



PbR

Presupuesto basado
en Resultados

HACIENDA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Créditos

Rogelio Ramírez de la O • Secretario de Hacienda y Crédito Público

Juan Pablo De Botton Falcón • Subsecretario de Egresos

Jaime Adrián Zambrano Mátar • Titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño

Coordinación del Diplomado:

Lorena Caballero López

Responsables de contenidos:

Carlos Cruz González

Elio César Flores Carrera

Ana Patricia Cruz Espinosa

Diseño gráfico y audiovisual:

Alicia Isabel Gómez Reyes

Claudia Liliana Domínguez González

Staff de apoyo:

Julio César Alemán Sánchez

Módulo 1.

Finanzas Públicas y HACIENDA Planeación Nacional



Índice

Lección 4. Sistema Nacional de Planeación Democrática	5
4.1. La planeación nacional en México	6
Reforma a la Ley de Planeación, la incorporación de una visión a largo plazo.....	11
4.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	13
Estructura del PND 2019-2024.....	13
4.3. Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PdPND)	17
Referencias.....	23

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Lección 4. Sistema Nacional de Planeación Democrática

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

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

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

Para ello, se revisará el fundamento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y su principal instrumento de implementación que es el Plan Nacional de Desarrollo (PND).



Posteriormente, se estudiarán los Programas derivados del PND que son creados para dar cumplimiento a la aspiración de nación concretada en el PND. También se hace especial énfasis en la vinculación existente entre los distintos instrumentos de planeación con los que se cuenta en México.

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

4.1. La planeación nacional en México

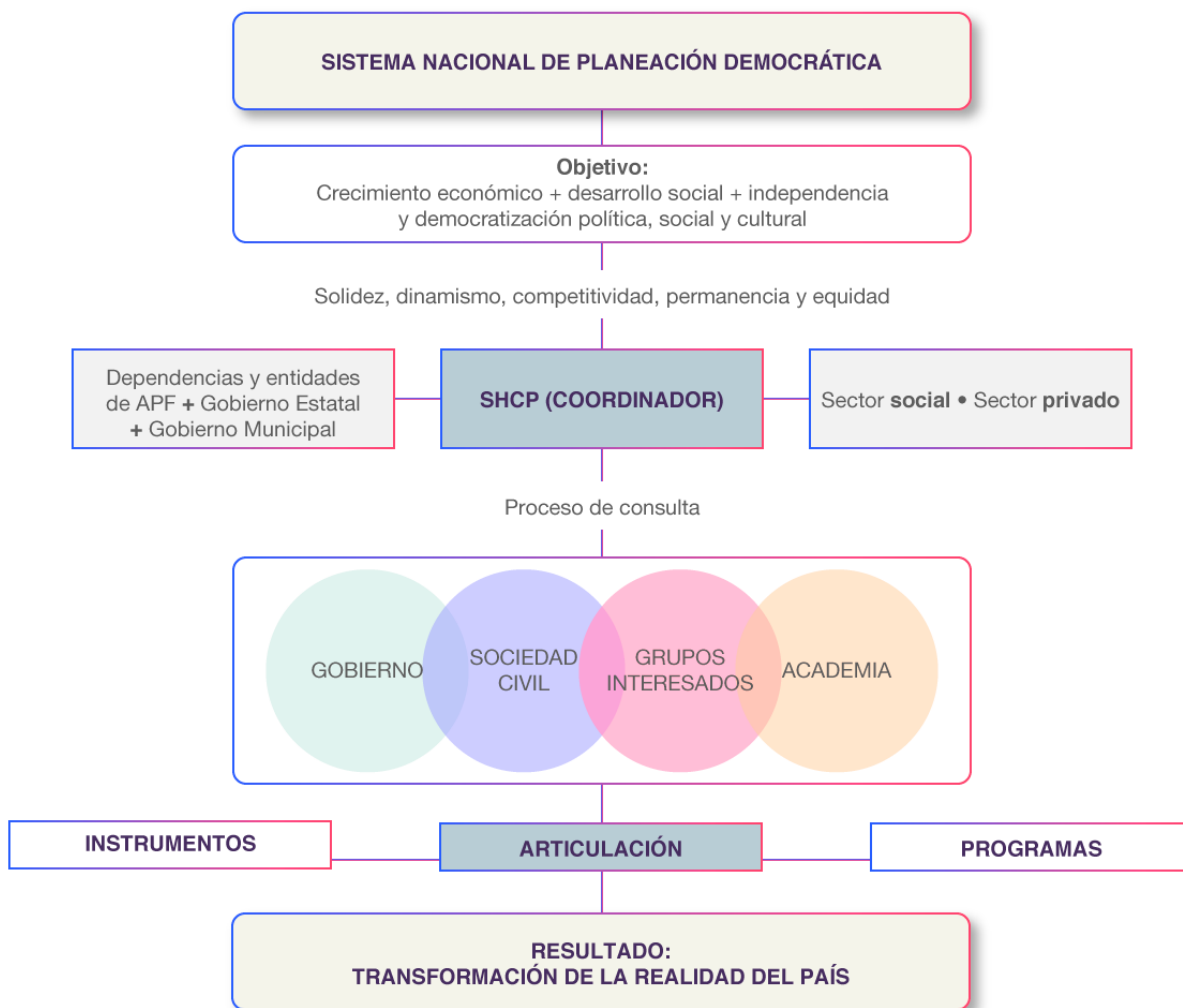
Desde sus orígenes, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se define como el conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la APF, los estados y los municipios y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado (Montemayor, 1983). Con su conformación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

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



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

Figura 4.1. Sistema Nacional de Planeación Estratégica



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, (2019).

El SNPD tiene como principal objetivo el imprimir solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la

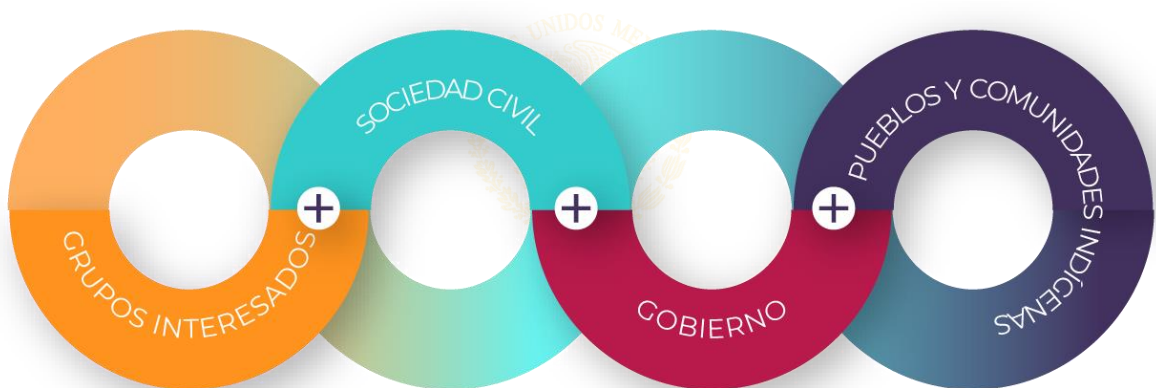


democratización política, social y cultural del país. Es por ello que resulta fundamental la articulación de las acciones y los recursos necesarios para la puesta en marcha de planes y propuestas de trabajo que conduzcan a la obtención de resultados particulares, para lograr la “Transformación de la realidad del país”, tal como lo establece la Ley. También es importante enfatizar que la planeación democrática es una herramienta para socializar el poder político e involucrar a la sociedad en las grandes decisiones nacionales.

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



Figura 4.2. Participantes en el proceso de consulta del PND



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en la Ley de Planeación.

El PND constituye el marco de referencia para dar sustento a las acciones del gobierno. No sólo describe las estrategias que se instrumentarán, sino que hace referencia a la situación o punto de partida de las decisiones que se adoptarán para la conducción del país. Así, el Plan debe apreciarse como el documento que sirve de guía para la acción gubernamental, ya que proporciona la hoja de ruta o mapa que permitirá intervenir sobre la realidad. En ese sentido, constituye el parámetro o punto de referencia para dar



seguimiento, contrastar, y en todo caso, evaluar las acciones realizadas con respecto a lo planeado inicialmente; de ahí que esta propuesta de mapa u hoja de ruta que se plantea seguir, constituye a la vez un referente para medir el desempeño y resultado de las **acciones** instrumentadas.

Reconociendo la importancia del PND en la vida política, social y económica del país, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma constitucional en la que se otorgaba por primera vez la atribución a la **Cámara de Diputados** del Congreso de la Unión de **aprobar el PND**. A su vez, el 16 de febrero de 2018 se reformó la LP previendo en su artículo 21 que el Presidente de México lo enviará a la Cámara de Diputados, a más tardar el último día de febrero del año siguiente a su toma de posesión,¹ para que ésta lo apruebe dentro del plazo de **dos meses**, contando a partir de su recepción.

La aprobación del Plan por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión consiste en verificar que dicho instrumento incluya los fines del proyecto nacional

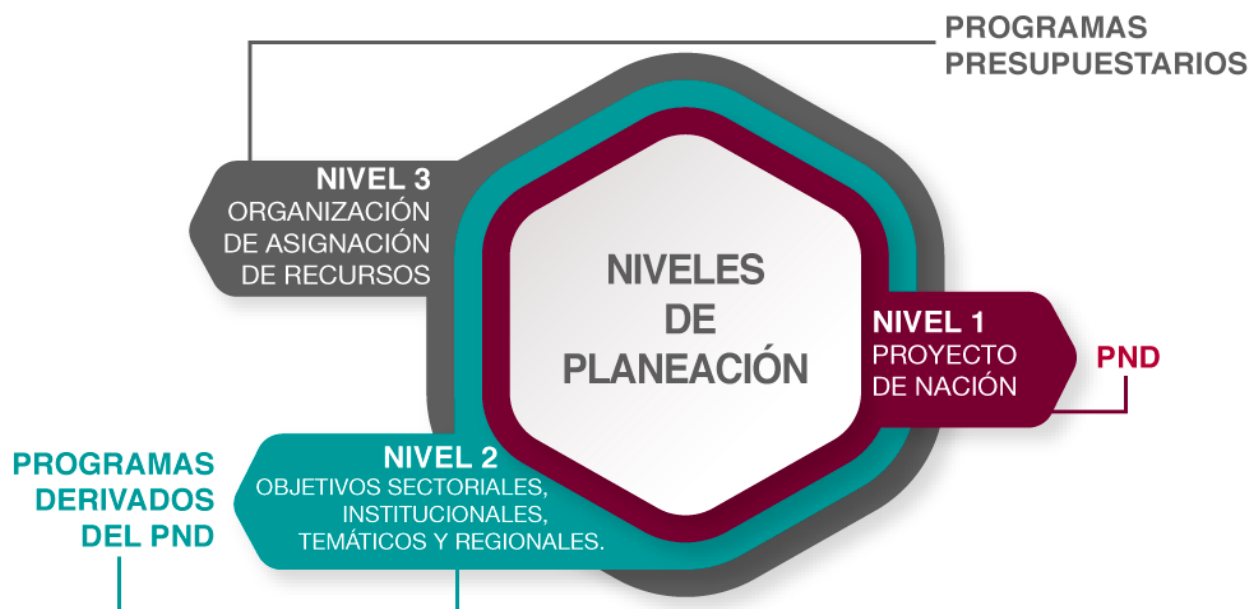
contenidos en la CPEUM. En caso de que el PND no los incluya, la Cámara de Diputados devolverá el mismo al Presidente de México, a efecto de que dicho instrumento sea adecuado y remitido nuevamente a aquélla para su aprobación en un plazo máximo de treinta días naturales. El PND se basa en un esquema de planeación nacional que se conforma de tres grandes niveles.



¹ Conforme al segundo transitorio de la Ley de Planeación, la reforma al primer párrafo del artículo 21 entrará en vigor el 1o. de octubre de 2024, por lo que el Presidente de México que comience su mandato el 1o. de diciembre de 2018 enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de abril del año siguiente a su toma de posesión.



Figura 4.3. Niveles de planeación



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED (2019). HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

En el nivel superior se ubica el **Proyecto de Nación** en el cual se encuentra la imagen objetivo del proyecto de país, la cual expresa las aspiraciones nacionales, es decir ¿qué objetivos se desea alcanzar? o ¿a dónde se quiere llegar? Estas aspiraciones quedan plasmadas específicamente en el PND. En el segundo nivel se encuentran los **objetivos sectoriales, institucionales, especiales y regionales**, los cuales corresponden a los Programas Derivados del PND. En este nivel se establecen objetivos más específicos; sin embargo, siguen siendo de alto nivel. El cumplimiento de los mismos permitirá alcanzar los objetivos planteados en el Plan. Finalmente, en el último nivel se encuentra la **organización de asignaciones de recursos** en la cual por medio de Programas presupuestarios (Pp) se reflejan las acciones para el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas derivados del PND. La relación entre estos elementos se representa en la siguiente figura.



Figura 4.4. Vinculación de objetivos



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED.

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

Las constantes transformaciones sociales y económicas a las que el país ha estado sujeto en los últimos años, requieren un replanteamiento de la actuación del Estado y sus instituciones, sobre todo en el mediano y largo plazo. Lo anterior, pone de manifiesto la importancia de contar con un marco jurídico sólido que oriente y establezca las directrices de una estrategia nacional que entregue mejores resultados a la sociedad actual y sienta las bases para que las sociedades futuras cuenten con una mejor calidad de vida. En este sentido, el **16 de febrero de 2018**, se publicó en el **DOF**, el **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación**



con el fin de consolidar la visión de largo plazo en la planeación nacional de desarrollo, entre las cuales destacan las medidas que se describen en la siguiente figura:

Figura 4.5. Elementos mínimos de la planeación



| Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en la Ley de Planeación.



4.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

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

Estructura del PND 2019-2024

El PND 2019-2024 está conformado por 12 principios rectores y 3 Ejes a partir de los cuales se esboza un nuevo modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales.

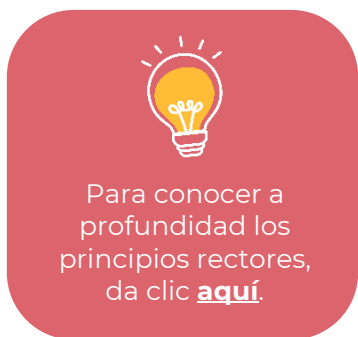
Figura 4.6. Estructura del PND 2019-2024



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en el DOF (2019).

Los **12 principios rectores** buscan guiar el quehacer público, para llevar a México a ser un país incluyente en el que todas y todos tengamos la posibilidad de vivir una vida digna. Este nuevo consenso nacional tiene como centro la convicción de que el quehacer nacional en su conjunto (el económico, el político, el social y el cultural), se debe orientar a la generación de valor público y bienestar para la población. Por ello, establece que el crecimiento económico, el incremento a la productividad y la competitividad no tienen sentido como objetivos en sí mismos, sino como medios para lograr el objetivo superior.





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

Figura 4.7. Principios rectores

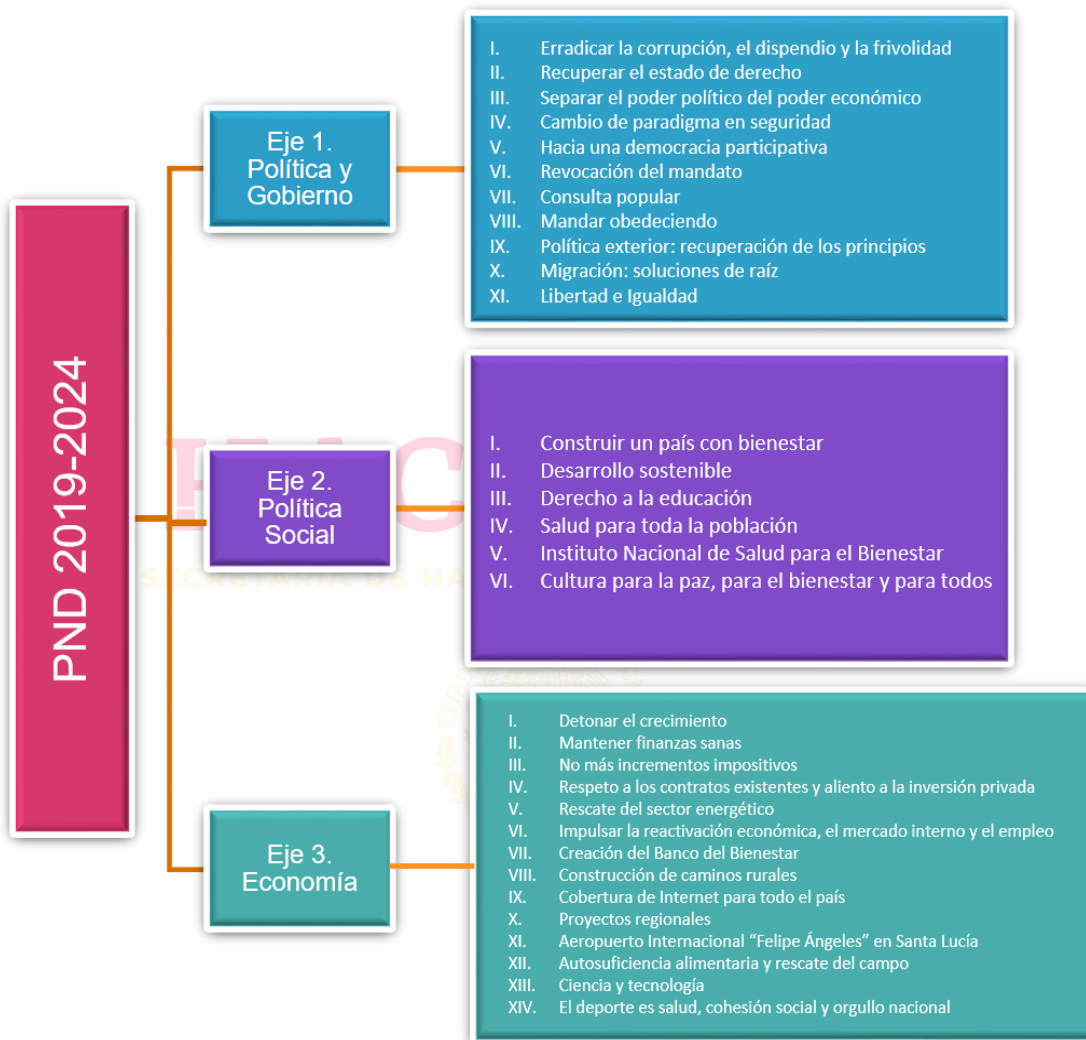


Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en el DOF (2019).



En cuanto a los Ejes, estos contienen las prioridades nacionales que el Gobierno de México buscará alcanzar en los siguientes años.

Figura 4.8. Ejes y Prioridades del PND 2019-2024



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en el DOF (2019).

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



Adicionalmente, el PND contempla la puesta en marcha de diversos proyectos y programas prioritarios a lo largo de la actual administración.

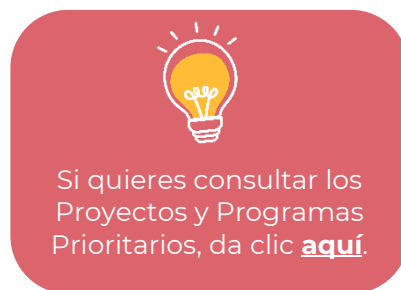


Figura 4.9. Proyectos y Programas Prioritarios del PND 2019-2024

01 100 UNIVERSIDADES PÚBLICAS 	02 PROGRAMA DE APOYO PARA EL BIENESTAR DE NIÑAS Y NIÑOS, HIJOS DE MADRES TRABAJADORAS 	03 BECA BIENESTAR EDUCACIÓN BÁSICA 	04 BECA BIENESTAR EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR 	05 BECA BIENESTAR EDUCACIÓN SUPERIOR
06 PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR 	07 CAMINOS RURALES 	08 CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS 	09 CONSTRUCCIÓN REFINERÍA DOS BOCAS 	10 CRÉDITO GANADERO A LA PALABRA
11 DESARROLLO DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC 	12 FERTILIZANTES PARA EL BIENESTAR 	13 INTERNET PARA TOD@S 	14 JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO 	15 ATENCIÓN MÉDICA Y MEDICAMENTOS GRATUITOS
16 MEJORAMIENTO URBANO 	17 REHABILITACIÓN DE REFINERÍAS 	18 MODERNIZACIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO 	19 NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL FELIPE ÁNGELES 	20 PENSIÓN PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD
21 PENSIÓN UNIVERSAL PARA PERSONAS ADULTAS MAYORES 	22 PRECIOS DE GARANTÍA A PRODUCTORES DEL CAMPO 	23 PLAN NACIONAL DE ENERGÍA ELÉCTRICA 	24 PLAN NACIONAL DE GAS Y PETRÓLEO 	25 RECONSTRUYENDO ESPERANZA
26 RESCATE DEL LAGO DE TEXCOCO 	27 SEMBRANDO VIDA 	28 TANDAS PARA EL BIENESTAR 	29 TREN MAYA 	30 ZONA LIBRE DE LA FRONTERA NORTE

Fuente: Proyectos y Programas Prioritarios, Gobierno de México (2024).

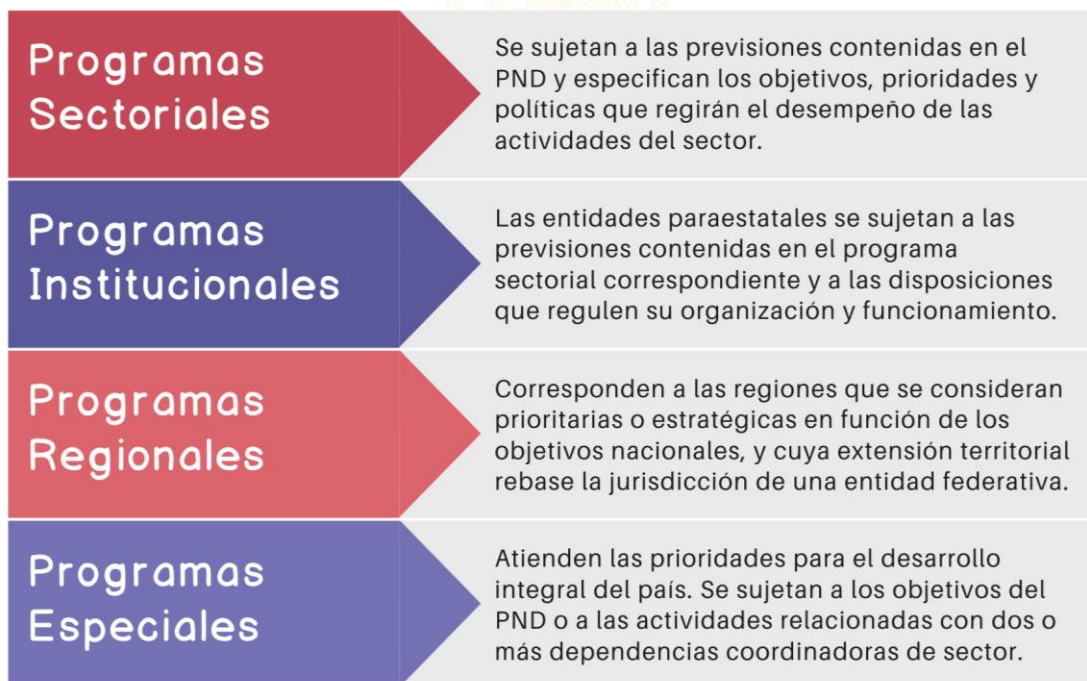


4.3. Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PdPND)

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

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

Figura 4.10. Programas derivados del PND



Fonte: Elaboración propia SHCP-UED, con base en la Ley de Planeación.



Cabe mencionar que las características en cuanto al alcance de los **Programas Sectoriales** se estipulan en el artículo 23 de la LP. El artículo 29 de la misma Ley, señala que deben someterse a la aprobación del Presidente de México por la dependencia coordinadora de sector correspondiente, previo dictamen de la SHCP.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 17 de la LP, las entidades paraestatales deberán elaborar sus respectivos **Programas Institucionales**, en los términos que esta Ley y la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) disponen; o en su caso, de acuerdo con las disposiciones que regulen su organización y funcionamiento, atendiendo el programa sectorial correspondiente y observando en lo conducente las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas. Así, estas entidades podrán estar alineadas a programas sectoriales e institucionales. El artículo 24 indica que estos últimos se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. La misma Ley establece que los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal correspondiente, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

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



Para este 2024, existen 213 programas derivados del PND publicados por la SHCP en coordinación con las entidades y dependencias federales, cuya distribución se especifica en la siguiente tabla.



Tabla 4.1. Número de Programas derivados del PND según su tipo

Tipo de programa	Total
Sectoriales	19
Especiales	36
Regionales	1
Institucionales de entidades no sectorizadas	13
Institucionales de entidades sectorizadas	144
Total	213

Fuente: Elaboración propia SHCP-UED, con base en Portal de Transparencia Presupuestaria (2024).

De acuerdo con lo establecido en los *Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, los programas deben contemplar:

1. Fundamento normativo
2. Análisis del estado actual
3. Objetivos, estrategias prioritarias y acciones puntuales
4. Metas para el bienestar
5. Epílogo: visión hacia el futuro
6. Lista de dependencias y entidades participantes

Asimismo, pueden tener hasta 6 objetivos prioritarios, 7 estrategias prioritarias por objetivo y 10 acciones puntuales por estrategia. Adicionalmente, los objetivos cuentan con 3 indicadores del desempeño: uno denominado **Meta para el bienestar**, que cuenta



con metas numéricas, y dos denominados **Parámetros** que sirven como referencia de la tendencia en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Figura 4.11. Jerarquía y contribución entre elementos de los PdPND



Fuente: Guía para la elaboración de programas derivados del PND 2019-2024.

Dada su estructura, se observa que los Programas presupuestarios pueden contribuir simultáneamente con lo establecido en varios de los Programas derivados del PND y a los distintos elementos que los conforman. Por ejemplo, en el marco de la integración del PPEF 2022 las dependencias y entidades **se vincularán a los Programas derivados del PND**, haciendo visible de forma el múltiple número de alineaciones posible priorizando aquellas que guarden una mayor contribución y cuidando la parsimonia de dicha regla.

Para ello, los **programas** establecen su primera **alineación** a un **objetivo del programa sectorial** y hasta tres **estrategias** de ese objetivo. Posteriormente, podrán establecer una segunda alineación con un objetivo y hasta tres estrategias de los programas especiales



y regionales en que participe su dependencia o entidad y que estén disponibles al momento de la vinculación.²

Los programas derivados del PND representan una **secuencia de intervenciones** de diferente alcance que se contienen unas a otras, manteniendo así una coherencia entre los objetivos de los distintos niveles, aunque con otro grado de agregación. Esto permite estructurar y articular los objetivos y la consecución de los resultados bajo el esquema que deberá considerarse en el PND: un diagnóstico general, ejes generales de temas prioritarios, objetivos específicos, estrategias para la ejecución de acciones, además de indicadores de desempeño y sus metas para dar seguimiento al logro de objetivos definidos en dicho Plan. Asimismo, los diversos programas que derivan del PND identifican sus metas y acciones en distintos niveles jerárquicos de objetivos, estrategias y líneas de acción que van de lo general a lo particular.



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

² Vale la pena mencionar que esta es la regla aplicable a Pp ejecutados por dependencias, incluyendo Órganos Administrativos Desconcentrados (OADs) y entidades agrupadas en algún sector administrativo. Para los Programas presupuestarios ejecutados por entidades no sectorizadas existen algunas diferencias, pero la lógica es similar. La información completa se puede consultar en las Consideraciones para la vinculación de programas presupuestarios con programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.



Figura 4.12. Vinculación de los instrumentos de planeación



Fuente: Elaboración propia SHCP-UED (2019).

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Referencias

- Cámara de Diputados.** (2024). Ley de Planeación. Recuperado de:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>
- DOF.** (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Montemayor, R.** (1983). El sistema de planeación democrática. Pág. 21-33. Disponible en:
<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18267/16415>
- SHCP.** (2019) Criterios para elaborar, dictaminar, aprobar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en:
https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Criterios_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf
- Vargas, M.** (2022). Planeación estratégica: ventaja competitiva al alcance de todos. Gobierno de México. Secretaría de Economía. Disponible en:
<https://mipymes.economia.gob.mx/2022/02/15/planeacion-estrategica-ventaja-competitiva-al-alcance-de-todos/>



HACIENDA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



PbR

Presupuesto basado
en Resultados