada concepto y en su caso, hacer las precisiones o distinciones sobre

lo que se considera dentro del sistema de planeación local versus lo que demanda el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

**Figura 9. Elementos del Sistema de Planeación Democrática del Estado de Quintana Roo.**



Fuente: Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo, 2015.

El sistema tiene por objeto “garantizar el desarrollo integral del Estado y de los Municipios [...] así como la planeación democrática mediante la intervención y consulta de los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015). Acorde con lo anterior, el sistema se integra de los siguientes elementos: un marco normativo, una estructura institucional, un proceso de planeación y la infraestructura de apoyo (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015). En pocas palabras a través de estos elementos se lleva a cabo la planeación del estado.

## 2.1 Marco normativo

Dentro del marco normativo, aparecen como instrumentos rectores: el plan nacional, el plan estatal, los planes municipales, así como los programas regionales, sectoriales e

institucionales y/o especiales. Sin embargo, como nuestro objeto de estudio es lo municipal, haremos un breve repaso con este enfoque y sus respectivos programas acorde a lo que este sistema establece.

Por ello, antes de examinar el Plan Municipal, es necesario conocer las atribuciones que tiene el municipio en materia de planeación, acorde con el artículo 115 constitucional, del que se desprenden las responsabilidades y competencias municipales, y se expresa la autonomía del municipio libre, investido de personalidad jurídica, con la facultad de manejar su patrimonio conforme a la ley. Igualmente determina que es gobernado por el cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, en el cual se deposita la facultad de gobernar y administrar sus recursos municipales y el cuidado de los intereses de la comunidad (Cámara de Diputados, 2021).

Es necesario recalcar que el municipio como parte del federalismo adquiere obligaciones concurrentes en las cuales la municipalidad participa en coordinación con el gobierno estatal o federal para la atención de temas transversales como, por ejemplo, la salud, el desarrollo social o la educación (INAFED, 2020a). Hay que mencionar, además, que la distribución de competencias entre los diversos ámbitos de gobierno tiene como finalidad distribuir facultades y obligaciones a los tres niveles, para que éstos lleven a cabo lo que la constitución les mandata. Son atribuciones que podrán ejercer de manera exclusiva, o bien, en concurrencia con los otros ámbitos de gobierno (Serna, 2002).

El principio de competencia normativa es el que sirve para ordenar las relaciones entre los diversos centros de producción normativa dentro del Estado federal. Tal principio “consiste en acotar un ámbito material y encomendar su regulación a un determinado tipo de norma, de manera que los demás tipos de norma no pueden, en principio, incidir sobre dicha materia” (Carbonell, 2003).

Por lo anterior, el marco jurídico municipal de la planeación, se integra por las leyes generales que hemos mencionado con anterioridad y que como recordaremos tienen como finalidad crear las bases sobre las cuales deberán actuar los distintos sectores que éstas abarquen, por ejemplo, destacamos las leyes generales en materia de salud, desarrollo social, desarrollo territorial, contabilidad gubernamental, transparencia y rendición de cuentas, entre otras.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJ) define las leyes generales de la siguiente manera:

En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano (SCJN, 2007).

De igual manera, son parte del marco jurídico municipal los reglamentos originados en el seno del ayuntamiento, así como las leyes estatales que emita la legislatura en el ámbito de su competencia, puesto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga a los congresos locales la facultad para establecer las bases generales sobre las que deberán reglamentar los ayuntamientos de acuerdo a sus competencias (Cámara de Diputados, 2021) ello con independencia de las bases generales que se hayan emitido a través de las leyes generales o leyes reglamentarias de la constitución.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, al municipio le corresponde como atribución principal, los servicios públicos en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento y demás competencias concurrentes (Cámara de Diputados, 2021).

No obstante, también participa en acciones conjuntas en materia de desarrollo social, salud, educación, protección ambiental, protección civil, entre otros. Por ello, en estos aspectos será necesario recurrir a lo que establecen las leyes generales antes mencionadas, una de las cuales fija ciertos mecanismos de actuación a fin de que las acciones gubernamentales puedan interactuar.

En este apartado específico nos referimos al proceso que enmarca la planeación municipal en torno a los fondos que la federación otorga como parte de la Coordinación Fiscal<sup>37</sup> para el gasto federalizado o “las transferencias intergubernamentales o subvenciones

---

<sup>37</sup>Tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Cuando en esta Ley se utilicen los términos entidades federativas o entidades, éstos se referirán a los Estados y

se clasifican en dos grandes categorías: i) transferencias para propósitos generales sin condicionamiento y ii) para propósitos específicos condicionadas o con destino de gasto específico” (Valenzuela & Hinojosa, 2017).

En este sentido, la federación envía recursos a los municipios, que en primer lugar se encuentran las denominadas transferencias de las participaciones o Ramo 28 y que son de libre disposición para los gobiernos municipales. Lo anterior quiere decir que no tienen mayores restricciones que las de sujetarse a lo que dispone la Ley de Contabilidad Gubernamental. Es decir, ingresan a las arcas municipales para usarse en lo que cada ayuntamiento determine. Cabe aclarar que estos recursos no eran fiscalizables por la federación hasta antes del año 2018 y que con la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios esto cambió.

En segundo lugar, encontramos las transferencias etiquetadas o Ramo 33 y que se componen por el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FAIS), por mencionar los más robustos presupuestalmente.

Cada uno de estos fondos se apegan a reglas de operación, los cuales provienen de distintas secretarías de estado como parte de la coordinación interinstitucional para atender a la población o un área en específico (Cámara de Diputados, 2006). Por ello, a partir del año 2019 son reportados a la federación mediante indicadores, por lo que, del resultado obtenido en cada municipio dentro del territorio federal, se considera para la asignación presupuestal del siguiente año de la secretaría que los coordina (SHCP, 2021).

---

al Distrito Federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen. La información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental(Cámara de Diputados, 1978).

En tercer lugar, están los convenios de descentralización, por medio de los cuales una secretaría de estado transfiere sus obligaciones al municipio por medio de un convenio en el cual quedan especificadas las reglas sobre los que cada uno deberá actuar de acuerdo con lo convenido (Cámara de Diputados, 2006).

Por lo anterior, ya sea a través de los fondos federales derivado de la coordinación fiscal o a través de los convenios de descentralización, todos ellos son enfocados mayormente a “propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social” (Cámara de Diputados, 2004). En síntesis la política nacional de desarrollo social, determina que la “planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional” (Cámara de Diputados, 2004).

Todo ello, a través de los siguientes principios: “promover un desarrollo económico con sentido social [...]. Fortalecer el desarrollo regional [...] participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social” así como la promoción [...] de derechos sociales (Cámara de Diputados, 2004). Lo anterior, instaura las bases sobre el ámbito de actuación de los servidores públicos del gobierno municipal, ya sea que se trate de la aplicación de cualquiera de los recursos federales antes mencionados, fijados sobre las reglas de operación que para tal efecto se emitan y que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y de los cuales serán responsables de su cumplimiento.

Por lo antes expuesto, la planeación municipal se encuentra sujeta también al siguiente marco jurídico: Leyes Generales, especialmente la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley General de Desarrollo Social, así como cualquier otra ley general que emita el Congreso de la Unión; Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo, Reglamento Orgánico de la Administración Pública del municipio de Solidaridad, Quintana Roo y el Reglamento Interior del Comité de Planeación Municipal publicado en el año 2014.

De lo anterior, podemos ejemplificar que dentro de la Ley General de Desarrollo Social se establecen las Zonas de Atención Prioritarias<sup>38</sup> (ZAP), las cuales determinan las áreas sobre las que habrán de destinarse los recursos enfocados al desarrollo social y que son determinantes a la hora de ejecutar las partidas provenientes de la federación. En tanto que el Sistema General de Planeación Territorial de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece que:

Corresponde a los municipios: Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento (Cámara de Diputados, 2016b).

Por ello la planeación, regulación y evaluación del “Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática” (Cámara de Diputados, 2016b); y estos a su vez son instrumentados a través de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, los que serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia (Cámara de Diputados, 2004).

Por ello, los municipios deben instrumentar estos elementos con la finalidad de consolidar la planeación, lo anterior no quiere decir la invasión de la competencia municipal por parte de los gobiernos superiores, sino que está enfocada a fortalecer la gestión municipal, que en muchos casos es deficiente, por distintos factores, sin embargo, para este caso diremos que su deficiencia se encuentra principalmente en lo normativo y capacidades técnicas de los tomadores de decisiones. No obstante, este marco regulatorio debe cumplirse a fin de

---

<sup>38</sup> Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social (Cámara de Diputados, 2004).

fortalecer la planeación del desarrollo municipal, teniendo en consideración las finanzas públicas municipales, esenciales a la hora de instrumentar el Plan y sus programas.

En virtud de lo anterior, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite mientras que los gobernados pueden hacer todo lo que no les prohíba expresamente una ley. En tales términos, los actos de autoridad de los gobiernos municipales deben estar revestidos de absoluta legalidad (INAFED, 2020c).

El párrafo anterior revela una premisa fundamental, que en cualquier ámbito de actuación todos los servidores públicos son sujetos de una normatividad, razón por la cual es necesario que estas normas se apeguen en la medida de lo posible a las condiciones sociales y administrativas que requiera el municipio. En otras palabras, el plan municipal como el estatuto rector que explica todas las acciones de gobierno en un periodo determinado debe considerar todos los preceptos antes expuestos. Puesto que éste forma parte de un entramado nacional y por tal motivo en muchas ocasiones debe considerar aspectos de otros niveles de gobierno que se trasladan al municipio por medio de convenios de colaboración entre la federación y municipio, o estado y municipio y de donde resulta que:

El Plan Municipal y los programas que se deriven de este último, especificarán las acciones que serán objeto de coordinación entre el gobierno municipal y los gobiernos federal, estatal, de otros Estados y Municipios de otros Estados, de esta ley y de concertación o inducción con los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

En este sentido, podríamos poner como ejemplo las diversas comunidades dentro del municipio que no cuentan con servicios públicos y que gradualmente deberán ser proporcionados, por ello cada programa municipal, especialmente el regional, debe vincularse a diversas leyes generales, como por ejemplo: la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que tiene como objetivo: “Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país”(Cámara de Diputados, 2016b).

Por lo que el PMD debe: “regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio”(Cámara de Diputados, 2016b). Ello significa que al formularse los programas municipales estos deben integrar las propuestas formales y con sustento académico, mientras que la ciudadanía por su parte tiene el derecho a decidir sobre

el destino del área en la que habita. La vinculación con estas leyes se hace necesaria, dado que a través de estas el municipio adquiere responsabilidades adicionales, ello como parte de la distribución de competencias dentro de la planeación transversal que realiza la federación en coordinación con el municipio y para lo cual se asigna presupuesto que se pudiera reflejar mayormente a través de los programas regionales que, para tal efecto, disponga el ayuntamiento.

Por lo anterior, se hace necesario que dentro del plan municipal se incluyan las acciones que serán fundamentales en el cumplimiento del ordenamiento territorial, por lo que se insta a los titulares de la municipalidad a establecer las bases y propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio, ello con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública que se establecen en los planes municipales de gobierno.

Artículo 49.- El Plan Municipal es el instrumento normativo de largo plazo, rector del proceso de planeación para el desarrollo municipal que expresa claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia política, ambiental, cultural, económica, social, educativa y deportiva del Municipio, para promover y fomentar el desarrollo integral y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de este orden de gobierno y los grupos sociales de los Municipios hacia ese fin. En su elaboración e integración quedarán incluidas las propuestas planteadas por los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado, a través de los mecanismos de participación social para la planeación democrática instituidos dentro del Sistema Estatal (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Teniendo en cuenta lo anterior, este documento debe contener cuando menos ~~en~~ la siguiente estructura: Presentación; Introducción; Marco Jurídico; Diagnóstico; Visión y Misión; Ejes; Objetivos Estratégicos; Estrategias y Líneas de Acción; Indicadores y Metas; Programas de Desarrollo; Lineamientos para la Evaluación y Actualización de Planes y Programas, y los demás aspectos que sean necesarios para el logro de los objetivos del Plan (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Dentro de esta estructura, el plan municipal considerará los propósitos y objetivos de la planeación nacional del desarrollo, y lo establecido dentro del sistema estatal, aplicados en su instrumentación a través de los Programas Regionales, Sectoriales, Institucionales,

Especiales y anuales que deberán ser elaborados a partir de la publicación del plan, tal como se aprecia en el siguiente párrafo.

Artículo 78.- El plazo para la elaboración de los Programas Municipales será de tres meses contados a partir de la publicación del Plan Municipal; con excepción del especial que, además del plazo anterior, también podrá ser elaborado en el plazo de tres meses, contados a partir de la publicación del acuerdo mediante el cual se autorice su elaboración por parte de la autoridad competente (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

De igual manera, un factor relevante a considerar es el diagnóstico, tanto en la elaboración del plan, en el que se comprende todo el municipio, así como el diagnóstico que se agrupa por áreas de enfoque, correspondiente a los programas que emanan del plan. Ya que estos van a enunciar las necesidades a las cuales se enfrenta la población de Solidaridad, y a partir de este, se definirán tanto los ejes generales de gobierno, así como las metas y objetivos a cumplir por cada una de las unidades administrativas que lo conforman y que, a través de las diversas líneas de acción, se llevará al cumplimiento el plan y sus respectivos programas, para los cuales se precisan datos o indicadores municipales.

Por otra parte, desde el año 2015 el CONEVAL en coordinación con la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) puso a disposición de la ciudadanía y de los gobiernos municipales la Plataforma de Datos Municipales (DATAMUN), que permite conocer el estatus de cada uno de los indicadores municipales, todo ello con la finalidad de que los diagnósticos municipales tengan datos más cercanos, especialmente en cuanto a las estimaciones de pobreza en México.

Proporcionar esta información tiene el objetivo de proveer información y elementos tendientes a la superación de la pobreza en México desde la municipalidad, ya que al contar con información fidedigna sobre la dimensión y elementos que conforman la pobreza, los gobiernos locales pueden identificar las áreas en las que se requiere redoblar los esfuerzos institucionales, en aras de atender las regiones del país donde es necesario fortalecer la atención prioritaria de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad económica o social (CONEVAL, 2015).

Esta herramienta está diseñada especialmente para los municipios, pues mide la capacidad de acción de los gobiernos locales y a su vez permite conocer la forma en que estos

contribuyen al logro de objetivos de los tres niveles de gobierno de forma particular. Se trata de parámetros de 63 indicadores distribuidos en las siguientes temáticas: Pobreza Multidimensional, Rezago Social, Desigualdad Económica, Migración, Género y Cobertura de Servicios Públicos, y Gestión Municipal. Con ello es posible ver el avance o retroceso que ha tenido el municipio en determinado tiempo.

Así en el primer bloque de indicadores que contiene esta plataforma concurren los tres niveles de gobierno y en el segundo bloque están los que son de competencia exclusivamente del municipio, no obstante cabe mencionar que este mecanismo es de reciente aplicación por lo que, en los siguientes años, será más fácil visualizar el avance de cumplimiento de las políticas municipales de forma mucho más precisa, de manera que cualquier ciudadano interesado en el desempeño de su municipio pueda acceder a la información ahí contenida, y que en las manos adecuadas puede ser de gran utilidad, como por ejemplo un buen diagnóstico municipal.

Por otra parte, dentro del marco normativo también se encuentra la Ley de Hacienda Municipal, La Ley de Ingresos y los convenios de coordinación estatal y federal, así como el Presupuesto de Egresos que son considerados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como fase de Instrumentación. Esto nos lleva a conocer la asignación del recurso que se precisa destinar para el cumplimiento de las acciones de gobierno propuestas en el plan, por medio de una adecuada planeación presupuestaria, o eficaz distribución de los recursos para la consecución de los objetivos, y que están íntimamente ligados a las finanzas públicas.

### ***2.1.1 Ley de Hacienda.***

Antes es necesario precisar que por medio de la Ley de Hacienda se define la forma en que el municipio obtendrá los recursos para operar e instrumentar su plan municipal, en otras palabras, el ingreso que será necesario recaudar para poner en marcha las acciones de gobierno propuestas. De acuerdo con Rubio (1996) la hacienda pública también se puede definir desde tres puntos de vista diferentes: 1) como los recursos disponibles por parte del Estado y las entidades públicas para el cumplimiento de sus actividades y proyectos, 2) como el conjunto de entidades públicas que tienen la tarea de gestionar los ingresos que recibe el Estado, y también 3) como la disciplina que se encarga del estudio de los objetivos del sector público y la forma como se pueden lograr éstos con unos recursos limitados.

Por tanto, la Ley de Hacienda tiene por objeto: “la administración y recaudación de los gravámenes fiscales previstos en esta ley serán de competencia exclusiva del Municipio de Solidaridad del Estado de Quintana Roo, por conducto de su Ayuntamiento, Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Auxiliares” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2019). Es así como a través de esta ley se manifiesta la forma en que interviene lo público y lo privado, para dar origen a los ingresos totales económicos del municipio. El primero, el sector público, a través de la generación de la estructura de cargas fiscales y el segundo, el privado, a través de la contribución del pago de estas para generar lo que conocemos como los ingresos municipales.

Así la Tesorería Municipal de Solidaridad, a través de sus diversas Direcciones, Unidades Administrativas y Auxiliares -en los términos previstos por sus respectivos Reglamentos Interiores- planearán el manejo tributario de los impuestos que: “deberán determinarse, liquidarse y recaudarse y la facultad económica coactiva, ejercitarse conforme a lo señalado en el Código Fiscal Municipal del Estado de Quintana Roo y en las leyes fiscales aprobadas por la Legislatura del Estado (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2019).

Sin embargo, es necesario precisar que, dado que la normatividad local de las entidades federativas y los municipios es poco clara, la cámara de Diputados Federal ha expedido la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que enuncia y otorga las bases sobre las que habrán de actuar estados y municipios, ello como complemento a la Ley de Contabilidad Gubernamental emitida en el año 2008. Ambas leyes buscan armonizar la presentación del ingreso y el gasto público, como parte de la evaluación de los recursos públicos que por mandato constitucional se ha establecido en el artículo 134 constitucional.

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos” (Cámara de Diputados, 2021).

Por tal motivo, el Consejo de Armonización Contable (CONAC) ha desarrollado el Marco Conceptual y Postulados Básicos de Contabilidad (2009), así como el Manual de Contabilidad Gubernamental (2009), a fin de generar transparencia sobre el gasto; el CONAC ha establecido dentro de la contabilidad gubernamental una serie de formatos denominados clasificadores presupuestarios dentro de los que encontramos: Clasificador por Rubros de Ingresos, Clasificador Administrativo, Clasificación Funcional del Gasto, Clasificación Programática, Clasificador por Tipo de Gasto, Clasificador por Objeto del Gasto y Clasificador por Fuentes de Financiamiento (BID, 2018)

La existencia de estos clasificadores tiene por objetivo develar el manejo de los recursos públicos, ya sea al momento de ingreso a las arcas municipales, así como la forma en que estos egresan. El primero, el Clasificador por Rubros de Ingresos (CRI) es clave para entender la ley de ingresos del municipio, pues permite conocer la “clasificación de los ingresos presupuestarios acorde a las disposiciones legales, así como a las normas y criterios contables aplicables, inmerso en un esquema claro, preciso, integral y útil, que posibilite un adecuado registro y presentación de las operaciones”(CONAC, 2009).

Por lo anterior, a través de nueve grandes rubros podemos conocer la forma en que se estructura la ley de ingresos ya que el CRI: “ordena, agrupa y presenta a los ingresos públicos en función de su diferente naturaleza y el carácter de las transacciones que le dan origen” (CONAC, 2009). De esta forma se puede conocer el origen de donde se obtiene cada peso que ingresa al municipio, además de otros aspectos los cuales tienen por finalidad:

Identificar los ingresos que los entes públicos captan en función de la actividad que desarrollan; Realizar el análisis económico-financiero y facilitar la toma de decisiones de los entes públicos; Contribuir a la definición de la política presupuestaria de un período determinado; Procurar la medición del efecto de la recaudación de los entes públicos en los distintos sectores de la actividad económica; Determinar la elasticidad de los ingresos tributarios con relación a variables que constituyen su base imponible; Establecer la característica e importancia de los recursos en la economía del sector público e Identificar los medios de financiamiento originados en variación de saldos de cuentas del activo y pasivo (CONAC, 2009).

En este sentido el CRI representa el bosquejo de la ley de ingresos municipal, donde a través de cada sección que éste establece podemos conocer el origen del ingreso, es decir, saber si los recursos provienen de la federación, del estado, de financiamientos o contratación

de deuda o incluso el ingreso que reciben las entidades descentralizadas como parte de la prestación de un servicio a la comunidad.

### ***2.1.2 Ley de Ingresos Municipal***

Un adecuado manejo de las cargas fiscales y el pago oportuno de los contribuyentes, serán claves en gran parte de la gestión efectiva de las finanzas municipales. No obstante, una vez que se tiene conocimiento de cuánto se puede percibir, la tesorería municipal realiza la proyección real, sobre lo que será los ingresos municipales para el ejercicio fiscal en curso al cual se le denomina ley de ingresos.

Las unidades deben elaborar un análisis sobre los distintos impuestos de competencia municipal, y con ello llevar a cabo una adecuada recaudación, y de igual manera proyectar y calcular las transferencias y participaciones federales y estatales, así como los distintos convenios de colaboración por los cuales el municipio recibe recursos. Todos estos en su conjunto conforman su ley de ingresos, es decir, lo que el municipio planea recibir en recursos monetarios para poder cumplir con las metas y proyectos plasmados en el plan municipal.

Dentro de la clasificación de los ingresos a nivel municipal mencionaremos únicamente los rubros más recurrentes. En el rubro 1 o impuestos son: “las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma” (INAFED, 2020b). En este espacio lo podemos ejemplificar con el impuesto predial.

En segundo lugar, están los clasificados como rubro 4 o Derechos que: “son aquellas contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público”(INAFED, 2020d) y que resulta del uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público. Para ejemplificar esta clasificación tenemos la emisión de licencias que expide tránsito municipal.

El rubro 5 o Productos que: “son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado” (Cámara de Diputados, 2018). Este aspecto puede apreciarse por medio de los intereses y rendimientos de cuentas bancarias que maneja el municipio, entre otros.

En tanto que en el rubro 6 o Aprovechamientos se refiere a: “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” (INAFED, 2020d). Son las multas, rezagos y recargos, por ejemplo, alguna infracción de tránsito o los recargos generados por el incumplimiento al pago del predial. Por su parte, en el rubro 7 o ingreso por venta de bienes, prestación de servicios y otros ingresos, tiene que ver con la captación de los recursos como venta de servicios, como, por ejemplo, las inscripciones y en general todos los servicios que se cobran en los distintos organismos paramunicipales.

En quinto lugar, el rubro 8 o participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal y fondos distintos de aportaciones, transferencias, se refiere a las participaciones pertenecientes al ramo 28, derivado de la coordinación fiscal, que se reciben como ingresos propios: “las participaciones pueden ser definidas como: los ingresos que reciben las Entidades Federativas y Municipios que se derivan de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como las que correspondan a sistemas estatales de coordinación fiscal, determinados por las leyes correspondientes”(CONAC, 2009).

En el rubro 9 o las transferencias y aportaciones federales: “definidas como los ingresos que reciben las Entidades Federativas y Municipios previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la legislación aplicable en la materia (CONAC, 2009) y se conocen como ramo 33 o recursos etiquetados, esto quiere decir que la federación transfiere los recursos al municipio con un fin en específico para los cuales se establecen reglas de operación, que los ejecutores del gasto deberán cumplir para lograr ejecutar o/o acceder a dichos recursos.

De lo anterior, se entiende que los recursos que se transfieren a los municipios son derivados de convenios celebrados entre la federación y el municipio, ejemplo de ello es el convenio de Coordinación Fiscal de la administración del Fondo para la Vigilancia, Administración, Mantenimiento, Preservación y Limpieza de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT). Así también están los recursos que se transfieren para atender la violencia de género a través del Instituto de las Mujeres y que provienen de la Secretaría de Gobernación.

Finalmente como rubro 10 o Ingresos derivados de financiamiento, la ley de ingresos puede contemplar aquellos recursos que se obtienen derivados de financiamientos de corto y de largo plazo; el primero solo requiere la aprobación del Ayuntamiento, y puede ser utilizado para el pago de proveedores en caso de que el municipio se encuentre en riesgo de pagos y en el segundo debe tener la aprobación del Poder Legislativo y este solo podrá utilizarse para la realización de inversión en obra pública, todo ello con base en los nuevos lineamientos de la Ley de Disciplina Financiera.

### ***2.1.3 Presupuesto de Egresos.***

En cuanto a su elaboración son los titulares de la administración pública municipal los encargados de dar directriz a la hacienda municipal: “elemento financiero principal con el que cuentan para poder llevar a cabo su gestión y otorgar calidad en los servicios públicos que son de su competencia” (INAFED, 2020d) de tal forma que una vez que se conoce la ley de hacienda, y la ley de ingresos, cada dependencia o entidad por medio de sus titulares debe proyectar la forma en que se erogará el recurso público para lo cual se elabora un anteproyecto de presupuesto de egresos con base en sus programas respectivos.

No obstante, la responsabilidad recae sobre el COPLADEMUN a través de su coordinador, el Secretario de Planeación y Evaluación como responsable del Programa Operativo Anual, que tiene como atribución fundamental -además de la elaboración del plan- verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas Dependencias, Unidades y Entidades de la Administración Pública Municipal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan Municipal de Desarrollo (H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2014). Así como del titular de la tesorería municipal, quien realiza las proyecciones y estimaciones presupuestales responsable de la hacienda municipal.

De esta forma el anteproyecto de presupuesto de egresos es el documento que contiene el listado o catálogo de posibles programas presupuestarios elaborados con la directriz de la Secretaría de Planeación y Evaluación en coordinación con las demás Unidades Responsable de la administración pública. Para la elaboración de este anteproyecto de presupuesto de egresos se aplica la Metodología del Marco Lógico (MML) en todas sus etapas y una vez que el COPLADEMUN ha dado el visto bueno a cada uno de estos proyectos, se convierten en los programas presupuestarios.

Por otra parte, la tesorería debe presentar el presupuesto de egresos a través de los cinco clasificadores del gasto, emitidos por el CONAC, y que nos van a indicar la forma en que se distribuye y eroga el presupuesto en cada ejercicio fiscal. Por ejemplo, la Clasificación Administrativa, “tiene como propósitos básicos identificar las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos”, de ahí que este clasificador nos ayuda a identificar quién gasta (SHCP, 2020a).

El Clasificador por Objeto del Gasto es el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio.

Por su parte, la Clasificación Funcional del Gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Este clasificador nos permite conocer si la finalidad del gasto se enfocó en el Gobierno, el Desarrollo Social o en el Desarrollo Económico como primeras grandes clasificaciones. Seguidamente tenemos la clasificación programática, que adquiere gran relevancia ya que este tiene como objetivo: “establecer la clasificación de los programas presupuestarios de los entes públicos, que permitirá organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas presupuestarios”(BID, 2018).

Por tanto, en conjunto las leyes de hacienda, ley de ingresos y el presupuesto de egresos, se conoce como paquete fiscal y de ahí que para su elaboración es de vital importancia que intervengan todas las áreas de la administración pública. No obstante quien autoriza el “presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal correspondiente con base en los ingresos disponibles, asimismo autoriza la ampliación, transferencia y supresión de partidas del Presupuesto de Egresos” (ASEQROO, 2018) es el cuerpo colegiado del ayuntamiento o el cabildo, que también deberá aprobar la respectiva ley de ingresos y esta última deberá ser enviada a los diputados locales para su respectiva aprobación, dado que tienen como atribución la fiscalización de los recursos a través de la Cuenta Pública.

De esta forma se relaciona el plan municipal con el paquete fiscal, puesto que, en la ley de ingresos se informa cuánto dinero se proyecta recaudar y en el presupuesto de egresos

se define el destino de este, y que debe estar enfocado a las acciones que el gobierno municipal en turno debe realizar para cumplir con lo planeado.

Por lo anterior, la administración en su conjunto debe contribuir a un mejor control de la ejecución del gasto público municipal, de forma que, al presentar el proyecto de egresos, por medio de la tesorería, se contribuya al balance sostenible en las finanzas públicas municipales. Para ello, el Cabildo en su conjunto es el encargado de vigilar la recaudación de los ingresos fiscales que determine la Ley de Ingresos aprobada, así como vigilar la recepción de las participaciones en los impuestos y derechos tanto federales como estatales, que le señalen las leyes respectivas.

#### ***2.1.4 Convenios***

Por otro lado, como parte de la colaboración intergubernamental, como ya hemos explicado con anterioridad, la federación o el propio estado pueden delegar responsabilidades adicionales al municipio que se formalizan a través de los diversos convenios. Estos tienen el propósito de contrarrestar una problemática social y que, por la cercanía o conveniencia de los actores involucrados, resulta de mayor provecho para los habitantes que estos se lleven a cabo a través del municipio. Habría que agregar también los convenios que el municipio pueda realizar con los organismos internacionales como parte de la cooperación internacional en sus diversas manifestaciones para lo cual, desde luego, recibe recursos.

Con este apartado se concluye el marco normativo de la planeación, y ahora como segundo punto del Sistema Estatal de Planeación Democrática, analizaremos la distribución del andamiaje administrativo y jurídico del municipio.

### **2.2 Estructura Institucional.**

En el apartado anterior se vio a grandes rasgos la forma como interactúa el Ayuntamiento en tanto máximo órgano dentro del gobierno municipal, con los titulares de dependencias como la Secretaría de Planeación y Evaluación, y la Tesorería, para la elaboración del plan en el caso de la primera y la elaboración del presupuesto en el caso de la segunda. Ahora bien, es necesario también conocer qué papel juega el resto de los organismos que integran el cuerpo administrativo municipal, dado que como se dijo en los párrafos anteriores, la revisión de la cuenta pública se da con base en la estructura de la administración pública municipal.

Por ello, es de suma importancia conocer la estructura institucional de este sistema, donde se encuentran por supuesto, distintas autoridades como son: el Poder Ejecutivo estatal, los Ayuntamientos y los Órganos Autónomos, los cuales se rigen por sus respectivos órganos de planeación: COPLADE, COPLADEMUN, y el Consejo Insular como órgano de planeación de municipios isleños del estado.

Sin embargo, dado que nuestro objeto de estudio es el Plan Municipal de Solidaridad, nos enfocaremos en el aspecto municipal. En este sentido, el ayuntamiento como máxima autoridad dentro del municipio es el encargado de velar por el cumplimiento de las atribuciones y facultades de este orden de gobierno, así como las distintas competencias que se le otorgan a través de los diversos ordenamientos legales que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, (Cámara de Diputados, 2021).

En síntesis, la figura del Ayuntamiento compuesta por regidores/as, síndico/a y el/la presidente municipal se erige en un cuerpo colegiado para reglamentar las acciones en torno al gobierno y sus habitantes, principalmente a través del Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y lineamientos administrativos a través de los cuales se configuran las competencias específicas del municipio.

El Instituto Nacional para el Federalismo lo define como: La atribución que tienen los municipios de regular con autonomía aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman más congruentes con las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio (INAFED, 2020c).

Por tal motivo, el proceso de planeación municipal es dirigido a través de su órgano superior de planeación, COPLADEMUN, que tiene como “premise fundamental, coadyuvar en el ámbito de su competencia, con el Ayuntamiento para alcanzar los fines del Municipio, señalados en el Plan Municipal y los Programas que de este deriven”(H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2014). Este órgano se integra por los miembros del ayuntamiento, dependencias y entidades de la Administración Municipal, sociedad civil, académicos y un representante del gobierno del estado. Empecemos por decir que:

El COPLADEMUN es el Órgano rector del proceso de planeación en el Municipio de Solidaridad, en el marco del Sistema Estatal; encargado de la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal; así como de instrumentar y

evaluar el Plan Municipal de Desarrollo, compatibilizando las acciones y esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal y la ciudadanía organizada (H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2014).

Por lo anterior, la asamblea plenaria de este órgano realiza “el mayor foro, análisis, discusión y aprobación de las acciones, convenios y acuerdos para su presentación ante el Ayuntamiento” (H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2014). Este es presidido por el titular del ejecutivo y coordinado por el secretario de Planeación y Evaluación, quien cobra relevancia dentro de la planeación municipal pues es el encargado de coordinar los trabajos de formulación, elaboración, instrumentación y evaluación del plan municipal, para después someterlo a aprobación de la asamblea plenaria del COPLADEMUN. El coordinador general del órgano de planeación municipal tiene las siguientes atribuciones:

Promover la participación y coordinación de los trabajos para la formulación, instrumentación, actualización, seguimiento, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo y los programas que de él emanen [...] promover la celebración de acuerdos de coordinación y colaboración, en la realización de programas y obras con el propósito de impulsar el desarrollo integral del Municipio (H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2014).

Es dentro de este órgano colegiado donde se planean y aprueban las acciones que habrán de realizarse dentro del periodo de gobierno constitucional del municipio de Solidaridad. Por ello, se elabora el Plan Municipal de Desarrollo y el COPLADEMUN, por conducto de su secretario general, el Secretario de Planeación y Evaluación, deberá "turnar al COPLADE para validar su compatibilidad con el Plan Estatal. Una vez validada la compatibilidad de referencia, este último lo regresará al COPLADEMUN” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015). Y una vez aprobado por este órgano, se realiza el procedimiento de publicación del plan, toda vez que se han cubierto todos los requisitos de ley.

Los titulares de la administración pública municipal en su conjunto son de vital importancia para la realización del Plan Municipal de Desarrollo, ya que es a través del trabajo de cada subcomité sectorial que se elaboran los programas: Sectorial, Institucional, Regional y/o Especial. De manera que cada categoría busca atender la problemática planteada en cada sector, para lo cual es necesario conocer el organigrama del municipio.

### ***2.2.1 Autoridades dentro de la Administración Pública Municipal.***

Como se explicó con anterioridad, el ayuntamiento es la máxima autoridad dentro del municipio. Por ello, una de las atribuciones principales y que es central en este estudio, es la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo y los presupuestos de egresos. Es decir, los regidores son el contrapeso de los titulares de la administración pública municipal, la cual es encabezada por el presidente municipal y funcionarios públicos.

Resulta oportuno que este órgano colegiado conozca el comportamiento de la administración pública municipal, Así, por ejemplo, el Síndico Municipal, como parte de sus facultades y obligaciones, debe vigilar el correcto funcionamiento de la hacienda pública y patrimonio, además de ser el representante legal del municipio. De manera semejante a las regidurías del Ayuntamiento les corresponde vigilar el desempeño de la función pública a través de las diversas comisiones edilicias de los ramos administrativos que estos presidan. Así como proponer al seno del Ayuntamiento, las medidas que estimen procedentes para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

Es necesario destacar que administrativa y jurídicamente se reconocen tres figuras administrativas: centralizadas, desconcentradas y descentralizadas; cada una de éstas también son consideradas autoridades; para comprender mejor esto, en el primer grupo, los entes centralizados, encontraremos a las secretarías o dependencias municipales, por ejemplo, la Secretaría General, Secretaría de Justicia y Participación Ciudadana o la Oficialía Mayor, entre otras.

Aunque están a cargo de un funcionario que las administra, son también conocidas como dependencias porque están sujetas a la directriz de la/el presidenta/a municipal; dentro de estas, como segundo bloque, encontramos los desconcentrados, que son parte de los primeros. Es decir, la administración centralizada, para un mejor funcionamiento “descongestiona” la provisión de bienes y servicios. En el ejemplo de organismo desconcentrado en Solidaridad, tenemos la Delegación de Puerto Aventuras, a cargo del delegado municipal, servidor público que es electo mediante sufragio, por lo que políticamente responde al cabildo, pero administrativamente responde al presidente municipal, de ahí que, para poder proveer de servicios a los habitantes de la delegación, gestiona entre las distintas secretarías.

En el tercer grupo están los organismos descentralizados, que son los diversos institutos conocidos también como paramunicipales, y/o entidades como, por ejemplo, el Instituto Municipal del Deporte, el Sistema DIF Municipal, o el Instituto de las Mujeres. Dentro de esta categoría también son parte los fideicomisos y las empresas municipales de participación mayoritaria que pudieran constituirse. La principal característica de estos es que se rigen bajo su propio reglamento pues cuentan con autonomía técnica y de gestión, aunque responden al presidente municipal. La normatividad que los faculta les otorga un poder más amplio en comparación con las secretarías.

Otra diferencia importante es que pueden generar ingresos propios a través de la prestación de servicios, como, por ejemplo, las cuotas de recuperación del DIF municipal y el cobro por servicios de los distintos talleres en el Instituto de Cultura y las Artes, o el cobro de cuotas de recuperación en los distintos talleres que imparte el Instituto del Deporte. Además de lo anterior, la población y área de enfoque que atienden se encuentra perfectamente definida, por lo que se encargan de tareas más específicas.

Todas estas características son de vital importancia dentro de la planeación municipal, así como a la hora de rendir cuentas, puesto que los titulares de los institutos municipales tienen casi la misma responsabilidad del presidente municipal, ello a diferencia de los titulares de las secretarías (dependencias). Es posible que la causa sea porque estos institutos pudieran interpretarse como autónomos desde el momento de su creación, por ejemplo, el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo (IEQROO) o el Instituto Nacional de Transparencia;

Como ya hemos mencionado, el plan integra programas que son elaborados acorde a la estructura administrativa, por ejemplo: “los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate (Cámara de Diputados, 2018). En tanto que los institucionales responden a los institutos o entidades. Para mayor claridad en este asunto, veamos el organigrama del municipio de Solidaridad (Figura 11) Donde podemos constatar que la organización de este cuenta con las instancias elementales para llevar a cabo lo propuesto en cada plan de gobierno.

**Figura 10. Estructura orgánica del municipio de Solidaridad.**



Fuente: elaboración con base en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública (Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 2019).

Antes de examinar quien es el encargado de elaborar cada programa, es necesario precisar que el periodo de gobierno a nivel municipal es de tres años por lo que la planeación se ve reducida al corto plazo, prácticamente a dos años y medio. Puesto que como la ley refiere “el tiempo para la elaboración, validación, aprobación y publicación del PMD no podrá exceder de cinco meses contados a partir de la instalación del Ayuntamiento (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015)”.

Por tanto, una vez validado y publicado, las dependencias y entidades tienen tres meses más para la publicación de sus programas municipales de acuerdo con lo que manifiesta la ley estatal de planeación. Hecha esta aclaración, es necesario que nos ubiquemos en la estructura de la planeación municipal, que también forma parte de la arquitectura institucional dentro del sistema estatal de planeación democrática; para comprender mejor esto, veamos la siguiente imagen.

**Figura 11. Esquemas de la planeación municipal.**



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP, 2018.

En el segundo nivel están los programas emanados del plan y que corresponden a la planeación que deberá realizar cada dependencia o entidad municipal a largo plazo, es decir, la acción que tendrá que realizar de manera particular para contribuir al logro del objetivo superior, que se traduce en cumplir con lo planeado en su área administrativa específica, para que de forma conjunta con otras áreas permitan al gobierno municipal cumplir con lo establecido a nivel estatal y federal.

El tercer y último esquema de planeación son los programas presupuestarios, que es la asignación presupuestal para cada ejercicio fiscal y que se relaciona con la elaboración de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos, que se elaboran dentro del denominado ciclo presupuestario que ocurre de forma anual; no obstante, algunos programas presupuestarios pueden ser anuales o bianuales, dependiendo del resultado de cada uno de estos, en lo cual ahondaremos con más a detalle en el apartado 2.2.2.5

### ***2.2.2.1 Programa Sectorial.***

Los programas sectoriales son representados en cada una de las secretarías municipales o dependencias, lo cual responde al nombre legal que reciben acorde a su estructura administrativa que le da origen. Al momento de su creación cada una de estas secretarías representa una misión y visión específica dentro del municipio, con lo cual la norma le

confiere ciertas facultades y atribuciones, mismas que habrán de articularse a través de estos programas.

El programa sectorial debe contener los objetivos estratégicos, las estrategias, las líneas de acción que habrán de realizar cada secretaría para cumplir con el deber ser de cada dependencia, en otras palabras, dentro del programa del sector se establece la contribución que tiene cada secretaría al cumplimiento del plan municipal, derivado del cumplimiento de sus facultades y atribuciones. Lo anterior destaca la importancia de aplicar y realizar los programas de acuerdo con la estructura y definición que por sí solos enuncian.

#### ***2.2.2.2 Programa Institucional***

Seguidamente tenemos los programas institucionales, los cuales son elaborados por los institutos o entidades descentralizadas, con el aval de la dependencia coordinadora de sector; en el caso del municipio de Solidaridad se encuentra la Secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana, la cual tiene por encargo: “la elaboración instrumentación y evaluación de las estrategias que promuevan la superación de la pobreza rural y urbana, la participación social y el impulso al desarrollo social integral”(H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2020).

Lo anterior enmarca el desarrollo social en su conjunto, por lo que los organismos descentralizados deberán coordinarse con esta dependencia a fin de elaborar sus respectivos planes institucionales, todo ello sin perder la autonomía técnica y de gestión que la ley les confiere. Es importante recordar que cada uno de estos atiende una población específica y el conglomerado de todos contribuyen a: “impulsar la justicia social para subsanar las desigualdades sociales, la exclusión de individuos y grupos promoviendo acciones destinadas a aumentar la dignidad humana y el empleo, la igualdad del bienestar y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población” (H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2020).

#### ***2.2.2.3 Programa Regional.***

Por su parte, el Programa Regional se destaca por su importancia para el desarrollo de regiones o localidades que dentro del municipio no se han considerado debido a que, usualmente la maquinaria burocrática se concentra en las cabeceras municipales o donde hay más habitantes; su función es promover el desarrollo integral de un municipio. Sin embargo, es importante destacar que esta categoría de programa nunca se ha llevado a cabo en toda la historia del Estado de Quintana Roo, no existe registro en ningún plan municipal o incluso el

plan del propio gobierno del estado, aunque se encuentren contemplados en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo como:

Instrumentos normativos que harán referencia a las regiones que se consideren prioritarias, en función de los objetivos que para el desarrollo integral del Estado fije el Plan Estatal, cuya extensión territorial rebase, en el caso de los estatales el ámbito jurisdiccional de un Municipio y, en el caso de los municipales, el ámbito jurisdiccional de una Alcaldía Municipal (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Por ello, los programas regionales dentro de la circunscripción del municipio están encaminados a potencializar una región, en este sentido el gobierno local deberá trabajar de manera coordinada con los otros dos niveles de gobierno, de ahí que, aunque bien pueden atenderse con presupuesto local, desde el punto de vista de la planeación estratégica, se conectan más a los recursos que envía la federación al municipio, por medio de transferencias, asignaciones o convenios de coordinación.

Estos programas están pensados para disminuir la centralización administrativa, ya que en muchos casos las “cabeceras municipales concentran los recursos humanos, económicos y de infraestructura a disposición de los ayuntamientos, además que, el diseño de políticas públicas, y reglamentos se realizan pensando en la cabecera municipal, generalmente urbana, y muy distante de las características y necesidades rurales” (Flamand, 2007).

Dicho lo anterior, es importante considerar que la Ley general de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial también determina que el municipio deberá: “formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento”(Cámara de Diputados, 2016b).

#### ***2.2.2.4 Programa Especial.***

En lo que respecta a los programas especiales, se han instrumentado de forma errónea dado que se deben realizar únicamente para cuestiones no previstas dentro de la planeación, es decir, responden a aspectos no considerados dentro de la planeación; por ejemplo, estos programas pueden ser relativos al sargazo durante el primer año de su aparición, la atención

de un huracán, o bien, la pandemia por el COVI-19 durante los primeros meses de su surgimiento. Dado que una vez que se tiene conocimiento sobre la posible repetición de estos fenómenos, debieran pasar a ser parte de la programación anual y considerarse en cada ejercicio fiscal. Lo anterior como parte del “deber ser” de cada ente municipal.

#### ***2.2.2.5. Programas Presupuestarios.***

Este nivel de planeación corresponde a la relación y cantidad de programas presupuestarios que se aprueban dentro del presupuesto de egresos que tienen por finalidad dar cumplimiento a los programas emanados del plan a través de la medición de entregables: cada programa presupuestario está compuesto por una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y la Ficha Técnica de Indicadores de Desempeño (FID), documentos esenciales para medir el avance de cumplimiento del presupuesto asignado a las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

Por su parte, las fichas técnicas son esenciales en la vigilancia o control de cada MIR ya que estas cuentan a detalle la razón de ser de cada programa presupuestario y contienen además los elementos para detectar desviaciones y/o omisiones de carácter estructural. Estos documentos son necesarios para lograr la consolidación de la última fase del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Todo ello se realiza con base en la Metodología de Marco Lógico y que ya hemos visto en párrafos anteriores.

En conclusión, todos estos niveles de planeación son esenciales, pues son los parámetros que se tienen a la hora de evaluar las acciones de gobierno, que como mencionamos anteriormente, la última fase del SNPD es la evaluación, parte integral de nuestro objeto de estudio, sin embargo, esta no puede ser entendida y abordada sin considerar todas las fases anteriores dentro del proceso de planeación.

### **2.3 Proceso de Planeación.**

En este apartado haremos un breve recorrido por los elementos que conforman el proceso de planeación, ello siguiendo con lo que marca la Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo. Es preciso aclarar que estos ya se han abordado en el capítulo uno, además de que se han ido desarrollando en los puntos anteriores conforme a lo que manifiesta el Sistema Estatal de Planeación Democrática. Este apartado se equipará a la fase del ciclo presupuestario

dentro de la administración pública federal y la que desde luego se entrelaza con la elaboración del plan y los programas que emanan de este.

Para dar mayor claridad a lo que establece este sistema estatal y debido a que el procedimiento para la elaboración de los planes estatal y municipal es el mismo, nos enfocaremos a nivel municipal, que es el objeto de nuestro estudio. La diferencia entre estos radica en que, para el gobierno estatal el plan tiene un periodo de seis años, mientras que para el gobierno municipal es de tres años. Además, hay que considerar las actualizaciones que estos planes deberán sufrir, cada vez que haya cambio en el nivel superior. Ello no significa que cada gobierno comience a planear desde cero, sino que parte o debiera partir desde la plataforma político electoral que inscribió ante el órgano electoral, mejor conocidas como propuestas de campaña, las cuales se deben apegar a las facultades que le confiere el artículo 115 constitucional para el caso municipal.

### ***2.3.1 Formulación.***

El Ayuntamiento, así como los funcionarios públicos o la administración en su conjunto cuentan con cuatro meses para elaborar el plan municipal, contados a partir del día 01 de octubre del año en que toma protesta cada nuevo ayuntamiento y culmina el 28 de febrero del año siguiente con la publicación del plan. Por lo anterior, el presidente/a, como titular del ejecutivo municipal, es responsable de ejecutar las acciones necesarias para la elaboración del plan. Por ello a través de las diversas secretarías e institutos y con base en las competencias, se procede a elaborar el anteproyecto de plan municipal, el cual deberá enriquecerse con las propuestas de los sectores sociales y académicos a través de los subcomités sectoriales que forman parte del COPLADEMUN.

Los subcomités sectoriales son esenciales en la planeación de la administración local puesto que son los que integran las políticas públicas en materia ambiental, cultural, económica, social, educativa y deportiva del municipio, así como de servicios públicos con el fin de promover el desarrollo local. Toda vez que son “encargados de analizar la problemática que se observa en cada uno de los sectores de la administración pública, analizar las propuestas de inversión en su ámbito de competencia, plantear alternativas de solución para la problemática de los casos en discusión y elaborar sus respectivos programas de trabajo anuales”(H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2014). A través de estos se recogen y aglutinan todas las propuestas del sector social a través de diversos medios como: Foros de Consulta

Ciudadana; Consejos Consultivos; Diálogos Ciudadanos; Consejos Consultivos Municipales de Participación Social; Encuestas y sondeos de opinión; Buzones de opinión ciudadana, y Estudios e investigaciones académicas y sociales (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

**Figura 12. Relación de Subcomités Sectoriales**



Fuente: Reglamento Interior del COPLADEMUN

Por tanto, al iniciar los trabajos de formulación del plan, cada subcomité debe tomar como referente la plataforma político electoral, las facultades que le otorguen reglamentos y demás normatividad del gobierno municipal, así como centrar el diálogo con la ciudadanía para recoger, ahora como administración pública, las acciones a plasmar dentro del plan de gobierno y los respectivos programas emanados de éste, los cuales darán cause a cada acción a realizar por parte de la estructura institucional.

Dicho lo anterior, ya sea dentro de la elaboración y/o actualización, cobra relevancia las propuestas planteadas por los particulares, así como las de los organismos, instituciones y representantes del sector social y privado que puedan ser incluidas dentro del plan y sus respectivos programas con lo cual se proyecta la formulación o planeación de largo plazo. En otras palabras, lo que pretende hacer el gobierno municipal durante su gestión.

En este punto y con un plan y programas ya elaborado, se pasa a lo que se denomina fase de instrumentación o aprobación del paquete fiscal, parte de la planeación trienal, que cada dependencia o entidad municipal deberá realizar como parte de las atribuciones que le

son conferidas en el decreto de creación, es decir, sectorial para cada secretaría e institucional para cada instituto.

### ***2.3.2 Instrumentación.***

La fase de instrumentación está relacionada con la aprobación del paquete fiscal por parte del Ayuntamiento y del Poder Legislativo, sin embargo, esta fase al igual que todas las demás, son vinculatorias de la evaluación del plan. En vista que, por medio de la asignación presupuestal, se destina los recursos necesarios para cumplir con la planeación que se realizó de forma sectorial, institucional, regional y/o especial para cumplir con las metas y objetivos planteados en cada plan y lo cual se encuentra definido en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo como:

La Instrumentación, es el conjunto de actividades encaminadas a la formulación y ejecución de los programas anuales, en el plazo de un año, en los que los lineamientos, estrategias, líneas de acción y objetivos de corto, mediano y largo plazo establecidos en los Planes Estatal y Municipales y sus programas respectivos, se expresan en términos de objetivos específicos; precisando los mecanismos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, los indicadores estratégicos de evaluación, los recursos que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista; así como la determinación de responsables y tiempos de ejecución pero principalmente dos etapas el seguimiento, control y evaluación del plan municipal (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Todo lo anterior se puede explicar a través de lo siguiente: por ejemplo, cuando se refiere a “los recursos que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015) hace referencia a la ley de Ingresos. Por otra parte, cuando menciona que son “el conjunto de actividades encaminadas a la formulación y ejecución de los programas anuales”(Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015) se refiere a la relación de Programas Presupuestarios (Pp), o presupuesto de egresos. Cabe aclarar que en el argot administrativo estatal y municipal, aún continúan llamándose Programas Operativos Anuales (POA), contraviniendo así los lineamientos de la contabilidad gubernamental, establecidos por el CONAC. Esta etapa ha quedado explicada, cuando abordamos el marco normativo.

Por tanto, para poder realizar la asignación presupuestal se hace necesario conocer las áreas a las cuales se destinan los recursos, y es aquí donde se debe tomar como base los programas sectoriales elaborados por las secretarías (dependencias) así como los programas

institucionales elaborados por los institutos del municipio (entidades) ya que estas dos principales categorías responden a la planeación que se realiza acorde a la estructura administrativa del gobierno. Lo anterior, refiere a “los lineamientos, estrategias, líneas de acción y objetivos de corto, mediano y largo plazo establecidos en los Planes Estatal y Municipales”(Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

De igual manera, debe considerar los programas especiales y o programas regionales en caso de existir dentro del plan y que como se ha explicado, estas dos categorías se relacionan en primera con la planeación de una región y la segunda con la planeación especial, dentro de la cual intervienen una o varias secretarías y que además está sujeta a un periodo corto de tiempo.

Una vez definidas las operaciones a desarrollar, los responsables de la etapa de formulación del plan, el coordinador general del COPLADEMUN y los integrantes de los diversos subcomités sectoriales, analizan la forma en cómo se va a llevar a cabo para su cumplimiento, a partir de la etapa del control, seguimiento y evaluación de este, lo cual es factible mediante los programas presupuestarios que, como ya hemos dicho con anterioridad, deben ser estructurados mediante las herramientas de la Gestión para Resultados (GpR), la Matriz de Indicadores para Resultados MIR y el Presupuesto basado en Resultados (PbR) que tienen origen en la Metodología del Marco Lógico (MML).

Por tanto, la administración pública debió preparar la respectiva ley de ingresos para los ejercicios fiscales 2019-2020- 2021, mismas que fueron aprobadas en diciembre de cada año por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, así como lo correspondiente a los proyectos de presupuestos de egresos de los años 2019, 2020 y 2021, estos últimos se someten a la aprobación únicamente del Ayuntamiento, y que en su conjunto se denomina paquete fiscal. Para concluir podemos argumentar que la Ley de Planeación del estado de Quintana Roo enuncia el ciclo presupuestario de la planeación. Sin embargo, no precisa de manera puntual cada etapa como tal.

### ***2.3.3 Control y seguimiento, evaluación y actualización de los planes y programas.***

La etapa de control y seguimiento y actualización de los planes y programas tiene como finalidad, que los integrantes del COPLADEMUN cuiden que la alineación de las políticas municipales, estén en sintonía con las estatales y a su vez con las políticas federales, sobre

todo, en temas transversales como el desarrollo social, por ello, es de vital importancia que al interior de lo local se realicen las acciones necesarias en la búsqueda de la eficiencia de la administración pública municipal. Sobre todo, si consideramos las implicaciones al quehacer administrativo relacionados con el reajuste y rediseño de programas dentro de los planes municipales de desarrollo. Por tal motivo la fase de control y seguimiento tiene como finalidad:

vigilar que se logren los objetivos y prioridades de los Planes Estatal y Municipales y de los Programas que de ellos se deriven y que se cumplan con las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto; de lo contrario, lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias e incongruencias que se produzcan en cualquier etapa del proceso de planeación (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Todo lo anterior se realiza a través del denominado ciclo presupuestario, que no es otra cosa que la proyección, destino, seguimiento y evaluación del presupuesto y del cual ahondaremos más tarde. Dentro de la Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo, la etapa de control hace referencia a los informes de la situación económica y social y los informes de las auditorías gubernamentales. Ello es posible a través de los reportes trimestrales de ejecución de presupuesto y nivel de cumplimiento de metas y objetivos monitoreados a través de indicadores estratégicos y de gestión, que envían dependencias y entidades al responsable técnico de la vigilancia y cumplimiento del plan, la Dirección de Evaluación y Seguimiento, dependiente de la Secretaría de Planeación y Evaluación.

Así, por medio de Tesorería Municipal en coordinación con el personal de la Secretaría de Planeación y Evaluación, deberán dar seguimiento al presupuesto de egresos por medio del seguimiento y control, y evaluación. Lo anterior, así como la vigilancia de sus respectivas contrataciones para la adquisición de bienes o servicios, en general se refieren al seguimiento presupuestal, de forma oportuna, y por medio del cual se detectan las posibles desviaciones o alteraciones al presupuesto. Ello es posible gracias a que cada programa debe contar con indicadores que reflejan las acciones o servicios del gobierno que este deberá entregar como productos al usuario final: la ciudadanía.

Por ello la Secretaría de Planeación y Evaluación, que es quien monitorea, revisa, procesa y analiza el avance de cumplimiento de los indicadores de cada programa presupuestario y genera un reporte trimestral, solicita que la tesorería además del informe de

ejecución de su propio programa envié el informe financiero del estatus en que se encuentra cada programa presupuestario aprobado en el presupuesto de egresos.

Lo anterior, con la finalidad de dar parte al Órgano Interno de Control, o Contraloría Municipal, quien a su vez remitirá el denominado Informe de Avance de Gestión Financiera, el cual refiere a “los programas a cargo de los poderes del Estado y los entes públicos, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2018).

Este informe se integra de dos secciones importantes, el presupuestal o financiero, que es “el flujo contable de ingresos y egresos de cada trimestre en que se ejerza el Presupuesto de Egresos del año correspondiente” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2018). El segundo de desempeño o de “avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2018).

Por lo anterior, el reporte de la sección financiera o presupuestal corre a cargo del área de control presupuestal de la tesorería, con base en lo que establecen los clasificadores de ingresos y egresos previamente explicados y que están enfocados a dar mayor transparencia y rendición de cuenta sobre las finanzas públicas, ya que permite saber qué cantidad de recursos ha ingresado al municipio desglosado por rubro de ingresos, además que dicho informe contiene el análisis presupuestal de cada uno de los programas presupuestarios autorizados.

Habría que mencionar, que con la realización de este reporte, es posible conocer información sobre las partidas presupuestales que se han erogado para el cumplimiento de todos los programas aprobados en el presupuesto de egresos, por lo que el área de control presupuestal de la tesorería municipal deberá remitirlo al área encargada del monitoreo de los programas, la Dirección de Evaluación y Seguimiento; esta área a su vez completa el informe, con los datos que obtiene a partir del monitoreo y reportes que envían todas las dependencias y entidades sobre el informe de avance de cumplimiento de los programas presupuestarios que éstas llevan mediante la ejecución de sus facultades y atribuciones.

Todo lo anterior encuentra su fundamento en el documento que se encuentra en el Capítulo VII de los Estados e Informes Contables, Presupuestarios, Programáticos y de los

Indicadores de Postura Fiscal, del Manual de Contabilidad Gubernamental y que tiene como objetivo:

Proporcionar información sobre la situación financiera, los resultados de la gestión, los flujos de efectivo y sobre el ejercicio de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como de la postura fiscal de los entes públicos. A su vez, debe ser útil para que los usuarios puedan disponer de la misma con confiabilidad y oportunidad para tomar decisiones respecto a la asignación de recursos, su administración y control. Asimismo, constituyen la base de la rendición de cuentas, la transparencia fiscal y la fiscalización de las cuentas públicas (CONAC, 2018).

De esta forma el CONAC ha determinado que el Informe de Avance de Gestión Financiera da una mayor claridad y estructura al reporte trimestral. Este reporte es también la antesala para la revisión y fiscalización de cada Cuenta Pública en los entes que conforman los niveles de gobierno del estado, por lo que cada elemento por muy mínimo que sea debe cumplir con lo establecido en la ley para una mayor claridad en el despliegue de la información.

Por otra parte, dentro de este apartado también se considera la evaluación, sin embargo, este es un concepto muy amplio, pues posee varias características, en primer lugar, es necesario puntualizar que la evaluación, está acorde con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Federal, normatividad a la que nos remite el CONAC. Se da mediante dos vías: interna y la externa. La primera o evaluación interna, se relaciona con el ciclo presupuestario, es decir, a partir de los recursos físicos o financieros con los que se cuenta y está relacionado con la pregunta ¿cuánto se ha logrado avanzar en los objetivos que tengo?

La segunda o la evaluación externa, se da a través de un ente externo y está enfocada a saber si el diseño de programas gubernamentales realmente estuvo orientado a satisfacer la necesidad de un bien público; en ambos casos tanto en la interna como la externa, se pueden clasificar como evaluación de diseño, evaluación de impacto; evaluación de consistencia y resultados. Para efectos de este estudio, usaremos la siguiente definición:

La evaluación es una valoración sistemática y objetiva de un programa, proyecto o política finalizada o en curso, que incluye el análisis del diseño, la implementación y los resultados obtenidos. Su objetivo es determinar la relevancia y el cumplimiento de los objetivos planteados, la eficiencia de la implementación, su efectividad, impacto y sostenibilidad (CONEVAL, 2015).

Sin embargo, acorde con la ley estatal, se considera evaluación al Informe Anual del Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno Municipal o informe de Gobierno; Informe de ejecución del Plan de Desarrollo, que se encuentra como anexo estadístico del Informe de Gobierno; Informes al Congreso del Estado; Informe anual del Estado de las cuentas públicas municipales; Informes de los mecanismos de participación social para la planeación democrática; Informes regionales, sectoriales, institucionales y especiales, además de los informes de Indicadores para la planeación.

La fase de evaluación, [...], tiene como finalidad obtener conclusiones cualitativas y cuantitativas sobre el cumplimiento de los objetivos de los Planes Estatal y Municipales y de los Programas que de ellos se deriven, mediante el cotejo de previsiones y resultados, alcances e impacto, de los programas, políticas y estrategias (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Lo anterior responde a la planeación anual o plurianual de los recursos físicos y financieros para llevar a cabo las acciones contenidas en cada programa del plan, mismo que responde a las estrategias trazadas en este; de igual manera son los mecanismos para la evaluación de los resultados del plan, ya que cada programa presupuestario está compuesto de una serie de indicadores que permite dar seguimiento puntual y ver el grado de cumplimiento de una acción en particular, a la cual le es asignado recurso y de esta forma ver el desempeño del recurso versus las acciones realizadas que permitirán definir de mejor manera los programas presupuestarios.

Por lo anterior, podemos especular que estas etapas hacen referencia al ciclo presupuestario del nivel federal, círculo que inicia con la revisión de las acciones de gobierno planeadas, y que en el transcurso se aprueba el paquete fiscal municipal, que dará cumplimiento a las acciones de gobierno que emanan del plan y que cada año se le deberá asignar dinero, clasificados en programas presupuestarios a los cuales se les da seguimiento y se deben evaluar conforme a los bienes y servicios entregados, que culmina con la rendición de cuentas.

Cabe destacar que estos son la base sobre las que se deberá rendir cuentas cada trimestre a la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo (ASEQROO) como parte de la fiscalización sobre el avance de cumplimiento que realiza el poder legislativo. Dichos informes serán la base de integración del informe final de la glosa -documento denominado

Cuenta Pública, que contiene de forma integral a todos los entes públicos que conforman el gobierno, ello como parte de la rendición de cuentas a que están sometidos los servidores públicos en su conjunto.

En otras palabras: “analizar el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos, mediante las actividades desarrolladas por las dependencias y/o unidades administrativas responsables que integran la entidad pública del periodo que se informa”(ASEQROO, 2021). De esta manera los entes públicos deben entregar la información sobre el manejo de recursos para la Cuenta Pública. La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, establece que:

Artículo 13.- Los Presidentes Municipales, al informar a su Ayuntamiento respectivo sobre el estado general que guarda la Administración Pública Municipal, harán referencia a las decisiones adoptadas para la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización del plan municipal correspondiente y de los programas que de éste se deriven; así como del avance en el cumplimiento de dicho Plan y programas. El contenido de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Municipal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que alude el párrafo que antecede, para permitir al Congreso el análisis de las cuentas con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Municipal, referentes a las materias objeto de dichos documentos (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Por ello, el ayuntamiento, por medio de la Secretaría de Planeación y Evaluación, así como la Tesorería Municipal, presentan el Informe de la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal, ante el órgano de fiscalización superior: la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo (ASEQROO), debido a que este ente público es el órgano técnico dependiente del Poder Legislativo, responsable de la Fiscalización de los recursos que ejerce el estado y sus municipios. Recordemos que la Legislatura del Estado, es quien revisa y audita la cuenta pública del municipio, quien toma como referencia la estructura administrativa del municipio, para que esta dé cuenta de las acciones de gobierno que se llevan a cabo en cada parte de su organización y que sirven para dar cuenta del resultado logrado en su planeación municipal.

A través de este documento, el ente fiscalizador superior puede conocer y: “evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas” (ASEQROO, 2021). Estas acciones contribuyen a realizar de mejor manera la planeación

anual, en lo que refiere a la ley de ingresos y al presupuesto de egresos, es decir, la entidad encargada de recaudar deberá planear como mejorar su recaudación, ya sea a través de los diversos fondos para los que puede aplicar, así como la verificación de ingresos propios.

Por otra parte, se prevé que el plan sea únicamente para dos años conforme al tiempo que toma elaborar el mismo. Además, que, en ese breve periodo, el plan municipal puede sufrir adecuaciones, dado que está expuesto a los reajustes que sufran en su defecto el plan estatal o federal con motivo de cambios de gobierno; así como alguna modificación a sus planes respectivos, y que por ley la municipalidad deberá ajustarse a los cambios realizados por estos niveles de gobierno.

Por lo anterior, la fase de actualización provoca inconsistencias en la planeación local, principalmente en su instrumentación, es decir, la planeación de cada ejercicio fiscal. Como ya hemos dicho, anualmente se organiza la distribución del presupuesto en función de lo planeado en el trienio derivado del plan municipal y sus respectivos programas, no obstante, si al momento de aprobarse el presupuesto de egresos, el plan se encuentra en proceso de actualización, la aprobación de ese presupuesto no encuentra eco en el documento rector de la planeación municipal, ya que, al encontrarse en reajustes, se parte únicamente de una proyección de lo que este sería y no como un estatuto a seguir.

De igual manera, hay que considerar que la actualización puede tomar al menos medio ejercicio fiscal, ello ocasiona que los presupuestos de egresos y el plan no logren conjugarse durante este corto periodo, lo que ocasiona que las actualizaciones desfacen las acciones de gobierno entre lo planeado y lo ejecutado. Para ilustrar mejor la etapa de actualización, el actual Plan Estatal 2016-2022 se elaboró de acuerdo con los objetivos del Plan Nacional 2013-2018 del sexenio de Enrique Peña Nieto, sin embargo, dado que el periodo de gobierno estatal termina hasta el año 2022, este debió actualizarse a fin de alinearse al actual Plan Nacional 2019-2024 del sexenio de Andrés Manuel López Obrador. Algo similar y en cascada, sucede con los respectivos planes municipales, puesto que, deberán considerar los propósitos y objetivos de la Planeación Nacional del Desarrollo vigente.

Lo anterior no significa que el municipio deba transgredir su autonomía, ya que se trata únicamente de alinear sus facultades y atribuciones con los otros niveles de gobierno, lo que se encuentra previsto en la fase de actualización establecida en la ley, acorde al Sistema Nacional de Planeación Democrática, y es deber de la administración pública municipal

cumplir con esta disposición, aunque ello implique un reajuste en las acciones administrativas de todo el gobierno municipal.

#### **2.4. Infraestructura de Apoyo**

En esta etapa, el sistema estatal de planeación democrática prevé la participación social a través de los sectores preponderantes: organismos, instituciones y representantes del sector social tales como los Consejos Estatales Ciudadanos de carácter consultivo; las organizaciones mayoritarias de los trabajadores y de los campesinos, así como de las sociedades cooperativas debidamente registradas ante las autoridades correspondientes y que actúan en la entidad; los grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas; los organismos no gubernamentales que tengan actividad prioritariamente de desarrollo comunitario; y los principales líderes de opinión que generen conciencia social a través de los distintos medios de comunicación.

Los organismos, instituciones y representantes del sector privado: las instituciones de educación superior y de investigación en la entidad; Las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen en el Estado; y las instituciones privadas que generen información estratégica para la entidad. [...] los demás organismos, instituciones y representantes de la misma naturaleza que los anteriores, así como los particulares a iniciativa propia (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Aunque la arquitectura institucional contempla la creación de diversos comités y consejos consultivos municipales a efecto de integrar la voz ciudadana en la toma de decisiones y establecer la interdependencia e inter-institucionalidad, estos en su mayoría no funcionan con base en la normativa, o los ocupan cercanos al gobernante en turno, lo cual nubla la objetividad de los que participan, ejemplo de ello es el Comité de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y los subcomités sectoriales que lo integran.

### **Capítulo 3 Plan Municipal de Desarrollo Solidaridad 2018-2021 y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como caso de estudio.**

En este capítulo abordaremos las características del municipio de Solidaridad Quintana Roo, con especial énfasis en la estructuración del Plan Municipal de Desarrollo del periodo de gobierno 2018-2021. De igual manera, como parte central de nuestro objeto de estudio, veremos el Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal, y su implementación dentro de este municipio.

Empecemos por decir que Solidaridad es uno de los municipios con los mayores índices de crecimiento demográfico en América Latina, ya que de acuerdo con datos de la encuesta intercensal, en 2015 contaba con una población total de 209,634 habitantes (Gobierno de Solidaridad, 2020). Sin embargo, el último Censo de Población y Vivienda del 2020 arrojó que actualmente tiene 304,942 habitantes de los cuales 155,562 son hombres y 149,380 son mujeres; con lo que demuestra el crecimiento acelerado de la región en tan solo 5 años.

En cuanto a la característica poblacional, se compone principalmente de migrantes nacionales e internacionales en sus dos importantes centros urbanos, la cabecera municipal Playa del Carmen y la Delegación de Puerto Aventuras, las cuales concentran la mayor parte de sus habitantes y el resto se encuentra distribuidos por 124 localidades consideradas rurales (Gobierno de Solidaridad, 2020). Este municipio se constituyó en el año 1993 y ocupa el 4.30% de la superficie del estado. Se destaca también que tiene como principal actividad económica el turismo.

Lo anterior representa grandes retos para cualquier autoridad municipal, dado que quien pretenda sostener la gobernabilidad de este municipio debe considerar lo anterior como factor preponderante, puesto que, a mayor población, aunque esta se considere “flotante<sup>39</sup>” se deben asegurar servicios públicos de calidad para todos los que por el municipio transitan o viven de manera temporal o permanente. Una vez aclarado lo anterior, prosigamos y

---

<sup>39</sup> La población flotante es una consecuencia de la movilidad de la población, la movilidad de la población es un continuo que va desde la migración permanente (que es una transición espacial definitiva), pasando por la migración temporal (que puede durar desde meses hasta años), hasta la movilidad diaria o cotidiana (que puede durar sólo algunas horas) (Garroncho, 2011).

veamos a continuación el esquema de la planeación aplicable al ámbito municipal y la forma en como este se desagrega y al mismo tiempo se relaciona con los otros niveles de gobierno para cumplir con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

### 3.1 Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del Municipio de Solidaridad

El actual Plan Municipal de Desarrollo del Gobierno de Solidaridad Administración 2018-2021 cuenta con los siguientes cuatro ejes de gobierno: 1) Solidaridad Humano e Incluyente; 2) Desarrollo Económico Ordenado y Sostenible; 3) Bienestar con Esperanza; y 4) Gobierno Seguro y Combate a la Corrupción. Cada eje general de gobierno a su vez se integró por tres programas sectoriales, como se puede apreciar en la siguiente imagen.

**Figura 13. Ejes de gobierno y programas sectoriales del PMD-2018-2021**



Fuente: Elaboración con datos de el Plan Municipal 2018-2021.

El primer eje de Gobierno Solidaridad Humano e Incluyente se alineó con los objetivos de la Agenda 2030, que son: 4. Educación de calidad; 5. Igualdad de género; y 10. Reducción de las desigualdades, del desarrollo sostenible. Para la atención de este eje y los objetivos planteados por la agenda 2030, la administración presentó el programa sectorial 1.1 Formación Humana Integral, el cual tuvo por objetivo estratégico “facilitar que la educación y la cultura, [...], sean inclusivos, plurales, equitativos y de calidad, [...] sin distinción alguna, cuenten con las oportunidades necesarias para su desarrollo personal y social” (Gobierno de Solidaridad, 2020) para lo cual se establecieron cuatro estrategias y catorce líneas de acción.

Este objetivo estuvo a cargo de las secretarías de Justicia Social y Participación Ciudadana; Secretaría de Desarrollo Económico y Atracción de Inversiones; Secretaría de Turismo, así como de los Institutos de la Juventud del Municipio de Solidaridad; de la Cultura y las Artes y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Solidaridad, a las cuales se les estableció la meta de “Incrementar el número de las y los niños, jóvenes y adultos, que están alfabetizados, tienen acceso a la cultura, a conocimientos y a habilidades básicas que le permitan promover su desarrollo y concluir satisfactoriamente sus estudios” . Lo anterior medible a través de los siguientes dos indicadores: “cobertura de los servicios de apoyo educativo brindados por el municipio (Municipal)” y el “Incremento absoluto de apoyo municipal a las manifestaciones artísticas y culturales (Municipal) (Gobierno de Solidaridad, 2020)”.

En tanto que el programa sectorial 1.2 “Solidaridad Seguro para las Niñas y las Mujeres” tuvo como objetivo estratégico el “Impulsar la eliminación de las diferentes formas de discriminación y tipos de violencia generadas por motivo de género hacia las mujeres y las niñas [...] que puedan desarrollar de manera libre y plena su máximo potencial, en entornos seguros y bajo condiciones igualitarias en todos y cada uno de los ámbitos y etapas de sus vidas”(Gobierno de Solidaridad, 2020).

Del objetivo anterior se responsabilizó a la secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana, la Secretaría de Ordenamiento Territorial Municipal y de Sustentabilidad, y el Instituto de las Mujeres del Municipio y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Solidaridad. Dentro de este programa se estableció una estrategia y quince líneas de acción, enfocadas a la meta de “disminuir las formas de

discriminación y violencia contra las mujeres y niñas que habitan en el municipio” medibles a través de los siguiente cinco indicadores.

- Porcentaje de mujeres con trabajo remunerado en el municipio (INEGI).
- Porcentaje de mujeres que perciben más de dos salarios mínimos (INEGI).
- Tasa de variación anual de defunciones por feminicidios (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública).
- Tasa de variación anual de casos de violencia familiar registrados (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública).
- Tasa de variación anual de casos de trata de personas registrados (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (Gobierno de Solidaridad, 2020)

Por su parte, el programa 1.3 “Por un Solidaridad Diverso y Fuerte” con su objetivo estratégico de “contribuir a la consolidación de Solidaridad como un municipio tolerante, igualitario y diverso que promueva el goce de las libertades y derechos de todas las personas, que no promueva, por acción u omisión, el rezago social, la exclusión o la discriminación de sus habitantes” (Gobierno de Solidaridad, 2020). Estuvo a cargo de la Secretaría Jurídica y Consultiva; Secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana; Secretaría de Turismo; Secretaría de Ordenamiento Territorial Municipal y de Sustentabilidad, y el Instituto de las Mujeres del Municipio, y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Solidaridad.

Por medio de la estrategia “Dar visibilidad a los grupos minoritarios, excluidos y vulnerables de la sociedad y atender sus principales necesidades y demandas”(Gobierno de Solidaridad, 2020) se fijó como meta “reducir la desigualdad y la discriminación de la población vulnerable y en condiciones de rezago del municipio, mejorando sus condiciones de vida, su salud y promoviendo su inclusión social”(Gobierno de Solidaridad, 2020). Para ello se consideraron los siguientes indicadores:

- Porcentaje de la población municipal no pobre y no vulnerable (CONEVAL).
- Porcentaje de la población municipal en situación de pobreza (CONEVAL).
- Porcentaje de la población adulta mayor que hace uso de los servicios y actividades para ellos, brindados por el municipio (Municipal).
- Incremento absoluto de personas con discapacidad que reciben servicios y actividades para este sector poblacional, por parte del municipio (Municipal).
- Incremento absoluto de personas que pertenecen a la población LGBTTTI que obtienen servicios y actividades orientados a este sector poblacional por el municipio (Municipal)

Incremento absoluto de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad beneficiados con servicios ofertados a estos grupos por el municipio (Municipal) (Gobierno de Solidaridad, 2020).

Por su parte, el segundo eje general Desarrollo Económico Ordenado y Sostenible se alineó con los objetivos 6. Agua limpia y saneamiento; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 9. Industria, innovación e infraestructura; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsable; 13. Acción por el clima; 14. Vida submarina; 15. Vida de ecosistemas (Gobierno de Solidaridad, 2020). En este eje también se contó con tres programas sectoriales. El programa 2.1 “Trabajo Decente y Consumo Responsable” tuvo por objetivo estratégico “promover el desarrollo económico sostenible, inclusivo y el trabajo decente impulsando el autoempleo, los productos locales, la diversificación económica en armonía con la naturaleza y la identidad de las comunidades solidarenses” (Gobierno de Solidaridad, 2020).

Para lo anterior, se designó a la Secretaría de Desarrollo Económico y de Atracción de Inversiones y la Secretaría de Turismo. Se consideraron cuatro estrategias y veinte líneas de acción, que estuvieron encaminadas a atender cuatro metas medibles a través de los siguientes indicadores: Incremento porcentual anual de actividades económicas por sector económico e Incremento porcentual anual de unidades económicas; Porcentaje de personal ocupado remunerado por tipo de actividad con desglose por género; Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto; y Producción bruta total por persona ocupada en el municipio; todos estos datos a partir de la información que genera el INEGI

Por su parte, el Programa Sectorial 2.2 “Infraestructura Inclusiva y de Calidad” con su objetivo estratégico, de “Construir infraestructura resiliente y sostenible con servicios públicos de calidad que contribuya a un desarrollo municipal pleno con asentamientos humanos seguros e inclusivos que contribuyan a la igualdad y a la prevención de la violencia de género”. Estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Económico y de Atracción de Inversiones; Secretaría de Ordenamiento Territorial Municipal y de Sustentabilidad; Secretaría de Planeación y Evaluación; Secretaría de Servicios Públicos Municipales y la Secretaría General del Ayuntamiento. Estas debieron basar sus estrategias en “aplicar y ejecutar oportunamente la inversión pública con infraestructura de calidad” y “Mejorar la

movilidad de los solidarenses con vialidades óptimas”. Este programa contó con veintiún líneas de acción, dos metas y dos indicadores.

Simultáneamente el programa sectorial 2.3 “Solidaridad Resiliente” con su objetivo estratégico de “Proteger y promover el uso sostenible de los recursos naturales adoptando medidas para el combate al cambio climático y la resiliencia en armonía con el medio ambiente” fue atendido por la Secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana; Secretaría de Ordenamiento Territorial Municipal y de Sustentabilidad; Secretaría de Protección Civil, Prevención de Riesgos y Bomberos; Secretaría de Servicios Públicos Municipales; Secretaría General del Ayuntamiento; y la Tesorería Municipal, basadas en dos estrategias y veinticinco líneas de acción, dirigidas a una sola meta medible a través de dos indicadores.

Por su parte el eje 3 Bienestar con Esperanza, se encuentra en línea con los objetivos 3. Salud y bienestar; 6. Agua limpia y saneamiento; y 11. Ciudades y comunidades sostenibles, del desarrollo sostenible. Este eje fue atendido por los siguientes tres programas sectoriales: 3.1 “Jóvenes Transformando Solidaridad” con el objetivo estratégico de “contribuir a la recuperación de espacios públicos dignos y con equipamiento de calidad para la práctica deportiva, actividades culturales y disfrute del ocio, con libre acceso para todos y todas. Espacios que coadyuven a la igualdad y a la prevención de la violencia de género” (Gobierno de Solidaridad, 2020). Estuvo a cargo de la Secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana, y el Instituto de la Juventud del Municipio, así como el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Solidaridad, para el cumplimiento de una meta a través de una estrategia y cinco líneas de acción y un indicador.

Igualmente, el programa sectorial 3.2 “Salud, Bienestar y Vida Sana” a través del objetivo estratégico de “promover una vida sana y el bienestar de todas las personas, a todas las edades. Estuvo a cargo de la Secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana; Secretaría de Ordenamiento Territorial Municipal y de Sustentabilidad, Secretaría de Servicios Públicos Municipales, así como el Instituto de la Juventud del Municipio y el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de Solidaridad. Dichas dependencias se basaron en una estrategia, once líneas de acción, una meta y un indicador.

En tanto que el programa sectorial 3.3 “Deporte para el Bienestar” con el objetivo estratégico “Incentivar la práctica del deporte para un desarrollo humano integral en la

población solidarenses” estuvo a cargo de la Secretaría de Ordenamiento Territorial Municipal y de Sustentabilidad y el Instituto del Deporte del Municipio de Solidaridad, que al igual que el anterior, utilizó una estrategia, un indicador, una meta y catorce líneas de acción.

Por lo que refiere al Eje 4. Gobierno Seguro y Combate a la Corrupción, se alineó al Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. Paz, justicia e instituciones sólidas. Esta composición cobra gran importancia puesto que engloba todo el municipio como entidad gubernamental, el cual “pone especial énfasis en atender la demanda ciudadana del combate decidido a la corrupción, como fundamento de un gobierno emanado de la voluntad popular (Gobierno de Solidaridad, 2020).

Para la consecución de este cuarto eje se establecieron tres programas sectoriales, al igual que en los otros tres primeros. Por ejemplo, el programa sectorial 4.1 “Prevención en Materia de Seguridad Pública y Vial” tuvo por objetivo estratégico “Generar un entorno social e institucional que posibilite la seguridad personal y de la propiedad, mediante la acción preventiva eficaz, con instituciones sólidas, adecuadamente preparadas y equipadas” (Gobierno de Solidaridad, 2020) el cual se atendió mediante la Secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana; la Secretaría de Protección Civil, Prevención de Riesgos y Bomberos; la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal y la Secretaría General del Ayuntamiento, que a través de tres estrategias, nueve líneas de acción, debían cumplir con dos metas y tres indicadores

A su vez, el programa sectorial 4.2 “Gobierno Abierto y Sin Corrupción” fue atendido por la Contraloría Municipal; las Secretarías de Desarrollo Económico y de Atracción de Inversiones; de Planeación y Evaluación; de Turismo; además de la Secretaría General del Ayuntamiento, la Oficialía Mayor y la Tesorería Municipal. Se estableció el objetivo estratégico “Incorporar la innovación en la administración y las políticas públicas [...], apegada a la normatividad y a los principios de Gobierno Abierto, sensible a las necesidades de la población y responsable ante la ciudadanía”, el cual fue atendido mediante tres estrategias, treinta y tres líneas de acción, tres metas y tres indicadores.

Por último, el Programa Sectorial 4.3 “Innovación para un Gobierno Digital” estuvo a cargo de la Oficialía Mayor y la Tesorería Municipal, las cuales debían cumplir con una estrategia, once líneas de acción, cinco metas y cuatro indicadores para lograr el objetivo estratégico:

Incorporar la innovación tecnológica como base en la administración y las políticas públicas basada en información acopiada y procesada de manera cercana a la población. Impulsar el desarrollo, adquisición e implementación de software y el fortalecimiento de la conectividad a internet del Ayuntamiento. Así, se establecerá una administración pública apegada a los principios de un Gobierno Digital, de datos abiertos, sensible a las necesidades de la población, innovador y más competente en el siglo XXI (Gobierno de Solidaridad, 2020).

Una vez que hemos presentado los programas sectoriales del plan municipal 2018-2021, este plan presenta alineaciones con la agenda 2030 como parte de la reforma a la ley de planeación de 2018. Por otra parte, vemos que las dependencias y entidades responsables de la ejecución de estos programas se repiten y en otros casos, solo se mencionan por única vez.

Por otra parte, para que los programas antes descritos se puedan instrumentar es necesario asignar recursos materiales y financieros. Conforme a lo anterior, en los ejercicios fiscales de 2019, 2020 y 2021 dentro del presupuesto de egresos del Ayuntamiento de Solidaridad se debieron aprobar los programas presupuestarios necesarios para la consecución de cada programa sectorial. Lo anterior, mediante la aprobación del paquete fiscal dentro del ciclo presupuestario.

### **3.2 Ciclo Presupuestario Municipal.**

El ciclo presupuestario, ya lo hemos definido con anterioridad, sin embargo, dado que es un mecanismo para entender el Sistema de Evaluación del Desempeño, debemos hacer ciertas precisiones a nivel municipal, por ello en la figura 15 se enuncia cada una de las etapas del ciclo presupuestario acorde a lo que manifiesta la ley de contabilidad gubernamental.

**Figura 14. Ciclo presupuestario municipal.**

Sección	Elementos de análisis
1. Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Estatal/Municipal/Local de Desarrollo</li> <li>• Programas derivados de la planeación estatal/local</li> <li>• Vinculación con Objetivos de Desarrollo Sostenible</li> </ul>
2. Programación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información programática</li> <li>• Diagnósticos de Pp</li> <li>• Padrones de beneficiarios</li> </ul>
3. Presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados financieros</li> <li>• Criterios CONAC</li> <li>• Endeudamiento</li> <li>• Uso de la información de desempeño</li> <li>• Paquete económico</li> <li>• Documentos difundidos en lenguaje ciudadano</li> </ul>
4. Ejercicio y control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etapas contables de ingresos y egresos</li> <li>• Regulación de la mecánica operativa de los Pp</li> <li>• Métodos de contratación</li> </ul>
5. Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicadores de desempeño</li> <li>• Seguimiento de objetivos y metas</li> </ul>
6. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PAE</li> <li>• Evaluaciones realizadas</li> <li>• Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones</li> </ul>
7. Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenta Pública</li> <li>• Auditorías</li> <li>• Control interno</li> </ul>

Fuente: SHCP, 2020.

En la primer fase encontramos la etapa de planeación, que no es otra cosa que revisar nuestro plan y verificar qué hemos programado realizar en este tiempo tanto en el plan como en los programas municipales; de ahí sacamos la conclusión de cuánto presupuesto requerimos para llevar a cabo lo planeado, y he ahí la intervención de las finanzas públicas que: “son la técnica mediante la cual el Estado instrumenta la forma de captar sus recursos económicos e ingresos para realizar sus funciones administrativas y cubrir su gasto público planeado” (SHCP, 2020c).

Lo anterior nos lleva a la siguiente fase, programar lo necesario, o técnicamente lo que se conoce como elaboración de anteproyecto de egresos, previamente expuesto y que corresponde a planear, acorde a las necesidades de la población; aquí es donde entra la elaboración de las estructuras programáticas o mejor dicho la aplicación de la Metodología de Marco Lógico para estructurar arboles de problemas y árboles de objetivos, mismos que

se convertirán en los programas presupuestarios, una vez que se hayan realizados todos los pasos de la MML y asignado presupuesto.

Una vez elaboradas las estructuras programáticas, se les asigna presupuesto acorde a las necesidades más elementales del municipio. Con ello ya nos encontramos en la etapa de presupuestación y a partir de este momento las estructuras programáticas pasan a ser programas presupuestarios y el conjunto de estos se denomina presupuesto de egresos. Cabe mencionar que para este punto ya se ha hecho la revisión de la Ley de Hacienda, y en función de ésta se ha elaborado la Ley de Ingresos del municipio de Solidaridad, que en conjunto estos tres elementos pasarán a ser llamados paquete fiscal.

La siguiente etapa, Ejercicio y Control, se refiere a la puesta en marcha de cada uno de estos programas presupuestarios a cargo de las dependencias y entidades municipales, es decir, la elaboración de reglas de operación, contrataciones, adquisiciones, entre otras actividades, y que se relaciona con la etapa de seguimiento o acciones de monitoreo a los indicadores de desempeño de cada programa presupuestario, por medio de lo que se ha establecido en cada una de las fichas técnicas a fin de detectar posibles desviaciones del gasto, a través de indicadores de desempeño previamente establecidos y que corresponde preparar al Secretario de Planeación y Evaluación.

La etapa de Evaluación tiene dos acepciones, primeramente las que debería realizar el titular del ejecutivo a los programas presupuestarios anualmente, por medio de un ente externo denominado Programa Anual de Evaluación (PAE) del cual se puede desprender diversas categorías de evaluación, como por ejemplo de diseño, de consistencia de resultados, de impacto, de desempeño, entre otras, y con estas, redireccionar los recursos o en su caso ajustar o corregir los programas presupuestarios defectuosos.

Por último, la etapa de la Rendición de Cuentas, esta se relaciona con las auditorías, recomendaciones y observaciones que realizan los órganos fiscalizadores: el Órgano Interno de Control del Ayuntamiento, la Contraloría municipal que se encarga de la vigilancia del ingreso y gasto que realiza el gobierno y a su vez reporta a la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo (ASEQROO) dependiente del poder legislativo, quien a través de su propio PAE también fiscaliza al municipio, ya que ambos entes son responsables de la fiscalización de la cuenta pública, todo ello a fin de entregar bienes y servicios de calidad.

En otras palabras, cada unidad responsable de la planeación interna del presupuesto determina las metas a lograr en el corto plazo y se establecen las mediciones y resultados; estos se establecen en lo que conocemos como indicadores que proporcionan información detallada para conocer el avance de cumplimiento de las acciones y objetivos planeados en cada aprobación del presupuesto de egresos.

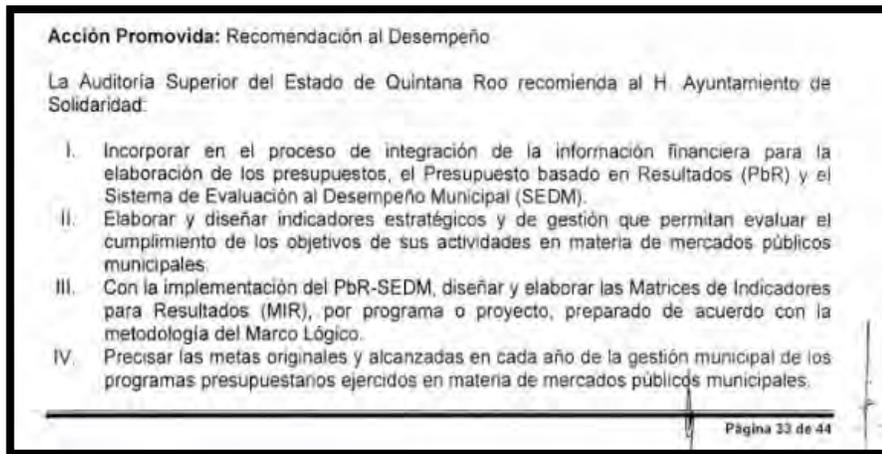
De este modo es posible conocer desde dónde parte cada organismo municipal y hacia dónde quiere llegar, además que permite saber en qué temporalidad planea lograrlo y con cuantas personas y/o recurso monetario, A partir de lo que ahí se ha plasmado cada dependencia y entidades deberá remitir un informe trimestral sobre el avance en metas. Por lo anterior, es necesario que el municipio, para que pueda cumplir con lo anterior, ponga énfasis en la Gestión para Resultados (GpR), tanto en la elaboración del plan y los programas que derivan de este, así como los programas presupuestarios que elabora de forma anual y a los que se les asigna presupuesto, es decir, el ciclo presupuestario y que se relaciona con la evaluación al desempeño,

### **3.3 Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal**

Recordemos que el Sistema de Evaluación del Desempeño, es un conjunto de elementos metodológicos que tiene como principal herramienta la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), y que en conjunto con la Ficha Técnica del Indicador de Desempeño (FID) permite conocer en forma desagregada cada nivel de la MIR, ya que en estas se especifican y definen criterios esenciales como son: la Meta, Línea Base o el Tipo del indicador sobre el que parten las acciones de gobierno a realizar.

Por otra parte, es importante señalar que este sistema se implementa en el municipio de Solidaridad como resultado de la revisión de la Cuenta Pública 2015, por parte del órgano de fiscalización superior, quien detectó que esta no contenía Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) que permitan valorar el desempeño de la función pública. El mismo informe infiere que esta grave irregularidad fue posible debido al escaso manejo de los formatos que establece el Consejo de Armonización Contable (CONAC) por lo cual este ente promovió la acción de recomendación al desempeño. Tal como se puede apreciar en la siguiente figura.

**Figura 15. Auditoría al desempeño de la Cuenta Pública 2015.**



Fuente: ASEQROO, 2015

A partir de las observaciones emitidas, el ayuntamiento de Solidaridad reformó el Reglamento Orgánico de la Administración Pública, por lo que se creó la Dirección de Evaluación y Seguimiento perteneciente a la actual Secretaría de Planeación y Evaluación que, en coordinación con la Contraloría Municipal, integran el Sistema de Evaluación del Desempeño. Lo anterior implica que la nueva Dirección es el órgano técnico encargado del monitoreo de las acciones de gobierno enfocado en:

medir los avances de las Dependencias, Unidades y Entidades de la Administración Pública Municipal centralizadas, desconcentradas y descentralizadas en el logro de los objetivos y metas del Plan Municipal de Desarrollo y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos (H. Ayuntamiento de Solidaridad, 2016).

Además, hay que recordar que el titular de la Secretaría de Planeación y Evaluación también coordina los trabajos al interior del COPLADEMUN, por lo que esta secretaría, además de lo anterior, también debe vigilar que todas las acciones de la administración en su conjunto estén alineadas al documento rector de la planeación. De ahí que, si detecta alguna omisión, debe notificar a su homólogo, la Contraloría Municipal, para que este practique las auditorías correspondientes. Por lo que estas dependencias son las principales vigilantes del

ciclo presupuestario de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas en el municipio.

De esta forma vemos que el funcionamiento de este sistema se da a través del monitoreo trimestral de indicadores, así los responsables de ejecutar las acciones de gobierno dan cuenta del ejercicio de sus funciones y envían el informe de avance de cumplimiento a la Secretaría de Planeación y Evaluación, para posterior envío de los resultados al Órgano Interno de Control, la contraloría municipal, para que de forma subsecuente ésta proceda a enviar al órgano de fiscalización Superior.

El Municipio de Solidaridad entregó el 30 de abril de 2019 a la entidad fiscalizadora, la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo (ASEQROO) su respectivo Informe de Avance de Gestión Financiera, correspondiente al primer trimestre, el cual incluye las cifras acumuladas del periodo del 1 de enero al 31 de marzo del ejercicio 2019. Sin embargo, el informe que emitió la tesorería municipal correspondiente a “el flujo contable de ingresos y egresos de cada trimestre en que se ejerza el Presupuesto de Egresos del año correspondiente”(ASEQROO, 2019), reflejó inconsistencias puesto que la tesorería presentó el informe financiero sobre los programas sectoriales, en vez de los programas presupuestarios.

Por su parte, la Dirección de Evaluación y Seguimiento presentó el reporte de programas presupuestarios correspondiente a “el avance del cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos” del informe. Sin embargo, el ente superior de fiscalización observó lo siguiente:

El Municipio de Solidaridad, en el período del 1 de enero al 31 de marzo de 2019, presentó el Avance del Cumplimiento de las Metas y Objetivos de los programas presupuestarios, sin embargo, no fue posible identificar los niveles de acuerdo con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada programa, ya que, dicha información fue entregada de acuerdo con el reporte de las Unidades Administrativas del Municipio (ASEQROO, 2019).

Lo anterior permite ver con claridad las insuficiencias de la planeación detectadas en este análisis documental, debido al desconocimiento o falta de claridad en la legislación. No obstante, aunque el órgano técnico, en este caso la Secretaría de Planeación, establece lineamientos sobre los que se habrán de realizar sus programas presupuestarios, en el camino se encuentra con las ocurrencias principalmente de los regidores y/o secretarios que impiden

llevar a su a cabo su función, dado que el proceso de elaboración metodológica es visto como un trámite engorroso más que hay que cumplir.

De ahí que en primer lugar el informe de Avance de Gestión Financiera en lo concerniente a la tesorería confundió la elaboración del reporte trimestral de programas sectoriales en vez de programas presupuestarios. Sin embargo, el reporte que emitió la Dirección de Evaluación y Seguimiento lo marcó como erróneo el ente fiscalizador. En primer lugar, porque las matrices de indicadores para resultados no aparecieron como anexos del presupuesto de egresos y en segunda, porque el ente fiscalizador tomó con mayor apreciación el informe monetario que realizó la tesorería a nivel de programa sectorial.

Por tanto, si nos remitimos a lo que nos dice cada clasificador, la generación del reporte en ambos sentidos fue errónea dado que el informe de avance de gestión financiera hace referencia a: “los programas a cargo de los poderes del Estado y los entes públicos, para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacción de necesidades en ellos proyectados”(Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2018) es decir programas presupuestarios.

Por lo cual, cada programa presupuestario tendrá una falla de origen que únicamente podrá solventarse si se instituyen los programas acordes a la estructura administrativa, o de lo contrario, mantendrá esta inconsistencia todo el periodo de gobierno. Es por ello por lo que la vinculación entre la planeación estratégica o plan municipal y la planeación operativa, o ciclo presupuestario, están intrínsecamente ligados, la inconsistencia en la primera se reflejará en el otro.

Lo anterior se traduce en que el municipio -hasta el primer trimestre de 2019- no cumplió con los parámetros establecidos para la rendición de cuentas, ello acorde a lo que vagamente revisó el órgano de fiscalización superior tal y como lo expone a continuación: “El análisis no constituye una auditoría basada en los procesos sistemáticos que la caracterizan en cuanto a la planeación y la evaluación del control interno y de riesgos”(ASEQROO, 2019).

Por lo anterior, el informe de Avance de Gestión Financiera, que debería embonar perfectamente entre lo planeado de largo y corto plazo, se ve obstaculizado por el deficiente manejo de la información, especialmente desde el órgano interno de fiscalización municipal,

la contraloría municipal, dependencia que debería fiscalizar los resultados y con ello evaluar el quehacer público.

Hecha esta aclaración, veamos en la praxis la aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño Municipal a través del Programa Sectorial Formación Humana Integral que como se dijo anteriormente tiene como objetivo estratégico: facilitar que la educación y la cultura, dentro del ámbito del gobierno municipal, sean inclusivos, plurales, equitativos y de calidad, para que todos los y las solidarenses, sin distinción alguna, cuenten con las oportunidades necesarias para su desarrollo personal y social (Gobierno de Solidaridad, 2020).

Por lo anterior, dentro del ejercicio fiscal 2020 se elaboraron seis programas presupuestarios, correspondientes a cada una de las secretarías e institutos que intervienen para la consecución del objetivo estratégico. Cada programa presupuestario contó con un indicador estratégico y cuatro indicadores de gestión, a excepción del Pp de Justicia Social y Participación Ciudadana, el cual requirió de veintiséis indicadores de gestión (ASEQROO, 2020).

El presupuesto global para estos fue de \$316,667,106.64 (trescientos dieciséis millones, seiscientos sesenta y siete mil, ciento seis pesos con sesenta y cuatro centavos). Presupuesto que se puede observar de forma desglosada por ente público a través de la siguiente figura (ASEQROO, 2020).

**Figura 16. Programas presupuestarios que atienden al programa sectorial Formación Humana Integral.**



Fuente: ASEQROO, 2020

Cada uno de estos programas se enfocó en trabajar sobre las siguientes cuatro estrategias: fortalecer la formación personal, educativa y/o laboral de los habitantes del municipio; promover a Solidaridad como una sociedad multicultural que reconoce el potencial de todos sus habitantes; incentivar la creación y el fomento de valores, tradiciones, artes y costumbres en la comunidad solidarenses y fortalecer la identidad municipal, el patrimonio cultural tangible e intangible, el desarrollo artístico y sociocultural (Gobierno de Solidaridad, 2020). Recordemos que éstas son el conjunto de tácticas y acciones para llegar al objetivo estratégico, es decir, tienen como característica definir el ¿qué? y el ¿cómo? se pretende lograr dicho objetivo.

Por lo anterior, estas estrategias contaron con catorce líneas de acción, tales como: Reactivación de las bibliotecas públicas municipales; apoyar a los estudiantes con bajo desempeño académico y a la comunidad educativa del nivel básico con actividades extraescolares; construir identidad en la comunidad educativa del nivel básico mediante acciones que promuevan la cultura, las tradiciones y la historia; concientizar sobre el cuidado de los animales domésticos; iniciativa: "Una mascota para toda la vida; fortalecer el programa 10-17 del Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos (IEEA) con la iniciativa "Educar para avanzar"; otorgar becas municipales a jóvenes estudiantes e impulsar la cultura del emprendimiento en la comunidad estudiantil a través de pláticas, talleres y la creación de una incubadora de empresas.

Otras de las líneas de acción fueron: Vincular a la comunidad estudiantil con el ámbito laboral a través de convenios para el cumplimiento del servicio social; Capacitar a los solidarenses en temas de emprendimiento. Iniciativa: "Yo emprendo"; Impulsar la formación turística en la población joven y adulta. Iniciativa: "EDUCATUR"; Llevar a cabo la iniciativa "Construyendo Cultura en Solidaridad"; Fomentar la educación artística y cultural en el municipio. Promover y fomentar el desarrollo cultural y artístico del municipio de Solidaridad y equipar espacios destinados para el desarrollo de la cultura y las artes.

El programa sectorial recayó en el trabajo coordinado de las secretarías de: Desarrollo Económico y Atracción de Inversiones, Justicia Social y Participación Ciudadana, y los Institutos de la Juventud, el Instituto de Cultura y las Artes, así como el Sistema Integral para el Desarrollo Integral de la Familia de Solidaridad, mejor conocido como DIF Municipal

Se establece como meta: “incrementar el número de las y los niños, jóvenes y adultos, que están alfabetizados, tienen acceso a la cultura, a conocimientos y a habilidades básicas que les permitan promover su desarrollo y concluir satisfactoriamente sus estudios”(Gobierno de Solidaridad, 2020). Dicha meta será medible a través de los siguientes dos indicadores estratégicos: “Cobertura de los servicios de apoyo educativo brindados por el municipio” e “incremento absoluto de apoyo municipal a las manifestaciones artísticas y culturales”(Gobierno de Solidaridad, 2020).

Hasta ahora todo parece embonar perfectamente, sin embargo, cuando lo estructuramos acorde a la herramienta necesaria para la asignación presupuestal, Metodología de Marco Lógico (MML), esto ya no es coincidente. En primer lugar, vemos que dentro de la planeación sectorial y de conformidad con la MML, no hay un responsable único de cumplir el objetivo estratégico, toda vez que nulifica la razón de ser de cada una de las dependencias.

Lo anterior porque estas secretarías e institutos deben sujetarse al cumplimiento del único objetivo estratégico dentro del programa sectorial. En consecuencia, se deja de lado los objetivos estratégicos que pudieran formularse debido a la esencia de cada ente público, o en otras palabras la misión y la visión, acorde a sus facultades y atribuciones conferidas en la normatividad.

De acuerdo con lo que instituye la MML, dentro de la Matriz de Indicadores para Resultados, en el primer nivel FIN o fines de esta se sitúa el objetivo estratégico del programa sectorial, es decir, la planeación estratégica de cada dependencia. En segundo nivel o nivel PROPÓSITO se encuentra la planeación anual, o el sujeto beneficiario del programa; mientras que en el tercer nivel o de los COMPONENTES, se encuentra el producto o servicio que entregará el programa y por último el nivel de las actividades o acciones a realizar por cualquiera de sus dependencias (SHCP, 2020b). Para comprender mejor, veremos a continuación las MIR que realizó la Secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana dentro del Programa Sectorial 1.1 Formación Humana Integral.

**Figura 17. Programa presupuestario de la Secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana**

PROGRAMA PRESUPUESTARIO:		PP06.- Justicia Social y Participación Ciudadana para todas y todos									
NIVEL MIR CON RESUMEN NARRATIVO	NOMBRE DEL INDICADOR	FREC. DE MEDICIÓN	METAS-AVANCE							AVANCE DE LA META PROGRAMADA	
			META ANUAL PROGR.	ACUM. SI/ NO	PROGRAMADO Y REALIZADO EN EL PERIODO				TRIM	ANUAL	
					1er TRIM	2do TRIM	3er TRIM	4to TRIM			
F. Contribuir a un Municipio tolerante, igualitario y diverso, sin razón social, exclusión o discriminación mediante el impulso de acciones afirmativas	Porcentaje de la población no pobre y no vulnerable en el municipio	Anual	51	No	0	0	0	27.6	54.12%	54.12%	
					0	0	0	51			
P.- En el Municipio de Solidaridad existe justicia social	Porcentaje de la población que tiene acceso a programas y servicios	Anual	60	No	0	0	0	263.17	438.62%	438.62%	
					0	0	0	60			
C01 - Apoyos entregados a personas en estado de vulnerabilidad	Porcentaje de apoyos entregados	Trimestral	90	Si	18	34.5	43.50	73.5	326.67%	188.33%	
					22.5	22.5	22.5	22.5			

Fuente: ASEQROO 2020.

Dentro de este Pp del ejercicio 2020 se puede observar que la Secretaría de Justicia Social y Participación Ciudadana, convino utilizar un indicador estratégico diferente al que indica el Programa Sectorial Formación Humana Integral. Lo anterior con la finalidad de acercarse a sus facultades y atribuciones, y con ello respetar la relación causal al verter la información sobre la MIR. Simultáneamente, cada secretaría o instituto operante de este programa sectorial tuvo que aplicar otro indicador estratégico como nivel fin dentro de sus respectivos programas presupuestario, pues de no haberlo, habría representado incompatibilidad entre el fin, el propósito, los componentes y actividades de estos.

Lo anterior rompe con la planeación establecida en el plan, puesto que se dejó de lado los indicadores estratégicos del plan. Así mismo, el hecho de que sólo exista un objetivo estratégico dentro del programa sectorial en el ámbito de acción de más secretarías es incorrecto, puesto que incluso dentro de una sola secretaría puede darse el caso de tener dos o más objetivos estratégicos, ello dependerá de las facultades y atribuciones que tenga.

Por otra parte, los programas presupuestarios de los institutos se alinearon erróneamente al Programa Sectorial Formación Humana, dado que estos conforman la categoría de programa institucional tal y como establece la ley de planeación. El objetivo principal es vincular las tareas específicas dentro de la administración municipal, acorde a la

misión y visión respectiva, mismas que responden al objeto de su existencia para que con base en ello se puedan establecer los objetivos estratégicos, las estrategias, así como sus respectivas líneas de acción.

En consecuencia, los objetivos estratégicos del trienio se vuelven minúsculos dado el número de dependencias que intervienen en un solo programa sectorial, con un único objetivo estratégico. De ahí que, al no existir un responsable específico de este programa sectorial, el objetivo estratégico o nivel fin de la MIR queda sin el correcto monitoreo, seguimiento y por ende la evaluación es laxa, dado que las estrategias, las metas y líneas de acción se diluyen a través de diversas dependencias y entidades.

Por ello, es de suma importancia que al menos los programas sectoriales e institucionales se elaboren acorde al número de dependencias y entidades que conforman la administración pública, dado que a través de estos se define el número de programas presupuestarios necesarios que deberán ejecutar las unidades administrativas para el cumplimiento de sus facultades y atribuciones. A su vez los programas presupuestarios son una herramienta para las auditorías que realice el órgano de fiscalización, sea estatal o federal, ello dependerá del origen del recurso.

Por tanto, dado que no existe un responsable directo del programa, la formulación de los programas presupuestarios que le deberían dar cumplimiento al programa sectorial Formación Humana Integral, se torna irrelevante para los tomadores de decisiones dentro de las dependencias y entidades que lo integran, pues los servidores públicos encargados de su ejecución no siempre se apegan en cumplir con lo que está plasmado en el plan municipal.

## Conclusiones

A lo largo de este análisis documental y de la experiencia empírica como Técnica Especializada adscrita a la Secretaría de Planeación y Evaluación, vimos la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planeación Democrática en lo que respecta al municipio de Solidaridad, específicamente para el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, sin embargo, en el transcurso del estudio y la praxis nos encontramos insuficiencias para su implementación acorde a lo que este sistema reclama y que tiene sus fallas desde el ámbito estatal.

De conformidad con el Sistema Estatal de Planeación, la estructura del plan aparentemente cumplió con la normatividad estatal y municipal en cuanto a lo que a contenido se refiere. No obstante, existe un contraste con la auditoría que se realizó en materia de desempeño al H. Ayuntamiento del Municipio de Solidaridad “AEMD-DFMD-C-GOB-198, “Análisis y Revisión del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021”(ASEQROO, 2018), la cual tuvo por objetivo:

Verificar que el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 del H. Ayuntamiento del Municipio de Solidaridad cumpla con las disposiciones señaladas en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo y su Reglamento, así como determinar su congruencia en la alineación con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 y el marco jurídico municipal en la materia (ASEQROO, 2018).

La auditoría se enfocó en la revisión de las acciones emprendidas por el H. Ayuntamiento del Municipio de Solidaridad para la formulación, aprobación y publicación del plan. Para lo cual: “se llevaron a cabo trabajos de investigación con la finalidad de verificar la alineación del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 con dichos documentos rectores de planeación, así como con el cumplimiento del marco normativo en la materia”(Gobierno de Solidaridad, 2020). La revisión de alineación y cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 se distribuyó bajo los siguientes ejes:

**Figura 18. Ejes de la auditoría al Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021.**

Verificar la alineación y congruencia del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 con el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, así como con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS).

Revisar el cumplimiento de la estructura y contenido de los rubros temáticos del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado y su Reglamento.

Verificar que el Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021, contenga objetivos, estrategias y líneas de acción relacionadas a la perspectiva de género y con las funciones y servicios públicos municipales que están obligados a proporcionar los Municipios del Estado, de acuerdo con lo establecido en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 147 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 169 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y 44 del Bando de Gobierno para el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.

Fuente: ASEQROO, 2018.

El resultado de este ejercicio permitió conocer “que los ejes rectores están alineados con el Plan Estatal de Desarrollo 2016–2022 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), emanados de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas” (ASEQROO, 2018). Todo ello desde un aspecto global de la planeación. Empero, la auditoría también realizó dos observaciones al desempeño. La primera consiste en que:

El Plan omite enunciar en su contenido los Programas de Desarrollo que se llevarán a cabo en la administración, su aplicación o información que los especifique; por lo que, de igual forma, no contiene los demás programas como son: Programas Institucionales y Programas Especiales, y Regionales, en su caso (ASEQROO, 2018).

Lo anterior quiere decir que el plan no se apega al 100% a lo que determina la Ley de Planeación en el Estado de Quintana Roo, la cual manifiesta que “los Planes Estatal y Municipales respectivamente, indicarán los Programas Regionales, Sectoriales, Institucionales, Especiales y anuales que deberán ser elaborados (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015). En otras palabras, la elaboración de este deber ser acorde a la estructura administrativa municipal. Como resultado de lo anterior, se deriva la primera observación por parte del ente fiscalizador, ello debido a que el municipio de Solidaridad no estableció adecuadamente al menos las dos categorías más recurrentes y necesarias dentro de la planeación estratégica como son: los Programas Sectoriales y los Programas

Institucionales, mismos que responden a la estructura orgánica. De igual manera, tampoco se elaboró algún Programa Especial y o Programa Regional.

Por otra parte, la segunda observación identificó la falta de objetivos y estrategias en los servicios públicos municipales sobre: “la autorización para construcción, planificación y modificación ejecutada por particulares [...] toda vez que en la planeación se debieron considerar estas funciones y servicios públicos que están obligados a proporcionar los Municipios del Estado (ASEQROO, 2018).

En este sentido vemos que las observaciones están íntimamente ligadas ya que, al no elaborarse programas acordes a la estructura administrativa, cada dependencia y entidad no puede establecer, dentro de la planeación a largo plazo, los objetivos estratégicos acorde a sus facultades y atribuciones. Ahora bien, si aplicamos los criterios de esta auditoría al resto de planes de los municipios, o incluso el propio Plan Estatal de Desarrollo 2016- 2022, nos encontraremos con estas mismas inconsistencias.

Sin embargo, estas son invisibilizadas porque no hay una auditoría que lo demuestre debido a que el órgano de fiscalización del estado no realiza las evaluaciones de forma periódica a todos los entes públicos sino únicamente de forma aleatoria, además que haya aspectos como: el desconocimiento pleno del sistema estatal, carencia en personal técnico que lleve a cabo dichas funciones, aunque también pudiera justificarse que la ley de planeación estatal es confusa, en comparación con lo que se establece en el nivel federal. Pero como es un sistema nacional en el cual se integran estados y municipios, estos conceptos deben ser homologados.

Por tanto, el COPLADEMUN en el ejercicio de sus atribuciones, giro el oficio núm. DGP/865/2019 de fecha 20 de junio de 2019 al COPLADE para solventar dichas observaciones. Sin embargo, esta acción tampoco resolvió el error de origen, dado que quedó de la siguiente manera: los Programas de Desarrollo que se llevarán a cabo durante toda la administración serán clasificados en 8 Programas Sectoriales, 3 Institucionales y 1 Programa Especial (Gobierno de Solidaridad, 2020, p. 14). Lo que demuestra que no resolvió el conflicto de fondo porque sigue sin cumplirse el objetivo de la ley de planeación, que es la correcta categorización de programas acorde a la estructura jurídica y orgánica de cada ente que compone la administración pública municipal (SHCP, 2020a).

La auditoría estuvo enfocada en el “Análisis y Revisión del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021” y uno de sus ejes fue “revisar la estructura y el contenido del plan municipal de desarrollo 2018-2021, acorde a la ley de planeación”. Sin embargo, el ayuntamiento de Solidaridad incluyó los programas sectoriales dentro de la primera publicación del plan y no como lo pide la ley de planeación en el estado: “el plazo para la elaboración de los Programas Municipales será de tres meses contados a partir de la publicación del Plan Municipal” (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2015).

Por lo anterior, la auditoría realizada refleja una contradicción al observar lo siguiente: “El Plan omite enunciar en su contenido los Programas de Desarrollo que se llevarán a cabo en la administración, su aplicación o información que los especifique; por lo que, de igual forma, no contiene los demás programas como son: Programas Institucionales y Programas Especiales, y Regionales, en su caso” (ASEQROO, 2018, p. 10).

Como hemos constatado en este análisis documental, los programas emanados del plan no tienen concordancia con la estructura administrativa del municipio, de ser así, tendríamos un plan municipal con doce programas sectoriales, cinco programas institucionales, al menos un programa regional y cuando menos dos programas especiales dada las condiciones ambientales y de salud actuales dentro del municipio.

Debido a lo anterior, es posible visualizar las carencias en la estructura de las observaciones del ente fiscalizador, más aún si la auditoría realizada no contempló las disposiciones de las leyes generales que son las que enmarcan principalmente el ejercicio de los recursos federales transferidos a los municipios, y que por planeación estratégica deberían estar integrados a una planeación local, por medio de programas regionales (SHCP, 2013a). Cabe aclarar que estas inconsistencias se trasladan a otros aspectos como la rendición de cuentas.

Por lo anterior, se puede especular que de forma institucional se dejó sin efecto la auditoría por así convenir, dado que esta también muestra las deficiencias en toda la administración pública estatal y municipal o simplemente porque la ley es confusa, o se desconoce del tema. En primer lugar, el marco normativo local no concuerda con las necesidades que demanda el Sistema Nacional de Planeación Democrática, puesto que la ley madre o ley de planeación del estado de Quintana Roo, es realmente confusa en relación con lo que manifiesta la Ley de Planeación del ámbito federal, y que en sentido estricto los

conceptos deben ser equivalentes en los tres niveles de gobierno, ello con la finalidad de embonar con lo que demanda el propio sistema.

En segundo lugar, el marco normativo estatal que regula la planeación de los paquetes fiscales no cumple con los requisitos que establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) de carácter obligatorio para el Estado y sus Municipios. Por lo que, se puede observar que los encargados de hacer cumplir con esta normativa a nivel local han puesto poco énfasis al asunto, por ejemplo, la Auditoría Superior del Estado (ASEQROO), que aglutina a los órganos internos de control (OIC) de los entes públicos, ha olvidado su tarea fundamental y con ello debilitado el sistema de evaluación del desempeño en todo el Estado.

Por ello, no fue posible llevar a cabo la evaluación del plan municipal dado que éste no cumple con lo que demanda el Sistema Nacional de Planeación Democrática dentro de la instrumentación, en vista que el aspecto presupuestal incumple con los lineamientos de los clasificadores programáticos establecidos en el CONAC. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Solidaridad sigue manejando el Programa Operativo Anual (POA), dentro del COPLADEMUN, a los cuales se les proporciona un mayor énfasis, dejando de forma secundaria o como tramitología a los programas presupuestarios.

Lo anterior significa no sólo desactualización del gobierno sino también opacidad en el manejo de los recursos, lo que en parte se debe a la inercia de la tesorería municipal respecto al uso correcto de los formatos dentro de la información contable. Así, además de la inexistencia de responsables directos sobre los proyectos, la duplicidad de funciones, se promueve la existencia de proyectos alternos a lo que establece el plan municipal. Con lo anterior, los presupuestos van en una dirección y la planeación en otra. Sumado a esto último, encontramos la carencia de personal calificado en la toma de decisiones que comprendan la importancia de estos rubros dentro de la administración pública municipal, lo que hace aún más difícil su aplicación.

Por ello, a partir del análisis realizado en este documento se propuso al diputado Hernán Villatoro Barrios, integrante de la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, que presente la iniciativa de reforma a la ley de planeación y la ley de los municipios, para incorporar y homologar el Sistema de Evaluación del Desempeño en el estado de Quintana Roo. La propuesta también fue firmada por la diputada Ana Ellamin Pamplona Ramírez y el

diputado Roberto Erales Jiménez todos ellos integrantes de la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo. La iniciativa fue presentada ante la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo el día 29 de julio de 2020.

Dicha iniciativa recayó para su discusión y dictamen en la Comisión de Planeación y Desarrollo Económico, presidida por la diputada María Cristina Torres Gomez y la Comisión de Asuntos Municipales presidida por el diputado Alberto Batum Chulim, debido a que también se le debían hacer cambios a la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

Por conducto de la Comisión de Planeación y Desarrollo Económico se remitió la iniciativa a la Secretaría de Finanzas y Planeación para su pronunciamiento e impacto presupuestal, además de solicitar la opinión técnica del COPLADE, misma que dio respuesta con fecha del 11 de marzo de 2021, devolvió la iniciativa con las observaciones requeridas; cabe destacar que este órgano técnico ha respetado el 95% de lo propuesto y ha adicionado otros artículos no considerado dentro de la propuesta inicial. Ello como parte de las observaciones que han realizado otros entes, como, por ejemplo, el Comité Anticorrupción Estatal.

No obstante, debido al largo periodo para la respuesta y dictaminar que se debieron a diversos factores, como por ejemplo lograr el quorum de las dos comisiones responsables, la iniciativa en mención cayó en caducidad legislativa, por lo que de acuerdo con lo informado mediante oficio HVB/200/2021 de fecha 05 de octubre se nos entera que la iniciativa ingresara de nueva cuenta como publicación de una nueva ley de planeación y abrogación de la vigente.

Dando seguimiento al oficio en mención vemos que la iniciativa fue leída e ingresada nuevamente el 26 de octubre del 2021 en la sesión número 17 del primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio constitucional de la décimo sexta legislatura del Estado de Quintana Roo, con lo cual se espera que pueda ser aprobada y publicada dentro de este periodo legislativo, para que los próximos planes municipales y plan estatal cumplan con los requerido en la Gestión para Resultados.

El espíritu de la iniciativa de reforma propuesta se enfoca en armonizar la ley de planeación del estado de Quintana Roo, acorde a los requerimientos actuales de conformidad con los preceptos constitucionales. Son los cimientos para la ejecución del sistema de planeación democrática, ordenamientos legales clave a la hora de elaborar un plan municipal.

De ahí que esta reforma este encaminada a esclarecer las definiciones y atribuciones del Sistema de Planeación Democrática en el Estado de Quintana Roo.

En primer lugar, la iniciativa traza con claridad que cada ente público estatal o municipal elabore el programa de desarrollo acorde a la figura jurídica. Se denominarán programas de desarrollo a los que son emanados del plan, para diferenciar de los programas presupuestarios que son parte de la planeación anual presupuestal. Por tanto, esta iniciativa pretende que cada dependencia y entidad elabore y se responsabilice por el contenido de cada programa sectorial, institucional, regional o especial según sea el caso, acorde a las atribuciones que tiene cada órgano administrativo, mismo que deberá de planear partiendo del origen de creación del organismo.

De igual manera, la iniciativa busca dar vida orgánica a los entes de planeación en el estado que son parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y que hasta ahora son letra muerta. Por ejemplo, acorde al Reglamento de la Ley de Planeación del estado, el COPLADE se encuentra subordinado dentro de la Subsecretaría de Planeación, adscrita a la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN); por su parte el COPLADEMUN, donde debiera discutirse la asignación presupuestal sobre las obras y servicios de cada municipio, la participación social de los principales sectores es poca o nula. Por el contrario, estos órganos deberían de ser el eje central dentro del cual se organiza la planeación municipal.

En definitiva, el SNPD orienta las acciones de gobierno por medio de los planes, no obstante, aún queda pendiente la planeación de largo plazo, que considere la continuidad de los programas de acuerdo con el costo beneficio y que estos permanezcan, independientemente del gobernante en turno. Es decir, una mayor planeación transversal que instaure un ente de control interno, encargado de hacer las proyecciones nacionales, estatales y municipales en coordinación con las dependencias y demás poderes de la unión, en el ámbito de su competencia.

## Anexos

Playa del Carmen a 9 de julio de 2020.

**DIPUTADO HERNÁN VILLATORO BARRIOS**  
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, DEL PODER**  
**LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.**  
**P R E S E N T E**

La participación ciudadana es la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de los municipios y el estado. Es un legítimo derecho de los ciudadanos y para facilitarla, se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 71 apartado IV, que funda "El derecho de iniciar leyes o decretos a los ciudadanos".

Con la finalidad de que las personas y las organizaciones de diversos sectores de la sociedad hagan llegar su voz y sus propuestas a todos los niveles de gobierno, para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, los cuales influyen en políticas públicas y en las estructuras de la administración pública, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que les competen.

Una ciudadanía bien informada sobre los problemas de la comunidad podrá participar activamente en el logro del bienestar presente y futuro, ya sea colaborando con acciones simples hasta involucrarse y ejercer sus derechos en favor de la solución de los problemas, poniendo en práctica los valores de la participación ciudadana, pues una sociedad responsable, solidaria y tolerante es una sociedad justa en todos los sentidos.

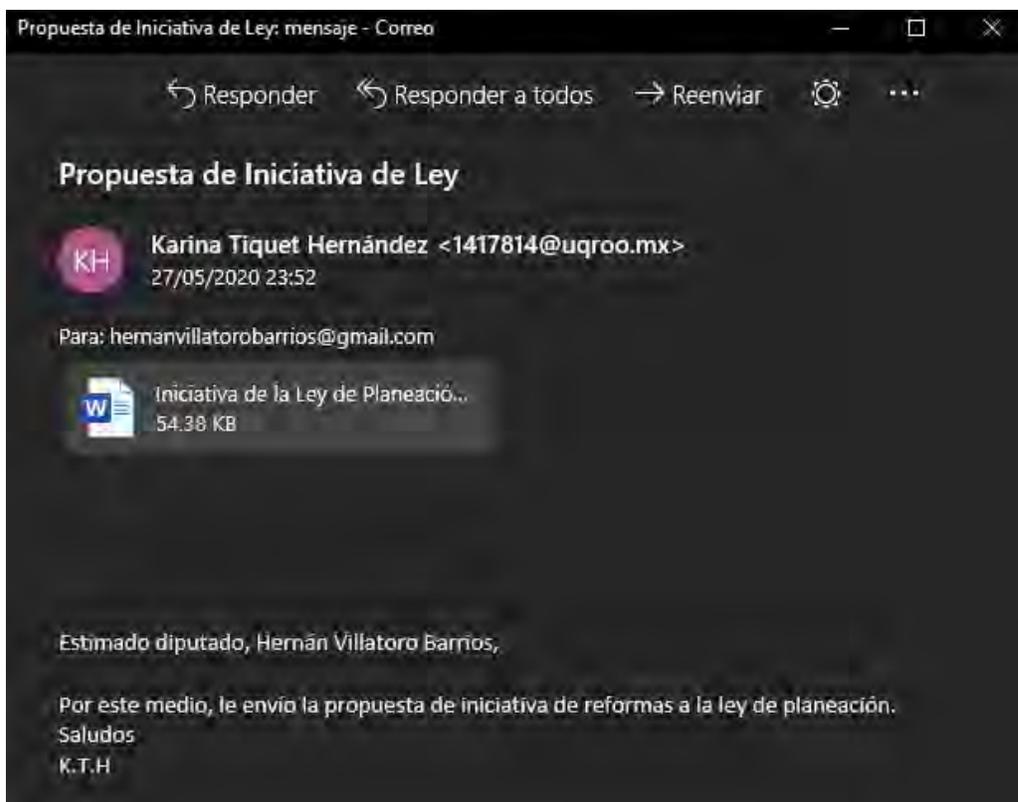
De lo anterior, Diputado Hernán Villatoro, le anexo entrego mi propuesta para actualizar y reformar la Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo, en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño, con la finalidad de alinear el marco jurídico local con el federal. Al poner orden a nuestro marco normativo, le permitiremos a la Gestión Pública municipal y estatal, alcanzar una mayor eficacia en materia de contabilidad gubernamental, rendición de cuentas y transparencia en el uso y destino de los recursos públicos.

Sin otro particular por el momento, agradezco la oportunidad de poder perfeccionar la parte normativa y administrativa del estado y los municipios, no me despidió sin antes, enviarle un cordial saludo.

  
DIPUTADO HERNÁN VILLATORO BARRIOS  
PT  
13 JUL 2020  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

ATENTAMENTE

  
C. KARINA TIQUET HERNÁNDEZ  
Egresada de Gobierno y Gestión Pública de la UQROO



Julio 29, 2020 | XVI Legislatura

Turnada

Iniciativa de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de los Municipios y la Ley de Planeación para el Desarrollo, ambos del Estado de Quintana Roo, en materia de incorporar y homologar el Sistema de Evaluación del Desempeño; presentada por la Diputada Ana Allamin Pamplona Ramírez, Presidenta de la Comisión de Cultura, por el Diputado Hernán Villatoro Barrios, Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social y por el Diputado Roberto Erales Jiménez, Presidente de la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria, de la XVI Legislatura del Estado.

Turnada a: Comisión de Planeación y Desarrollo Económico Comisión de Asuntos Municipales

Promotor(es): Dip. Ana Allamin Pamplona Ramírez (XVI) Dip. Hernán Villatoro Barrios (XVI) Dip. Roberto Erales Jiménez (XVI)

Mayo 2, 2021

Fecha de vencimiento en el Pleno

Julio 1, 2021

Fecha de vencimiento para Dictaminar

Fuente: <https://www.congresoqroo.gob.mx/iniciativas/>



"XVI Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Primera Legislatura de la Paridad".  
 "2020, Año del 50 Aniversario de la fundación de Cancún".

## HONORABLE PLENO LEGISLATIVO:

La suscrita **Diputada Ana Ellamin Pamplona Ramírez**, Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y Presidenta de la Comisión de Cultura, los suscritos, **Diputado Hernán Villatoro Barrios**, Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social y **Diputado Roberto Erales Jiménez**, Presidente de la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria, con fundamento en el artículo 68, fracción II de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; y en términos de lo dispuesto por los artículos 140 y 141 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, y 36, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, nos permitimos presentar a consideración de esta Honorable Soberanía la **Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de los Municipios y la Ley de Planeación para el Desarrollo, ambos del Estado de Quintana Roo, en materia de incorporar y homologar el Sistema de Evaluación del Desempeño**, de conformidad con la siguiente

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sostenible el país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, se ve reflejado a través de los planes estatales y municipales de desarrollo de conformidad con el Sistema Nacional de Planeación



Democrático, tal como lo establece la ley de planeación reglamentaria del artículo 25 constitucional

Mientras que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, la Ciudad de México y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Adicionalmente, dispone que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y la Ciudad de México, para los efectos indicados.

En virtud de lo anterior, el marco legal y normativo vigente incluye disposiciones para implantar un presupuesto con enfoque en el logro de resultados en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal) e incorporar la Gestión para Resultados (GpR) en la administración pública, la cual se desprende del paradigma de Gobierno Abierto<sup>1</sup>. Para comprender mejor la GpR es un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional que pone más énfasis en los resultados que en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, es decir, la creación de valor público. Toda vez que los recursos con los que cuenta el gobierno para cubrir necesidades son limitados, incorpora este modelo. A partir del cual se organiza la gestión pública para alcanzar

---

<sup>1</sup> El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales Ramírez Alujas, Álvaro (2011)"



los objetivos planteados, se fundamenta en cinco principios cruciales en la determinación de la política pública:

1. Centrar el diálogo en los resultados.
2. Alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados.
3. Promover y mantener procesos sencillos de medición e información.
4. Gestionar para, no por, resultados.
5. Usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas.

Para ello se apoya en las herramientas de planeación estratégica. En primer lugar, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) proceso que integra de forma sistemática, en las decisiones correspondientes, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los Programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a estos (DOF, 31/03/08). Lo anterior con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una adecuada rendición de cuentas y transparencia, lo cual busca elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos particularmente los que sean prioritarios y estratégicos para obtener los resultados esperados.<sup>2</sup>

Acompañado por la Metodología de Marco Lógico (MML) que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas y proyectos. Su uso permite:

---

<sup>2</sup>

[http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/4\\_SHCP\\_EdoMex\\_Pesentacion\\_GPR\\_PBR\\_SED\\_MML\\_y\\_MIR.pdf](http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/4_SHCP_EdoMex_Pesentacion_GPR_PBR_SED_MML_y_MIR.pdf)



1. Identificar el problema público: Identificar la necesidad a satisfacer y cuál es la población o área de enfoque que enfrenta el problema o necesidad y en qué magnitud lo hace.
2. Análisis del problema: Analizar el origen, comportamiento y consecuencias del problema definido, a fin de establecer las diversas causas y su dinámica, así como sus efectos y tendencias de cambio.
3. Definición del objetivo: Definir la situación futura a lograr que solventará las necesidades o problemas identificados en el análisis del problema y conocer la naturaleza y el entorno del problema, lo que permitirá resolverlo (establecer las acciones para solventar cada una de las causas que lo originan).
4. Selección de alternativa: Determinar las medidas que constituirán la intervención gubernamental.
5. Definición de la Estructura Analítica del Programa Presupuestario: Asegurar la coherencia interna del programa, así como la definición de los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental y, con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.<sup>3</sup>

Lo anterior se traduce en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), que estandariza el diseño y sistematización, en un solo cuadro, la información más importante sobre un programa o proyecto. En forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos del programa y su alineación con aquellos programas emanados del plan sea estatal o municipal. Lo anterior, por medio de indicadores de desempeño, sean estratégicos o de gestión.

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), definido como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del

---

<sup>3</sup>

[http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/4\\_SHCP\\_EdoMex\\_Pesentacion\\_GPR\\_PBR\\_SED\\_ML\\_y\\_MIR.pdf](http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/4_SHCP_EdoMex_Pesentacion_GPR_PBR_SED_ML_y_MIR.pdf)



desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social y económico de los programas y de los proyectos, esto para:

- Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social y económico de los programas presupuestarios asignado cada programa regional, sectorial, institucional y/o especial.
- Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto.
- Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales.

Uno de los objetivos perseguidos por el SED es verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores de desempeño, sean estratégicos o de gestión, por medio del seguimiento y la evaluación de los programas presupuestarios que los entes públicos ejecutan para la consecución de los objetivos estratégicos establecidos en el Plan mediante los programas emanados de este. A su vez, estos indicadores forman parte del presupuesto, incorporan sus resultados en la Cuenta Pública. Por otra parte, el paradigma de Gobierno Abierto también introduce el mecanismo de la participación ciudadana, a través del presupuesto participativo<sup>4</sup>, como parte de la rendición de cuentas.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Los ciudadanos podrán proponer proyectos para mejorar espacios públicos, infraestructura urbana, obras, servicios o actividades deportivas y culturales para sus colonias.

<sup>5</sup>

[http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/4\\_SHCP\\_EdoMex\\_Pesentacion\\_GPR\\_PBR\\_SED\\_ML\\_y\\_MIR.pdf](http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/4_SHCP_EdoMex_Pesentacion_GPR_PBR_SED_ML_y_MIR.pdf)



En este sentido, establece un marco normativo en calidad de leyes generales reglamentarias de los artículos constitucionales 25, 26, 73, 74, 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ley de Planeación.
- Ley de General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Teniendo en cuenta lo anterior, los titulares del ejecutivo en el ámbito estatal y municipal establecerán y realizarán la planeación a través del Consejo de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) y el Consejo de Planeación Municipal (COPLADEMUN) de cada uno de los municipios del Estado de Quintana Roo, respectivamente, del cual emerge el plan de Desarrollo, mismo que responde a los programas sectoriales, representados por las dependencias que de la administración centralizada, de acuerdo a las atribuciones que la normatividad les confiere; a su vez, son encargadas de aprobar los programas institucionales a cargo de las entidades u organismos descentralizados. De igual manera, elaboran los programas regionales en el caso de que se requiera coordinación interinstitucional e intergubernamental para atender una región que exceda el ámbito de jurisdicción de acuerdo al ámbito de gobierno de que se trate, estatal o municipal.

Es importante destacar que los programas antes descritos deben contener, al menos, los siguientes elementos: un diagnóstico general sobre la problemática, los objetivos específicos del programa, las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos del programa, las líneas de acción que apoyen la implementación de las estrategias planteadas en cada programa indicando la dependencia o entidad responsable de su ejecución, los indicadores



estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos del programa. Cada programa emanado del plan debe contar los programas presupuestarios necesarios en la consecución de sus objetivos, definidos a través de las herramientas de planeación estratégica como son el Presupuesto basados en Resultados y la Metodología del Marco Lógico.

Lo anterior se traduce en la Matriz de Indicadores para Resultados y en la Ficha Técnica de Indicadores, documentos considerados fuentes de información que permiten dar seguimiento y hacer comparaciones entre lo proyectado y lo logrado. De esta manera, los entes públicos emiten información preliminar del informe del avance de obras y acciones, así como del informe del presupuesto ejercido para la realización de tales obras y acciones, a fin de consolidarlo en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) por medio de indicadores, lo que contribuye a eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.<sup>6</sup>

Para llevar a efecto la aplicación de estas disposiciones en materia de planeación, presupuestación, disciplina financiera, seguimiento y evaluación se requiere, por su transversalidad, la modificación de diversos artículos de la Ley de los Municipios, en donde las comisiones de regidores que integran los Ayuntamientos tengan una participación más activa, de acuerdo a los cambios que exige la población. Es decir, que tengan la posibilidad, de acuerdo a la vocación de su comisión, de la toma de decisiones ejecutivas, proponer, dar seguimiento y evaluar de forma directa los programas de las dependencias con las cuales están vinculadas, de tal manera que los Secretarios y Directores Generales, tengan la obligación de rendir cuentas directamente en el seno de las comisiones que les corresponda del ejercicio y cumplimiento de sus programas presupuestarios, cumpliendo con el principio de

<sup>6</sup>

[http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/4\\_SHCP\\_EdoMex\\_Pesentacion\\_GPR\\_PBR\\_SED\\_ML\\_y\\_MIR.pdf](http://planeacion.uaemex.mx/docs/Capacitacion/MGR/4_SHCP_EdoMex_Pesentacion_GPR_PBR_SED_ML_y_MIR.pdf)



transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior, independientemente de las funciones y acciones de los órganos de control establecidos para tal efecto.

Por lo antes expuesto, y para mejor comprensión del tema, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

<b>Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo</b>	
<b>Texto Vigente</b>	<b>Propuesta</b>
<b>Artículo 3.-</b> Para los efectos de esta Ley se entiende por:	<b>Artículo 3.-</b> Para efectos de esta Ley se entiende por:
I. Congreso: El Congreso del Estado de Quintana Roo;	<b>I. Congreso:</b> El Congreso del Estado de Quintana Roo;
II. DEROGADO;	<b>II. COPLADE:</b> El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo;
III. DEROGADO;	<b>III. COPLADEMUN:</b> El Comité de Planeación para el Desarrollo que se instituya en cada Municipio del Estado de Quintana Roo;
IV. COPLADE: El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo;	<b>IV. Consejo Insular:</b> El Consejo para el Desarrollo Insular del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo;
V. COPLADEMUN: El Comité de Planeación para el Desarrollo que se instituya en cada Municipio del Estado de Quintana Roo;	<b>V. Dependencias:</b> Administración centralizada;
VI. Consejo Insular: El Consejo para el Desarrollo Insular del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo;	<b>VI. Entidades:</b> Organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y municipal, así como fideicomisos públicos que integren la administración pública;
VII. Ley: La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo;	<b>VII. Entes Públicos:</b> Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los órganos autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal; las dependencias, entidades de la Administración Pública Estatal, y sus homólogos en los municipios y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General del Estado, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control sobre sus decisiones o acciones cualquiera de los poderes y órganos públicos citados;
VIII. Ley de Planeación: La Ley de Planeación en el ámbito Federal;	<b>VIII. Ley:</b> La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo;
IX. Plan Estatal: El Plan Estatal de Desarrollo;	
X. Plan Nacional: El Plan Nacional de Desarrollo;	
XI. Planes Municipales: El Plan Municipal de Desarrollo de cada Municipio;	
XII. Programas: Los programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales y anuales;	
XIII. Registro Estatal: El Registro de Planes y Programas de Desarrollo del Estado de Quintana Roo;	
XIV. Secretaría: La Secretaría de Finanzas y Planeación;	



XV. Sistema de Información: El Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo del Estado de Quintana Roo, y

XVI. Sistema Estatal: El Sistema de Planeación Democrática del Estado de Quintana Roo.

XVII. Perspectiva de Igualdad de Género: Se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las Mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre Hombres y Mujeres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

**IX. Ley de Planeación:** La Ley de Planeación en el ámbito Federal;

**X. Perspectiva de Igualdad de Género:** Se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género;

**XI. Plan Estatal:** El Plan Estatal de Desarrollo;

**XII. Plan Nacional:** El Plan Nacional de Desarrollo;

**XIII. Planes Municipales:** El Plan Municipal de Desarrollo de cada Municipio;

**XIV. Programas:** Los programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales y anuales;

**XV. Programa Especial** se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector;

**XVI. Programa Institucional:** se sujetará a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán a lo previsto en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto, en lo conducente, por la Ley de las Entidades Paraestatales y, en su caso, por las disposiciones que regulen su organización y funcionamiento, especiales y presupuestarios;

**XVII. Programa Presupuestario:** el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas, de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos;

**XVIII. Programa regional:** se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos fijados en el Plan, y cuya extensión territorial



	<p>rebase el ámbito jurisdiccional de un municipio El COPLADE o COPLADEMUN señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas;</p> <p><b>XIX. Programa sectorial:</b> Refiere a la planeación estratégica que deberá realizar cada ente de la administración centralizada, donde se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución;</p> <p><b>XX. Registro Estatal:</b> El Registro de Planes y Programas de Desarrollo del Estado de Quintana Roo;</p> <p><b>XXI. Secretaría:</b> La Secretaría de Finanzas y Planeación;</p> <p><b>XXII. Sistema Estatal:</b> El Sistema de Planeación Democrática del Estado de Quintana Roo, y</p> <p><b>XXIII. Sistema de Información:</b> El Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo del Estado de Quintana Roo.</p>
<p>Artículo 6.- La presente Ley establece:</p> <p>I. a la IV. ....</p> <p>V. Las bases para la formulación de los planes estatal y municipales de desarrollo; los programas regionales, sectoriales, institucionales y especiales correspondientes; así como los programas anuales que serán ejecutados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal y Órganos Autónomos;</p> <p>VI. Las bases para la instrumentación de los programas anuales que serán ejecutados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal y Órganos Autónomos;</p> <p>VII. a la XIII. ....</p>	<p>Artículo 6.- La presente Ley establece:</p> <p>I. a la IV. ....</p> <p>V. Las bases para la formulación de los planes estatal y municipales de desarrollo; los programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales correspondientes; así como los programas <b>presupuestarios</b> que serán ejecutados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, Municipal, Órganos Autónomos, <b>Descentralizados, Entidades, fideicomisos y Poderes Judicial y Legislativo;</b></p> <p>VI. Las bases para la instrumentación de los programas <b>presupuestarios</b> que serán ejecutados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, Municipal y Órganos Autónomos, <b>Descentralizados, Entidades y Fideicomisos;</b></p> <p>VII. a la XIII. ...</p>
<p>Artículo 7.- Para la mejor comprensión e interpretación de esta ley se establecen las siguientes definiciones:</p> <p>I. ...</p>	<p>Artículo 7.- Para la mejor comprensión e interpretación de esta ley se establecen las siguientes definiciones:</p> <p>I. ...</p>



II. Diagnóstico estratégico. Es la descripción, evaluación y análisis de la situación actual y la trayectoria histórica de la realidad económica, política, social, cultural, educativa y deportiva del Estado, que coadyuve a definir las grandes líneas de acción contenidas en las políticas públicas estatales;

III. Estrategia de desarrollo. Son los principios y directrices para orientar el proceso de planeación del desarrollo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Es el camino a seguir en las grandes líneas de acción contenidas en las políticas de desarrollo estatal para alcanzar los propósitos, objetivos y metas formulados en el corto, mediano y largo plazo;

IV. a la IX. ...

II. **Diagnóstico estratégico:** s la descripción, evaluación y análisis de la situación actual y la trayectoria histórica de la realidad económica, política, social, cultural, educativa y deportiva del Estado **y sus Municipios**, que coadyuve a definir los **Objetivos de Desarrollo, Estrategias y las grandes líneas de acción contenidas en el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo de cada Municipio**. Para tal efecto se aplicarán la Metodología del Marco Lógico y el Presupuesto basado en Resultados, herramientas de planeación estratégica contenidas en esta Ley.

III. **Estrategia de desarrollo:** Son los principios y directrices para orientar el proceso de planeación del desarrollo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Es el camino a seguir en las grandes líneas de acción contenidas **en el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo de cada uno de los Municipios** para alcanzar los propósitos, objetivos y metas formulados en el corto, mediano y largo plazo;

IV. a la IX. ...

X. **Dictamen de actualización:** Es el documento que contiene los elementos de justificación detallada, sobre las modificaciones que deben sufrir las estrategias de desarrollo en términos de la Ley;

XI. **Estructura Programática:** el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas, de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo y los programas del Estado de Quintana Roo y de cada uno de Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año, expresado en términos de cobertura, eficacia,



	<p>eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño. Esta Estructura Programática deberá contener los siguientes elementos básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a).- Categorías: Comprenden la finalidad, función, la subsunción, la actividad institucional y el programa presupuestario;</li><li>b).- Estructura administrativa: Comprende el ramo y la unidad responsable, y</li><li>c).- Estructura económica: Comprende el objeto del gasto, tipo del gasto y fuente de financiamiento.</li></ul> <p>XII. Evaluación: Análisis sistemático y objetivo de políticas públicas, programas presupuestarios y Fondos de Aportaciones Federales, que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, en función del tipo de evaluación realizada, los cuales se clasificarán en los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Evaluación del desempeño: Es el instrumento de medición que permite conocer, además de las acciones que se realizan en un periodo, los resultados que tales acciones generan para lograr los objetivos planteados, empleando para ello indicadores de desempeño que ponderen el efecto de los bienes producidos y de los servicios prestados a la población por el gobierno, califica la calidad de los insumos y recursos empleados, así como la eficiencia, eficacia e impacto de los procesos y resultados;</li><li>b) Evaluación de Procesos: Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;</li><li>c) Evaluación Externa: Evaluación realizada por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar; que</li></ul>
--	--



	<p>cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables;</p> <p>d) Evaluaciones de impacto: Se identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa federal; y</p> <p>e) Evaluación de Diseño: La llevan a cabo los programas de nueva creación, sujetos a reglas de operación. Esta permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.</p> <p>XIII. Gestión para Resultados: Estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible, a través de instrumentos de gestión, que en forma colectiva, coordinada y complementaria deben implementar las instituciones públicas para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población.</p> <p>XIV. Indicador de Desempeño: Expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir el cumplimiento de las metas establecidas en los Programas Presupuestarios, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, dar seguimiento y evaluar sus resultados. Será de dos tipos, estratégico o de gestión y deberá reflejar al menos lo siguiente:</p> <p>a).- Eficacia: Mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan, es decir, mide el grado de cumplimiento de los objetivos;</p> <p>b).- Eficiencia: Mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;</p> <p>c).- Economía: Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros; y</p>
--	---



	<p>d).- Calidad: Mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario;</p> <p>XV. Línea de acción: Es la estrategia concreta, generalmente de alcance anual, que permite avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos. El resultado final de una línea de acción deriva en formular o establecer una meta;</p> <p>XVI. Metodología del Marco Lógico (MML): Es una herramienta de planeación basada en la estructuración y solución de problemas que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, alineándolos a objetivos de mayor nivel.</p> <p>La Metodología del Marco Lógico contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima. El producto de esta metodología analítica es la Matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.</p> <p>XVII. Matriz de Indicador de Resultados (MIR): La Matriz de Indicadores de Resultados, es una herramienta metodológica que se emplea para ordenar de manera homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios (Psis), establece con claridad los objetivos de los programas e incorpora los indicadores que miden tanto a dichos objetivos como a sus resultados. Es un producto del proceso de planeación y está compuesta por cuatro filas y cuatro columnas. Las filas denotan niveles de objetivos del programa. Las columnas de la MIR nos permiten establecer cómo se medirán los resultados del programa;</p> <p>XVIII. Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño: es el proceso que considera los resultados esperados y alcanzados de las políticas públicas y los Programas presupuestarios durante todas las etapas del ciclo presupuestario;</p>
--	--



	<p>XIX. Planeación democrática: Es el proceso mediante el cual se llevan a cabo, de manera permanente y sistemática, los mecanismos de participación social para la planeación, orientados a promover la participación activa de la ciudadanía en las decisiones para definir objetivos, estrategias, metas y prioridades de desarrollo. Tiene como propósito fundamental generar nuevas formas de vinculación, corresponsabilidad, gestión y trabajo entre sociedad y gobierno, a fin de mejorar los efectos de las acciones del sector público;</p> <p>XX. Planeación estatal y municipal del desarrollo: Es el proceso continuo, permanente e integral, evaluable mediante criterios e indicadores, por medio del cual se regulan, dirigen, articulan, ordenan y sistematizan las acciones de la actividad colectiva de carácter político, ambiental, cultural, económico, social, educativo y deportivo que corresponden a las autoridades y órganos responsables de la planeación, con la participación efectiva de la sociedad, orientadas a lograr el perfeccionamiento paulatino de la calidad de vida y bienestar de todos y cada uno de los individuos que conforman la población del Estado de Quintana Roo y de sus generaciones futuras, de acuerdo con las normas, principios y objetivos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado de Quintana Roo, los Planes Estatal y de cada uno de los Municipios del Estado de Quintana Roo, los programas que de éstos se deriven y las demás disposiciones legales aplicables;</p> <p>XXI. Política pública: Conjunto de estrategias, programas y acciones de gobierno y de la sociedad que, de manera integral y con una visión común, articulan procesos que potencien y garanticen el bienestar y calidad de vida para la sociedad;</p> <p>XXII. Programas Presupuestarios (Pp): Análisis sistemático y objetivo para determinar la pertenencia y el logro de los objetivos, metas, eficiencia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad de la Programación Presupuestal Anual estatal y municipal; se compone por el proceso que se lleva a cabo para la elaboración de una Matriz de Indicadores por Resultados (MIR), mediante la Metodología del Marco Lógico (MML) y que define como producto final el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), de conformidad con el segundo y tercer párrafo del</p>
--	---



	<p>inciso c), fracción II del artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;</p> <p><b>XXIII. Presupuesto Participativo:</b> Es el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el gobierno del estado y los municipios, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales;</p> <p><b>XXIV. Proyecto:</b> Es el conjunto de actividades afines y complementarias que se derivan de un programa y que tiene como características: Un responsable, un periodo de ejecución, costos estimados y resultados esperados; y</p> <p><b>XXV. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED):</b> el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.</p>
<p>Artículo 12.- El Titular del Poder Ejecutivo al informar ante el Congreso, sobre el estado general que guarda la Administración Pública Estatal, hará referencia a las decisiones adoptadas para la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización del plan estatal, así como de los programas que de éste se deriven, así como del avance en el cumplimiento de dicho Plan y programas.</p> <p>El contenido de la cuenta anual de la Hacienda Pública Estatal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que alude el párrafo que antecede, para permitir al Congreso el análisis de las cuentas con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Estatal, referentes a las materias objeto de dichos documentos</p>	<p><b>Artículo 12.-</b> El Titular del Poder Ejecutivo al informar ante el Congreso, sobre el estado general que guarda la Administración Pública Estatal, hará referencia <b>al cumplimiento de los avances y resultados obtenidos a la fecha de su informe, de conformidad con las metas e indicadores establecidos en el marco constitucional de la gestión de resultados GpR, SED, MIR y PbRs, para cada uno de los programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales. Así como los programas presupuestarios que surjan para la atención de los objetivos, plasmados del Plan Estatal de Desarrollo del Estado y de cada uno de los Municipios del estado de Quintana Roo.</b></p> <p>El contenido de la cuenta anual de la Hacienda Pública Estatal deberá relacionarse <b>con el cumplimiento de los avances físicos y recursos ejercidos en cada uno de sus programas presupuestarios</b>, en lo conducente con la información a que alude el párrafo que antecede, para permitir al Congreso el análisis de las cuentas con relación a los objetivos <b>y cumplimiento de metas, así como el impacto en la población del Estado de Quintana Roo.</b></p>
<p>Artículo 13.- Los Presidentes Municipales, al informar a su Ayuntamiento respectivo sobre el estado general que guarda la Administración Pública Municipal, harán</p>	<p>Artículo 13.- Los Presidentes Municipales, al informar a sus Ayuntamientos respectivos sobre el estado general que guarda la Administración Pública Municipal; harán</p>



<p>referencia a las decisiones adoptadas para la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización del plan municipal correspondiente y de los programas que de éste se deriven; así como del avance en el cumplimiento de dicho Plan y programas.</p> <p>El contenido de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Municipal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que alude el párrafo que antecede, para permitir al Congreso el análisis de las cuentas con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Municipal, referentes a las materias objeto de dichos documentos</p>	<p>referencia al cumplimiento de los avances y resultados obtenidos a la fecha de su informe, de conformidad con las metas e indicadores establecidos en el marco constitucional de la gestión de resultados GpR, SED, MIR y PBR para cada uno de los programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales y presupuestarios, derivados del Plan Estatal de Desarrollo y de cada uno de los Municipios del Estado de Quintana Roo.</p> <p>El contenido de la cuenta anual de la Hacienda Pública Estatal y de cada uno de sus municipios deberá informar el avance físico y recursos ejercidos de acuerdo a cada uno de sus Programas Presupuestarios, en referencia al párrafo que antecede, para permitir el análisis de las cuentas con relación a los objetivos y cumplimiento de metas y el impacto en la población y de cada uno de los municipios y del Estado de Quintana Roo</p>
<p>Artículo 14.- ...</p> <p>Las iniciativas de leyes y decretos que formulen las autoridades competentes, señalaran las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate con los Planes Estatal y Municipales y los programas respectivos, según corresponda; para tal efecto, el Congreso verificará el cumplimiento de lo dispuesto en este párrafo</p>	<p>Artículo 14.- ...</p> <p>Las iniciativas de las leyes de ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos del Estado como sus municipios se deberán elaborar conforme a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) y Criterios de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales y municipales de desarrollo y los programas derivados de los mismos e incluirán, cuando menos, los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>I. Objetivos anuales, estrategias y metas;</li><li>II. Proyecciones de finanzas públicas, considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica. Las proyecciones se realizarán con base en los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable y abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán y, en su caso, se adecuarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;</li></ol>



	<p>III. Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de Deuda Contingente, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos;</p> <p>IV. Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión, de acuerdo con los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable para este fin, y</p> <p>V. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual, como mínimo, deberá actualizarse cada tres años. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.</p> <p>Las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos del Estado y de cada uno de los Municipios del estado de Quintana Roo, incluyendo los presupuestos participativos, deberán ser congruentes con los criterios generales de política económica y las estimaciones de las participaciones y Transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente. En los casos en que el estado apruebe sus Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos, después de la publicación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, las estimaciones de participaciones y transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.</p>
<p>Artículo 15.- El Titular del Poder Ejecutivo al enviar al Congreso la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondientes, informará del contenido general de dichos documentos y su relación con los Programas anuales que deberán elaborarse para la ejecución del Plan Estatal.</p>	<p>Artículo 15.- Los titulares del Poder Ejecutivo del Estado, Poder Legislativo y Judicial; Órganos Autónomos y de cada uno de los Municipios del Estado de Quintana Roo, al enviar al Congreso la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondientes, deberán considerar en su contenido el gasto total propuesto por el Ejecutivo del Estado y el de cada uno de sus</p>



	<p>municipios, el proyecto de Presupuesto de Egresos y el presupuesto participativo. Aquél que apruebe la Legislatura local y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible. Se deberá considerar lo establecido en la normatividad, según el Artículo 14 de esta Ley.</p>
<p>Artículo 17.- Las autoridades responsables de la planeación, deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades previstos en la planeación Estatal, buscando congruencia con las acciones que la Administración Pública Federal realice en el Estado, dentro del contexto del Plan Nacional de Desarrollo.</p>	<p>Artículo 17.- Las autoridades responsables de la planeación, deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades previstos en la planeación <b>Municipal y Estatal</b>, buscando congruencia con las acciones que la Administración Pública Federal realice en el Estado, dentro del contexto del Plan Nacional de Desarrollo, <b>por medio de las vertientes de coordinación, concertación, descentralización e inducción a fin de lograr el desarrollo transversal de la nación.</b></p>
<p>Artículo 21.- El Sistema Estatal tendrá por objeto garantizar el desarrollo integral del Estado y de los Municipios, atendiendo principalmente a las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y la conformación armónica y adecuada de las relaciones funcionales entre las diferentes regiones de la entidad, así como la planeación democrática mediante la intervención y consulta de los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado, a través de los mecanismos de participación social para la planeación, para que la población exprese sus opiniones para la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización de los Planes Estatales y Municipales y los Programas Regionales, Sectoriales, Institucionales, Especiales y operativos a que se refiere esta Ley.</p>	<p>Artículo 21.- El Sistema Estatal tendrá por objeto garantizar el desarrollo integral del Estado y de los Municipios, atendiendo principalmente a las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y la conformación armónica y adecuada de las relaciones funcionales entre las diferentes regiones de la entidad, así como la planeación democrática mediante la intervención y consulta de los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado, a través de los mecanismos de participación social para la planeación, para que la población exprese sus opiniones para la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización de los Planes Estatales y Municipales y los Programas Regionales, Sectoriales, Institucionales, Especiales y <b>presupuestarios</b> a que se refiere esta Ley.</p>
<p>Artículo 24.- ...</p> <p>I.- ...</p> <p>a). ...</p> <p>1. a la 3. ...</p> <p>4.- Programas: Regionales; Sectoriales Institucionales; y Especiales</p> <p>b). - ...</p> <p>6.- Programas Anuales Estatales y Municipales.</p>	<p>Artículo 24.- ...</p> <p>I.- ...</p> <p>a). - ...</p> <p>1. a la 3. ...</p> <p>4.- Programas: Regionales; Sectoriales; Institucionales; Especiales, y <b>Presupuestarios.</b></p> <p>b). - ...</p> <p>6.- Programas <b>presupuestarios de inversión de obra pública, programas presupuestarios de</b></p>



<p>c). ...</p> <p>d). - De evaluación:</p> <p>7.- ...</p> <p>8.- Indicadores para la planeación.</p> <p>II.- ... a la V. ...</p>	<p>adquisiciones, programa de adquisición de instrumentos financieros, programas presupuestarios de gasto corriente y programas de presupuesto participativo;</p> <p>d). - De evaluación interna de conformidad con el SED PbR;</p> <p>7.- ...</p> <p>8.- Indicadores de gestión y desempeño, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo d);</p> <p>e) Evaluación Externa: Evaluación realizada por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar; que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables.;</p> <p>II.- ... a la V. ...</p>
<p>Artículo 26.- Las atribuciones del Titular del Poder Ejecutivo dentro del Sistema Estatal, serán las siguientes:</p> <p>I. a la III. ...</p> <p>IV. Aplicar las medidas disciplinarias en el ámbito de su competencia, a quien viole la presente Ley o no cumpla con los planes y programas señalados en la misma, a través de la Secretaría de la Gestión Pública, y</p> <p>V. Establecer y proveer criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, Planes Sectoriales y Programas, en congruencia con el plan nacional de desarrollo, identificando y registrando la población objetivo y la tendida por dichos planes y programas, desagregada por sexo y grupo de edad en los indicadores para resultados y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda, y</p>	<p>Artículo 26.- Las atribuciones del Titular del Poder Ejecutivo dentro del Sistema Estatal, serán las siguientes:</p> <p>I. a la III. ...</p> <p>IV. Aplicar las medidas disciplinarias en el ámbito de su competencia, a quien viole la presente Ley o no cumpla con los planes y programas señalados en la misma, a través de la Secretaría de la Gestión Pública u <b>órganos de control interno para dar cumplimiento al Sistema de Evaluación del Desempeño y de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 83, 85 y 86 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los Artículos 9, 13 y 16 de la Ley de Fiscalización y rendición de cuentas;</b></p> <p>V. Establecer y proveer criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, Planes Sectoriales y Programas, en congruencia con el plan nacional de desarrollo <b>con base en la Metodología del Marco Lógico</b></p>
<p>Artículo 27.- Las atribuciones del Ayuntamiento dentro del Sistema Estatal, serán las siguientes:</p>	<p>Artículo 27.- Las atribuciones del Ayuntamiento dentro del Sistema Estatal, serán las siguientes:</p>



<p>I. ...</p> <p>II. Proponer al gobierno estatal y al federal, programas de inversión, gasto y financiamiento para ejecutarse dentro del Municipio;</p> <p>III. a la V. ...</p> <p>VI. Aplicar las medidas disciplinarias en el ámbito de su competencia, a quien viole la presente Ley o no cumpla con los planes y programas señalados en la misma, a través de la Contraloría Municipal; y</p> <p>VII. Verificar que la programación del gasto público municipal se sujete a la técnica del presupuesto por programa y con perspectiva de igualdad de género; y</p> <p>VIII. ...</p> <p>Artículo 28.- ...</p>	<p>I. ...</p> <p>II. Proponer al gobierno estatal y al federal, programas <b>presupuestarios</b> de inversión, gasto y financiamiento para ejecutarse dentro del Municipio;</p> <p>III. a la V. ...</p> <p>VI. Aplicar las medidas disciplinarias en el ámbito de su competencia, a quien viole la presente Ley o no cumpla con los planes y programas señalados en la misma, a través de la Contraloría Municipal <b>en coordinación con los informes de resultados emitidos por parte de las direcciones, secretarías o encargados del Sistema de Evaluación del Desempeño de municipal.</b></p> <p>VII. Verificar que la programación del gasto público municipal se sujete a la técnica del presupuesto por programa y con perspectiva de igualdad de género, <b>además de lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social u otras leyes generales.</b></p> <p>VIII. ...</p> <p>Artículo 28.- ...</p>
<p>I. a la II. ...</p> <p>III. Elaborar sus programas operativos y presupuesto por programa anual;</p> <p>IV. a la X. ...</p> <p>XI. Evaluar anualmente la relación que guarde su respectivo programa y presupuestos, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan Estatal, a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y actualizarlos, en su caso;</p> <p>XII. a la XIV. ...</p> <p>Artículo 31.- ...</p>	<p>I. a la II. ...</p> <p>III. Elaborar sus programas <b>Institucionales, Presupuestarios y Presupuesto con base en resultados PBRs;</b></p> <p>IV. a la X. ...</p> <p>XI. Evaluar anualmente <b>el Plan Estatal y Municipales de Desarrollo, con base al Sistema de Evaluación del Desempeño SED, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de esta Ley, la relación que guarde su respectivo programa y presupuestos, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan Estatal, a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y actualizarlos, en su caso;</b></p> <p>XII. a la XIV. ...</p> <p>Artículo 31.- ...</p>



<p>I. a la IX. ...</p> <p>X. Evaluar anualmente <del>la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal</del>, así como de los resultados de la ejecución con los objetivos y prioridades del Plan Estatal y los programas a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y actualizar, en su caso, el plan y los programas respectivos.</p> <p>XI. a la XIII. ...</p>	<p>I. a la IX. ...</p> <p>X. Evaluar anualmente <b>con base al Sistema de Evaluación del Desempeño SED, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de esta Ley. La relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública estatal</b>, así como de los resultados de la ejecución con los objetivos y prioridades del Plan Estatal y los programas a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y actualizar, en su caso, el plan y los programas respectivos;</p> <p>XI. a la XIII. ...</p>
<p>Artículo 32.- Las atribuciones del Titular del Poder Ejecutivo dentro del COPLADE, serán las siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Aprobar los <del>Programas Anuales de la Administración Pública Estatal</del>;</p> <p>III. a la VI. ....</p>	<p>Artículo 32.- Las atribuciones del Titular del Poder Ejecutivo dentro del COPLADE, serán las siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Aprobar los <b>Programas presupuestarios de la administración pública estatal</b>;</p> <p>III. a la VI. ....</p>
<p>Artículo 35.- ...</p> <p>I. a la X. ...</p> <p>XI. Rendir un informe anual al COPLADE, sobre la ejecución del Plan Estatal en su ámbito de competencia y sobre el Programa Regional, Sectorial, institucional o especial <del>que corresponda</del>;</p> <p>XII. a la XIII. ...</p>	<p>Artículo 35.- ...</p> <p>I. a la X. ...</p> <p>XI. Rendir un informe anual al COPLADE, sobre la ejecución del Plan Estatal en su ámbito de competencia y sobre el Programa Regional, Sectorial, institucional, especial <b>y presupuestario que corresponda; lo anterior considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño SED, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo</b>;</p> <p>XII. a la XIII. ...</p>
<p>Artículo 36.- Las atribuciones de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal dentro del COPLADE, se ejercerán a través de su Titular y serán las siguientes:</p>	<p>Artículo 36.- Las atribuciones de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal dentro del COPLADE, se ejercerán a través de su Titular y serán las siguientes:</p>



<p>I. a la V. ...</p> <p>VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos, metas y prioridades de su programa institucional, del programa sectorial correspondiente y, en su caso, con los Programas Regionales y Especiales e informar de sus resultados a la Dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al COPLADE;</p> <p>VII. ...</p> <p>VIII. Rendir un informe anual a la Dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al COPLADE, sobre la ejecución del Plan Estatal en su ámbito de competencia y sobre su programa institucional, del programa sectorial correspondiente y, en su caso, con los programas regionales especiales;</p> <p>IX. a la X. ...</p>	<p>I. a la V. ...</p> <p>VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos, metas y prioridades de su programa institucional, del programa sectorial correspondiente y, en su caso, con los Programas Regionales, <b>Especiales y Presupuestarios</b> e informar de sus resultados a la Dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al COPLADE;</p> <p>VII. ...</p> <p>VIII. Rendir un informe anual a la Dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al COPLADE, sobre la ejecución del Plan Estatal en su ámbito de competencia y sobre su programa institucional, del programa sectorial correspondiente y, en su caso, con los programas regionales especiales y <b>presupuestarios, considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo.</b></p> <p>IX. a la X. ...</p>
<p>Artículo 39.- Las atribuciones del COPLADEMUN dentro del Sistema Estatal, serán las siguientes:</p> <p>I. a la VIII. ...</p> <p>IX. Evaluar anualmente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, así como de los resultados de la ejecución con los objetivos y prioridades del Plan Municipal y los programas a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y actualizar, en su caso, el Plan Estatal y los Programas respectivos;</p> <p>X. a la XV. ...</p>	<p>Artículo 39.- Las atribuciones del COPLADEMUN dentro del Sistema Estatal, serán las siguientes:</p> <p>I. a la VIII. ...</p> <p>IX. Evaluar anualmente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, <b>considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo,</b> a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y actualizar, en su caso, el Plan Estatal y los Programas respectivos;</p> <p>X. a la XV. ...</p>
<p>Artículo 40.- Las atribuciones del Presidente Municipal dentro del COPLADEMUN, serán las siguientes:</p> <p>I. a la VII. ...</p>	<p>Artículo 40.- Las atribuciones del Presidente Municipal dentro del COPLADEMUN, serán las siguientes:</p> <p>I. a la VII. ...</p>



<p>VIII. Participar en la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización de los Planes Estatal y Municipal, así como de los programas que se deriven de dichos planes, en el ámbito de su competencia.</p> <p>IX. a la XI. ...</p>	<p>VIII. Participar en la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización de los Planes Estatal y Municipal, así como de los programas que se deriven de dichos planes, en el ámbito de su competencia. <b>En lo que corresponde a la evaluación de los Planes Estatales y Municipales y sus programas, estos se realizarán considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño y lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo;</b></p> <p>IX. a la XI. ...</p>
<p>Artículo 41.- Las atribuciones del ayuntamiento dentro del COPLADEMUN, serán las siguientes:</p> <p>I. a la III. ...</p> <p>IV. Verificar que la programación del gasto público municipal se sujete al presupuesto asignado por programa;</p> <p>V. a la XIX. ...</p> <p>XX. Evaluar el Plan Municipal y los Programas que de él se deriven; y</p> <p>XXI. ...</p>	<p>Artículo 41.- Las atribuciones del ayuntamiento dentro del COPLADEMUN, serán las siguientes:</p> <p>IV. Verificar que la programación del gasto público municipal, <b>de cada una de las dependencias de la administración centralizada y descentralizada, se sujete a lo aprobado en su MIR, PbR y Programa Presupuestario;</b></p> <p>V. a la XIX. ...</p> <p>XX. Evaluar el Plan Municipal y los Programas que de él se deriven; <b>considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo;</b> y</p> <p>XXI. ...</p>
<p>Artículo 42.- Las atribuciones de las Dependencias de la Administración Pública Municipal dentro del COPLADEMUN, se ejercerán a través de su titular y serán las siguientes:</p> <p>XIII. Formular sus programas anuales y presupuesto, y</p>	<p>Artículo 42.- Las atribuciones de las Dependencias de la Administración Pública Municipal dentro del COPLADEMUN, se ejercerán a través de su titular y serán las siguientes:</p> <p>XIII. Formular sus programas <b>sectoriales, institucionales, especiales y presupuestarios, y</b></p>
<p>Artículo 43.- Las atribuciones de las Entidades de la Administración Pública Municipal dentro del COPLADEMUN, se ejercerán a través de su titular y serán las siguientes:</p> <p>I. a la III. ...</p>	<p>43.- Las atribuciones de las Entidades de la Administración Pública Municipal dentro del COPLADEMUN, se ejercerán a través de su titular y serán las siguientes:</p> <p>I. a la III. ...</p>



<p>IV. Formular sus programas anuales y presupuesto;</p> <p>V. a la VIII. ...</p> <p>IX. Rendir un informe anual a la dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al COPLADEMUN, sobre la ejecución del Plan Municipal en su ámbito de competencia y sobre su programa institucional, del programa sectorial correspondiente y, en su caso, de los programas regionales y especiales; y,</p> <p>X. ...</p>	<p>IV.- Formular sus programas, <b>sectoriales, institucionales y especiales</b>, así como los programas presupuestarios con base en la Metodología del Marco Lógico, PbR, e indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el sistema de evaluación del desempeño (SED) de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo y Municipal vigente;</p> <p>V. a la VIII. ...</p> <p>IX. Rendir un informe trimestral y anual a la dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al COPLADEMUN, sobre la ejecución del Plan Municipal en su ámbito de competencia y sobre su programa institucional, del programa sectorial correspondiente y, <b>de cada uno de los programas presupuestarios. Dicho informe deberá contemplar los avances y resultados, utilizando las metas e indicadores establecidos en la MIR de cada dependencia, así como el Sistema de Evaluación de Desempeño de conformidad con lo establecido en el marco constitucional de la Gestión para Resultados GpR;</b></p> <p>X. ...</p>
<p>Artículo 51.- Los Planes Estatal y Municipales respectivamente, indicarán los Programas Regionales, Sectoriales, Institucionales, Especiales y anuales que deberán ser elaborados conforme a este Capítulo.</p>	<p>Artículo 51.- Los Planes Estatal y Municipales respectivamente, indicarán los Programas Regionales, Sectoriales, Institucionales, Especiales y <b>presupuestarios, que deberán ser elaborados conforme a lo establecido en el Artículo anterior;</b></p>
<p>Artículo 56.- Los Programas Estatales y Municipales de acuerdo a su ámbito de aplicación, se clasifican en:</p> <p>I. a la IV. ...</p> <p>V. Programas Anuales.</p>	<p>Artículo 56.- Los Programas Estatales y Municipales de acuerdo a su ámbito de aplicación, se clasifican en:</p> <p>I. a la IV. ...</p> <p>V. <b>Programas Presupuestarios.</b></p>
<p>Artículo 61.- Para la ejecución de los Planes Estatal y Municipales y sus respectivos programas, las autoridades responsables de la planeación, en el ámbito de sus respectivas competencias, elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y perspectiva de igualdad de género correspondientes.</p>	<p>Artículo 61.- Para la ejecución de los Planes Estatal y Municipales y sus respectivos programas, las autoridades responsables de la planeación, en el ámbito de sus respectivas competencias, elaborarán programas <b>presupuestarios</b>, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y perspectiva de igualdad de género correspondientes.</p>



<p>Estos programas anuales, deberán ser congruentes entre si y tomar en cuenta las medidas para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y prioridades de los planes estatal y municipales y los programas establecidos en esta Ley, regirán las actividades de las autoridades y órganos responsables de la planeación y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales, que las propias autoridades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.</p>	<p>Estos programas <b>presupuestarios</b>, deberán ser congruentes entre si y tomar en cuenta las medidas para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y prioridades de los planes estatal y municipales y los programas establecidos en esta Ley, regirán las actividades de las autoridades y órganos responsables de la planeación y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales, que las propias autoridades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.</p>
<p>Artículo 62.- La definición de los lineamientos para la formulación de los Programas Anuales, así como su revisión, serán responsabilidad de la Secretaría cuando se trate de Programas Estatales y, en caso del Municipio, esta responsabilidad será del Tesorero</p>	<p>Artículo 62.- La definición de los lineamientos para la formulación de los Programas <b>Presupuestarios</b>, así como su revisión, serán responsabilidad de la Secretaría cuando se trate de Programas Estatales y, en caso <b>de cada uno de los municipios del Estado de Quintana Roo, esta responsabilidad será del secretario o Director General de Planeación.</b></p>
<p>Artículo 72.- El tiempo para la elaboración, validación, aprobación y publicación del Plan Municipal no podrá exceder de cinco meses contados a partir de la instalación del Ayuntamiento</p>	<p>Artículo 72.- El tiempo para la elaboración, validación, aprobación y publicación del Plan Municipal no podrá exceder de <b>treinta días</b> contados a partir de la instalación del Ayuntamiento</p>
<p>Artículo 75.- El plazo para la elaboración de los Programas de la Administración Pública Estatal será de tres meses contados a partir de la publicación del Plan Estatal; con excepción del especial y regional que, además del plazo anterior, también podrá ser elaborado en el plazo de tres y seis meses, respectivamente, contados a partir de la publicación del acuerdo mediante el cual se autorice su elaboración por parte de la autoridad competente.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 75.- El plazo para la elaboración de los Programas de la Administración Pública Estatal será de <b>treinta días</b> contados a partir de la publicación del Plan Estatal; con excepción del especial y regional que, además del plazo anterior, también podrá ser elaborado en el plazo de dos meses, respectivamente, contados a partir de la publicación del acuerdo mediante el cual se autorice su elaboración por parte de la autoridad competente.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 78.- El plazo para la elaboración de los Programas Municipales será de tres meses contados a partir de la publicación del Plan Municipal; con excepción del especial que, además del plazo anterior, también podrá ser elaborado en el plazo de tres meses, contados a partir de la publicación del acuerdo mediante el cual se autorice su elaboración por parte de la autoridad competente</p>	<p>Artículo 78.- El plazo para la elaboración de los Programas Municipales y presupuestarios será de <b>treinta días</b> contados a partir de la <b>aprobación del Plan Municipal por el Cabildo, publicado en el periódico del estado.</b></p>
<p>Artículo 79.- Los Órganos Autónomos, independientemente de la elaboración de sus programas anuales, formulará su programa institucional respectivo.</p>	<p>Artículo 79.- Los Órganos Autónomos, independientemente de la elaboración de sus programas <b>presupuestarios</b>, formulará su programa institucional respectivo, <b>en los plazos establecidos en la presente ley.</b></p>
<p>Artículo 81.- La Instrumentación, es el conjunto de actividades encaminadas a la formulación y ejecución de los programas anuales, en el plazo de un año, en los que los lineamientos, estrategias, líneas de acción y objetivos de corto, mediano y largo plazo establecidos en los Planes Estatal y Municipales y sus programas respectivos, se expresan en términos de objetivos específicos; precisando</p>	<p>Artículo 81.- La instrumentación es el conjunto de actividades encaminadas a la formulación y ejecución de los programas presupuestarios, en el plazo de un año, en los que los lineamientos, estrategias, líneas de acción y objetivos de corto, mediano y largo plazo establecidos en los Planes Estatal y Municipales y sus programas respectivos, <b>considerando el Sistema de Evaluación</b></p>



<p>los mecanismos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, los indicadores estratégicos de evaluación, los recursos que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista; así como la determinación de responsables y tiempos de ejecución</p>	<p><b>del Desempeño (SED), de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo.</b></p>
<p>Artículo 82.- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal que elaboren los programas anuales, deberán turnarlos a la Secretaría para validar su compatibilidad con el Plan Estatal y sus programas respectivos, una vez validada la compatibilidad de referencia, los integrará al proyecto de Presupuesto Anual que deberá presentarse ante el Congreso, en términos de la legislación aplicable a la materia.</p>	<p>Artículo 82.- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal que elaboren los programas <b>presupuestarios</b>, deberán turnarlos a la Secretaría para validar su compatibilidad con el Plan Estatal y sus programas respectivos, una vez validada la compatibilidad de referencia, los integrará al proyecto de Presupuesto Anual que deberá presentarse ante el Congreso, en términos de la legislación aplicable a la materia.</p>
<p>Artículo 84.- En el caso de los Órganos Autónomos, una vez elaborados sus programas anuales por sus Unidades Administrativas de Planeación, deberán turnarlos a sus respectivos Órganos de Control Interno para su validación, los cuales una vez hecho lo anterior, los regresarán a sus autoridades representantes, para que los presenten ante la Secretaría y ésta los integre al proyecto de Presupuesto Anual que deberá presentarse ante el Congreso, en términos de la legislación aplicable a la materia.</p>	<p>Artículo 84.- En el caso de los Órganos Autónomos, una vez elaborados sus programas <b>presupuestarios</b> por sus Unidades Administrativas de Planeación, deberán turnarlos a sus respectivos Órganos de Control Interno para su validación, los cuales una vez hecho lo anterior, los regresarán a sus autoridades representantes, para que los presenten ante la Secretaría y ésta los integre al proyecto de Presupuesto Anual que deberá presentarse ante el Congreso, en términos de la legislación aplicable a la materia.</p>
<p>Artículo 85.- El plazo para la elaboración de los programas anuales será a más tardar en el mes de agosto de cada año.</p>	<p>Artículo 85.- El plazo para la elaboración y entrega de los programas <b>presupuestarios, tanto para el gobierno del estado como los municipios. será a más tardar el 15 de noviembre de cada año, a fin de integrarse al presupuesto de egresos tanto estatal como de cada municipio del Estado de Quintana Roo.</b></p>
<p>Artículo 86.- Para optimizar los recursos públicos y maximizar los resultados del programa anual, la etapa de instrumentación se llevará a cabo mediante las siguientes cuatro vertientes:</p> <p>I. a la IV. ...</p>	<p>Artículo 86.- Para optimizar los recursos públicos y maximizar los resultados del programa presupuestario, la etapa de instrumentación se llevará a cabo <b>considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo.</b></p> <p>I. a la IV. ...</p>
<p>Artículo 88.- Dentro del marco normativo, los instrumentos que representan a esta vertiente son:</p> <p>I. a la V. ...</p>	<p>Artículo 88.- Dentro del marco normativo, los instrumentos que representan a esta vertiente son:</p> <p>I. a la IV. ...</p> <p><b>V. El Presupuesto Participativo del Estado y de cada uno de los municipios del Estado de Quintana Roo;</b></p>



<p>Artículo 90.- Los Gobiernos Estatal y Municipal podrán convenir entre ellos, así como con el Federal, de otros Estados y con Municipios de estos últimos, la coordinación que se requiera, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, a efecto de que dichos Gobiernos participen en la planeación estatal del desarrollo y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación general; para que los Planes Nacional, Estatal y Municipales tenga congruencia entre sí y para que los programas anuales de los diferentes ámbitos de gobierno guarden la debida coordinación</p>	<p><b>VI. Las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables.</b></p> <p>Artículo 90.- Los Gobiernos Estatal y Municipal podrán convenir entre ellos, así como con el Federal, de otros Estados y con Municipios de estos últimos, la coordinación que se requiera, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, a efecto de que dichos Gobiernos participen en la planeación estatal del desarrollo y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación general; para que los Planes Nacional, Estatal y Municipales tengan congruencia entre sí y para que los programas <b>presupuestarios</b> de los diferentes ámbitos de gobierno guarden la debida coordinación</p>
<p>Artículo 99.- La vertiente de concertación comprende las acciones que se efectúen en forma negociada entre el Gobierno del Estado, el Gobierno Municipal o ambos y los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado, para promover la participación corresponsable de la sociedad en la solución de sus problemas y demandas; mediante la ejecución conjunta de los Planes Estatal y Municipales y los Programas a que hace referencia esta Ley, cuyos alcances y condiciones se especificarán en los programas anuales.</p>	<p>Artículo 99.- La vertiente de concertación comprende las acciones que se efectúen en forma negociada entre el Gobierno del Estado, el Gobierno Municipal o ambos y los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado, para promover la participación corresponsable de la sociedad en la solución de sus problemas y demandas; mediante la ejecución conjunta de los Planes Estatal y Municipales y los Programas a los que hace referencia esta Ley, cuyos alcances y condiciones se especificarán en los programas <b>sectoriales</b></p>
<p>Artículo 111.- La fase de evaluación, de acuerdo a los resultados de la fase anterior, tiene como finalidad obtener conclusiones cualitativas y cuantitativas sobre el cumplimiento de los objetivos de los Planes Estatal y Municipales y de los Programas que de ellos se deriven, mediante el cotejo de previsiones y resultados, alcances e impacto, de los programas, políticas y estrategias.</p>	<p>Artículo 111.- La fase de evaluación, <b>dispuesta en el Artículo 24 incisos d) y e) de esta Ley</b>, tiene como finalidad obtener conclusiones cualitativas y cuantitativas sobre el cumplimiento de los objetivos de los Planes Estatal y Municipales y de los Programas que de ellos se deriven, mediante el cotejo de previsiones y resultados, alcances e impacto, de los programas, políticas y estrategias.</p>
<p>Artículo 125.- La Secretaría establecerá y operará el Registro Estatal, en el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal y Órganos Autónomos, deberán inscribir sus respectivos planes y programas; así como los demás documentos que de los mismos se deriven, entre otros:</p> <p>I, a la XI. ...</p> <p>XII. Los instrumentos normativos de control y evaluación que se señalan en el artículo 24 de esta Ley, y</p> <p>XIII. ...</p>	<p>Artículo 125.- La Secretaría establecerá y operará el Registro Estatal, en el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal y Órganos Autónomos, deberán inscribir sus respectivos planes y programas; así como los demás documentos que de los mismos se deriven, entre otros:</p> <p>I, a la XI. ...</p> <p>XII. Los instrumentos normativos de control y evaluación que se señalan en el artículo 24 <b>incisos d) y e)</b> de esta Ley, y</p> <p>XIII. ...</p>



Texto Vigente	Propuesta
<p>ARTÍCULO 54. Al término de la sesión de Instalación, el Ayuntamiento procederá en sesión ordinaria a lo siguiente:</p> <p>I. a la III. ...</p>	<p>ARTÍCULO 54.- Al término de la sesión de Instalación, el Ayuntamiento procederá en sesión ordinaria a lo siguiente:</p> <p>I. a la III. ...</p> <p>IV. Una vez instalada cada una de las comisiones que integran el H. Ayuntamiento, podrán presentar una terna de los candidatos a ocupar los puestos de Secretarios o Directores Generales de las dependencias de la administración centralizada y descentralizada, vinculadas a su comisión, con quienes coadyuvaran en la elaboración de el Plan Municipal de Desarrollo los programas sectoriales e institucionales y presupuestarios, considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño SED, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo.</p>
<p>ARTÍCULO 66. Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento:</p> <p>I.- En materia de gobierno y régimen interior:</p> <p>a) a la g). ...</p> <p>h) Nombrar y remover por mayoría de votos de sus integrantes al titular de la Secretaría General, de la Tesorería, de la Contraloría Municipal, de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito y las Direcciones de Ingresos y Egresos de la Tesorería Municipal, a propuesta de la o el presidente/a Municipal o de las o los Regidores/as, en los términos previstos en la presente Ley.</p> <p>II. a la III. ...</p> <p>IV.- En Materia de Hacienda Pública Municipal:</p> <p>a) Presentar, a más tardar el 20 de noviembre de cada año, ante la Legislatura del Estado, la Iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, para su respectiva aprobación.</p>	<p>ARTÍCULO 66. Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento:</p> <p>I.- En materia de gobierno y régimen interior:</p> <p>a) a la g). ...</p> <p>h) Nombrar y remover por mayoría de votos de sus integrantes al titular de la Secretaría General, de la Tesorería, de la Contraloría Municipal, de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito y las Direcciones de Ingresos y Egresos de la Tesorería Municipal, a propuesta de la o el presidente/a Municipal o de las o los Regidores/as,</p> <p><b>En el caso de los demás secretarios y directores generales, serán en cada una de las comisiones con las que están vinculados y con base a sus resultados, podrán solicitarse su remoción, cuando así lo apruebe la mayoría de sus integrantes, en los términos previstos en la presente Ley. Considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño SED, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo,</b></p> <p>II. a la III. ...</p> <p>IV.-En Materia de Hacienda Pública Municipal:</p> <p>a) Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los <b>proyectos de Presupuestos de Egresos de los Municipios incluyendo el presupuesto participativo, que se presenten a más tardar</b></p>



<p>b) Aprobar el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal correspondiente con base en los ingresos disponibles, asimismo autorizar la ampliación, transferencia y supresión de partidas del Presupuesto de Egresos.</p> <p>c) a la j). ...</p> <p>V. a la VII. ...</p>	<p>el 20 de noviembre para su aprobación ante la Legislatura del Estado, se deberán elaborar conforme a lo establecido, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; congruentes con los Planes Municipales de Desarrollo y los programas presupuestarios derivados de los mismos; e incluirán, cuando menos, objetivos anuales, estrategias, metas, líneas de acción contemplados en la MIR de cada dependencia de la administración pública centralizada y descentralizada;</p> <p>b) Aprobar el Presupuesto de Egresos y el presupuesto participativo, con los programas presupuestarios, que se elaborarán considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño y lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo. Deberán ser congruentes con el Plan Municipal de Desarrollo y los programas que derivan del mismo.</p> <p>c) a la j). ...</p> <p>V. a la VII. ...</p>
<p>ARTÍCULO 70. Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación, pero sus miembros carecerán de facultades ejecutivas. Las Comisiones durarán el periodo constitucional del respectivo Ayuntamiento.</p>	<p>ARTÍCULO 70. Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación. <b>Sus miembros tendrán facultades ejecutivas, en materia de planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación.</b> Las Comisiones durarán el periodo constitucional del respectivo Ayuntamiento.</p>
<p>ARTÍCULO 85. Previa autorización del o la presidente/a Municipal, las Comisiones podrán llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales, a efecto de que les informen, cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia.</p>	<p>ARTÍCULO 85.- A fin de dar puntual seguimiento a la evaluación de resultados, y de conformidad con lo establecido en los programas presupuestarios, sectoriales e institucionales derivados del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) cada comisión del Ayuntamiento podrá solicitar, en forma trimestral, la comparecencia del titular de la dependencia centralizada o descentralizada, para dar a conocer los avances y logros de su dependencia con base en sus indicadores aprobados, así como en el impacto en la población.</p>
<p>ARTÍCULO 90. El o la presidente/a Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:</p>	<p>ARTÍCULO 90. El o la presidente/a Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:</p>



I. a la III. ...  IV.- Planear, programar, coordinar, dirigir y evaluar el desempeño de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Municipal.  V. a la XXX. ...	I. a la III. ...  IV.- Planear, programar, coordinar, dirigir y evaluar el desempeño de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Municipal, <b>con base el Sistema de Evaluación del Desempeño;</b>  V. a la XXX. ...
---	---

**Por lo antes expuesto, los suscritos Diputados, nos permitimos someter a consideración de esta Honorable XVI Legislatura, la siguiente Iniciativa de Decreto por la que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Municipios y la Ley de Planeación para el Desarrollo, ambos del Estado de Quintana Roo, en materia de incorporar y homologar el Sistema de Evaluación del Desempeño.**

**PRIMERO. Se reforman** el artículo 3, artículo 6, fracciones V y VI, artículo 7 fracciones II y III, los artículos 12, 13, 14, 15, 17, 21, 24, inciso a), numerales 4, 6 y 8, artículo 26, fracciones IV y V, artículo 27, fracciones II, VI y VII, artículo 28, fracciones III y XI, artículo 31, fracción X, artículo 32, fracción II, artículo 35, fracción XI, artículo 36, fracción VI y VIII, artículo 39, fracción IX, artículo 40, fracción VIII, artículo 41, fracción IV y XX, artículo 42, fracción XIII, artículo 43, fracción IV y IX, 51, 56, fracción V, artículos 61, 62, 72, 75, 78, 79, 81, 82, 84, 85, 86 párrafo primero, artículo 88, fracciones V y VI, artículo 90, el artículo 99, 111 y artículo 125 fracción XII de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo; **Se adiciona** la fracción de la X a la XXV del artículo 7.

### **Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo**

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley se entiende por:

I. Congreso: El Congreso del Estado de Quintana Roo;



II. COPLADE: El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo;

III. COPLADEMUN: El Comité de Planeación para el Desarrollo que se instituya en cada Municipio del Estado de Quintana Roo;

IV. Consejo Insular: El Consejo para el Desarrollo Insular del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo;

V. Dependencias: Administración centralizada;

VI. Entidades: Organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y municipal, así como fideicomisos públicos que integren la administración pública;

VII. Entes Públicos: Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los órganos autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal; las dependencias, entidades de la Administración Pública Estatal, y sus homólogos en los municipios y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General del Estado, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control sobre sus decisiones o acciones cualquiera de los poderes y órganos públicos citados;

VIII. Ley: La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo;

IX. Ley de Planeación: La Ley de Planeación en el ámbito Federal;



X. Perspectiva de Igualdad de Género: Se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género;

XI. Plan Estatal: El Plan Estatal de Desarrollo;

XII. Plan Nacional: El Plan Nacional de Desarrollo;

XIII. Planes Municipales: El Plan Municipal de Desarrollo de cada Municipio;

XIV. Programas: Los programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales y anuales;

XV. Programa Especial se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector;

XVI. Programa Institucional: se sujetará a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán a lo previsto en esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto, en lo conducente, por la Ley de las Entidades Paraestatales y, en su caso, por las disposiciones que regulen su organización y funcionamiento, especiales y presupuestarios;

XVII. Programa Presupuestario: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas, de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los



ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos;

XVIII. Programa regional: se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de un municipio. El COPLADE o COPLADEMUN señalará la dependencia responsable de coordinar la elaboración y ejecución de cada uno de estos programas;

XIX. Programa sectorial: Refiere a la planeación estratégica que deberá realizar cada ente de la administración centralizada, donde se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán, asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución;

XX. Registro Estatal: El Registro de Planes y Programas de Desarrollo del Estado de Quintana Roo;

XXI. Secretaría: La Secretaría de Finanzas y Planeación;

XXII. Sistema Estatal: El Sistema de Planeación Democrática del Estado de Quintana Roo, y

XXIII. Sistema de Información: El Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo del Estado de Quintana Roo.

Artículo 6.- La presente Ley establece:

I. a la IV. ...



V. Las bases para la formulación de los planes estatal y municipales de desarrollo; los programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales correspondientes; así como los programas presupuestarios que serán ejecutados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, Municipal, Órganos Autónomos, Descentralizados, Entidades, fideicomisos y Poderes Judicial y Legislativo;

VI. Las bases para la instrumentación de los programas presupuestarios que serán ejecutados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, Municipal y Órganos Autónomos, Descentralizados, Entidades y Fideicomisos;

VII. a la XIII. ...

Artículo 7.- Para la mejor comprensión e interpretación de esta ley se establecen las siguientes definiciones:

I. ...

II. Diagnóstico estratégico: s la descripción, evaluación y análisis de la situación actual y la trayectoria histórica de la realidad económica, política, social, cultural, educativa y deportiva del Estado y sus Municipios, que coadyuve a definir los Objetivos de Desarrollo, Estrategias y las grandes líneas de acción contenidas en el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo de cada Municipio. Para tal efecto se aplicarán la Metodología del Marco Lógico y el Presupuesto basado en Resultados, herramientas de planeación estratégica contenidas en esta Ley.

III. Estrategia de desarrollo: Son los principios y directrices para orientar el proceso de planeación del desarrollo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Es el camino a seguir en las grandes líneas de acción contenidas en el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo de cada uno de los Municipios para alcanzar los propósitos, objetivos y metas formulados en el corto, mediano y largo plazo;



IV. a la IX. ...

X. Dictamen de actualización: Es el documento que contiene los elementos de justificación detallada, sobre las modificaciones que deben sufrir las estrategias de desarrollo en términos de la Ley;

XI. Estructura Programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas, de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo y los programas del Estado de Quintana Roo y de cada uno de Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año, expresado en términos de cobertura, eficacia, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño. Esta Estructura Programática deberá contener los siguientes elementos básicos:

a).- Categorías: Comprenden la finalidad, función, la subsunción, la actividad institucional y el programa presupuestario;

b).- Estructura administrativa: Comprende el ramo y la unidad responsable, y

c).- Estructura económica: Comprende el objeto del gasto, tipo del gasto y fuente de financiamiento.



XII. Evaluación: Análisis sistemático y objetivo de políticas públicas, programas presupuestarios y Fondos de Aportaciones Federales, que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, en función del tipo de evaluación realizada, los cuales se clasificaran en los siguientes:

- a) Evaluación del desempeño: Es el instrumento de medición que permite conocer, además de las acciones que se realizan en un periodo, los resultados que tales acciones generan para lograr los objetivos planteados, empleando para ello indicadores de desempeño que ponderen el efecto de los bienes producidos y de los servicios prestados a la población por el gobierno, califica la calidad de los insumos y recursos empleados, así como la eficiencia, eficacia e impacto de los procesos y resultados;
- b) Evaluación de Procesos: Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;
- c) Evaluación Externa: Evaluación realizada por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar; que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables;
- d) Evaluaciones de impacto: Se identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa federal; y
- e) Evaluación de Diseño: La llevan a cabo los programas de nueva creación, sujetos a reglas de operación. Esta permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado.



XIII. **Gestión para Resultados:** Estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible, a través de instrumentos de gestión, que en forma colectiva, coordinada y complementaria deben implementar las instituciones públicas para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población.

XIV. **Indicador de Desempeño:** Expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir el cumplimiento de las metas establecidas en los Programas Presupuestarios, reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, dar seguimiento y evaluar sus resultados. Será de dos tipos, estratégico o de gestión y deberá reflejar al menos lo siguiente:

a).- **Eficacia:** Mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan, es decir, mide el grado de cumplimiento de los objetivos;

b).- **Eficiencia:** Mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;

c).- **Economía:** Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros; y

d).- **Calidad:** Mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios públicos generados en la atención de la población objetivo, vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario;

XV. **Línea de acción:** Es la estrategia concreta, generalmente de alcance anual, que permite avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos. El resultado final de una línea de acción deriva en formular o establecer una meta;

XVI. **Metodología del Marco Lógico (MML):** Es una herramienta de planeación basada en la estructuración y solución de problemas que permite presentar de forma



sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad, alineándolos a objetivos de mayor nivel.

La Metodología del Marco Lógico contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima. El producto de esta metodología analítica es la Matriz (el marco lógico), la cual resume lo que el proyecto pretende hacer, cuáles son los supuestos claves y cómo los insumos y productos del proyecto serán monitoreados y evaluados.

XVII. Matriz de Indicador de Resultados (MIR): La Matriz de Indicadores de Resultados, es una herramienta metodológica que se emplea para ordenar de manera homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios (Psis), establece con claridad los objetivos de los programas e incorpora los indicadores que miden tanto a dichos objetivos como a sus resultados. Es un producto del proceso de planeación y está compuesta por cuatro filas y cuatro columnas. Las filas denotan niveles de objetivos del programa. Las columnas de la MIR nos permiten establecer cómo se medirán los resultados del programa;

XVIII. Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño: es el proceso que considera los resultados esperados y alcanzados de las políticas públicas y los Programas presupuestarios durante todas las etapas del ciclo presupuestario;

XIX. Planeación democrática: Es el proceso mediante el cual se llevan a cabo, de manera permanente y sistemática, los mecanismos de participación social para la planeación, orientados a promover la participación activa de la ciudadanía en las decisiones para definir objetivos, estrategias, metas y prioridades de desarrollo. Tiene como propósito fundamental generar nuevas formas de vinculación, corresponsabilidad, gestión y trabajo entre sociedad y gobierno, a fin de mejorar los efectos de las acciones del sector público;

XX. Planeación estatal y municipal del desarrollo: Es el proceso continuo, permanente e integral, evaluable mediante criterios e indicadores, por medio del



cual se regulan, dirigen, articulan, ordenan y sistematizan las acciones de la actividad colectiva de carácter político, ambiental, cultural, económico, social, educativo y deportivo que corresponden a las autoridades y órganos responsables de la planeación, con la participación efectiva de la sociedad, orientadas a lograr el perfeccionamiento paulatino de la calidad de vida y bienestar de todos y cada uno de los individuos que conforman la población del Estado de Quintana Roo y de sus generaciones futuras, de acuerdo con las normas, principios y objetivos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado de Quintana Roo, los Planes Estatal y de cada uno de los Municipios del Estado de Quintana Roo, los programas que de éstos se deriven y las demás disposiciones legales aplicables;

XXI. Política pública: Conjunto de estrategias, programas y acciones de gobierno y de la sociedad que, de manera integral y con una visión común, articulan procesos que potencien y garanticen el bienestar y calidad de vida para la sociedad;

XXII. Programas Presupuestarios (Pp): Análisis sistemático y objetivo para determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, metas, eficiencia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad de la Programación Presupuestal Anual estatal y municipal; se compone por el proceso que se lleva a cabo para la elaboración de una Matriz de Indicadores por Resultados (MIR), mediante la Metodología del Marco Lógico (MML) y que define como producto final el Presupuesto Basado en Resultados (PBR), de conformidad con el segundo y tercer párrafo del inciso c), fracción II del artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;

XXIII. Presupuesto Participativo: Es el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el gobierno del estado y los municipios, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales;

XXIV. Proyecto: Es el conjunto de actividades afines y complementarias que se derivan de un programa y que tiene como características: Un responsable, un periodo de ejecución, costos estimados y resultados esperados; y



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

Artículo 12.- El Titular del Poder Ejecutivo al informar ante el Congreso, sobre el estado general que guarda la Administración Pública Estatal, hará referencia al cumplimiento de los avances y resultados obtenidos a la fecha de su informe, de conformidad con las metas e indicadores establecidos en el marco constitucional de la gestión de resultados GpR, SED, MIR y PbRs, para cada uno de los programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales. Así como los programas presupuestarios que surjan para la atención de los objetivos, plasmados del Plan Estatal de Desarrollo del Estado y de cada uno de los Municipios del estado de Quintana Roo.

El contenido de la cuenta anual de la Hacienda Pública Estatal deberá relacionarse con el cumplimiento de los avances físicos y recursos ejercidos en cada uno de sus programas presupuestarios, en lo conducente con la información a que alude el párrafo que antecede, para permitir al Congreso el análisis de las cuentas con relación a los objetivos y cumplimiento de metas, así como el impacto en la población del Estado de Quintana Roo.

Artículo 13.- Los Presidentes Municipales, al informar a sus Ayuntamientos respectivos sobre el estado general que guarda la Administración Pública Municipal; harán referencia al cumplimiento de los avances y resultados obtenidos a la fecha de su informe, de conformidad con las metas e indicadores establecidos en el marco constitucional de la gestión de resultados GpR, SED, MIR y PBR para cada uno de los programas regionales, sectoriales, institucionales, especiales y presupuestarios, derivados del Plan Estatal de Desarrollo y de cada uno de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

El contenido de la cuenta anual de la Hacienda Pública Estatal y de cada uno de sus municipios deberá informar el avance físico y recursos ejercidos de acuerdo a cada uno de sus Programas Presupuestarios, en referencia al párrafo que antecede,



para permitir el análisis de las cuentas con relación a los objetivos y cumplimiento de metas y el impacto en la población y de cada uno de los municipios y del Estado de Quintana Roo

Artículo 14.- ...

Las iniciativas de las leyes de ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos del Estado como sus municipios se deberán elaborar conforme a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) y Criterios de Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF), con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales y municipales de desarrollo y los programas derivados de los mismos e incluirán ,cuando menos, los siguientes elementos:

- I. Objetivos anuales, estrategias y metas;
  
- II. Proyecciones de finanzas públicas, considerando las premisas empleadas en los Criterios Generales de Política Económica. Las proyecciones se realizarán con base en los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable y abarcarán un periodo de cinco años en adición al ejercicio fiscal en cuestión, las que se revisarán y, en su caso, se adecuarán anualmente en los ejercicios subsecuentes;
  
- III. Descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de Deuda Contingente, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos;
  
- IV. Los resultados de las finanzas públicas que abarquen un periodo de los cinco últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión, de acuerdo con los formatos que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable para este fin, y



V. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual, como mínimo, deberá actualizarse cada tres años. El estudio deberá incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

Las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos del Estado y de cada uno de los Municipios del estado de Quintana Roo, incluyendo los presupuestos participativos, deberán ser congruentes con los criterios generales de política económica y las estimaciones de las participaciones y Transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente. En los casos en que el estado apruebe sus Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos, después de la publicación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, las estimaciones de participaciones y transferencias federales etiquetadas que se incluyan no deberán exceder a las previstas en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

Artículo 15.- Los titulares del Poder Ejecutivo del Estado, Poder Legislativo y Judicial; Órganos Autónomos y de cada uno de los Municipios del Estado de Quintana Roo, al enviar al Congreso la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondientes, deberán considerar en su contenido el gasto total propuesto por el Ejecutivo del Estado y el de cada uno de sus municipios, el proyecto de Presupuesto de Egresos y el presupuesto participativo. Aquél que apruebe la Legislatura local y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible. Se deberá considerar lo establecido en la normatividad, según el Artículo 14 de esta Ley.

Artículo 17.- Las autoridades responsables de la planeación, deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades previstos en la planeación Municipal y Estatal, buscando congruencia con las acciones que la Administración Pública Federal realice en el Estado, dentro del contexto del Plan



Nacional de Desarrollo, por medio de las vertientes de coordinación, concertación, descentralización e inducción a fin de lograr el desarrollo transversal de la nación.

Artículo 21.- El Sistema Estatal tendrá por objeto garantizar el desarrollo integral del Estado y de los Municipios, atendiendo principalmente a las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y la conformación armónica y adecuada de las relaciones funcionales entre las diferentes regiones de la entidad, así como la planeación democrática mediante la intervención y consulta de los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado, a través de los mecanismos de participación social para la planeación, para que la población exprese sus opiniones para la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización de los Planes Estatales y Municipales y los Programas Regionales, Sectoriales, Institucionales, Especiales y presupuestarios a que se refiere esta Ley.

Artículo 24.- ...

I.- ...

a). - ...

1. a la 3. ...

4.- Programas:

Regionales;

Sectoriales;

Institucionales;

Especiales, y

Presupuestarios.



b). - ...

6.- Programas presupuestarios de inversión de obra pública, programas presupuestarios de adquisiciones, programa de adquisición de instrumentos financieros, programas presupuestarios de gasto corriente y programas de presupuesto participativo;

d). - De evaluación interna de conformidad con el SED PbR;

7.- ...

8.- Indicadores de gestión y desempeño, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo d);

e) Evaluación Externa: Evaluación realizada por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar; que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables.;

II.- ... a la V. ...

Artículo 26.- Las atribuciones del Titular del Poder Ejecutivo dentro del Sistema Estatal, serán las siguientes:

I. a la III. ...



IV. Aplicar las medidas disciplinarias en el ámbito de su competencia, a quien viole la presente Ley o no cumpla con los planes y programas señalados en la misma, a través de la Secretaría de la Gestión Pública u órganos de control interno para dar cumplimiento al Sistema de Evaluación del Desempeño y de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 83, 85 y 86 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los Artículos 9, 13 y 16 de la Ley de Fiscalización y rendición de cuentas;

V. Establecer y proveer criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, Planes Sectoriales y Programas, en congruencia con el plan nacional de desarrollo con base en la Metodología del Marco Lógico

Artículo 27.- Las atribuciones del Ayuntamiento dentro del Sistema Estatal, serán las siguientes:

I. ...

II. Proponer al gobierno estatal y al federal, programas presupuestarios de inversión, gasto y financiamiento para ejecutarse dentro del Municipio;

III. a la V. ...

VI. Aplicar las medidas disciplinarias en el ámbito de su competencia, a quien viole la presente Ley o no cumpla con los planes y programas señalados en la misma, a través de la Contraloría Municipal en coordinación con los informes de resultados emitidos por parte de las direcciones, secretarías o encargados del Sistema de Evaluación del Desempeño de municipal.



VII. Verificar que la programación del gasto público municipal se sujete a la técnica del presupuesto por programa y con perspectiva de igualdad de género, además de lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social u otras leyes generales.

VIII. ...

Artículo 28.- ...

I. a la II. ...

III. Elaborar sus programas Institucionales, Presupuestarios y Presupuesto con base en resultados PBRs;

IV. a la X. ...

XI. Evaluar anualmente el Plan Estatal y Municipales de Desarrollo, con base al Sistema de Evaluación del Desempeño SED, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de esta Ley, la relación que guarde su respectivo programa y presupuestos, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan Estatal, a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y actualizarlos, en su caso;

XII. a la XIV. ...

Artículo 31.- ...

I. a la IX. ...



X. Evaluar anualmente con base al Sistema de Evaluación del Desempeño SED, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de esta Ley. La relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como de los resultados de la ejecución con los objetivos y prioridades del Plan Estatal y los programas a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y actualizar, en su caso, el plan y los programas respectivos;

XI. a la XIII. ...

Artículo 32.- Las atribuciones del Titular del Poder Ejecutivo dentro del COPLADE, serán las siguientes:

I. ...

II. Aprobar los Programas presupuestarios de la administración pública estatal;

III. a la VI. ...

Artículo 35.- ...

I. a la X. ...

XI. Rendir un informe anual al COPLADE, sobre la ejecución del Plan Estatal en su ámbito de competencia y sobre el Programa Regional, Sectorial, institucional, especial y presupuestario que corresponda; lo anterior considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño SED, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo;



XII. a la XIII. ...

Artículo 36.- Las atribuciones de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal dentro del COPLADE, se ejercerán a través de su Titular y serán las siguientes:

I. a la V. ...

VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos, metas y prioridades de su programa institucional, del programa sectorial correspondiente y, en su caso, con los Programas Regionales, Especiales y Presupuestarios e informar de sus resultados a la Dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al COPLADE;

VII. ...

VIII. Rendir un informe anual a la Dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al COPLADE, sobre la ejecución del Plan Estatal en su ámbito de competencia y sobre su programa institucional, del programa sectorial correspondiente y, en su caso, con los programas regionales especiales y presupuestarios, considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo.

IX. a la X. ...

Artículo 39.- Las atribuciones del COPLADEMUN dentro del Sistema Estatal, serán las siguientes:

I. a la VIII. ...

IX. Evaluar anualmente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de conformidad a lo



dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo, a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y actualizar, en su caso, el Plan Estatal y los Programas respectivos;

X. a la XV. ...

Artículo 40.- Las atribuciones del Presidente Municipal dentro del COPLADEMUN, serán las siguientes:

I. a la VII. ...

VIII. Participar en la formulación, instrumentación, control, seguimiento, evaluación y actualización de los Planes Estatal y Municipal, así como de los programas que se deriven de dichos planes, en el ámbito de su competencia. En lo que corresponde a la evaluación de los Planes Estatales y Municipales y sus programas, estos se realizarán considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño y lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo;

IX. a la XI. ...

Artículo 41.- Las atribuciones del ayuntamiento dentro del COPLADEMUN, serán las siguientes:

IV. Verificar que la programación del gasto público municipal, de cada una de las dependencias de la administración centralizada y descentralizada, se sujete a lo aprobado en su MIR, PbR y Programa Presupuestario;

V. a la XIX. ...



XX. Evaluar el Plan Municipal y los Programas que de él se deriven; considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo; y

XXI. ...

Artículo 42.- Las atribuciones de las Dependencias de la Administración Pública Municipal dentro del COPLADEMUN, se ejercerán a través de su titular y serán las siguientes:

I. a I XII. ...

XIII. Formular sus programas sectoriales, institucionales, especiales y presupuestarios, y

XIV. ...

43.- Las atribuciones de las Entidades de la Administración Pública Municipal dentro del COPLADEMUN, se ejercerán a través de su titular y serán las siguientes:

I. a la III. ...

IV.- Formular sus programas, sectoriales, institucionales y especiales, así como los programas presupuestarios con base en la Metodología del Marco Lógico, PbR, e indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el sistema de evaluación del desempeño (SED) de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo y Municipal vigente;

V. a la VIII. ...



IX. Rendir un informe trimestral y anual a la dependencia coordinadora de sector y, en su caso, al COPLADEMUN, sobre la ejecución del Plan Municipal en su ámbito de competencia y sobre su programa institucional, del programa sectorial correspondiente y, de cada uno de los programas presupuestarios. Dicho informe deberá contemplar los avances y resultados, utilizando las metas e indicadores establecidos en la MIR de cada dependencia, así como el Sistema de Evaluación de Desempeño de conformidad con lo establecido en el marco constitucional de la Gestión para Resultados GpR;

X. ...

Artículo 51.- Los Planes Estatal y Municipales respectivamente, indicarán los Programas Regionales, Sectoriales, Institucionales, Especiales y presupuestarios, que deberán ser elaborados conforme a lo establecido en el Artículo anterior;

Artículo 56.- Los Programas Estatales y Municipales de acuerdo a su ámbito de aplicación, se clasifican en:

I. a la IV. ...

V. Programas Presupuestarios.

Artículo 61.- Para la ejecución de los Planes Estatal y Municipales y sus respectivos programas, las autoridades responsables de la planeación, en el ámbito de sus respectivas competencias, elaborarán programas presupuestarios, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y perspectiva de igualdad de género correspondientes.

Estos programas presupuestarios, deberán ser congruentes entre sí y tomar en cuenta las medidas para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y prioridades de los planes estatal y municipales y los programas establecidos en esta Ley, regirán las actividades de las autoridades y órganos responsables de la planeación y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales, que las propias autoridades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.



Artículo 62.- La definición de los lineamientos para la formulación de los Programas Presupuestarios, así como su revisión, serán responsabilidad de la Secretaría cuando se trate de Programas Estatales y, en caso de cada uno de los municipios del Estado de Quintana Roo, esta responsabilidad será del secretario o Director General de Planeación.

Artículo 72.- El tiempo para la elaboración, validación, aprobación y publicación del Plan Municipal no podrá exceder de treinta días contados a partir de la instalación del Ayuntamiento

Artículo 75.- El plazo para la elaboración de los Programas de la Administración Pública Estatal será de treinta días contados a partir de la publicación del Plan Estatal; con excepción del especial y regional que, además del plazo anterior, también podrá ser elaborado en el plazo de dos meses, respectivamente, contados a partir de la publicación del acuerdo mediante el cual se autorice su elaboración por parte de la autoridad competente.

...

Artículo 78.- El plazo para la elaboración de los Programas Municipales y presupuestarios será de treinta días contados a partir de la aprobación del Plan Municipal por el Cabildo, publicado en el periódico del estado.

Artículo 79.- Los Órganos Autónomos, independientemente de la elaboración de sus programas presupuestarios, formulará su programa institucional respectivo, en los plazos establecidos en la presente ley.

Artículo 81.- La instrumentación es el conjunto de actividades encaminadas a la formulación y ejecución de los programas presupuestarios, en el plazo de un año, en los que los lineamientos, estrategias, líneas de acción y objetivos de corto, mediano y largo plazo establecidos en los Planes Estatal y Municipales y sus programas respectivos, considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño



(SED), de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo.

Artículo 82.- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal que elaboren los programas presupuestarios, deberán turnarlos a la Secretaría para validar su compatibilidad con el Plan Estatal y sus programas respectivos, una vez validada la compatibilidad de referencia, los integrará al proyecto de Presupuesto Anual que deberá presentarse ante el Congreso, en términos de la legislación aplicable a la materia.

Artículo 84.- En el caso de los Órganos Autónomos, una vez elaborados sus programas presupuestarios por sus Unidades Administrativas de Planeación, deberán turnarlos a sus respectivos Órganos de Control Interno para su validación, los cuales una vez hecho lo anterior, los regresarán a sus autoridades representantes, para que los presenten ante la Secretaría y ésta los integre al proyecto de Presupuesto Anual que deberá presentarse ante el Congreso, en términos de la legislación aplicable a la materia.

Artículo 85.- El plazo para la elaboración y entrega de los programas presupuestarios, tanto para el gobierno del estado como los municipios. será a más tardar el 15 de noviembre de cada año, a fin de integrarse al presupuesto de egresos tanto estatal como de cada municipio del Estado de Quintana Roo.

Artículo 86.- Para optimizar los recursos públicos y maximizar los resultados del programa presupuestario, la etapa de instrumentación se llevará a cabo considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo.

I. a la IV. ...

Artículo 88.- Dentro del marco normativo, los instrumentos que representan a esta vertiente son:



I. a la IV. ...

V. El Presupuesto Participativo del Estado y de cada uno de los municipios del Estado de Quintana Roo;

VI. Las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables.

Artículo 90.- Los Gobiernos Estatal y Municipal podrán convenir entre ellos, así como con el Federal, de otros Estados y con Municipios de estos últimos, la coordinación que se requiera, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, a efecto de que dichos Gobiernos participen en la planeación estatal del desarrollo y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación general; para que los Planes Nacional, Estatal y Municipales tengan congruencia entre sí y para que los programas presupuestarios de los diferentes ámbitos de gobierno guarden la debida coordinación.

Artículo 99.- La vertiente de concertación comprende las acciones que se efectúen en forma negociada entre el Gobierno del Estado, el Gobierno Municipal o ambos y los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado, para promover la participación corresponsable de la sociedad en la solución de sus problemas y demandas; mediante la ejecución conjunta de los Planes Estatal y Municipales y los Programas a los que hace referencia esta Ley, cuyos alcances y condiciones se especificarán en los programas sectoriales.

Artículo 111.- La fase de evaluación, dispuesta en el Artículo 24 incisos d) y e) de esta Ley, tiene como finalidad obtener conclusiones cualitativas y cuantitativas sobre el cumplimiento de los objetivos de los Planes Estatal y Municipales y de los Programas que de ellos se deriven, mediante el cotejo de previsiones y resultados, alcances e impacto, de los programas, políticas y estrategias.

Artículo 125.- La Secretaría establecerá y operará el Registro Estatal, en el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal y



Órganos Autónomos, deberán inscribir sus respectivos planes y programas; así como los demás documentos que de los mismos se deriven, entre otros:

I. a la XI. ...

XII. Los instrumentos normativos de control y evaluación que se señalan en el artículo 24 incisos d) y e) de esta Ley, y

XIII. ...

**SEGUNDO. Se reforman;** los artículos 54, fracción IV, artículo 66, fracción I inciso h), fracción IV inciso a) y b), artículo 70, artículo 85 y artículo 90 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

### **Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo**

ARTÍCULO 54.- Al término de la sesión de Instalación, el Ayuntamiento procederá en sesión ordinaria a lo siguiente:

I. a la III. ...

IV. Una vez instalada cada una de las comisiones que integran el H. Ayuntamiento, podrán presentar una terna de los candidatos a ocupar los puestos de Secretarios o Directores Generales de las dependencias de la administración centralizada y descentralizada, vinculadas a su comisión, con quienes coadyuvaran en la elaboración de el Plan Municipal de Desarrollo los programas sectoriales e institucionales y presupuestarios, considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño SED, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo.



## ARTÍCULO 66. ...

I.- En materia de gobierno y régimen interior:

a) a la g). ...

h) Nombrar y remover por mayoría de votos de sus integrantes al titular de la Secretaría General, de la Tesorería, de la Contraloría Municipal, de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito y las Direcciones de Ingresos y Egresos de la Tesorería Municipal, a propuesta de la o el presidente/a Municipal o de las o los Regidores/as.

En el caso de los demás secretarios y directores generales, serán en cada una de las comisiones con las que están vinculados y con base a sus resultados, podrán solicitarse su remoción, cuando así lo apruebe la mayoría de sus integrantes, en los términos previstos en la presente Ley. Considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño SED, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 24 inciso d) de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo,

II. a la III. ...

IV.-En Materia de Hacienda Pública Municipal:

a) Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de los Municipios incluyendo el presupuesto participativo, que se presenten a más tardar el 20 de noviembre para su aprobación ante la Legislatura del Estado, se deberán elaborar conforme a lo establecido, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; congruentes con los Planes Municipales de Desarrollo y los programas presupuestarios derivados de los mismos; e incluirán, cuando menos, objetivos anuales, estrategias, metas, líneas de acción contemplados en la



MIR de cada dependencia de la administración pública centralizada y descentralizada;

b) Aprobar el Presupuesto de Egresos y el presupuesto participativo, con los programas presupuestarios, que se elaborarán considerando el Sistema de Evaluación del Desempeño y lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo. Deberán ser congruentes con el Plan Municipal de Desarrollo y los programas que derivan del mismo.

c) a la j). ...

V. a la VII. ...

ARTÍCULO 70. Las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación. Sus miembros tendrán facultades ejecutivas, en materia de planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación. Las Comisiones durarán el periodo constitucional del respectivo Ayuntamiento.

ARTÍCULO 85.- A fin de dar puntual seguimiento a la evaluación de resultados, y de conformidad con lo establecido en los programas presupuestarios, sectoriales e institucionales derivados del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) cada comisión del Ayuntamiento podrá solicitar, en forma trimestral, la comparecencia del titular de la dependencia centralizada o descentralizada, para dar a conocer los avances y logros de su dependencia con base en sus indicadores aprobados, así como en el impacto en la población.

ARTÍCULO 90. El o la presidente/a Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. a la III. ...



IV.- Planear, programar, coordinar, dirigir y evaluar el desempeño de las unidades administrativas que conforman la Administración Pública Municipal, con base el Sistema de Evaluación del Desempeño;

V. a la XXX. ...

### TRANSITORIOS

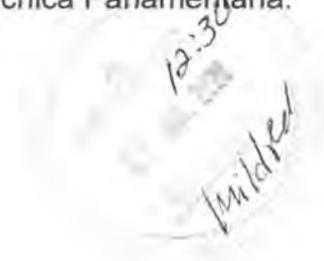
**PRIMERO.** El presente Decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Ciudad Chetumal, Quintana Roo, a los 27 días del mes de julio del 2020.

**Dip. Ana Ellamin Pamplona Ramírez**  
Presidenta de la Comisión de Cultura.

**Dip. Hernán Villatoro Barrios**  
Presidente de la Comisión de Trabajo  
y Previsión Social.

**Dip. Roberto Erales Jiménez**  
Presidente de la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria.





PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL



"2021 Año del Maestro Normalista"  
"XVI Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Primera Legislatura de la Paridad"

Chetumal, Quintana Roo a 05 octubre de2021.

Numero de oficio: HVB/200/2021

Asunto: Respuesta

C. Karina Tiquet Hernández

[1417814@ugroo.mx](mailto:1417814@ugroo.mx)

PRESENTE

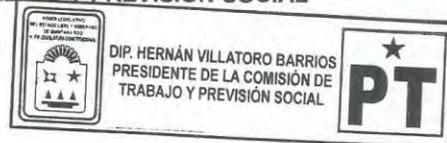
El suscrito diputado, integrante de la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, Hernán Villatoro Barrios, en mi carácter de presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, observando los principios de equidad, justicia y correcta aplicación de las leyes, para la atención de los asuntos de carácter social prioritario de los diversos sectores. Con la finalidad de contender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, y en relación con la propuesta de la iniciativa para reformar la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, para incorporar y homologar el Sistema de Evaluación del Desempeño, le hago saber que fue acogida por la diputada Ana Ellamín Pamplona Ramírez, presidente de la Comisión de Cultura; el diputado Roberto Eralés Jiménez, presidente de la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria así como, Hernán Villatoro Barrios, como integrantes de la fracción parlamentaria del Partido del Trabajo. Esta iniciativa fue enviada el 29 de julio de 2020 las Comisiones de Planeación y Desarrollo Económico y la Comisión de Asuntos Municipales para su discusión y posterior, dictamen y aprobación. Sin embargo, derivado de la carga de trabajo de las comisiones y por la complejidad técnica del tema derivó en caducidad legislativa. Por lo que esta propuesta será ingresada, con la característica de nueva ley, dado que la propuesta inicial planteaba reformar más del ochenta por ciento de los artículos de la ley vigente; derivado de lo anterior, se precisa que sea la derogación de la ley vigente y publicación de una nueva ley de planeación, por lo que le extiendo una cordial invitación para que nos acompañe en la discusión de este texto normativo.

¡Con el Pueblo Hasta la Victoria Siempre!

DIP. HERNÁN VILLATORO BARRIOS

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL



Correo: [hernanvillatorobarrios@congresoqroo.gob.mx](mailto:hernanvillatorobarrios@congresoqroo.gob.mx)

Tel. 9982052763



@HernanVillatoroBarrios



@villatoro\_dip

MEMORIAS 2021



---

Oct. 26, 2021 | XVI Legislatura

Turnada

Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, presentada por el Diputado Hernán Villatoro Barrios, Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la XVI Legislatura del Estado.

Turnada a: Comisión de Planeación y Desarrollo Económico

Promotor(es): Dip. Hernán Villatoro Barrios (XVI)

**Abril 24, 2022**

Fecha de vencimiento en el Pleno

**Marzo 25, 2022**

Fecha de vencimiento para Dictaminar

Fuente: <https://www.congresoqroo.gob.mx/iniciativas/>

## Bibliografía

- Aceves, G. (1997). *Nacionalización y Privatización durante el Periodo 1988-1994*. Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM.
- ASEQROO. "Análisis y Revisión del Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021: AEMD-DFMD-C-GOB-198", Auditoría Superior del Estado § (2018).
- ASEQROO. (2019). Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera del Municipio de Solidaridad al Primer Trimestre del ejercicio Fiscal 2019. *Auditoría Superior Del Estado de Quintana Roo*.
- ASEQROO. (2020). *Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera Municipio de Solidaridad. Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo*. Retrieved from <https://www.aseqroo.mx/Fiscalizacion/2020/IAGF/1T/AYUNTAMIENTOS/MPIO SOL.pdf>
- ASEQROO. (2021). *Guía para la Integración y Rendición de los Informes de Avance de Gestión Financiera y de la Información para la Planeación de la Fiscalización de la Cuenta Pública de las Entidades Fiscalizables del Estado de Quintana Roo. Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo*.
- Bárceñas, A. (Coordinadora). (2019). Informe de Avance Cuatrienal sobre el Progreso y los Desafíos Regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. *Publicación de Las Naciones Unidas*.
- BID. (2018). Autoformativo Los formatos CONAC para la Ley de Disciplina Financiera. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación § (1976). Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación § (1978).
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación § (2004).
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación § (2006).

- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Ley General de Contabilidad Gubernamental, 1 Diario Oficial de la Federación § (2008). México, D.F., México D.F. Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. DECRETO por el que se reforma y adiciona la ley de planeación, 4 Diario Oficial de la Federación § (2012).
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación § (2015).
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Diario Oficial de la Federación § (2016). Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index1.htm>
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial, Diario Oficial de la Federación § (2016).
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Ley General de Responsabilidades Administrativas, Diario Oficial de la Federación § (2016). Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. (2017). Ley Orgánica de La Administración Pública Federal. *Diario Oficial de La Federación*, 1–130.
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación § (2018). Retrieved from [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Sumario de Reformas a la Constitución, 73 Diario Oficial de la Federación § (2019). Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index1.htm>
- Cámara de Diputados, H. C. de la U. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la federación § (2021). Retrieved from [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf)
- Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. *Boletín de Derecho Comparado. México. Enero-Abril*. Retrieved from <http://www.eap.df.gob.mx/gestionpublica/images/16.UAI.pdf>
- CEFP. (2016). El Gasto Público Federal en el Desarrollo Económico y Social de México. *Centro de Estudios de Las Finanzas Públicas, 2015*.
- CEFP. (2017). *Programas Presupuestarios Prioritarios Programas Presupuestarios*

- Prioritarios. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. Retrieved from <https://cefp.gob.mx/ixSis/2018/3-PPPs.pdf>
- CEPAL. (2011). Espacios Iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el Desarrollo. *Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL)*. Retrieved from <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3132/1/S2011997.pdf>
- CONAC. (2009). Clasificador por Rubro de Ingresos. *Consejo Nacional de Armonización Contable*, pp. 1–11. Retrieved from [https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad\\_Vigente](https://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente)
- CONAC. (2018). Estados e Informes Contables, Presupuestarios, Programáticos y de los Indicadores de Postura Fiscal. *Consejo de Armonización Contable*, 1–26.
- CONEVAL. (2013). *Manual para el diseño y construcción de indicadores. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*.
- CONEVAL. (2015). *Experiencias de México en la Matriz de Indicadores para Resultados. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Vol. 3)*. Retrieved from <http://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf>
- CONEVAL. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Balance de Sexenio. *Consejo Nacional de Evaluación de La Política de Desarrollo Social*. Ciudad de México.
- CONEVAL. (2021). Evaluación de la Política Social. Retrieved from <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>
- Coquis, F. J. (2015). Sistema Nacional de Planeación. In *La Constitución y el Derecho Administrativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Retrieved from <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4034>
- Espinosa, H. (2013). El Origen del Proyecto Turístico Cancún, México. Una Valoración de sus Objetivos Iniciales a 42 años de su nacimiento. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 11(1), 134. <https://doi.org/10.29043/liminar.v11i1.27>
- Flamand, L. (2007). Divisiones Territoriales y Promoción del Desarrollo Local: La Estrategia Municipal de Regionalización en Ensenada, Baja California. In T. Guillen, L. González, & P. Rojo (Eds.), *Gobierno de Proximidad: La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Foronda, T., María, J., Zubieta, F., & Loreba, C. (2019). La evaluación en el proceso de aprendizaje. *Revista Torreón Universitario*, 7(20), 22–31.

<https://doi.org/10.5377/torreon.v7i20.8564>

- Garroncho, C. (2011). Población Flotante, Población en Movimiento : Conceptos Clave y Métodos de Análisis Exitosos. *Secretaría de Gobernación*, (November 2011), 266.
- Gobierno de México. (1983). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. *Diario Oficial de La Federación*, Tomo 1(9), 211. Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo 1989- 1994, *Diario Oficial de la Federación* § (1989). Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Gobierno de México. (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. *Diario Oficial de La Federación*, 53(9). Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Gobierno de México. Presupuesto De Egresos De La Federación Para El Ejercicio Fiscal 1998, *Diario Oficial de la Federación* § (1997).
- Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, *Diario Oficial de la Federación* § (2001). *Diario Oficial de la Federación*. Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, 3 *Diario Oficial de la Federación* § (2007). <https://doi.org/10.19641/j.cnki.42-1290/f.2012.03.022>
- Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018, *Diario Oficial de la Federación* § (2013). Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Gobierno de México. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, *Diario Oficial de la Federación* § (2015). Retrieved from [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5393583&fecha=26/05/2015)
- Gobierno de México. (2017). Guía para incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en la elaboración de planes Estatales y Municipales de Desarrollo. *Oficina de La Presidencia de La República, Primera Edición*, 58.
- Gobierno de México. Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024, *Diario Oficial de la*

- Federación § (2019). <https://doi.org/10.4324/9781315853178>
- Gobierno de Solidaridad. (2020). Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021. *Periódico Oficial Del Estado de Quintana Roo*, (c), 133.
- González, J. (2018). de coordinación Mecanismos nacional de la Agenda 2030: para la implementación Desafíos y oportunidades para México. In *Buen Gobierno* (pp. 53–69).
- H. Ayuntamiento de Solidaridad. (2014). Reglamento Interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. *Periódico Oficial Del Estado de Quintana Roo.*, 1–15.
- H. Ayuntamiento de Solidaridad. (2016). Reglamento de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo. *Periódico Oficial Del Estado de Quintana Roo*, (61), 1–54.
- H. Ayuntamiento de Solidaridad. Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo., *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo* § (2020).
- INAFED. (2020a). Administración del Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Municipal. *Instituto Nacional Para El Federalismo y El Desarrollo Municipal*, 1–193.
- INAFED. (2020b). Administrar el Gasto público. *Secretaría de Gobernación*, 87.
- INAFED. (2020c). Gestionar los pasivos y disciplina financiera municipal. *Secretaría de Gobernación*.
- INAFED. (2020d). *Obtener los Recursos Financieros para el Municipio*. *Secretaría de Gobernación*.
- Loeza, S. (2013). La Reforma Política de Manuel Ávila Camacho. *Historia Mexicana*, 63(1), 251–358.
- Máttar, J., & Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en America Latina y el Caribe*. (J. Máttar & L. M. Cuervo, Eds.), *CEPAL* (Vol. 3). Retrieved from <https://www.apc.org/es/pubs/issue/redes-inalambricas-para-el-desarrollo-en-america-l>
- Meyer, L. (1982). La Revolución Mexicana y sus Elecciones Presidenciales: Una Interpretación (1911-1940). *El Colegio de México*, 143–197.
- Miranda, M. A. (2012). El sexenio de Ernesto Zedillo visto desde el presente. *El Cotidiano*. <https://doi.org/0186-1840>
- Mokate, K. M. (2001). Eficacia, eficiencia y Sostenibilidad ¿ Qué queremos decir ? *Banco*

*Interamericano de Desarrollo*, 59.

- Montemayor, R. (1983). El Sistema Nacional de Planeación Democrática. *Instituto de Nacional de Administración Pública*, 538.
- Moreno-Brid, J. C., & Paunovic, I. (2009). Crisis financiera internacional y sus efectos en la economía mexicana. *Economía Teoría y Práctica*, pp. 63–80. <https://doi.org/10.24275/etypuam/ne/e012009/moreno>
- Ortega, R., & Somuano, M. F. (2015). Introducción: El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. *Foro Internacional*, LV enero-m(1), 5–15.
- PNUD México. (2019). El Enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México. *Programa de Las Naciones Unidas Para El Desarrollo*. Retrieved from [https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic\\_governance/el-enfoque-de-la-agenda-2030-en-planes-y-programas-publicos-en-m.html](https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/democratic_governance/el-enfoque-de-la-agenda-2030-en-planes-y-programas-publicos-en-m.html)
- Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo § (2015).
- Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. (2018). Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo. *Periódico Oficial Del Estado de Quintana Roo*, 1–30. Retrieved from <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L13-XV-20062018-691.pdf>
- Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. (2019). Ley de Hacienda del Municipio de Solidaridad del Estado de Quintana Roo. *Periódico Oficial Del Estado de Quintana Roo*, 83. Retrieved from <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L140-XVI-20191227-L1620191227034.pdf>
- Presa, J. A. C., & Budeo, M. G. (2000). Logros y retos de las finanzas públicas en México. *Publicación de Las Naciones Unidas*.
- Rueda Estrada, V., & Florentini Canedo, N. (2015). Los institutos estatales de vivienda en Quintana Roo, México: entre la vivienda popular y el mercado inmobiliario (1974-2010). In Josefina Jiménez Cortès (Ed.), *La empresa pública en México y en América Latina: Entre el Estado y el mercado* (Primera ed). Coyoacán, México.
- SCJN. (2007). *Leyes Generales interpretación del artículo 133 Constitucional*. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Retrieved from <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172739>

- Serna, J. M. (2002). Federalismo Y Sistemas De Distribución De Competencias Legislativas\*. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*.
- SHCP. DECRETO relativo a la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1993, Diario Oficial de la Federación § (1994). Retrieved from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/cuenta.htm>
- SHCP. Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, Secretaría de Hacienda y Crédito Público § (2007). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- SHCP. (2013a). ACUERDO 01/2013 por el que se emiten los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Diario Oficial de La Federación*. Retrieved from [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013)
- SHCP. (2013b). Introducción a la Gestión para Resultados (GpR), Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). *Secretaria de Hacienda y Crédito Público*, 1–14. Retrieved from [http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/introduccion\\_PbR\\_SED.pdf](http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/introduccion_PbR_SED.pdf)
- SHCP. (2018). ¿Qué Es El Presupuesto Federal? *Transparencia Presupuestaria*, 1–12. Retrieved from <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2016/images/01 ciclo presupuestario.pdf>
- SHCP. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2020., Secretaria de Hacienda y Crédito Público § (2019).
- SHCP. (2020a). *Módulo 1: Finanzas públicas y Planeación Nacional. Diplomado • Presupuesto basado en Resultados 2020 © MéxicoX*.
- SHCP. (2020b). MÓDULO 2: Gestión para Resultados: La creación de valor público y bienestar(parte 1). *Diplomado • Presupuesto Basado En Resultados 2020 © MéxicoX*, (Parte 2).
- SHCP. (2021). Sistema de Evaluación del Desempeño. Retrieved from [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Planeacion\\_Nacional\\_2019-2024](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Planeacion_Nacional_2019-2024)

- Valenzuela, R., & Hinojosa, A. V. (2017). Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México. *Economía UNAM*, 14(42), 47–71. <https://doi.org/10.1016/j.eunam.2017.09.002>
- Zamitz, H. (2010). Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009). *Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM*, 29–55.