

**VALOR SOCIAL PARA EL  
DESARROLLO**  
consultores

## BREVE DESCRIPCIÓN DEL MODELO E INSTRUMENTOS DE LA PLANEACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y SUS DISPOSITIVOS DE IMPLEMENTACIÓN Y CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alejandro González Arreola

Valor Social para el Desarrollo Consultores, S.C.

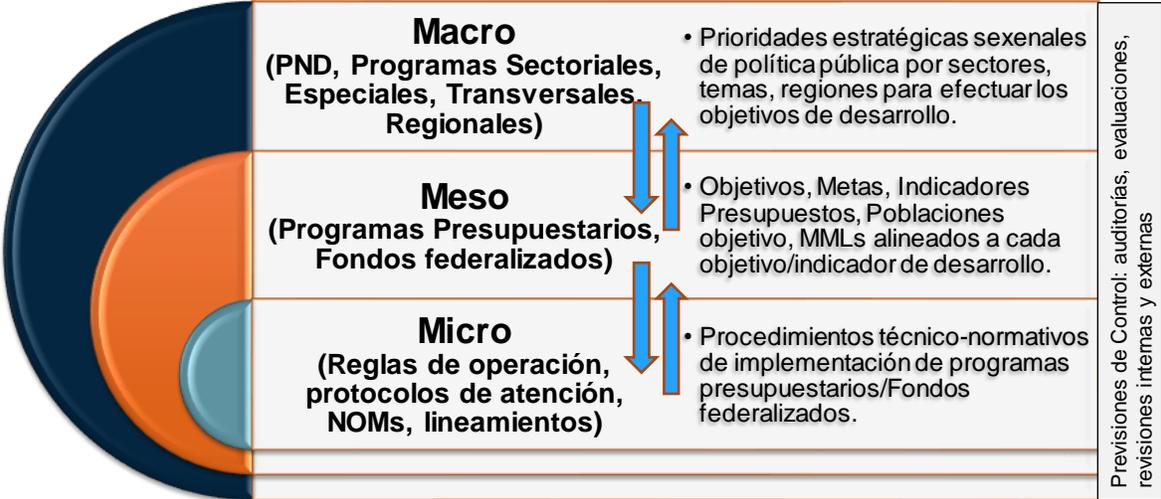
Septiembre 2018

Con base en los Artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y le mandata a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, la Ley de Planeación establece que al inicio de cada administración se debe elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que constituye la base para el ejercicio de planeación sexenal y del cual se derivarán los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, que determinarán las prioridades nacionales y orientarán las políticas públicas de los diversos sectores.

A su vez, otros ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), establecen que todos los programas y presupuestos deberán sustentarse y alinearse a las prioridades nacionales prescritas en el PND y sus respectivos programas. Por último, se ubican los dispositivos e instrumentos que norman, regulan y estabilizan el despliegue operativo cotidiano de programas y presupuestos, tales como reglas de operación, protocolos de atención, lineamientos técnicos o normas oficiales.

De esta forma, se configura un modelo de Planeación, Programación, Presupuestación e Implementación estratificado en tres niveles analíticos, a saber, macro, meso y micro; los cuales están llamados a guardar una adecuada y pertinente alineación vertical descendente y ascendente, que haga posible la coherencia y consistencia entre las diferentes etapas y estratos del aparato gubernamental de planificación e implementación que comprende las funciones estratégica, programática y operativa; todas ellas sustentadas en un presupuesto alineado a las mismas (ver Figura 1).

**Figura 1. Modelo de Planeación, Programación, Presupuestación e implementación que sustenta la Planeación Nacional para el Desarrollo.**



Fuente: Elaboración propia con base en el entramado normativo del Sistema de Planeación Nacional para el Desarrollo y sus respectivos instrumentos de despliegue programático-presupuestal y operativo.

Este modelo busca conectar la dimensión política (derivada del mandato otorgado por las urnas a una plataforma política específica) con la dimensión administrativa (conformada por la administración pública) del complejo aparato gubernamental, con la finalidad de construir los vasos comunicantes que les permitan a ambos diseñar, implementar y controlar las políticas públicas que hagan posible la efectuación de las prioridades de la plataforma política que ha recibido el mandato mayoritario de las urnas.

De esta forma, el modelo traduce la plataforma política mandatada en las urnas a un conjunto de prioridades estratégicas de logro a ser alcanzadas para un periodo de seis años (nivel *macro* del modelo), a través del esfuerzo programático, presupuestario y operativo que la administración pública despliega cotidianamente (niveles *meso* y *micro*, respectivamente). El conjunto de prioridades macro-estratégicas de logro se expresa y despliega, a su vez, en dos momentos y sub-niveles. Primero, en el PND se expresan los objetivos y estrategias de gran trazo, los cuales son posteriormente desglosados en las distintas áreas sectoriales que comprenden la administración pública (como salud, educación o desarrollo social), en temáticas transversales o particulares (como la equidad de género o la integridad pública), y en regiones particulares (como la sur-sureste), con la finalidad de desagregar en un nivel más granular el conglomerado de objetivos, estrategias, líneas de acción y metas que cada sector de la administración pública (salud, educación, desarrollo social) deberá realizar en sus respectivas áreas de responsabilidad para efectuar las prioridades prescritas en el PND. Estos son la base de los llamados “programas derivados del PND” como los sectoriales, especiales, regionales y transversales; los cuales permiten distribuir y atribuir responsabilidades de logro a la vez que facultar a los distintos sectores y dependencias que conforman la administración pública para alcanzarlas.

Posteriormente, el modelo establece en el nivel programático (*meso*), el conjunto de dispositivos técnico-normativos que hacen posible que los distintos sectores y dependencias gubernamentales definan los programas y presupuestos anuales requeridos para efectuar los logros estratégicos que le fueron prescritos en el PND y sus programas derivados, a través de la llamada Estructura Programática del Gasto Público (EP), cuyas categorías y elementos ordenados de forma coherente, definen las acciones y delimitan el gasto que los ejecutores de las políticas públicas deben efectuar. La EP permite conocer también el rendimiento esperado de la aplicación de los recursos públicos al mandar el establecimiento de logros a alcanzar y acciones a realizar en cada programa bajo el instrumento metodológico de matrices de marco lógico (MML), las cuales condensan las metas e indicadores estratégicos y de gestión para el año fiscal en curso de cada programa presupuestario, así como las principales actividades que deberán realizarse y el presupuesto que se ha asignado para ello.

En el nivel operativo (*micro*), el modelo establece anualmente los instrumentos técnico-procedimentales, tales como reglas de operación, protocolos de atención, lineamientos, normas oficiales, entre otros; que regulan y norman técnica y procedimentalmente la instrumentación operativa de los distintos programas previstos en la EP.

En cuanto al ámbito estatal, cabe mencionar que las respectivas leyes de planeación de las 32 entidades federativas establecen la necesidad de sustentar y alinear la planeación estatal a las prioridades nacionales prescritas en el PND para, posteriormente, replicar a su vez el mismo modelo de alineación vertical descendente y ascendente aplicado a nivel federal aquí descrito, pero en las respectivas dimensiones meso y micro de cada estado.

Con la finalidad de asegurar que las prescripciones hasta ahora descritas de planeación, programación, presupuestación e implementación sean instrumentadas por el conjunto de la administración pública de forma causalmente idónea (y en arreglo a principios como el de integridad), el modelo considera también un conjunto de medidas de control internas y externas a la administración pública bajo la forma de auditorías, evaluaciones y revisiones de distintos tipos (contables, operacionales, de procesos, de resultados, de impactos y de desempeño, entre otras). De acuerdo con sus objetivos, éstas se pueden agrupar en dos grandes categorías, aquellas orientadas a valorar el apego a los procedimientos técnicos y administrativos que regulan y norman la actuación operativa de las unidades y personas responsables de la implementación de los programas como condición de eficiencia e integridad de las actividades que realizan; y por el otro, aquellas orientadas a valorar el progreso mostrado en el cumplimiento de las actividades y metas previstas en los programas, así como la consecución de sus objetivos, resultados e impactos buscados y la idoneidad técnico-metodológica del diseño del programa y sus respectivas previsiones de implementación.

Aunque las previsiones de control arriba descritas son de diverso tipo y alcance, y comprenden a los tres niveles analíticos del modelo (macro, meso y micro), en la práctica, la gran mayoría de las acciones de control interno y externo suelen concentrarse en los niveles micro y meso para verificar el apego a procedimientos técnicos y administrativos, o bien, el cumplimiento de actividades y metas programadas anualmente en el marco de programas presupuestarios. En consecuencia, la aplicación del modelo incentiva que las unidades administrativas y el personal de la AP prioricen la implementación de procedimientos técnico-administrativos, así como la realización de actividades y cumplimiento de metas operativas programadas, aún si éstos no resultan causalmente idóneos para obtener los resultados e impactos previstos por los programas presupuestarios, o bien, por los programas derivados del PND.

Como era de esperarse, las dependencias/agencias gubernamentales responsables de establecer y conducir transversalmente en toda la administración pública los procesos de Planeación, Programación, Presupuestación y Control; son aquellas que poseen las capacidades más robustas de coordinación del conjunto de la administración pública, tales como las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; por lo cual suelen ser conocidas coloquialmente como dependencias “globalizadoras” en la jerga de la administración pública. Otras agencias autónomas o semi-autónomas como la Auditoría Superior de la Federación o el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política para el Desarrollo Social (CONEVAL) juegan roles similares, aunque con menores capacidades de coordinación directa para inducir comportamientos entre agencias y sus funcionarios (debido a su relativa autonomía).