



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**“EL PROBLEMA REGULATORIO DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO”**

TESIS
QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
GRADO
DE MAESTRIA EN ADMINISTRACION PÚBLICA

PRESENTA
LIC. BERNARDO BLANCO GONZÁLEZ

DIRIGIDO POR
M. en D. ITZA LIVIER GARCÍA SEDANO

CENTRO UNIVERSITARIO

**QUERÉTARO, QRO.
NOVIEMBRE 2019**



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública

**“EL PROBLEMA REGULATORIO DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS
EN EL ESTADO DE QUERÉTARO”**

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
Administración Pública

Presenta:
Lic. Bernardo Blanco González

Dirigido por:
M. en D. Itza Livier García Sedano

M. en D. Itza Livier García Sedano

Presidente

Firma

Dr. José Alberto Posadas Juárez

Secretario

Firma

Mtra. Mónica Eugenia Moreno Rubio

Vocal

Firma

Mtro. Jesús Manuel Couch Velasco

Suplente

Firma

Mtro. José Alfredo Plancarte Balderas

Suplente

Firma

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez

Piña

Nombre y Firma

Director de la Facultad

Dra. en C. Ma. Guadalupe Flavia Loarca

Nombre y firma

Director de Investigación y Posgrado

Resumen

El presente trabajo tiene la intención de reflejar la problemática que existe en la realización de los programas públicos y la falta de una normatividad legal que lo regule a nivel Estatal y Municipal.

La programación pública es uno de los eslabones en la cadena del ejercicio del gasto con base en resultados y uno de los elementos básicos para poder contar con un eficiente sistema de evaluación del desempeño. Sin embargo, no existe normativa legal que establezca cómo es que se construye un programa público, cómo deben de llevarse a cabo los indicadores, cómo se elaboran las matrices de resultados o una metodología de marco lógico, las cuales se desarrollan a través de manuales y guías emitidos por autoridades federales.

El resultado de ésta exposición es dar a conocer como se vinculan esas guías y manuales administrativos con el marco jurídico local y por qué es importante que se de una mejor regulación en ese ámbito.

(Palabras clave: Programación pública, Gasto público, Evaluación del resultados, indicadores)

Summary

The present work is intended to reflect the problems that exist in the realization of public programs and the lack of a legal regulation that regulates it at State and Municipal level.

Public programming is one of the links in the chain of spending exercise based on results and one of the basic elements to be able to count on an efficient performance evaluation system, however, there is no legal regulation that establishes how it is build a public program, how indicators should be carried out, how results matrices are made or a logical framework methodology, this is developed through manuals and guides issued by federal authorities.

The result of this exhibition is to show how these guides and administrative manuals are linked to the local legal framework and why it is important that there be better regulation in that area.

(Keywords: Public programming, Public expenditures, Governing-for-Results, indicators)

Dedicatoria

Le dedicó éste trabajo a mi madre a quien le hubiera llenado de orgullo verme concluir éste importante proyecto.

Asimismo, dedico éste trabajo a mi hijo, como un legado que le recuerde que hay que esforzarse para conseguir las metas que uno se propone, que no importa el tiempo o las adversidades, siempre hay que seguir y concluir los proyectos con orgullo y profesionalismo.

Agradecimientos

Agradezco a la Maestra, Contadora y Licenciada Maricela Mendoza Aboytes, por la oportunidad de acceder a éste proyecto y por el gran apoyo brindado en todo momento, muchas, muchas gracias.

Agradezco a mi asesora la Maestra Itza Livier García Sedano por la guía y comprensión para el desarrollo y conclusión de éste trabajo.

Agradezco a la Universidad Autónoma de Querétaro por ésta gran oportunidad y en particular al Programa TITÚLATE, por el apoyo y dirección a fin de lograr éste objetivo y con ello la obtención del grado.

Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimientos.....	vi
Índice.....	vii

Introducción.....	8
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO DE LA REGULACIÓN PROGRAMÁTICA LOCAL

1.1. ¿CÓMO SE REGULAN LOS PROGRAMAS A NIVEL LOCAL?.....	10
1.2. SOBRE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS LOCALES.....	14
1.3. LA ESTRUCTURACION PROGRAMÁTICA.....	20

CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA PROGRAMACIÓN PÚBLICA

2.1. MARCO CONCEPTUAL	23
2.2. DE LA PROBLEMÁTICA SOBRE LA REGULACION PROGRAMATICA ..	28
2.3. LAS GUIAS PROGRAMATICAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y SU APLICACIÓN.....	32

CAPÍTULO TERCERO HACIA UNA NORMATIVIDAD LOCAL SOBRE LA PROGRAMACIÓN PÚBLICA

3.1. LAS BASES DE UNA NORMATIVIDAD LOCAL	39
3.2. UNA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN LEGAL	44
3.3. QUE RESULTADOS SE PODRÍAN ESPERAR	51

Conclusiones.....	53
Bibliografía	56

INTRODUCCIÓN

La presente investigación versa sobre la programación del gasto público, un tema que se relaciona a otros tan relevantes en la actualidad como es la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, pero que no ha tenido esa relevancia ni esa notoriedad en el campo académico.

Se trata de un tema que pareciera en principio meramente administrativo, esto es, que se relaciona al cómo es que deben de ser integrados los programas institucionales y qué normas deben de servir de referencia para ello; sin embargo, es un tema de alto interés, pues se trata de la forma en que las autoridades ejercen el gasto público, más allá de haberlo presupuestado, que implica ya destinar a determinadas partidas el gasto, siendo el siguiente paso contar con programas institucionales que justifiquen esas erogaciones presupuestales, y esos programas deben de ser eficiente y eficaces y estandarizados para todas las autoridades a fin de que se garantice su evaluación de manera correcta.

El trabajo parte de exhibir la situación que se observa particularmente en las administraciones municipales, donde la curva de aprendizaje para poder desarrollar programas adecuados es muy corta y donde hay mucha movilidad en la estructura administrativa que no permite alcanzar el perfeccionamiento de funcionarios públicos con el perfil de administradores públicos, que facilite el cumplimiento del principio de que todo gasto público debe de ejercerse con base en resultados, observando sus deficiencias en éste rubro.

A partir de esa radiografía, se da una pincelada general sobre lo que implica la estructuración programática, los elementos del marco jurídico-administrativo que lo regula y los conceptos básicos que en la administración pública se dictan para efectos de la programación pública y que deben ser tomados en cuenta al momento de plantear un instrumento de ésta naturaleza.

Por último, se exhibe cómo es, y qué está regulado a nivel federal y a nivel local (estatal y municipal), sobre el mecanismo para hacer un programa institucional, encontrando las diferencias en los órdenes de gobierno y concluyendo de tal análisis la necesidad de contar con una regulación local que precisamente homogenice los mecanismos de integración programática, en base a normas plenamente validadas y operativas, haciendo una propuesta formal de modificación legal.

Agradezco al Programa TITULATE por apoyar al suscrito para poder ver el resultado del esfuerzo y ver concluidos los estudios de posgrado. El programa ha constituido una gran oportunidad para poder finalizar un proyecto y poder valorar lo que una Maestría implica, el conocimiento, el desarrollo y el esfuerzo para poder concretar estudios especializados y que hacen de mi persona un mejor profesionalista como abogado.

CAPÍTULO PRIMERO DE LA REGULACIÓN PROGRAMÁTICA A LOCAL

1.1. ¿CÓMO SE REGULAN LOS PROGRAMAS A NIVEL LOCAL?

Los mexicanos estamos obligados a contribuir a los gastos públicos, en términos del artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal, ahora bien, la pregunta es ¿para qué?, ¿por qué los ciudadanos deben de contribuir a los gastos del Estado?

La respuesta es, una obligación de los particulares a contribuir al gasto público correlacionada con la obligación del Estado, de ejercer ese gasto en favor de la ciudadanía, por lo tanto, debe ser planeado y programado para que el beneficio de la población sea eficaz, esto es que alcance las metas esperadas, y que sea eficiente, que la obtención de esas metas se logre con la menor cantidad de recursos posibles.

Estas obligaciones del Estado las encontramos en los artículos 2º inciso b) fracción II, III, VIII, IX, **25, 26 inciso A**, 27, 28, **73 fracción XXIX**, 74 fracción VI, 79, fracción I, 115 fracción V, 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Particularmente se resaltan los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna, en los que se establecen como principio que el Estado tiene la rectoría del desarrollo nacional y que se establecerá a partir de ello un plan nacional de desarrollo.

A nivel Estatal, encontramos que la obligación de planear el desarrollo de la Entidad, atribuido al Gobernador del Estado y la mención en la Constitución del Estado de Querétaro, en su artículo 25, sobre los Planes Municipales de Desarrollo.

De ahí que el gasto público programable se divida en gasto económico, gasto corriente o de gobierno y gasto de desarrollo social, entendiendo éste último como aquel que tiene como destino directo el apoyo a la sociedad, que se divide en seis funciones, protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación y cultura, educación y protección social¹

De conformidad con el artículo 8 fracción IV, de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, es obligación de todos los entes públicos el planear y programar su gasto público con un enfoque a resultados, cumpliendo con sus programas operativos anuales, el artículo 11 de la misma disposición, se establece que el proceso de programación consiste en la definición y diseño de los programas y proyectos, insistiendo en que se registrarán por un enfoque orientado a resultados, esto es, ratifica la necesidad de que el gasto se planifique.

Respecto de los programas, el artículo 97 del ordenamiento en cita, dispone que el diseño, construcción, seguimiento y mejora de la calidad de los programas públicos, el cumplimiento de los criterios técnicos y las metas de sus indicadores, así como la aplicación de los aspectos susceptibles de mejora, será responsabilidad de los sujetos de la Ley y se realizará conforme a los lineamientos específicos que establezcan las instancias especializadas, sin embargo no existen esos lineamientos, y la ley no previene la forma en que los programas deben de plantearse.

La pregunta es, ¿Cómo se lleva a cabo ese enfoque orientado a resultados que nos marca las disposiciones legales?, ¿Están los entes Municipales en el Estado de Querétaro cumpliendo con esa obligación programática?, y, ¿Cómo pueden llevar a cabo los entes municipales una programación adecuada y estandarizada que permita el cumplimiento de los Planes Municipales de Desarrollo?

¹ *Diario Oficial de la Federación, diciembre 27 de 2010, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*

A fin de responder lo anterior, lo primero que es necesario revisar, son los Planes Municipales de Desarrollo, de los entes Municipales, pues son éstos quienes delimitarán los objetivos y estrategias con que se ejercerá el gasto y respecto de los cuales se construirán los programas sociales.

A nivel Federal, la Ley de Planeación, dispone en su artículo 3º que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; por su parte en su artículo 21, se establece que el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

De manera específica el artículo 21 Ter, de la ley citada, establece que el Plan Nacional de Desarrollo debe contener:

I.- Un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas;

II.- Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios referidos en la fracción anterior, cuya atención impulsen el desarrollo nacional;

III.- Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico;

IV.- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan;

V.- Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan, y

*VI.- Los demás elementos que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables”.*²

Ahora bien, qué dice al respecto la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, cuya última modificación se publicó en el Periódico Oficial del Estado "La Sombra de Arteaga" el 8 de junio de 2018, establece que la planeación tendrá por objeto orientar los procesos económicos y sociales, promover la participación democrática y realizar las acciones de planeación, pero no establece una estructura básica para la preparación de los Planes Estatal y Municipales, que permita homogeneizar los proyectos y que facilite a los encargados de su realización su cumplimiento de forma que resulte un instrumento eficiente y eficaz para el ejercicio del gasto público.

Sobre el Plan Estatal de Desarrollo Plan Estatal de Desarrollo establece la ley local, que deberá estructurarse a partir de las vertientes de acción, en las cuales se integrarán los compromisos fundamentales de gobierno; el Plan deberá señalar los propósitos y objetivos de desarrollo integral del Estado, las prioridades y estrategias respectivas, y deberá contener lineamientos de política pública para orientar la planeación estatal.

En el caso del Plan Municipal de Desarrollo, la norma establece que como mínimo se deben de establecer los objetivos y estrategias generales, criterios o líneas de acción, así como indicadores y metas vinculadas a los indicadores, a fin de que exprese con claridad los propósitos y prioridades para el desarrollo integral del municipio.

Resulta evidente que las disposiciones legales locales, no establecen una mecánica de cómo llevar a cabo la planeación, no prevé a la planeación como el mecanismo a través del cual se deben fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades, y tampoco establece una estructura a través de la cual se puedan desarrollar los planes Estatal y Municipales de Desarrollo, lo

² MEXICO: LEY DE PLANEACION, 1983, artículo 21 Ter

que genera discrecionalidad en la forma en que éstos han de llevarse a cabo, dependiendo del criterio del Ejecutivo en turno.

Esa falta de ordenación jurídica, permite que los entes públicos ejerzan el gasto de manera ineficiente, que los programas sociales se conviertan en ocurrencias y que se desvíe de sus fines el recurso que los mexicanos están obligados a aportar para el gasto público.

De acuerdo a lo antes expresado, y dando respuesta al planteamiento de este primer punto, la respuesta es NO, no existe una normatividad suficiente y adecuada que permita el desarrollo de programas sociales, las leyes estatales no dan los elementos que permitan ejercer una obligación que es la de planeación y programación de los recursos públicos, y si bien, existen, como veremos más adelante, muchas disposiciones administrativas, ello no da certeza y legalidad a los actos de autoridad que deben ante todo cumplir con el mandato constitucional de ceñir su actuación a lo que disponen las leyes y no a normas administrativas que están sujetas al arbitrio de quien las determina.

1.2 SOBRE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS LOCALES

La pregunta es ¿qué está en juego?, ¿cuál es el impacto de ésta falta de regulación de los programas sociales y su estructura?, y ¿por qué es importante el tema?.

De acuerdo a un estudio³ que aparece en la página del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el que se hace un análisis del inventario que integra y sistematiza la información de los programas sociales y acciones de desarrollo social de las 32 entidades federativas que son financiados con recursos federales (participaciones y aportaciones federales), se desprenden estos tres resultados:

³ MEXICO, CONSEJO NACIONAL DE EVALUACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL. Sesiones del seminario CONEVAL 2018. Sesión 1. Dr. Guillermo Cejudo. Ponencia: Programas sociales en los estados: ¿Qué podemos aprender de los inventarios?. (Documento web), 15 de mayo de 2019

<https://www.coneval.org.mx/Eventos/Eventosrealizados/Seminarios/Paginas/Seminarios.aspx>

- a) *Un 38% de los programas que se aplican son de entre 1 y 10 millones de pesos, esto es, son programas pequeños.*
- b) *La media nacional de los programas que reportan presupuesto, esto es, que con claridad se establece el monto de los recursos que se utilizará para ello es del 28%*
- c) *Programas que cuenten con reglas de operación, la media nacional es del 37%*

Lo anterior nos refleja, la baja capacidad de las entidades federativas y de los municipios para poder ejercer su gasto público a través de programas que cumplan con el principio que sea en base a resultados.

En la práctica nos encontramos con la problemática de la planificación de proyectos, que tienden a ser faltos de precisión, con objetivos múltiples que no están claramente relacionados con las actividades del proyecto.

De conformidad con la fracción XIV del artículo 66, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, los sujetos obligados deben de publicar en su portal de internet, la información de programas y subsidios, de esa plataforma podemos encontrar, del Municipio de Corregidora⁴, el programa Municipal “Hombro con Hombro”⁵, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo de las familias que viven en carencia de sus espacios de vivienda, a través de estrategias eficientes y eficaces que permitan mejorar las condiciones de los espacios, sea lo que esto signifique, y sin que se vincule con las reglas de operación del Programa matriz del Poder Ejecutivo del Estado⁶.

⁴ MUNICIPIO DE CORREGIDORA. Portal de Transparencia. Programas de Subsidios y Apoyos. Secretaría de Desarrollo Social. Dirección de participación y Obra Social.(Documento Web) , 15 de mayo de 2019

http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2015-2018/Transparencia/art66/XVI/SEDESOL/2018/PO_HOMBRO_CON_HOMBRO.pdf

⁵ Anexo 1

⁶ Anexo 2

Otro programa del Municipio de Corregidora⁷, es el de Sesiones psicológicas primarias gratuitas⁸, donde los ciudadanos pueden adquirir herramientas de vida para potencializar su bienestar emocional personal y así transmitirlo a su familia, en el que el objeto del programa es impreciso y que no da herramientas que permitan una medición con base a resultados.

En el Municipio de San Juan del Rio, se encuentra información de 2016⁹, y un programa denominado “Programa de subsidio Programa de subsidio”¹⁰, que se vincula al Programa Federal *3X1 para Migrantes*, para el ejercicio fiscal 2016. Sin embargo en nada se atienden las reglas de operación¹¹, pues lo que se adquiere bajo ese programa son tres vehículos para transportar de manera segura a los habitantes de varias comunidades, desvinculándose el objeto del programa municipal con las reglas de operación del programa matriz de donde proviene y de donde se proveen los fondos económicos para su operación.

En la página de internet de un Municipio más pequeño, como es Tequisquiapan, no encontramos información actualizada; lo que existe, en cumplimiento a la fracción XIV del artículo 66, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro¹², encontramos un listado de apoyos indiscriminados, sin objetivo ni proyecto que sustente el gasto del periodo de enero a junio de 2018 de \$504,242.32¹³.

Otro Municipio, como Ezequiel Montes, donde tampoco hay información actualizada, pero se encuentra información de la administración de 2015-

⁷ MUNICIPIO DE CORREGIDORA. Portal de Transparencia. Programas de Subsidios y Apoyos. Secretaría de Desarrollo Social. Dirección de Bienestar Social.(Documento Web) , 15 de mayo de 2019 http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2015-2018/Transparencia/art66/XVI/SEDESOL/2018/DBS_ADICCIONES.pdf

⁸ Anexo 3

⁹ MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RIO. Portal de Transparencia. Programas de Subsidios y Apoyos.(Documento Web) , 15 de mayo de 2019 <https://www.ugd.sanjuandelrio.gob.mx/docs/A66/f14/66%20XIV-PROGRAMAS%20DE%20SUBSIDIOS,%20ESTIMULOS,%20APOYOS%20ENER-%20DICIEMBRE%202017.pdf>

¹⁰ Anexo 4

¹¹ Anexo 5

¹² MUNICIPIO DE TEQUISQUIPAN. Portal de Transparencia. Programas de Subsidios y Apoyos.(Documento Web) , 15 de mayo de 2019 https://docs.wixstatic.com/ugd/f0406b_c96a8b6898d045b4a459da41b6a4d0c8.pdf

¹³ Anexo 6

2018¹⁴, se encuentra un archivo, como referencia a los programas sociales que deberían contar con los datos de área, denominación de programa, periodo de vigencia, diseño, objetivos y alcances, metas físicas, población beneficiada estimada, monto aprobado, requisitos y procedimientos de acceso, procedimientos de queja ciudadana, mecanismos de exigibilidad, mecanismos de evaluación, indicadores, y demás datos que componen todo programa social, encontrando en el contenido del archivo, sólo un listado genérico de un programa de “ayudas sociales” con un gasto de \$2,574,661.66¹⁵ que presuntamente se eroga sin mayor requisito.

Es cierto que hay excepciones en ese desorden de gasto, como varios de los programas municipales del Municipio de Querétaro, como el “PROGRAMA DE TRANSPORTE ESCOLAR GRATUITO DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO”¹⁶, sin embargo, si bien el programa tiene mucha más estructura, contando con un estudio del tema, ubicación geográfica, circuitos de cobertura, diagnóstico, orientación programática, etc., al final, tampoco tiene una estructura programática que permita ubicar con precisión el objeto del programa y con ello se pueda evaluar en base a objetivos puntuales y llegar a concluir que se ejerció el gasto de manera eficaz y eficiente.

Eso se puede reconocer cuando se observa que el objetivo del proyecto de movilidad escolar es la intervención del municipio con la implementación de políticas públicas dirigidas para generar los cambios en los hábitos de la ciudadanía, con el fin de hacer un uso racional del automóvil, disminuir el tráfico en horas pico de entrada y salida de las escuelas mediante la promoción de alternativas distintas para el traslado hogar-escuela/escuela-hogar de los alumnos de las primarias y secundarias públicas y privadas ubicadas en el territorio del Municipio de Querétaro, sin embargo en el apartado de resultados del documento que se anexa, tiene como acciones que se “atienda a una

¹⁴ MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES. Portal de Transparencia. Programas de Subsidios y Apoyos.(Documento Web) , 15 de mayo de 2019
<http://www.ezequielmontes.gob.mx/2018/66-14.html>

¹⁵ Anexo 7

¹⁶ Anexo 8

población objetivo de 15 mil alumnos”¹⁷, lo que es loable, sin embargo se aparta del objetivo que es hacer un uso racional del automóvil, lo que implicaría que la población objetivo deberían ser las familias que trasladan a sus hijos en automóvil de manera habitual, circunstancia que se reduciría con el transporte escolar, lo que no se mide.

La Autoridad Municipal, asimila que al dar transporte a quince mil alumnos retiran de la circulación 15 mil vehículos diarios, lo cual no existe una medición al respecto, y constituye una especulación¹⁸.

Hay una referencia genérica que podría apoyar a evaluar el programa, en la página 65 del anexo 8, se establece: “mediante la implementación de 12 rutas que cubren 181 escuelas, esto conlleva a la notable disminución de aforo vehicular particular, de 15 mil vehículos que transitaban en este horario”, sin embargo el dato es aislado, no forma parte de sus estudios y no hay un análisis puntual del tema, mencionándose de manera anecdótica, cuando es una información que forma parte del objetivo del programa.

En ese sentido, la obligación de los entes públicos de planear y programar su gasto público con un enfoque a resultados, es sólo una mención en la ley, en la práctica, los entes públicos municipales, establecen programas *ad hoc*, sin referir necesariamente a su plan maestro (Plan Municipal de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo y Plan Nacional de Desarrollo), sin estructurar su objeto, sin matriz de indicadores, ya no decir de datos de área, denominación de programa, periodo de vigencia, diseño, objetivos y alcances, metas físicas, población beneficiada estimada, monto aprobado, requisitos y procedimientos de acceso, procedimientos de queja ciudadana, mecanismos de exigibilidad, mecanismos de evaluación, indicadores, y demás datos que componen todo programa social.

¹⁷ MUNICIPIO DE QUERETARO. SECRETARIA DE MOVILIDAD. Portal de Transparencia. Libros Blancos. Transporte Escolar Gratuito (Documento Web) pp 10, 22, 31, 33, 65 y 69, , 15 de mayo de 2019 http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/cubo_libros_blanco.php

¹⁸ *Op cit* p. 32

Lo que está en juego es el eficiente ejercicio de los recursos públicos, el acceso de la ciudadanía a programas sociales que efectivamente tengan un impacto en su desarrollo individual y/o colectivo.

Es importante el tema, porque al no haber una regulación legal, cada ente trata de cumplir con la norma de ejercer el gasto en base a resultados, pero al no contar con elementos normativos que los vinculen a un cumplimiento, se ejerce el gasto conforme a la interpretación de quien lo ejecuta, subjetivando lo que se puede entender como “en base a resultados” y como llegar a ello.

Esta problemática no es propia de los Municipios del Estado de Querétaro, ni siquiera es una problemática propia de México, como se lee en el resumen del libro del Cass R Sunstein¹⁹, en el que reflexiona sobre el porqué las políticas deberían estar basadas en cuidadosas consideraciones de sus costos beneficios en lugar de en la intuición, la opinión popular, el interés de grupos o en anécdotas.

De ahí la importancia de contar con reglas claras, específicas y homogéneas para la Administración Pública Estatal y Municipal, que den un marco teórico y jurídico para todos por igual, y a la vez obliguen a un ejercicio del gasto más eficiente y eficaz con las herramientas que una ley pueda proveer.

1.3 LA ESTRUCTURACION PROGRAMÁTICA

Si bien como se ha manifestado, no existen normas legales que regulen la estructuración programática, existe una diversidad de documentos que han estudiado el tema y que permiten contar con un marco de referencia para la estructuración de los programas sociales dentro de un contexto legal.

¹⁹ SUNSTEIN, Cass R. *The cost-benefit revolution*. Cambridge, U.S. The MIT Press, 2018.

La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos²⁰, esto es, una herramienta de la administración pública que permite el cumplimiento de objetivos específicos que hagan que el ejercicio del gasto público sea eficaz y eficiente.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tiene diversas publicaciones sobre gestión pública y planificación del desarrollo²¹ que están orientadas a generar conocimientos sobre la gestión de distintos tipos de programas y proyectos, permitiendo construir un modelo para el análisis, la identificación y explicación de los problemas principales de gestión de los programas y proyectos sociales y presentar propuestas metodológicas para mejorar el impacto externo y la eficiencia interna de los programas y proyectos sociales y formular recomendaciones específicas para mejorar la gestión de los programas y proyectos sociales que forman parte del proyecto de investigación.

Dentro de dichas publicaciones, particularmente al tema de desarrollo de programas sociales, contamos con el Cuaderno 25 de la Serie de Políticas Sociales, sobre Gestión de Programas Sociales en América Latina (LC/L.1114) de Junio de 1998, también de la Serie de Manuales, el número 69 (LC/L.3319-P; ISBN: 978-92-1-121774-2), sobre Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de junio de 2011, y el número 42, sobre Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas (LC/L.2350-P; ISBN: 92-1-322719-1)

Asimismo, a nivel nacional, la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta con guías²² para la formulación de programas, contando con una guía rápida para la formulación de programas

²⁰LIRA, Luis. *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Publicación de las Naciones Unidas, 2006, ISBN: 92-1-322940-2, p. 7

²¹ ONU. CEPAL (Documento Web) , 15 de mayo de 2019

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/selecciones/gestion-publica-y-planificacion-del-desarrollo>

²² MEXICO. SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (Documento Web) , 15 de mayo de 2019

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/materiales-de-capacitacion-pbr-sed>

con metodología de marco lógico, guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados y guía para el diseño de indicadores estratégicos.

Por último, a nivel Estatal, hay como guías metodológicas para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas Sociales, que pueden servir de referencia, como la del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México²³, y la de la Secretaría de Hacienda Pública del Estado de Jalisco de 2019²⁴.

De ahí que exista diversa documentación que permite estructurar de manera adecuada un programa social, considerando que sería conveniente que esas bases de estructuración puedan estar contenidas en una norma legal, a fin de que por una parte facilite el cumplimiento de la estructuración a las entidades públicas y por otro lado sea un factor que obligue a las mismas a programas su gasto, pues el incumplimiento de la ley entraña para los funcionarios públicos un proceso de responsabilidad de servidores públicos que de otra manera no se tiene.

También se estima que debe ser en la ley de planeación del Estado, en donde se pueda incorporar esta estructuración básica, al ser el marco jurídico que todo ente está obligado a atender por un principio constitucional de legalidad.

²³ CIUDAD DE MEXICO. CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. 31 de Octubre de 2018

²⁴ JALISCO. SECRETARIA DE PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. (Documento Web) , 15 de mayo de 2019

[https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2019-02/Guia%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20Reglas%20de%20Operaci%C3%B3n%202019%20\(1\).pdf](https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2019-02/Guia%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20Reglas%20de%20Operaci%C3%B3n%202019%20(1).pdf)

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA PROGRAMACIÓN PÚBLICA

2.1. MARCO CONCEPTUAL.

Para poder entender el alcance de la necesidad de tener una regulación específica sobre la estructuración de los programas sociales, es menester el poder hacer una relación sucinta de los conceptos básicos que regulan la programación pública.

Cabe recordar que para llevar a cabo la programación pública, es obligación de todos los entes públicos el planear y programar su gasto público con un enfoque a resultados²⁵.

El gasto público, y por ende, el gasto de los programas sociales, se busca se encuadre bajo dos lineamientos, el “Presupuesto basado en resultados” (Pbr) y el “Sistema de Evaluación de Desempeño”(SED)²⁶.

El Presupuesto basado en resultados es un principio de la administración pública que se enfoca en la definición y establecimiento claro y sencillo de los objetivos y resultados que prevén alcanzar los programas a los que se asignan recursos presupuestarios.

Por su parte, el Sistema de Evaluación de Desempeño se conceptualiza de la siguiente forma:

Es 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 para conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos, identificar la eficiencia, eficacia y economía de la administración pública y aplicar las medidas conducentes, enfatizando en la calidad de los bienes o servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de legalidad,

²⁵ QUERETARO: Ley para el Manejo de los Recursos Públicos, 2014, artículo 8 fracción IV.

²⁶ MEXICO: *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, 2013, Considerando

honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.²⁷

El presupuesto basado en resultados que sostiene en la actualidad nuestra forma de presupuestar el gasto y en consecuencia de la forma de gastarlo, fue introducida en México en el 2004, en la Ley General de Desarrollo Social, que obligaba a la evaluación anual de los programas sociales, y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que introdujo el término “presupuesto por resultados”.

La nueva mecánica de presupuestación y gasto fue tomada del modelo Chileno²⁸, e implicó llevar a cabo un nuevo paradigma en la forma del ejercicio presupuestal en donde la toma de decisiones para la erogación de los recursos públicos se sostuvo en un proceso racional en el que, para gastar el dinero, se definiera el problema, se identificaran las alternativas, se comparara y se decidiera no con base en la maximización de los bienes o servicios a obtener sino conforme a la satisfacción del objeto del gasto.

El primer elemento a definir es qué es una “Metodología de Marco Lógico”, que es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas²⁹. Esto es, con ésta metodología se permite presentar los objetivos de un programa y establecer sus relaciones entre el resultado y su objeto, también permite identificar aquellos factores que puedan influir en el cumplimiento de objetivos y

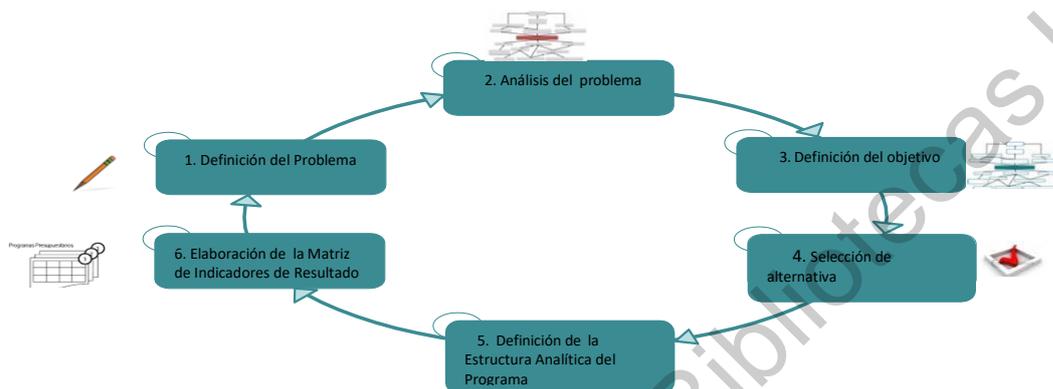
²⁷ MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDIT PÚBLICO. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Política y control presupuestario, Presupuesto basado en resultados (PbR) y Sistema de evaluación del Desempeño (SED). (Documento web), 15 de mayo de 2019

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf

²⁸ GONZÁLEZ Gómez Javier y Ernesto Velasco Sánchez, *La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública*, Revista del CLAD Reforma y Democracia núm. 58, febrero, 2014, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela, pp. 101-134

²⁹ ORTEGÓN Edgar, Juan Francisco PACHECO y Adriana Prieto. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, pág. 13

por último, por lo que atañe a la evaluación de resultados que nuestras leyes exigen, nos permite crear una matriz de indicadores de resultados, cuyo objetivo es sintetizar en un diagrama la alternativa de solución al problema planteado, establecer los objetivos y resultados esperados de los programas y definir los indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados, desprendiéndose el siguiente esquema:³⁰



Para la Ley Estatal³¹, “la programación consiste en la definición y diseño de los programas y proyectos necesarios para dar cumplimiento a los objetivos y estrategias previstos en el Plan Estatal de Desarrollo”; sin embargo, programación es sólo una parte de la planeación estratégica que es la herramienta que permite la identificación de prioridades y asignación de recursos, en la que se establecen las acciones que se tomarán para llegar a un futuro deseado³², esto es, la planeación, la programación, la ejecución y la evaluación, permiten en su conjunto definir y diseñar un programa social, se trata de una herramienta de la administración pública que debe contar con reglas básicas de definición que permitan la identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados.

³⁰ MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados*. (Documento web), 15 de mayo de 2019
<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

³¹ QUERETARO: Ley para el Manejo de los Recursos Públicos, op. cit., artículo 11

³² ARMIJO, Marianela. *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, pág. 16

Para la elaboración de los programas, según el autor Mauricio Jessurun Solomou, “hay que distinguir entre estrategias y programas, siendo lo primero aquellas intenciones, propósitos u objetivos que la institución pretende, mientras que los programas son elementos puntuales, con una estructura que permite llegar al cumplimiento de las estrategias planteadas”³³.

Para poder planificar³⁴ hay que preguntarse ¿quiénes somos?, ¿qué hacemos y para quiénes?, y, ¿dónde estamos?, estas preguntas nos permiten desarrollar la misión de toda entidad pública.

Para poder desarrollar los programas se establece la Matriz de Indicadores para resultados (MIR), que es una esquematización de cuatro filas por cuatro columnas en la que de manera general se presenta la siguiente información:

- a) Los objetivos del programa, su alineación y contribución a los objetivos de nivel superior (planeación nacional o sectorial).
- b) Los bienes y servicios que entrega el programa a sus beneficiarios para cumplir su objetivo, así como las actividades para producirlos. En el caso de México, a los bienes y servicios comúnmente se les ha denominado los entregables del programa.
- c) Los indicadores que miden el impacto del programa, el logro de los objetivos, la entrega de los bienes y servicios, así como la gestión de las actividades para producir los entregables.
- d) Los medios para obtener y verificar la información con la que se construyen y calculan los indicadores.
- e) Los riesgos y las contingencias que pueden afectar el desempeño del programa y que son ajenos a su gestión.³⁵

³³ JESSURUN Solomou, Mauricio. *Planeación, programación y evaluación del desempeño en los servicios de consultoría*. (Documento web) 2011), 15 de mayo de 2019
<http://contaduriapublica.org.mx/2011/11/03/planeacion-programacion-y-evaluacion-del-desempeno-en-los-servicios-de-consultoria/>
22 de abril 2019

³⁴ ARMIJO, Marianela. *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, op. cit., pág. 19

	Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	Cuál es la contribución del programa			
Propósito	Qué resultado concreto se espera lograr			
Componentes	Qué bienes o servicios deben ser producidos			
Actividades	Que hay que hacer para producir los bienes o servicios			

La Estructura Analítica del Programa, “permite 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”³⁶.

Por último, nos referiremos a los indicadores del desempeño, que son, estratégicos y de gestión.

Los indicadores del desempeño³⁷ “es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados”.

Así se puede concluir que los indicadores son estratégicos cuando miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas públicos y cuando contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos, cuando se consideran apoyos,

³⁵ MEXICO: CONSEJO NACIONAL DE EVALUACION DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados, DF: CONEVAL, 2013. pág. 14

³⁶ MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados*, op. cit., pág. 21

³⁷ Idem, pág. 74

bienes y/o servicios que impactan directamente a la población y cuando se impacta de manera directa en la población.

Por su parte, serán de gestión cuando miden el avance y logro en procesos y actividades y cuando se incluyen componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

Con esto, se establece el marco general de los conceptos técnicos que involucran la creación de una programación del gasto público con base en resultados.

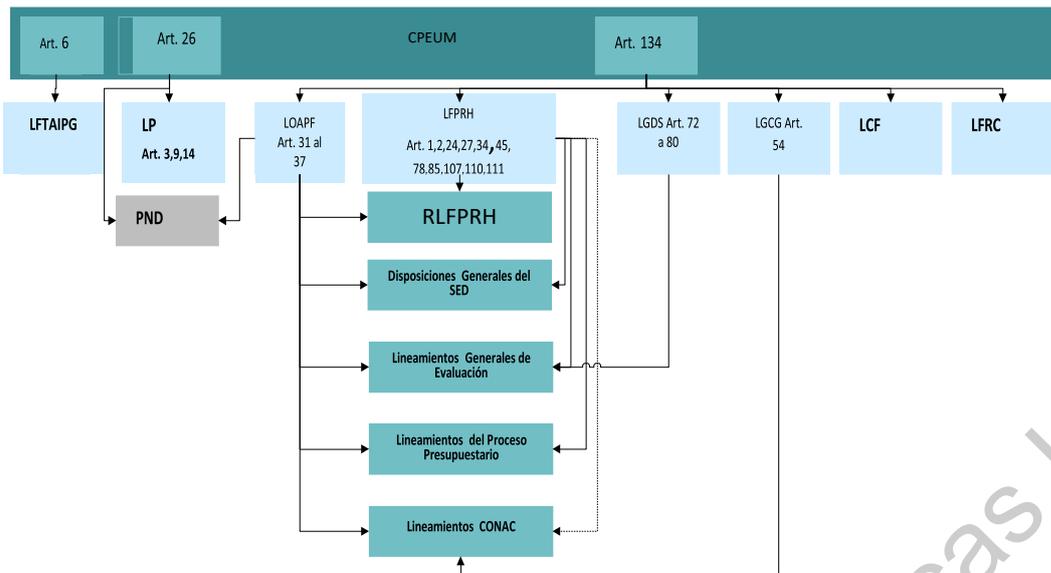
Esta base normativa se encuentra dispersa, entre leyes federales, reglamentos y manuales técnicos emitidos por diversas instancias gubernamentales con y sin competencia para ello, como más adelante se analizara.

2.2 DE LA PROBLEMÁTICA SOBRE LA REGULACION PROGRAMATICA

Este apartado se relacionará la normatividad existente y las bases regulatorias que deberían existir para normar la estructuración de un programa social en nuestro Estado de Querétaro, tanto a nivel Estatal como Municipal.

A nivel federal, se considera que la siguiente normatividad, como aquella que regula el ejercicio del gasto en base a resultados, como se refleja en el siguiente cuadro que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como parte del sustento en el que se fundamenta la Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados ³⁸.

³⁸ Idem, pág. 10



CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 LFTAIPG: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
 LP: Ley de Planeación
 LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
 LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
 LGDS: Ley General de Desarrollo Social
 LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental
 LCF: Ley de Coordinación Fiscal
 LFRC: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas
 PND: Plan Nacional de Desarrollo
 LGEPF: Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal
 SED: Sistema de Evaluación del Desempeño
 CONAC: Consejo Nacional de Armonización Contable

A esa información habrá que adicionar, para efectos Estatales y Municipales, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, artículos 5 y 18, así como el artículo 8 fracción IV, 11, 37, 96 y 97, de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro.

La legislación citada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como aquella que regula en términos generales todo lo que tiene que ver con el ejercicio del gasto, y en particular el presupuesto basado en resultados, menciona de manera somera aquellos conceptos que se mencionan en el punto que antecede, como es la evaluación de resultados con base en un sistema de evaluación del desempeño y la incorporación en sus programas de indicadores que faciliten el diagnóstico.

Así, de la Ley de Planeación (federal), que es la norma que tiene como objeto establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, menciona que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como

criterios basados en estudios de factibilidad cultural, estableciendo en su contenido un mecanismo legal para poder llegar a los resultados propuestos.

Particularmente el artículo 9 de la Ley de Planeación, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas de sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Es aquí donde se establece el orden para el cumplimiento de la programación con base en resultados y es una disposición legal que no tiene símil en la Legislación del Estado de Querétaro, pues su Ley de Planeación del Estado de Querétaro de fecha 27 de octubre de 2008, cuya última reforma es del 8 de junio de 2018, no establece ninguna norma que prevea la obligación a que los planes o programas se sujeten a un Sistema de Evaluación de Resultados, y por ende tengan indicadores de desempeño, estén obligados a llevar a desarrollar una matriz de indicadores de resultados, bajo una metodología de marco lógico.

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece entre otras cosas, que las entidades deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, de dicha disposición, se desprenden dos grandes supuestos, el hecho de estar obligados a la evaluación de resultados, como consecuencia de una programación en base a resultados, y que sus programas se sujeten a reglas de operación, elemento fundamental para el adecuado orden y cumplimiento de estos principios.

Al revisar la Ley para el manejo de los recursos públicos del Estado de Querétaro, que es la norma equivalente, se establece en su artículo 37, que en la información financiera de sus presupuestos de egresos, se deberán incorporar los resultados de los procesos de implantación y operación del

presupuesto basado en resultados y del sistema de evaluación del desempeño, sin que se guíe cómo es que deben de llevarse a cabo tales procesos.

Se observa también que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece una obligación para todo ente que ejerza recursos federales, incluidos Estados y Municipios, a ser evaluados con base a indicadores estratégicos y de gestión, lo que lleva nuevamente a la aplicación de los principios observados; en materia local, el artículo 96 de la Ley de para el manejo de los recursos públicos del Estado de Querétaro, establece una disposición similar, relacionando en su artículo 97 que los programas públicos deben de contar con indicadores.

Ahora, la Ley General de Desarrollo Social, aplicable a todos los entes públicos, establece que los programas sociales en particular, deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto, y que es lo que estos indicadores deben reflejar, estableciendo una base mínima

2.3 LAS GUIAS PROGRAMATICAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y SU APLICACIÓN

El problema se suscita, cuando a través de pláticas, cursos y observaciones de los órganos de fiscalización, pretenden someter la actuación de los funcionarios locales, a la construcción de sus programas públicos mediante las reglas y guías que ha emitido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para entender por qué pasa lo anterior, habrá que observar lo que al respecto se establece en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en lo que establece que para la información presupuestaria y programática, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, y para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo.

Pareciera en un primer momento que si bien las leyes establecen de manera general la obligación para todos los entes públicos de planear en base a resultados, de utilizar un sistema de evaluación de resultados y de incluir indicadores, la gran diferencia a nivel local, es que no hay disposiciones que regulen el cómo se establezcan esos indicadores.

El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 25, establece qué es lo que debe de llevar la estructura programática, debiendo contar con misión, objetivo, meta, indicador de desempeño y unidad responsable, definiendo cada uno de tales conceptos. Y es aquí en donde las normativas federales y locales se distancian, pues si bien la Ley General de Contabilidad Gubernamental obliga a todos los entes públicos, sin importar el nivel de gobierno, a utilizar indicadores con metas y objetivos, y la Ley General de Desarrollo Social obliga a la utilización de indicadores de resultados, gestión y servicios, no existe normatividad legal o reglamentaria que establezca a nivel Estatal o Municipal, cómo deben de llevarse a cabo tales indicadores.

El problema parecería trivial, ya que las leyes federales sí disponen, a través del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, qué es un indicador de resultados, que requisitos mínimos deben llevar, y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que establezca las metodologías para los indicadores, realizando las guías para la determinación de la matriz de indicadores de resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³⁹, una guía rápida para la formulación de programas con la Metodología de Marco Lógico (MML)⁴⁰, una Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos⁴¹.

³⁹ MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados*. (Documento web), 15 de mayo de 2019

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

⁴⁰ MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía rápida para la formulación de programas con la Metodología de Marco Lógico*. (Documento web)

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/guia_marco_logico.pdf

⁴¹ MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos*. (Documento web) , 15 de mayo de 2019

Cabe mencionar que existe una guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social⁴² (CONEVAL), que sólo es un documento en su página electrónica, sin alcance vinculatorio, pues al contrario de las Guías de la Secretaría de Hacienda, las cuales por virtud de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, establecen la facultad para la Secretaría de poder establecer las metodologías y lineamientos que sean necesarios para la regulación de los programas y el ejercicio del gasto con base a resultados, en el caso de los programas sociales, la guía sólo es un documento de apoyo que no es coercitivo ni obligatorio para los funcionarios públicos tal y como está redactado.

Por último, la única guía que es oficial, al estar publicada en el Diario Oficial de la Federación, son los “Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico”⁴³, que son emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), con fundamento en los artículos 6, 7, 9, 54, 64, y 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Y son estos lineamientos los que en los cursos que da la Secretaría de la Contraloría del Estado de Querétaro a todos los entes públicos estatales y municipales, a los que se refieren para que se alineen los programas públicos y cuenten con su matriz de indicadores para resultados; sin embargo, y a pesar que en la práctica es la normatividad supuestamente aplicable, no lo es, porque la Ley General de Contabilidad Gubernamental en ninguno de los supuestos legales en los que se basan los lineamientos faculta al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), para emitir lineamientos en materia de programación o planeación.

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaIndicadores.pdf>

⁴² MEXICO: CONSEJO NACIONAL DE EVALUACION DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados, DF: CONEVAL, 2013.

⁴³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 16 de mayo de 2013

A continuación se citan los artículos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental⁴⁴, en los que se fundamenta la guía del CONAC:

“Artículo 6.- El consejo es el órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental y tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.

Artículo 7.- Los entes públicos adoptarán e implementarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las decisiones que tome el consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley, dentro de los plazos que éste establezca.

Los gobiernos federal y de las entidades federativas publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en los medios oficiales escritos y electrónicos de difusión locales, respectivamente, las normas que apruebe el consejo y, con base en éstas, las demás disposiciones que sean necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley.

Artículo 9.- El consejo tendrá las facultades siguientes:

I. Emitir el marco conceptual, los postulados básicos, el plan de cuentas, los elementos mínimos que deben contener los manuales de contabilidad gubernamental, junto con los reclasificadores de catálogos de cuentas para el caso de los correspondientes al sector paraestatal; así como las normas contables y de emisión de información financiera, generales y específicas, que hayan sido formuladas y propuestas por el secretario técnico;

II. Emitir los requerimientos de información adicionales y los convertidores de las cuentas contables y complementarias, para la generación de información necesaria, en materia de finanzas públicas, para el sistema de cuentas nacionales y otros requerimientos de información de organismos internacionales de los que México es miembro.

III. Emitir lineamientos para el establecimiento de un sistema de costos;

IV. Emitir las reglas de operación del Consejo, del comité y de los consejos de armonización contable de las entidades federativas;

V. Emitir su programa anual de trabajo para el cumplimiento de esta Ley y elaborar y publicar el informe correspondiente;

VI. Solicitar la elaboración de estudios al secretario técnico;

VII. 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

⁴⁴ MEXICO: Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, artículos 6, 7, 9, 54, 64 y 79

sobre la postura fiscal y los elementos de las clasificaciones de los ingresos y gastos;

VIII. Nombrar a los representantes de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que integren el consejo y el comité, en términos de las reglas de operación y ajustándose a los requisitos que establece esta Ley;

IX. Analizar y, en su caso, aprobar los proyectos que le someta a consideración el secretario técnico, incluyendo aquéllos de asistencia técnica, así como el otorgamiento de apoyos financieros para los entes públicos estatales y municipales que lo requieran, a efecto de implementar lo dispuesto en esta Ley. Para el cumplimiento de lo antes referido, los municipios con menos de 25,000 habitantes, así como aquellos de usos y costumbres accederán a recursos federales durante los plazos para la implementación de la ley, destinados a capacitación y desarrollo técnico, en los términos resultantes del diagnóstico que para tal efecto elabore el consejo;

X. Analizar y, en su caso, aprobar las disposiciones para el registro contable de los esquemas de deuda pública u otros pasivos que contraten u operen los entes públicos, y su calificación conforme a lo dispuesto en esta Ley;

XI. Determinar las características de los sistemas que se aplicarán de forma simplificada por los municipios con menos de veinticinco mil habitantes;

XII. Realizar ajustes a los plazos para la armonización progresiva del sistema;

XIII. Determinar los plazos para que la Federación, las entidades federativas, los municipios adopten las decisiones que emita el consejo, y

XIV. Las demás establecidas en esta Ley.

El consejo presentará, a más tardar el último día hábil de febrero, el informe anual al Congreso de la Unión, en el que incluirá las recomendaciones que estime pertinentes para el mejor cumplimiento de los objetivos de esta Ley.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Consejo podrá auxiliarse en los consejos de armonización contable de las entidades federativas, en términos de lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 54.- La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos.

Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo.

Adicionalmente se deberá presentar información por dependencia y entidad, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción IV del artículo 46 de esta Ley.

Artículo 64.- La información que establezca el consejo relativa a la evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas se difundirá en Internet. La información disponible relativa a la evaluación más reciente se incluirá junto con la presentación de los documentos señalados en el artículo anterior.

Artículo 79.- Los entes públicos deberán publicar en sus páginas de Internet a más tardar el último día hábil de abril su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño.

Los entes públicos deberán publicar a más tardar a los 30 días posteriores a la conclusión de las evaluaciones, los resultados de las mismas e informar sobre las personas que realizaron dichas evaluaciones.

La Secretaría de Hacienda y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el ámbito de su competencia y de conformidad con el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, enviarán al Consejo los criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores para que dicho Consejo, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley.”

Particularmente habría de revisar el artículo noveno, que establece las facultades del Consejo, y de su lectura, todas las facultades están orientadas a emitir lineamientos o acuerdos relacionados con la materia de la Ley, esto es, la contabilidad gubernamental y cómo debe de exhibirse ésta, observando la facultad para emitir lineamientos para manuales de contabilidad, requerimientos de información contable, sistemas de costos, marco metodológico para componentes de finanzas, disposiciones de registro contable, pero ninguna de ellas en materia de programación y presupuestación como es el caso de la Matriz de

Indicadores para Resultados, la Metodología del Marco Lógico, que es la herramienta de planeación estratégica, los indicadores de desempeño, estratégicos y de gestión.

La problemática existe, precisamente porque, aunque de facto, existan lineamientos que permiten orientar al funcionario público para la realización de los programas públicos, y son esas guías las que toma la autoridad fiscalizadora dentro de los procesos de revisión al actuar de los funcionarios públicos, lo cierto es que a nivel local, la aplicación de tales disposiciones no son aplicables y deja en vulnerabilidad a la administración, pues en el fondo, si un funcionario no aplica las disposiciones y se le pretende sancionar a fin de que se lleven a cabo tales disposiciones o bien por el daño patrimonial causado por la mala o indebida programación, el resultado será que el funcionario quedará absuelto y la norma se sabrá incumplida, porque legalmente no hay disposición local que lo regule adecuadamente, ya sea estableciendo unas bases generales o bien remitiendo a las guías ya existentes pero que por disposiciones legal las hagan aplicables.

CAPÍTULO TERCERO HACIA UNA NORMATIVIDAD LOCAL SOBRE LA PROGRAMACIÓN PÚBLICA

3.1. LAS BASES DE UNA NORMATIVIDAD LOCAL

Como se ha mencionado, el problema sobre la regulación de la programación pública, no es la falta de normatividad, ni tampoco se trata de crear necesariamente lineamientos nuevos o distintivos de los existentes, el problema es que la normatividad existente no da un completo soporte legal a la obligación de la autoridad de programar su gasto público con base en resultados.

Se trata de establecer un vínculo legal a nivel Estatal y Municipal que obligue al funcionario público con el mandato constitucional de programar los recursos públicos con base en resultados.

Para poderlo regular de manera eficiente los elementos que deben contemplarse para hacer efectiva esa programación, lo primero que se debe de hacerse es buscar dónde establecer la normativa para que sea adecuado su cumplimiento.

Partimos que de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone a toda autoridad la obligación de ejercer el gasto público con base en resultados, de ahí se desprenden en esa materia en particular, a nivel federal la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que son las regulaciones que permiten en las entidades federativas el que sus programas cumplan con el objeto de destinar su gasto público en programas con enfoque en resultados.

A nivel Estatal, la normatividad equivalente es la Ley de Planeación del Estado de Querétaro⁴⁵, y la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos⁴⁶.

⁴⁵ SOMBRA DE ARTEAGA, 17 de diciembre de 2008

⁴⁶ SOMBRA DE ARTEAGA, 20 de diciembre de 2014

Ahora, las normas que precisan la posibilidad de aplicar las guías son las siguientes:

El artículo 2 fracción XXII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece el concepto de *estructura programática* definiéndose como:

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.⁴⁷

Este concepto se complementa en el artículo 27 del ordenamiento en cita, que establece que los anteproyectos que sirven para la programación y presupuestación anual del gasto público, deberán sujetarse a la estructura programática **aprobada por la Secretaría**, estableciendo como mínimo los siguientes elementos:

I. Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa;

II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, y

III. Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.”⁴⁸

Como parte de esa estructura programática, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece en el mismo artículo 27, que deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas

⁴⁷ MEXICO: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, artículo 2, f. XXII

⁴⁸ MEXICO: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, op. cit., artículo 27

anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. 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, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Este elemento es esencial para el desarrollo programático de las entidades públicas y no tiene símil en la legislación local que oriente a los funcionarios públicos estatales y municipales para poder ejercer el gasto público de manera eficaz y eficiente con base a resultados, como lo mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley para el manejo de los recursos públicos del Estado de Querétaro, “tiene por objeto regular la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos del Estado de Querétaro y de sus municipios”.⁴⁹

Esta ley, es la que regula la aplicación de los recursos públicos, establece las reglas para la formulación de los presupuestos de egresos, y cuenta con un Título Segundo sobre la presupuestación y la programación que no hace ninguna mención a la estructura programática ni a los componentes que debe de llevar para poder cumplir con el fin último que es que el gasto se ejerza por un enfoque orientado a resultados, dejando en un estado de indefinición jurídica, el cómo es que los gastos públicos provenientes de fuentes locales, pueda ser ejercido de manera eficiente y eficaz alcanzando el objetivo general planteado.

Como se mencionó con antelación el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece los componentes generales de la estructura programática y, legalmente hace válidas las

⁴⁹ QUERÉTARO: Ley para el manejo de los recursos públicos, artículo 1

metodologías para alinear indicadores a objetivos que describan los fines, propósitos, componentes y actividades de los programas, “que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.⁵⁰

El Estado de Querétaro no cuenta con ninguna disposición similar que permita delinear la forma en que se puedan desarrollar los programas públicos y con ello cumplir con el mandato de ejercicio del gasto en base a resultados; la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos no está reglamentada, por lo que los requisitos mínimos de la estructura programática y la remisión a las metodologías desarrolladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las guías para la determinación de la matriz de indicadores de resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁵¹, la guía rápida para la formulación de programas con la Metodología de Marco Lógico (MML)⁵², y la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos⁵³, se propone se incorporen a dicha ley.

Las guías metodológicas materialmente se ocupan para la elaboración de los programas, o así se exige por parte de los órganos fiscalizadores estatales, sin embargo, para que se vuelva verdaderamente un instrumento legal y no sólo un apoyo metodológico sin vinculación jurídica a las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos, es menester que sea establecido en una ley, que permita con ello no sólo su aplicación de manera más sencilla y eficiente para los entes obligados, sino que además sea vinculante y por tanto exigible para la ciudadanía y para el propio Estado a través de sus órganos de fiscalización.

⁵⁰ MEXICO: Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 25

⁵¹ MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados*. (Documento web) , 15 de mayo de 2019
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaMIR.pdf>

⁵² MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía rápida para la formulación de programas con la Metodología de Marco Lógico*. (Documento web) , 15 de mayo de 2019
https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/guia_marco_logico.pdf

⁵³ MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos*. (Documento web) , 15 de mayo de 2019
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaIndicadores.pdf>

Es cierto que la Ley de Planeación del Estado de Querétaro establece, sobre los programas institucionales, en qué deben basarse, quien los debe elaborar y la temporalidad a la que deben ajustarse⁵⁴, sin embargo, no se establecen aquellos elementos que deben integrarlos, como sí se hace en la Ley de Planeación Federal.

En efecto, en la Ley de Planeación, se dispone que los programas deben contener al menos los siguientes requisitos:

I.- Un diagnóstico general sobre la problemática a atender por el programa así como la perspectiva de largo plazo en congruencia con el Plan;

II.- Los objetivos específicos del programa alineados a las estrategias del Plan;

III.- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos del programa;

IV.- Las líneas de acción que apoyen la implementación de las estrategias planteadas en cada programa indicando la dependencia o entidad responsable de su ejecución;

V.- Los indicadores estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos del programa, y

VI.- Los demás que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.⁵⁵

De ahí que también se propone que se modifique la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, a fin de determinar con mayor detalle el contenido de los programas institucionales.

3.2. UNA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN LEGAL.

Bajo los criterios antes apuntados, se sugiere la modificación de los ordenamientos locales, con la finalidad de proporcionar una mayor certeza en

⁵⁴ QUERÉTARO: Ley de Planeación del Estado de Querétaro, 2008, artículos 16,17, 20, 48, 49, 52, 54 y 56

⁵⁵ MEXICO: Ley de Planeación, 1983, artículo 26 bis

la aplicación de la obligación Constitucional, presentándose a continuación la propuesta de iniciativa que permitiría el otorgamiento de tal certidumbre.

**QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
PRESENTE**

_____, integrante de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro, en el uso de las facultades que me confieren los artículos 18, fracción II de la Constitución Política del Estado de Querétaro y 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, someto a la consideración de esta honorable representación popular la **“Iniciativa de ley que adiciona diversos artículos de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos y la Ley de Planeación del Estado de Querétaro en materia de programación pública”**, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como principio que el Estado tiene la rectoría del desarrollo nacional y que se establecerá a partir de ello un plan nacional de desarrollo, que se establecerá en términos del artículo 134 un sistema de evaluación de desempeño y un presupuesto basado en resultados.

Para ello, el gasto debe ser programado y presupuestado, y será revisado con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto, verificando el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Ahora bien, la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, en su artículo 6 establece para el Poder Ejecutivo del Estado, la potestad de aprobar los programas institucionales, y el artículo 16 define la planeación sectorial como el proceso a través del cual se formularan, instrumentaran y evaluarán los programas institucionales para atender las prioridades y líneas de acción que determine el Plan Estatal de Desarrollo.

Por su parte, la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, que tiene por objeto regular la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos del Estado de Querétaro y de sus municipios, establece como obligación de los sujetos de la ley, el planear, programar y presupuestar sus actividades, con un enfoque a resultados.

En su Título Segundo, la Ley en cita, establece un capítulo único, sobre la programación y presupuestación, definiendo que la programación consiste en la definición y diseño de los programas y proyectos necesarios para dar

cumplimiento a los objetivos y estrategias previstos en el Plan Estatal de Desarrollo.

De ahí que se establece normativamente la necesidad de crear programas públicos, como un mecanismo de ejercicio del gasto orientado a resultados y sostenido en el Plan Estatal de Desarrollo y en los propios Planes Municipales de Desarrollo.

Las leyes locales establecen la obligación de programar, establecen quienes son los sujetos obligados a llevarlo a cabo, y en base a que deben de llevar tal programación, sin embargo no se encona el cómo, no hay lineamientos o referencias en las leyes citadas que permitan establecer bases mínimas para que los entes obligados puedan llevar a cabo la obligación de establecer programas institucionales.

A nivel federal, la Ley de Planeación, en su artículo 26 bis, se establece lo siguiente:

“Artículo 26 Bis.- Los programas derivados del Plan deberán contener al menos, los siguientes elementos:

I.- Un diagnóstico general sobre la problemática a atender por el programa así como la perspectiva de largo plazo en congruencia con el Plan;

II.- Los objetivos específicos del programa alineados a las estrategias del Plan;

III.- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos del programa;

IV.- Las líneas de acción que apoyen la implementación de las estrategias planteadas en cada programa indicando la dependencia o entidad responsable de su ejecución;

V.- Los indicadores estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos del programa, y

VI.- Los demás que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.”

Con lo anterior, la ley, contribuye a establecer por un lado, la homogenización de los programas, pues al establecer requisitos mínimos para la determinación de los programas institucionales, permite que todos ellos se sostengan en bases similares, facilitando su comprensión y su ulterior evaluación por los entes fiscalizadores.

Por otra parte, le dan una herramienta de administración pública a los funcionarios y entidades obligadas de plantear y elaborar los programas institucionales, estableciendo un punto de partida cierto y concreto para la presentación de lo que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria denomina, estructura programática.

La estructura programática, es 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.

Éste concepto, es funcional, define el cómo han de desarrollarse los procedimientos y metodologías que han de llevarse a cabo en la elaboración de los programas institucionales.

No se trata simplemente de hacer programas públicos y que éstos tengan relación con los Planes Estatales y Municipales, y que estos se elaboren de manera intuitiva y arbitrariamente por los entes obligados, se trata de establecer mecanismos que estandaricen esos programas que les den forma de manera ordenada y con ello se cumpla de manera eficiente y eficazmente con el objetivo de que el ejercicio del gasto tenga un enfoque de resultados.

Por eso es importante introducir los conceptos y requisitos mínimos que los programas institucionales deben contener, conceptos como indicadores de desempeño, concibiéndose como el 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, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad.

El Consejo Nacional de Armonización Contable, mediante publicación del 16 de mayo de 2013, busca en cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental establecer lineamientos que permitan el cumplimiento en materia de Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño involucrar la Metodología de Marco Lógico dentro del proceso de armonización contable, pero impactando en un área diversa, como lo son los procesos de presupuestación y programación, materia de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro y de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos, por ello, a fin de dar mayor certidumbre jurídica a la aplicación de tales metodologías y herramientas de la administración de los recursos públicos es que se considera preveer dichas disposiciones en las leyes atinente, a fin de evitar interpretaciones ambiguas o erróneas por cuanto su cumplimiento.

Es objetivo de ésta Legislatura el proporcionar leyes que faciliten a los entes públicos el cumplimiento de sus obligaciones, en éste caso, de la programación institucional para el ejercicio del gasto público con base a resultados, leyes que permitirán un desarrollo armónico y estandarizados entre los distintos niveles de gobierno y que vincularan la función del ejercicio del gasto de forma ordenada y legal en beneficio de la sociedad.

En ese sentido, se propone a esa representación social, la siguiente reforma:

“INICIATIVA DE LEY QUE ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y LA LEY DE

PLANEACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO EN MATERIA DE PROGRAMACIÓN PÚBLICA”

Artículo Primero.- Se adiciona el artículo 54 bis de la Ley de Planeación del Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

“Artículo 54 Bis.- Los programas derivados de los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo deberán contener al menos, los siguientes elementos:

I.- Un diagnóstico general sobre la problemática a atender por el programa así como la perspectiva de largo plazo en congruencia con el Plan;

II.- Los objetivos específicos del programa alineados a las estrategias del Plan;

III.- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos del programa;

IV.- Las líneas de acción que apoyen la implementación de las estrategias planteadas en cada programa indicando la dependencia o entidad responsable de su ejecución;

V.- Los indicadores estratégicos que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos del programa, y

VI.- Las metodologías para la elaboración de los indicadores y demás elementos propios del sistema de evaluación del resultados, serán las que se determinen en los términos de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos.

VII.- Los demás que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.”

Artículo Segundo.- Se adiciona la fracción VII bis del artículo 2 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos, y los artículos 11-1, 12-1, 12-2, 12-3, 12-4, 12-5 para quedar como sigue:

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

I. ...

....

VII bis. 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 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;

11-1. La estructura programática, conforme a la clasificación funcional y programática, se compone como mínimo de las categorías siguientes:

I. Función y subfunción, que identifican y organizan las actividades que realizan los ejecutores de gasto en la consecución de los fines y objetivos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado de Querétaro conforme al clasificador emitido en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;

II. Programa, para efectos presupuestarios, identifica los programas que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales, conforme a sus atribuciones.

III. *Actividad Institucional*, identifica las acciones de los ejecutores de gasto, vinculando éstas con las atribuciones legales respectivas, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas que les corresponden.

IV. *Proyecto*, que establece las acciones que implican asignaciones presupuestarias para programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera.

Las dependencias y entidades al llevar a cabo las acciones relativas al proceso integral de programación y presupuesto, consideraran las normas operativas y metodologías que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como marco de referencia para el cumplimiento de tales objetivos.

11-2 La estructura programática, conforme a la clasificación funcional y programática, se compone de los elementos siguientes:

I. *Misión*, incluye los propósitos fundamentales que justifican la existencia de la dependencia o entidad y, para efectos programáticos, se formula mediante una visión integral de las atribuciones contenidas en la ley orgánica u ordenamiento jurídico aplicable.

Corresponderá a la dependencia coordinadora de sector, a través de su unidad de administración, supervisar el establecimiento de la misión a nivel del ramo. Las entidades, por conducto de sus unidades de administración, establecerán su correspondiente misión.

II. *Objetivo*, se refiere al resultado o alcance esperado asociado a un programa, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo, así como de los programas que de éstos ordenamientos deriven;

III. *Meta*, es la expresión cuantitativa del nivel de cumplimiento esperado del objetivo en un periodo determinado, y debe expresarse conforme al indicador de desempeño, de manera clara, medible y precisa;

IV. *Indicador de desempeño*, es la 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, 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 ser expresado en términos de lo previsto en el artículo 27 de la Ley, reflejando al menos lo siguiente:

a) *Eficacia*, que mide la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan. Mide el grado de cumplimiento de los objetivos;

b) *Eficiencia*, que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción;

c) *Economía*, que mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros;

d) *Calidad*, que 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;

V. *Unidad responsable*, el cual, como elemento programático, identifica a las unidades que realizan el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los indicadores de desempeño a nivel de dependencia o entidad.

12-1. La programación y presupuestación del gasto público deberán sujetarse a la estructura programática que determinen los entes obligados y contendrá como mínimo lo siguiente:

I. Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa;

II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo y en su caso en los Planes Municipales de Desarrollo, y

III. Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Estatal de Desarrollo y en su caso con los Planes Municipales de Desarrollo; los programas deberán incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. 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, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

Los entes públicos y los Poderes Legislativo y Judicial, organismos autónomos y entidades para estatales y paramunicipales, incluirán los indicadores de desempeño y metas que faciliten el examen de sus proyectos de presupuesto de egresos.

La estructura programática deberá ser sencilla y facilitar el examen del Presupuesto y sólo sufrirá modificaciones cuando éstas tengan el objetivo de fortalecer dichos principios, en los términos de las disposiciones aplicables.

12-2. Para la generación, homologación, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, éstos deberán considerar la Matriz de Marco Lógico, a través de la Matriz de Indicadores de Resultados y harán uso de las Guías para la construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados y para el diseño de indicadores que se encuentran disponibles en las páginas de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL.

12-3. Los indicadores de desempeño permitirán verificar el nivel de logro alcanzado por el programa y deberán cumplir los siguientes criterios:

a) Claridad: que sean precisos e inequívocos, es decir, entendibles y que no den lugar a interpretaciones;

b) Relevancia: que reflejen una dimensión importante de logro del objetivo, deben proveer información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir;

c) Economía: que la información que se proporcione sea necesaria para generar el indicador deberá estar disponible a un costo razonable;

d) Monitoreable: que puedan sujetarse a una verificación independiente;

e) Adecuado: que aporten una base suficiente para evaluar el desempeño, y

f) Aportación marginal: que en el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos.

12-4. Los indicadores deberán ser estratégicos y de gestión. Los indicadores estratégicos deberán medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios y deberán contribuir a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. Los indicadores de gestión deberán medir el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son

generados y entregados. Incluyen los indicadores que dan seguimiento a las actividades y aquellos que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias.

12-5 En concordancia con la Ley General de Desarrollo Social, los indicadores estratégicos para programas sociales podrán corresponder a indicadores de resultados, los cuales reflejan el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, o bien, a indicadores de gestión que miden procesos, pudiendo corresponder a indicadores de bienes y servicios.

Los indicadores deberán considerar alguna de las siguientes dimensiones:

a) *Eficacia: mide el grado de cumplimiento de los objetivos;*

b) *Eficiencia: mide la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados;*

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 para satisfacer los objetivos del programa.*

Para cada indicador deberá elaborarse una ficha técnica, la cual, contendrá al menos los siguientes elementos:

a) *Nombre del indicador: es la expresión que identifica al indicador y que manifiesta lo que se desea medir con él. Desde el punto de vista operativo, puede expresar al indicador en términos de las variables que en él intervienen;*

b) *Definición del indicador: es una explicación más detallada del nombre del indicador. Debe precisar qué se pretende medir del objetivo al que está asociado; ayudar a entender la utilidad, finalidad o uso del indicador;*

c) *Método de cálculo: se refiere a la expresión matemática del indicador. Determina la forma en que se relacionan las variables;*

d) *Frecuencia de medición: hace referencia a la periodicidad en el tiempo con que se realiza la medición del indicador;*

e) *Unidad de Medida: hace referencia a la determinación concreta de la forma en que se quiere expresar el resultado de la medición al aplicar el indicador, y*

f) *Metas: establece límites o niveles máximos de logro, comunican el nivel de desempeño esperado y permiten enfocarla hacia la mejora.*

TRANSITORIOS

Artículo Primero. *La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.*

Artículo Segundo. *Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a esta Ley.*

3.3 QUE RESULTADOS SE PODRÍAN ESPERAR

El fijar a través de una ley los elementos programáticos que permitan la elaboración en forma estandarizada de los programas institucionales, constituye una herramienta de la administración pública que facilita el

cumplimiento de los principios constitucionales ligados al ejercicio del gasto público.

En la dinámica de las administraciones públicas, particularmente en las de las administraciones municipales que son tan fugaces por sus tres años de ejercicio, la necesidad de contar con disposiciones legales que de manera objetiva establezcan, los lineamientos o las bases mínimas para la elaboración de los programas públicos, ayuda a que su implementación pueda ser llevada a cabo por los Municipio desde el inicio de la administración, y que ésta pueda llevarse con orden y de manera regular.

Por otra parte, al establecerse en una ley, reglas claras y objetivas del *cómo debe de llevarse a cabo tal acto*, elimina la discrecionalidad para su cumplimiento y estandariza los procesos de su elaboración facilitando a los órganos fiscalizadores locales su revisión.

En esas condiciones, lo que puede esperarse de una regulación como la que se propone, es que facilite a las entidades públicas y en particular a las municipales en el desarrollo de sus programas institucionales, que no haya pretexto sobre la forma en que deben de cumplir con ésta obligación y que se estandaricen los modelos de cumplimiento, dejando de lado la arbitrariedad con que hasta el día de hoy se lleva a cabo esa instrucción.

CONCLUSIONES

En las administraciones públicas es importante contar con guías, con herramientas institucionales que nos permitan aplicar de mejor manera las obligaciones que se establecen en las leyes para poder ser más eficaces y eficientes, esto es, lograr el objetivo planteado con en el mejor tiempo y con el máximo de recursos disponibles.

Tratándose del ejercicio de recursos públicos no es cosa menor, en los últimos años se han venido aprobando más y más reglas para evitar la corrupción, para poder evaluar mejor, para hacer que el Estado, cumpla con su función primordial que es atender las necesidades de la sociedad.

Con éste trabajo, se busca aportar un elemento de certidumbre jurídica, más allá de la técnica para la implementación de os programas públicos.

Si bien es cierto, en el desarrollo del trabajo observamos que existen un sin número de disposiciones legales y extralegales que regulan el contenido estructural de los programas públicos, también lo es que en el caso de la regulación aplicable a nivel local, no hay los elementos suficientes que permitan sostener a nivel legal la forma en que se deben estructurar esos programas.

El hecho de que en la práctica se utilicen las metodologías que ha emitido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no es suficiente para dar por resuelto el tema del cómo han de integrarse los programas institucionales, pues sigue quedando a la interpretación del que elabora los programas o de quien los revisa la forma y el tipo de metodologías que se deben de aplicar para poder contar con esa estructura programática.

También cobra relevancia el hecho de que desde un punto de vista de aplicación al principio de legalidad, que impone la carga de que las autoridades deben hacer sólo aquello que la ley les ordena, las autoridades fiscalizadoras no pueden obligar a los funcionarios públicos o emitir sanciones que tengan

una relevancia efectiva, por incumplimiento a las guías programáticas o a la Ley General de Contabilidad Gubernamental en materia de programación pública, si las normas en que se sostienen, como se ha demostrado en éste trabajo, no cuentan con plena validez para poder obligar a los funcionarios públicos a su cumplimiento, por no estar dentro del ámbito de sus atribuciones.

Y es el caso de los lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, que emite la el Consejo Nacional de Armonización Contable con fundamento en los artículos 6, 7, 9, 54, 64, y 79 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que para efectos de ser operativos a nivel local, no deben de estar sustentados sólo en la ley en cita, por no ser el campo de su adscripción, sino que deben de contar con un marco jurídico local que les de relevancia y aplicación jurídica.

Lo anterior se sostiene porque la disposición legal, no obstante su publicación, en el fondo de la materia regulada en la norma, no vincula al Consejo en cita, para poder emitir tales lineamientos y la Ley General de Contabilidad Gubernamental no cuenta con las disposiciones legales que vinculen la obligación del cumplimiento del gasto programático, estando acotada su función como norma legal al registro y rendición de la información financiera de los entes públicos o a la parte operativa de la generación del gasto y los mecanismos legales que regulen su ejercicio.

En ese sentido, no hay nada más transparente que tener normas jurídicas a nivel legal que den certidumbre de la aplicación de determinadas obligaciones, que no dé lugar a interpretación del cómo se deben de cumplir y que delimiten para todos los órganos de gobierno por igual los mecanismos para el cumplimiento del ejercicio del gasto en base a resultados, con todos los elementos que lo deben conformar para su adecuado funcionamiento.

Como consecuencia de ello, las disposiciones legales deben de ser claras y estar ubicadas en el lugar adecuado.

Las normas jurídicas ayudan al funcionamiento de la administración pública, permiten ajustar a parámetros específicos, las particularidades de los actos de autoridad que delimitan la función del gasto público, así, es que se confía en que el establecimiento de una normatividad local que defina y determine con claridad los mecanismos para la implementación de programas públicos, es la solución adecuada a un problema no visible como lo es la falta de atención de los gobiernos y entidades de la administración pública en los órdenes Estatal y Municipal para programar adecuadamente su gasto.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Bibliografía

SUNSTEIN, Cass R. *The cost-benefit revolution*. Cambridge, U.S. The MIT Press, 2018.

LIRA, Luis. *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Publicación de las Naciones Unidas, 2006, ISBN: 92-1-322940-2, p. 7

GONZÁLEZ Gómez Javier y Ernesto Velasco Sánchez, *La evolución del presupuesto basado en resultados en México, 2004-2012: transferencia e implantación de una política pública*, Revista del CLAD Reforma y Democracia núm. 58, febrero, 2014, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela, pp. 101-134

ORTEGÓN Edgar, Juan Francisco PACHECO y Adriana Prieto. *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, pág. 13

ARMIJO, Marianela. *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, pág. 16, 19

Leyes

CIUDAD DE MEXICO. CONSEJO DE EVALUACIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. 31 de Octubre de 2018

MEXICO: LEY DE PLANEACION, 1983, artículo 21 Ter

MEXICO: Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 25

MEXICO: Ley General de Contabilidad Gubernamental, 2008, artículos 6, 7, 9, 54, 64 y 79

MEXICO: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2006, artículo 2, f. XXII, 27

MEXICO: Ley de Planeación, 1983, artículo 26 bis

QUERETARO: Ley para el Manejo de los Recursos Públicos, 2014, artículo 1, 8 fracción IV, 11.

QUERETARO: Ley de Planeación del Estado de Querétaro, 2008, artículos 16,17, 20, 48, 49, 52, 54 y 56

Disposiciones legales

Diario Oficial de la Federación, diciembre 27 de 2010, Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto

MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*, 2013, Considerando

MEXICO: CONSEJO NACIONAL DE EVALUACION DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados*, DF: CONEVAL, 2013. pág. 14

MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados*, 2013. pág. 10, 21

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 16 de mayo de 2013

SOMBRA DE ARTEAGA, 17 de diciembre de 2008

SOMBRA DE ARTEAGA, 20 de diciembre de 2014

Sitios en red

MEXICO, CONSEJO NACIONAL DE EVALUACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL. Sesiones del seminario CONEVAL 2018. Sesión 1. Dr. Guillermo Cejudo. Ponencia: Programas sociales en los estados: ¿Qué podemos aprender de los inventarios?. (Documento web), 15 de mayo de 2019

<https://www.coneval.org.mx/Eventos/Eventosrealizados/Seminarios/Paginas/Seminarios.aspx>

MUNICIPIO DE CORREGIDORA. Portal de Transparencia. Programas de Subsidios y Apoyos. Secretaria de Desarrollo Social. Dirección de participación y Obra Social.(Documento Web) , 15 de mayo de 2019

http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2015/2018/Transparencia/art66/XVI/SEDESOL/2018/PO_HOMBRO_CON_HOMBRO.pdf

MUNICIPIO DE CORREGIDORA. Portal de Transparencia. Programas de Subsidios y Apoyos. Secretaria de Desarrollo Social. Dirección de Bienestar Social.(Documento Web) , 15 de mayo de 2019

http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2015-2018/Transparencia/art66/XVI/SEDESOL/2018/DBS_ADICCIONES.pdf

MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RIO. Portal de Transparencia. Programas de Subsidios y Apoyos.(Documento Web) , 15 de mayo de 2019

<https://www.ug.sanjuandelrio.gob.mx/docs/A66/f14/66%20XIV-PROGRAMAS%20DE%20SUBSIDIOS,%20ESTIMULOS,%20APOYOS%20ENER-%20DICIEMBRE%202017.pdf>

MUNICIPIO DE TEQUISQUIPAN. Portal de Transparencia. Programas de Subsidios y Apoyos.(Documento Web) , 15 de mayo de 2019

https://docs.wixstatic.com/ugd/f0406b_c96a8b6898d045b4a459da41b6a4d0c8.pdf

MUNICIPIO DE EZEQUIEL MONTES. Portal de Transparencia. Programas de Subsidios y Apoyos.(Documento Web) , 15 de mayo de 2019

<http://www.ezequielmontes.gob.mx/2018/66-14.html>

MUNICIPIO DE QUERETARO. SECRETARIA DE MOVILIDAD. Portal de Transparencia. Libros Blancos. Transporte Escolar Gratuito (Documento Web) pp 10, 22, 31, 33, 65 y 69, , 15 de mayo de 2019

http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/cubo_libros_blanco.php

ONU. CEPAL (Documento Web) , 15 de mayo de 2019

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/selecciones/gestion-publica-y-planificacion-del-desarrollo>

MEXICO. SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (Documento Web) , 15 de mayo de 2019

<https://www.gob.mx/shcp/documentos/materiales-de-capacitacion-pbr-sed>

JALISCO. SECRETARIA DE PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. (Documento Web) , 15 de mayo de 2019

[https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2019-02/Guia%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20Reglas%20de%20Operaci%C3%B3n%202019%20\(1\).pdf](https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/sites/default/files/2019-02/Guia%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20Reglas%20de%20Operaci%C3%B3n%202019%20(1).pdf)

MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDIT PÚBLICO. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Política y control presupuestario, Presupuesto basado en resultados (PbR) y Sistema de evaluación del Desempeño (SED). (Documento web), 15 de mayo de 2019

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf

MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía para el diseño de la matriz de indicadores para resultados*. (Documento web), 15 de mayo de 2019

<http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Guia%20MIR.pdf>

JESSURUN Solomou, Mauricio. *Planeación, programación y evaluación del desempeño en los servicios de consultoría*. (Documento web) 2011), 15 de mayo de 2019

<http://contaduriapublica.org.mx/2011/11/03/planeacion-programacion-y-evaluacion-del-desempeno-en-los-servicios-de-consultoria/>

MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía rápida para la formulación de programas con la Metodología de Marco Lógico*. (Documento web) , 15 de mayo de 2019

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/guia_marco_logico.pdf

MEXICO: SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos*. (Documento web) , 15 de mayo de 2019

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154446/Guia_Indicadores.pdf

Dirección General de Bibliotecas UAQ