

SHCP

**Diplomado de
Presupuesto
basado en
Resultados
(PbR)**



Índice

INTRODUCCIÓN		5
OBJETIVOS		6
BIBLIOGRAFÍA		8
SITIOS ELECTRÓNICOS		9

UNIDAD 1

Introducción		13
Objetivos		14
Temas		
1. Concepto de Planeación		17
2. Diseño de políticas públicas y la planeación estratégica		24
3. Etapas del proceso de planeación: componentes, análisis e implementación		26
4. Definición de la misión		27
5. Configuración de la visión		29
6. Análisis de problemas y de involucrados (diagnóstico del sector)		31
7. Diseño de escenarios: escenarios de futuro		35
8. Formulación de objetivos estratégicos		38
9. Análisis de alternativas		41
10. Estrategia y líneas de acción		46
11. Implementación de políticas		48
12. Monitoreo y control (seguimiento)		49
Bibliografía		50

UNIDAD 2

Introducción		55
Objetivos		56
Temas		
1. Visión México 2030		59
2. PND y programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales		62
3. Alineación de objetivos estratégicos		63
4. PND y los programas que se derivan del mismo		65
5. Alineación de las dependencias y entidades con el PND		67
6. Alineación de los programas presupuestarios con el PND		69
7. Alineación del proceso presupuestario orientado a resultados		72
8. Reglas de operación de los programas		73
Bibliografía		77

UNIDAD 3Introducción | **81**Objetivos | **82**

Temas

1. El campo del análisis | **85**2. La evaluación social de proyectos | **86**3. El problema de la cuantificación de los beneficios en los proyectos sociales | **87**4. El análisis costo-beneficio (ACB) | **89**5. El análisis costo-efectividad (ACE) | **92**Bibliografía | **93**

Introducción

La Planeación Estratégica (PE) constituye un enfoque de análisis e intervención organizacional empleado para fortalecer los procesos de gestión y obtención de resultados por parte de las instituciones. Está integrada por un conjunto de acciones particulares que se realizan estructuradamente y que serán abordadas en este módulo. Su propósito es ubicar y precisar la tarea primordial de las instituciones así como planear y organizar las acciones propuestas para tal fin, contribuyendo de este modo a facilitar el logro de los objetivos trazados, dar cumplimiento a las tareas programadas y obtener las metas propuestas, en síntesis, la consecución de los resultados proyectados.

Desde un punto de vista exclusivamente administrativo, la PE es usualmente entendida como una técnica o herramienta más de planeación, al servicio de quienes conducen las diversas entidades organizacionales (sean estas públicas o privadas). Sin embargo una comprensión ampliada de la planificación, fundamentada académica y empíricamente, extiende su concepción y alcance, siendo entonces concebida como uno de los principios estructurales del conjunto de acciones de mejora de gestión para la gerencia pública.

En ese orden de ideas, la PE se entiende como un conjunto integrado de tareas que permiten esclarecer el proceso mismo de la gestión y conducción de las organizaciones al dar cuenta de la razón de ser de la institución, su quehacer presente y futuro, el diagnóstico de su situación actual, los desafíos que enfrenta, y las acciones estratégicas que emprende para darles solución con resultados concretos. Este conjunto de tareas de gestión son desarrolladas, en el marco de la exigencia por parte de la ciudadanía y en el compromiso en lo que concierne a las instituciones, para que los bienes y servicios que proveen las entidades públicas a la sociedad sean eficientes, eficaces y de calidad.

Mediante la adopción de esquemas de gestión como la PE, la entidad pública clarifica y define su posicionamiento estratégico, los objetivos y metas que plantea, así como las acciones institucionales que emprende para lograrlas; adicionalmente brinda insumos para orientar y fundamentar las decisiones institucionales antes, durante y después de la ejecución de los programas y proyectos de trabajo de la entidad organizativa misma. En síntesis, la PE en el marco de la gestión de las entidades públicas, debe ser entendida como un conjunto de tareas y procesos organizativos basados en saberes y conocimientos particulares de las ciencias sociales, los cuales son puestos en marcha por la alta dirección con la colaboración de los miembros de la propia entidad, y tiene como propósito apoyar las acciones de diseño, desarrollo, instrumentación, seguimiento y evaluación de las tareas particulares de gobierno que emprenden las instituciones públicas con objeto de lograr los resultados esperados. Es importante anotar que el conjunto de acciones emprendidas en el marco de la PE, debe ser validado y actualizado periódicamente por los propios actores organizacionales, esto con un doble propósito, por un lado socializar el quehacer de la entidad y sus propósitos institucionales hacia el interior y exterior de la entidad misma y, por el otro, dar seguimiento y evaluar tanto los resultados como los efectos de las acciones emprendidas con objeto de proponer tareas para su mejora o fortalecimiento.

Objetivos

Al finalizar el curso, el alumno:

- Aplicará los conceptos teóricos y técnicos necesarios para desarrollar e instrumentar procesos de PE en las entidades, dependencias e instituciones y órdenes de gobierno en que laboran, generando y actualizando las estrategias y líneas de acción de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que les corresponden gestionar, con el propósito de apoyar los esfuerzos para integrar y consolidar una gestión para resultados congruente con las políticas y objetivos nacionales que se desprenden del PND 2007-2012.

Unidades

UNIDAD 1

Concepto y componentes de planeación estratégica

UNIDAD 2

Alineación de objetivos

UNIDAD 3

Análisis costo-beneficio

Bibliografía

BÁSICA

- Aldunate, Eduardo, *Metodología del Marco Lógico*, Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago: ILPES
- Secretaría de Salud, *Manual de organización específico de la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCES)*, México, 2009. Disponible en: http://www.calidad.salud.gob.mx/doctos/normatividad/manual_organizacion_dgces.pdf
- Secretaría de Salud, *Programa Sectorial de Salud 2007-2012*, México, 2007. Disponible en: http://portal.salud.gob.mx/descargas/pdf/plan_sectorial_salud.pdf
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Visión 2030, el México que queremos*, Presidencia de la República, México, 2007. Disponible en: <http://www.vision2030.gob.mx>
- Aktouf, Omar, *La administración entre la tradición y la renovación*, Universidad del Valle, Colombia, 1994
- Guillaumín Canal, M.; Ochoa, O.; Pineda, M. y Berlín, T., *Planeación estratégica aplicada a unidades académicas universitarias*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 2004

COMPLEMENTARIA

- Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público*, INAP, México, 1997
- Martín, Juan, *Funciones básicas de la planificación económica y social*, ILPES, Serie Gestión Pública 51, Santiago, 2005
- Mintzberg, Henry, *Las cinco P de la estrategia* (pp. 15-22) y *Estructura, fuerzas y formas de las organizaciones eficaces* (pp. 159-176). En: H. Mintzberg, J. B. Quinn & J. Voyer (Eds.), *El proceso Estratégico. Conceptos, contextos y casos*, Prentice-Hall Hispanoamericana, México, D.F, 1997
- Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce; y Lampel, Joseph, *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires: Granica, 1999
- Rouleau, Linda y Séguin, Francine, *Strategy and Organization Theories : Common Forms of Discourse*, *Journal of Management Studies*, 32(1), 1995, pp. 101-117
- Whittington, Richard, *What is strategy and does it matter?*, 2a. ed., Ed. Cengage leadingr EMEA, London: Routledge, 1993

Sitios electrónicos

- Coneval
- Leyes
- Presidencia de la República
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Portal de Transparencia Presupuestaria

Unidad 1

Concepto y componentes de planeación estratégica

SHCP

Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR)

MÓDULO 3. **Planeación Estratégica**

Introducción

Este módulo comienza con un breve recorrido por el desarrollo del proceso de planeación, revisando antecedentes y conformando una definición del concepto de PE, propone también una explicación de la noción de políticas públicas y de su vinculación con el proceso mismo de la planeación. En ese orden de ideas se describen las etapas del proceso de planeación:

- misión y visión,
- diagnóstico del sector,
- diseño de escenarios,
- formulación de objetivos estratégicos,
- análisis de alternativas,
- planteamiento de estrategias,
- implementación de políticas, y;
- seguimiento y evaluación.

La exposición de estos aspectos se desarrolla en el marco que se adoptó para la elaboración del propio PND 2007-2012, el cual constituye el punto de partida para los procesos de planeación aquí revisados.

En esta primera unidad, se exponen algunas de las herramientas del proceso de planeación, como son la configuración de escenarios futuros, el análisis de problemas e involucrados y el análisis de alternativas, que en conjunto contribuyen a establecer las estrategias y las líneas de acción pertinentes para la implementación de las políticas que derivarán en resultados particulares. Finalmente, se mencionan algunos de los mecanismos de monitoreo y control para verificar tanto el desempeño de los programas instrumentados como los resultados obtenidos.

Objetivos

Al término de la unidad, el participante será capaz de:

- Identificar tanto las políticas públicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 como el proceso de gestión utilizado para su confección; y apliquen los elementos de PE que permitan vincularlas e instrumentarlas en las líneas de acción de los programas de trabajo de las diversas entidades y dependencias del sector público en que colaboran.

Temas

- Tema 1.** Concepto de Planeación
- Tema 2.** Diseño de políticas públicas y la planeación estratégica
- Tema 3.** Etapas del proceso de planeación: componentes, análisis e implementación
- Tema 4.** Definición de la misión
- Tema 5.** Configuración de la visión
- Tema 6.** Análisis de problemas y de involucrados (diagnóstico del sector)
- Tema 7.** Diseño de escenarios: escenarios de futuro
- Tema 8.** Formulación de objetivos estratégicos
- Tema 9.** Análisis de alternativas
- Tema 10.** Estrategia y líneas de acción
- Tema 11.** Implementación de políticas
- Tema 12.** Monitoreo y control (seguimiento)

Tema 1. Concepto de Planeación

Importancia de la Planeación

Ante la decisión de promover acciones de mejora o desarrollo en una comunidad, municipio o ciudad, y atender así necesidades particulares de diverso orden (educativas, de salud, de alimentación, de convivencia, de producción y generación de bienes y servicios, o de seguridad); tanto las autoridades como los diversos grupos de interés que conforman la sociedad organizada, se enfrentan a la tarea de articular, realizar y coordinar una serie de acciones que una vez estructuradas y puestas en marcha facilitan la obtención de resultados específicos. Esta tarea de reflexión previa (anticipación de las situaciones), aprovechamiento de la experiencia acumulada y elaboración de propuestas de actividades particulares para el logro de resultados, constituye la materia de trabajo de esta unidad. Bajo esta perspectiva, al diseño, elaboración y articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y propuestas de trabajo específicas que conduzcan a la obtención de resultados particulares en un periodo de tiempo determinado, se le ha denominado proceso de planeación.

La planeación vista como proceso, constituye una técnica de análisis e intervención institucional, cuyos fundamentos están basados en el conocimiento de los estudios de organización, su aplicación contribuye a estructurar y coordinar el conjunto de tareas y recursos que se movilizan para la consecución de ciertos objetivos particulares que constituyen su punto de partida (generación de un bien o servicio), los cuales se verifican mediante la obtención de resultados específicos que vienen a satisfacer las necesidades planteadas en dichos objetivos.

Para desarrollar, poner en marcha, monitorear o dar seguimiento a un proceso de planeación y su correspondiente obtención de resultados específicos, se requiere contar tanto con un planteamiento claro respecto a dónde se quiere llegar, como con la respuesta a una serie de interrogantes: de dónde se parte, en qué condiciones se encuentra ese punto de partida, para qué se quiere alcanzar ese objetivo, cómo se va a llegar a él, a quiénes está dirigido, quiénes serán los beneficiarios directos de su cumplimiento, cuál es el beneficio alcanzado, cuándo se estima alcanzar su propósito y cómo sabremos que hemos llegado.

Los estudios de organización están integrados por diversas disciplinas y esquemas conceptuales provenientes de las ciencias sociales, su coincidencia radica en que todas ellas abordan el estudio del fenómeno organizado; de este modo se tiene a la sociología, la psicología organizacional, la ingeniería industrial, la economía, las ciencias administrativas, especialmente las teorías de la organización, la administración pública, y diversos enfoques del comportamiento administrativo centrados en el análisis de problemas, toma de decisiones, sistemas de mejora continua, entre otros.

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

El proceso de planeación estratégica (PE) y específicamente su metodología, en conjunto con otros aportes e instrumentos como son el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), la Metodología de Marco Lógico (MML), la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y los Sistemas de Seguimiento y de Evaluación del Desempeño constituyen el sustento conceptual y las herramientas prácticas para fortalecer la estrategia que la Administración Pública Federal (APF) ha impulsado en la administración: Gestión Pública para Resultados (GPR).

Su propósito es lograr los objetivos trazados y obtener los resultados esperados para su población y para el país mismo, ambos aspectos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual busca alcanzar un desarrollo humano sustentable para la población mexicana, mediante la ejecución de los diversos programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales que lo integran.

La planeación de carácter estratégico, bajo el marco de un enfoque de Gestión para Resultados (GpR) se considera a un mismo tiempo brújula y timón, en tanto se constituye como herramienta imprescindible para que, por un lado, una institución tenga rumbo, y por el otro, que las acciones emprendidas la conduzcan a la generación y logro de resultados. En ese sentido, resulta importante identificar el propósito y contenido de cada una de las etapas y componentes de un proceso de PE.

Las etapas propuestas son:



MÓDULO 3. Planeación Estratégica

La realización a nivel institucional de un ejercicio de PE así como su correspondiente revisión y actualización periódica, implica la definición o reconocimiento de los objetivos y estrategias propuestos para que, junto con el presupuesto asignado y los recursos con los que ya se cuenta, se generen los bienes y servicios públicos por parte de cada una de las entidades y dependencias de la APF.

Para el logro de los objetivos y con ellos los bienes y servicios considerados obtener, se requieren acciones específicas e instrumentación de los mecanismos propuestos para alcanzarlos, dar paso a su seguimiento y evaluación posterior, tareas todas ellas encaminadas a la consecución de los resultados concretos planteados en el propio plan.

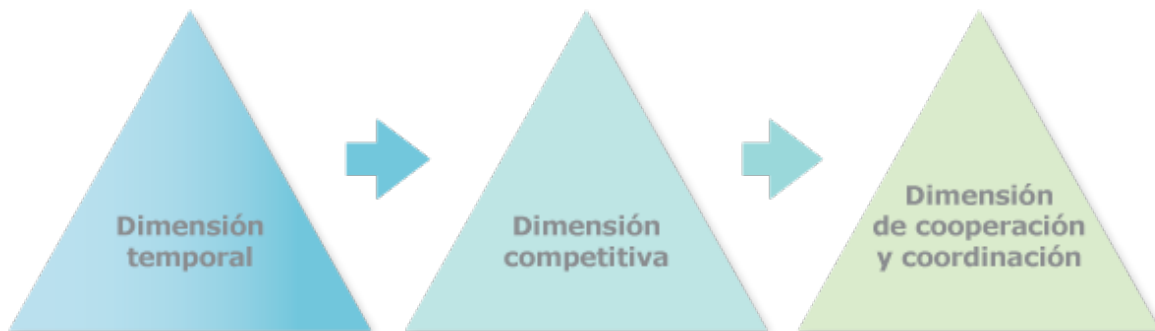
A partir de la definición que concibe a la **planeación** como el proceso de diseño, y articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y programas de trabajo específicos, que a su vez conducen a la obtención de resultados en un periodo de tiempo determinado, destacamos enseguida algunos antecedentes de su empleo en diferentes ámbitos y los principales aspectos que la integran. Se menciona también los niveles de planeación identificados (estratégica, táctica y operativa), las etapas del proceso y sus componentes, adoptando finalmente una definición de planeación genérica que sea de utilidad para ser empleada en el presente diplomado.

Antecedentes

Son diversos los ámbitos del quehacer humano que han aplicado la PE: el militar, político y la conducción de entidades con diversas encomiendas como la producción, la provisión de bienes y servicios, o el gobierno de comunidades particulares. Así tenemos la planeación como sinónimo de previsión en el ámbito de la contienda militar, específicamente referido al posicionamiento de las fuerzas en el campo de batalla, aspecto descrito por Sun Tzu en "El Arte de la Guerra", documento posiblemente escrito entre los años 400 a.C. y 320 a.C. En el ámbito de la gestión moderna en el siglo XX, destacan las obras de Alfred Sloan, Alfred Chandler y Michael Porter, éste último establece la importancia que tienen las competencias distintivas de la entidad organizacional en el proceso de planeación, en la medida que permiten apuntalar los niveles de eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios generados.

De este modo, reconociendo los diversos aportes e influencia de su trayectoria histórica, la noción de planeación se amplía y comprende desde el posicionamiento u organización de fuerzas para afrontar la contienda en una tarea de reflexión anticipada para la conquista de los objetivos, hasta el establecimiento de proyectos que detallan cómo serán alcanzados dichos objetivos aprovechando las cualidades o competencias distintivas de la organización misma y por ende de sus integrantes.

Principales aspectos de la Planeación Estratégica



La noción de una dimensión temporal está implícita en las diversas definiciones de planeación, se habla así regularmente de realización de acciones con vistas al logro de objetivos que implican resultados específicos en un corto, mediano o largo plazo.

El segundo aspecto consustancial al temporal corresponde a una dimensión competitiva, considerada ésta desde una doble acepción. La primera hace referencia al hecho de que en la esfera de la milicia, la política, los negocios y en la propia administración pública se suele enfrentar la competencia de terceros, sea en forma de entidades paralelas, de objetivos contrapuestos, o de búsqueda de intereses diferentes. La segunda acepción de lo competitivo en el terreno de la planeación destaca las habilidades o cualidades distintivas del quehacer de la entidad u organización misma, dichas cualidades o competencias agregan valor o distinguen su quehacer al considerarse como factores que contribuyen a generar resultados eficaces, eficientes y de calidad. La ventaja competitiva que puede desarrollarse en las entidades públicas es la capacidad de gestión o conducción de la entidad organizativa, de promoción de desarrollo humano y de uso racional de recursos.

Una tercera dimensión del proceso de planeación implica considerar el aspecto de la cooperación y coordinación necesaria para el logro de los resultados esperados, la primera se manifiesta en la disposición para atender y cumplir con las funciones encomendadas y la realización de las tareas por parte de los integrantes, la segunda hace referencia a lograr la óptima combinación de dichas tareas y los recursos considerados utilizar para alcanzar los objetivos y resultados que derivan de la misión encomendada por la organización.

Niveles de la Planeación

En la literatura especializada se distinguen tres niveles de planeación, que comprenden desde lo más global o general hasta lo más local y específico; en ese continuo se distinguen el nivel estratégico, el estructural o táctico y el operativo.



Planeación estratégica

Planeación estratégica: El nivel estratégico centra su atención en la tarea fundamental de la organización: su razón de ser, responde a la pregunta de qué hacer y por qué hacer, es encabezado por el cuerpo directivo quien establece las directrices, los objetivos y las estrategias de carácter general de la entidad. Este nivel de planeación considera la posición que guarda la entidad misma en el entorno y su vínculo con los diversos grupos de interés con los que debe interactuar en el cumplimiento de sus objetivos; asimismo involucra a toda la comunidad interna que conforma la organización y considera también la influencia de los implicados externos que facilitan u obstaculizan su quehacer; finalmente establece un periodo de largo plazo como marco temporal de referencia para la consecución de sus objetivos. La connotación estratégica a la planeación esta dado por la propia etimología de la palabra: del griego *strategos*, que proviene de *stratos* (fuerza armada) y *agein* (conducir), vinculada al ámbito militar significa literalmente "general del ejército". En la Grecia antigua los generales (*strategos*) asesoraban al gobernante sobre la gestión de las batallas para ganar guerras (desde un sentido estratégico, el cual implica considerar actividades de gran alcance por su importancia, globalidad y escala temporal), y no lo hacían con tácticas específicas para ganar combates particulares.

Planeación táctica o control de gestión

En un segundo nivel de planeación denominado estructural o táctico, toma como punto de partida la estrategia ya delimitada en el nivel superior y prevé la forma de manejar los medios y utilizar los recursos para concretarla. Corresponde la estrategia entonces a una labor que implica la búsqueda de la manera más satisfactoria para articular los esfuerzos humanos y los recursos disponibles, aprovechándolos al máximo, para obtener los resultados esperados. Si consideramos la etimología de la palabra táctica, empleada para designar a este tipo de planeación, recuperamos el significado que tiene en el contexto moderno. El término táctico proviene del griego *taktiké* que significa el arte de arreglar o disponer, con una connotación inicial de carácter militar, esta palabra designaba al arte de combinar los medios del ejército en el combate (armamento y tropas). En su acepción moderna se le entiende como la gestión de un conjunto de medios y recursos, que empleados de manera coordinada, permiten llegar al resultado deseado.

Como recién apuntamos, esta tarea de combinación de esfuerzos y recursos implica la estructuración de tareas como pueden ser la asignación de responsabilidades, y el diseño de los mejores flujos y modalidades de trabajo para instrumentar la estrategia planteada en la planeación del nivel antecedente (estratégico), es decir acciones propuestas encaminadas a lograr en consecuencia los resultados proyectados. Es por esta razón que al plan táctico así desarrollado se le ha denominado también como plan estructural, en donde ya no se aborda la razón de ser de la entidad y sus grandes objetivos, sino ahora la adecuación entre los objetivos establecidos, los productos o servicios que se generan, la tecnología que se requiere y el mejor diseño organizativo para su funcionamiento. Es en este nivel de la planeación en donde se plantean los tiempos y modalidades del seguimiento y control que se emplearán para atender las operaciones del plan estratégico mismo, se le ha denominado también control de gestión.

Planeación operativa o control operativo

El tercer nivel de planeación identificada corresponde a la denominada previsión operativa o de tareas, que centra su atención los aspectos más específicos, locales e inmediatos de la marcha o proceder de una entidad organizativa. Se enfoca en los detalles concretos del proceder operativo, del día a día que permite estructurar los objetivos planteados en el primer nivel y el logro de resultados particulares. Si la planeación estratégica atendía el exterior de la entidad: relaciones e influencia del entorno y vinculación con entidades similares, la planeación operativa, denominada también control operativo, atiende prioritariamente aspectos internos en un horizonte temporal de corto plazo, su producto son los denominados programas operativos cuya vigencia puede ser anual o multi-anual.

Una referencia más con el ámbito militar se propone para facilitar su comprensión, en donde el término operación implica los movimientos o maniobras específicas en el terreno de combate, en ese sentido la planeación operativa conlleva a la previsión de las maneras en que se utilizarán los recursos, y se coordinarán los esfuerzos humanos de la entidad organizativa concreta y localmente en el corto plazo.

Con los elementos hasta aquí descritos, se cuenta ya con un panorama general del proceso de PE, antes de abordar con detalle cada una de sus etapas y componentes se propone definirlo.

Tema 2. Diseño de políticas públicas y la planeación estratégica

La PE en el marco de la APF tiene dos grandes niveles: nacional e institucional. El primero se refiere al “proyecto de nación” que se encuentra en la Constitución del país, la cual expresa las aspiraciones nacionales: qué se quiere ser y a dónde se quiere llegar; el segundo nivel es encargado a cada poder del Estado y cada uno de sus organismos.

El nivel de planificación nacional implica la consecución de la imagen-objetivo del proyecto de nación contenida como apuntábamos en la Constitución y en el proyecto de nación expresado en el PND, documento que establece la ordenación racional y sistemática de las acciones que tienen como propósito, la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. El nivel de planeación institucional corresponde tanto a la misión encargada a cada poder del estado (planeación estratégica jurídica-política), como a la misión de cada uno de los organismos que forman parte de éstos: entidades de la APF (planeación estratégica institucional).

La gestión pública en nuestro país es la razón de ser del Poder Ejecutivo, y no es otra cosa que la gestión de los asuntos de interés público que los ciudadanos reconocen como propios. El interés público corresponde a los argumentos o razones que contribuyen al progreso de la sociedad en su conjunto y no a un interés particular, cualquier invocación en su nombre está asociada al progreso de la sociedad y a la distribución justa y equitativa de los beneficios resultantes. En el siguiente cuadro se presentan algunas de las razones de interés público invocadas en América Latina y el Caribe.¹

Algunas de las razones de interés público que se invocan en la gestión pública:

- Garantizar la plena vigencia de los derechos ciudadanos.
- Garantizar la igualdad ante la ley y el debido proceso.
- Garantizar la probidad y eficiencia en la administración de los recursos financieros otorgados por los ciudadanos.
- Garantizar el orden interno y la seguridad de las personas y del territorio.
- Garantizar el derecho de los ciudadanos de vivir en un medio ambiente que no afecte su integridad personal.

Una lectura de lo expuesto en el cuadro precedente remite a considerar que en su conjunto las razones de interés público establecen argumentos que son de beneficio a toda la sociedad, y corresponde a las denominadas políticas públicas con carácter estratégico.

¹ Fuente: Sánchez, Fernando, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Serie Gestión Pública

Políticas públicas

Se define como políticas públicas al conjunto de actividades que las instituciones de gobierno despliegan, directamente o mediante agentes, dirigidas a tener una influencia en la vida de los ciudadanos, particularmente en aquellas áreas que dan respuesta a las diversas demandas de la sociedad, es decir en aquellos asuntos de interés público como los ya mencionados: salud, educación, procuración de justicia, entre otros. En ese sentido, una política pública es la decisión gubernamental que se plasma en acciones particulares (de gobierno), que busca dar solución a un problema o asunto de interés público.

Diseño de Políticas Públicas

La formulación y puesta en marcha de una política pública no es una tarea sencilla, requiere la participación y el esfuerzo coordinado de grupos y actores de la sociedad, regularmente su creación está encaminada a corregir una falla en la administración pública por lo que se toma la decisión gubernamental de instrumentarla para satisfacer una demanda social.

Se han desarrollado lineamientos particulares para la elaboración de políticas públicas, contemplando para su realización seis pasos:

- 1 Identificar y definir los problemas.
- 2 Percibir la problemática actual o futura.
- 3 Seleccionar soluciones.
- 4 Establecer objetivos o metas.
- 5 Seleccionar los medios.
- 6 Implementarlas.

De inicio es importante establecer claramente a quien afecta el problema, en donde se presenta y cuál es la magnitud de las alteraciones o insatisfacciones que provoca, lo que implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos en el lugar o situación en que se quiera implementar la política. En lo que respecta a la propuesta de soluciones al problema que se define y para el cual se crea la política pública, es conveniente considerar los siguientes elementos y la capacidad de respuesta que se tiene institucionalmente para darles atención:

- Respaldo ideológico-político con que se cuenta para su diseño y puesta en marcha
- Valoración de los criterios técnicos-operativos de su instrumentación.
- Valoración de los criterios administrativos para la gestión, seguimiento y evaluación de las acciones desplegadas.

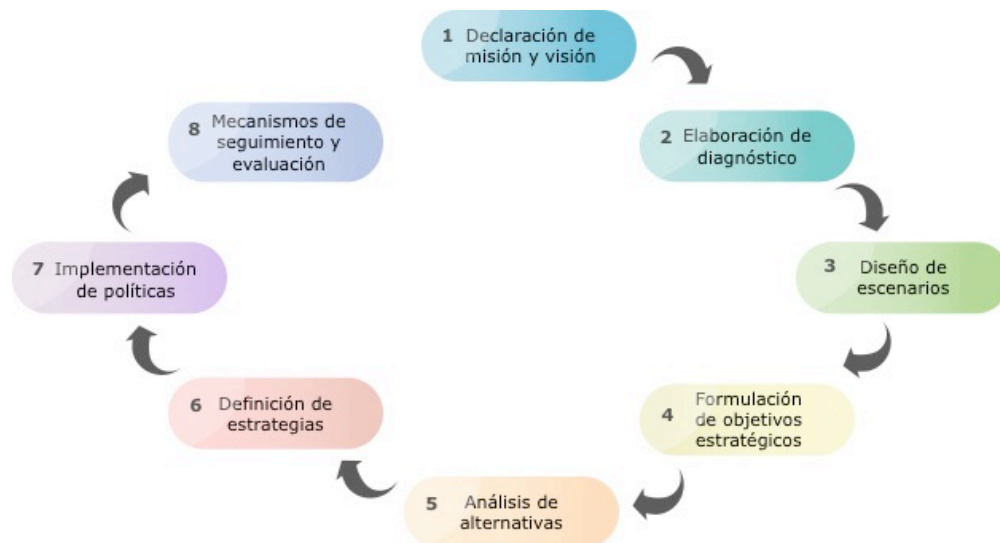
El proceso de PE que se revisa a continuación, contribuye a mejorar la coordinación de los elementos y aspectos institucionales que son movilizados en la instrumentación de políticas públicas que realiza el gobierno, las que planteadas en tiempo y forma permiten detonar procesos de planeación que permitan alcanzar los objetivos y metas definidas.

Tema 3. Etapas del proceso de planeación: componentes, análisis e implementación

Hemos insistido en la visualización de la planeación como proceso, esto implica una serie de acciones o tareas específicas que se van desarrollando o aconteciendo en el tiempo que no cesan del todo y que su cumplimiento, en términos de actividades, de finalización de alguna de sus etapas o del proceso mismo, remite a una re-valoración de las acciones realizadas y de los resultados obtenidos así como al planteamiento de nuevos desafíos y demandas que la entidad organizativa busca atender. En ese sentido debe considerarse un proceso continuo que requiere una constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias instrumentadas basadas fundamentalmente en los resultados que se obtienen.

En el marco de la perspectiva del proceso de PE, se presenta a continuación las etapas de este proceso representado como un recorrido o camino a seguir, el cual a su vez implica la realización de ciertas tareas y la elaboración de ciertos productos; cabe advertir que este proceso debe ser visto como un ciclo, un círculo con un mismo punto de partida y de llegada. A partir del cierre del círculo se eleva el nivel de análisis y complejidad en tanto se cuenta con más elementos (los resultados obtenidos y las acciones que se realizaron para su consecución), así como con nuevos desafíos que afrontar y la propuesta de innovaciones para mejorarlos.

En el siguiente esquema se presenta un modelo que reúne sus principales etapas y componentes de cada una de ellas, en él se distinguen ocho etapas del proceso de PE. Cada una de ellas comprende a su vez diversas acciones que serán objeto de atención más adelante en esta misma unidad.



En los siguientes temas se abordarán los principales componentes que integran cada una de las etapas del proceso de planeación propuesto.

Tema 4. Definición de la misión

La denominada misión de las instituciones constituye uno de los elementos más importantes del proceso de planeación y de la gestión misma. El término misión describe sintéticamente la identidad de la institución al hacer explícita su razón de ser y dar cuenta de su 'quehacer' institucional, los bienes y servicios que genera, las principales funciones que la distinguen y la justificación social de su existencia.

Existen diversos puntos de vista con respecto al número de elementos que deben incluirse en la redacción de la misión; sin embargo existe un acuerdo en los aspectos que necesariamente debe contener:

Misión

1**2****3**

1. El propósito institucional, lo que implica destacar ¿Para qué existe y qué trata de cumplir? El propósito descrito debe centrarse más en los resultados que se persiguen, que en los medios utilizados para su logro (énfasis en resultados).

2. Los servicios y productos o bienes financieros que generan para cumplir con sus propósitos. Se sugiere destacar fundamentalmente los ámbitos de actuación clave de la institución y el alcance de sus resultados, esto es, el ámbito territorial de sus acciones (nacional, estatal, municipal, o sector particular).

3. Los destinatarios o usuarios de los bienes y servicios generados, este aspecto suele establecerse a partir de dar respuesta a las preguntas ¿Para quién existe la institución? ¿Quiénes son los beneficiarios directos de la labor que la entidad organizativa desarrolla?

Adicionalmente pueden incorporarse otros aspectos como son los valores, principios y creencias que guían el proceder de la entidad, que comparten sus integrantes y que conforman lo que se ha denominado como la cultura de la organización. Pueden destacarse como ejemplos de estos valores a la equidad, el respeto al medioambiente, la eficiencia, y la transparencia de la gestión, entre otros.

Cuando la elaboración de la misión corresponda a una unidad organizativa particular (programa, unidad, departamento o área), debe de considerarse siempre la misión o propósito general del nivel organizacional más alto en el que esté inmersa tal unidad (secretaría de estado, entidad paraestatal, coordinación), es decir las tareas, las funciones así como los bienes y productos generados deben estar alineados con el nivel inmediato superior hasta confluir en el plan del sector, o Plan Nacional según sea el caso.

Participantes en su elaboración

La elaboración de la misión está circunscrita al ámbito de las funciones directivas, en tanto que es a los niveles altos de responsabilidad organizacional en donde se fijan los resultados en términos de los bienes y servicios que la entidad genera, y por los cuales debe responder a los usuarios y a la ciudadanía misma. Otro elemento que contribuye a la definición de la misión consiste en el marco normativo que establece la creación misma de la entidad delimitando funciones, áreas de responsabilidad y propósito institucional. Cabe aclarar que en su definición y revisión pueden participar la comunidad interna y los diferentes niveles de mando de la entidad misma, quienes mediante procesos consultivos emprendidos desde la dirección, expresen su sentir. Sin embargo, cabe advertir que la formulación final y aprobación corresponde al equipo directivo.

Relevancia de la misión

Su importancia radica en su utilidad para servir como guía interna para los encargados de tomar decisiones en la institución, es decir que los programas, proyectos y actividades desarrolladas converjan en los hechos con el pronunciamiento de la misión. En ese sentido se puede hablar de una compatibilidad de las acciones emprendidas y sus resultados finales con la misión propuesta por la entidad misma. La formulación y difusión de la misión a nivel interno introduce unidad de pensamiento y acciones consecuentes con el propósito final de la entidad, ambos aspectos necesarios para constituir la unidad de acción para la generación de los bienes y servicios a los que se compromete en su definición.

En el contexto externo de la entidad, la misión es una plataforma de comunicación hacia la comunidad en general y hacia los grupos o sectores que atiende en lo particular, promoviendo así relaciones de cooperación con las diversas audiencias y grupos de interés relacionados.

Tema 5. Configuración de la visión

La declaración de la visión de una entidad organizativa proporciona una descripción o imagen de la situación futura que se quiere alcanzar en un plazo de tiempo determinado (regularmente se consideran plazos largos: un futuro deseable a quince, veinte o incluso más años). Usualmente a esta declaración de futuro se le denomina visión; sin embargo, también es común encontrarla bajo la denominación de imagen-objetivo en tanto remite a un escenario deseable tanto de la entidad como de su quehacer en el futuro, en el ámbito de acción o temática que le compete a la organización. De este modo el futuro deseado atiende una doble vertiente: la organización misma y la realidad sobre la que trabaja.



De este modo la visión o imagen-objetivo dará cuenta del cómo quiere ser vista o percibida la entidad organizativa en el futuro, y particularmente de los cambios que pretende lograr en la población objetivo con sus acciones o el tipo de bienes y servicios que generará. La declaración de visión al igual que la definición de la misión puede realizarse con respecto a la tarea principal y proyección de una dependencia a nivel institucional, la cual debe corresponder con los principales objetivos del sector (por ejemplo la misión y visión de una dependencia del sector salud armoniza con los objetivos planteados en el Plan Sectorial de Salud 2007-2012, y estos a su vez se alinean con ciertos objetivos del PND). En ese sentido, las entidades y dependencias del sector salud

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

generan misiones y visiones particulares de los subsectores o áreas específicas que atienden. En la siguiente figura se plantea a manera de ejemplo, la misión y visión de una Dirección General y su correspondencia vertical con su sector respectivo; el punto fundamental es alinear la misión y visión de cada entidad con los objetivos del subsector, sector o nación misma (sobre la alineación de objetivos se profundizará en la segunda unidad de este módulo).

Existe consenso en la literatura especializada sobre las preguntas que deben atenderse para configurar la visión. El siguiente cuadro plantea estas interrogantes y su explicación.

¿Cuál es la imagen deseada?	¿Cómo esperamos ver la población objetivo de nuestro quehacer? Se refiere a la situación futura deseada para los beneficiarios o usuarios de las acciones institucionales.
¿Cómo será la entidad en el futuro?	¿Cuál es la imagen de la institución? Esto implica establecer cuál será la posición de la entidad, qué lugar ocupará en el escenario institucional.
¿Qué hará en el futuro?	¿Qué se proyecta lograr o realizar en el futuro? Es decir, cuáles serán las contribuciones distintivas que realizará la entidad en el futuro; y qué proyectos o actividades se quieren desarrollar.

Tema 6. Análisis de problemas y de involucrados (diagnóstico del sector)

Con la definición de la misión y la configuración de la visión, se tiene clarificado el panorama general de hacia dónde se quiere dirigir la entidad organizativa, la siguiente etapa del proceso de planeación remite entonces al análisis o diagnóstico de la realidad actual. La elaboración del diagnóstico implica dos acciones, por un lado nos permite verificar si el propósito institucional (misión), y la imagen objetivo trazada (visión), atienden y satisfacen adecuadamente las necesidades e intereses de los usuarios o beneficiarios de los bienes y servicios que genera la entidad; y por el otro, contribuye a clarificar la situación problemática del sector, así como ubicar los actores que en ella participan.

Este último aspecto, el análisis de la situación problemática y de los implicados en el ámbito de acción de la organización, constituyen la información esencial necesaria para fundamentar la toma de decisiones y con ello la entidad estar en mejores condiciones de organizar sus esfuerzos y utilizar eficientemente sus recursos para brindarles atención y satisfacer sus demandas. Recordemos que el proceso de planeación está dirigido a la preparación de las acciones pertinentes para incidir en la realidad actual con vistas a la aplicación de una política de desarrollo, atender las necesidades o carencias de una comunidad o grupo de personas (condiciones de vida deficitarias o bajo niveles de desarrollo), así como la creación o rehabilitación de la infraestructura, entre otras.

Para llevar a cabo el diagnóstico del sector existen en la literatura sobre planeación y gestión de organizaciones diversas herramientas o apoyos metodológicos; entre los que se encuentran diversos tipos de análisis: **FODA**, de expectativas, de causa-efecto, de estructura orgánica y funcional, así como también el análisis de problemas y el de involucrados. En este módulo revisaremos los dos últimos para desarrollar el análisis de la realidad y que servirán de base para fundamentar las acciones consecuentes que instrumentan las entidades del sector público. Independientemente de la opción que se utilice, es conveniente que dichos análisis estén orientados a la acción, es decir a una intervención por parte de la entidad organizativa sobre la realidad, que sean generados de manera participativa mediante el concurso de las diversas áreas o departamentos así como de otros implicados y finalmente, que generen un soporte documental que valide la información recabada.

FODA

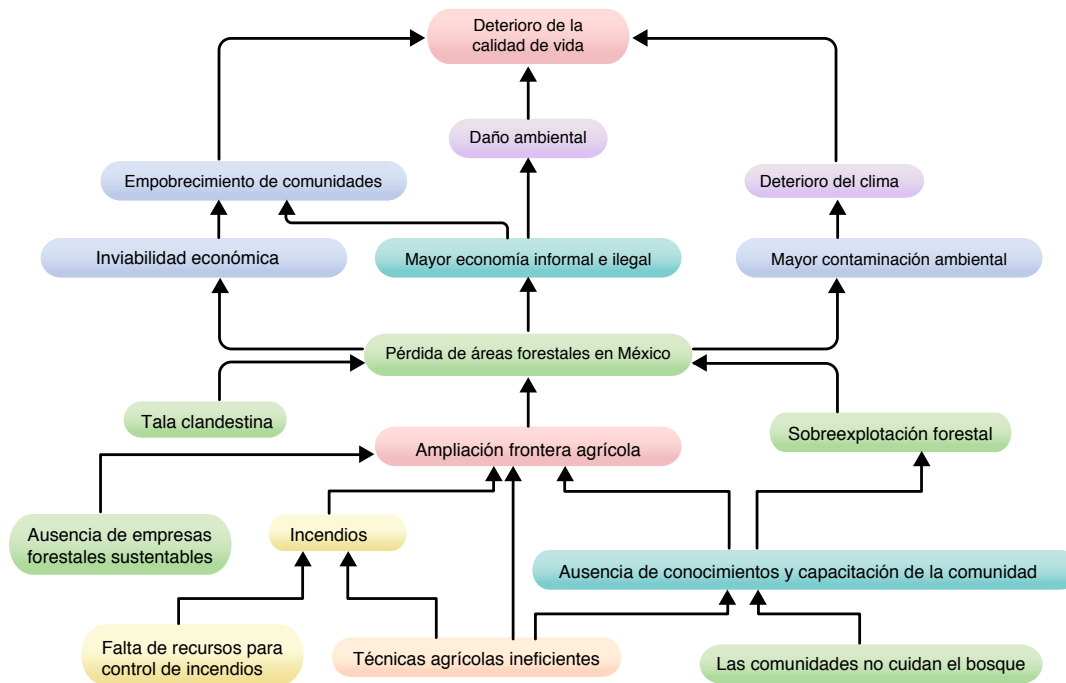
Acrónimo que designa el método de diagnóstico utilizado en los enfoques de planeación tradicionales para describir tanto la situación interna de la entidad (fortalezas y debilidades), como el papel que ejerce sobre ella el ambiente externo (oportunidades y amenazas).

Análisis de Problemas

Como paso previo a la realización de acciones (proyectos concretos de intervención), es necesario identificar y ubicar el problema que se desea atender, así como conocer las causas que le dan origen y los efectos que genera. Enseguida se enumeran los principales pasos que deben desarrollarse para realizar un análisis de problemas:

- Identificar y analizar las situaciones o aspectos que se consideran problemas o situaciones particulares de la realidad que son objeto de atención por parte de la entidad organizativa.
- Ubicar el problema central principal o situación particular que se atenderá, aplicando criterios de prioridad y selectividad.
- Examinar y definir los efectos más importantes que provoca el problema, con lo que se analiza y verifica su importancia.
- Identificar las causas del problema central detectado, es decir ubicar qué aspectos de la realidad están o podrían estar provocando el problema.

Para la realización del análisis se utiliza un esquema que se conoce como árbol de problemas, representación gráfica que coloca en el centro del plano el problema central que será objeto de análisis y sitúa por debajo de él las causas que lo provocan (las "raíces del árbol"), y por encima los efectos que causa ("las ramas"), configurando un esqueleto como el ilustrado.

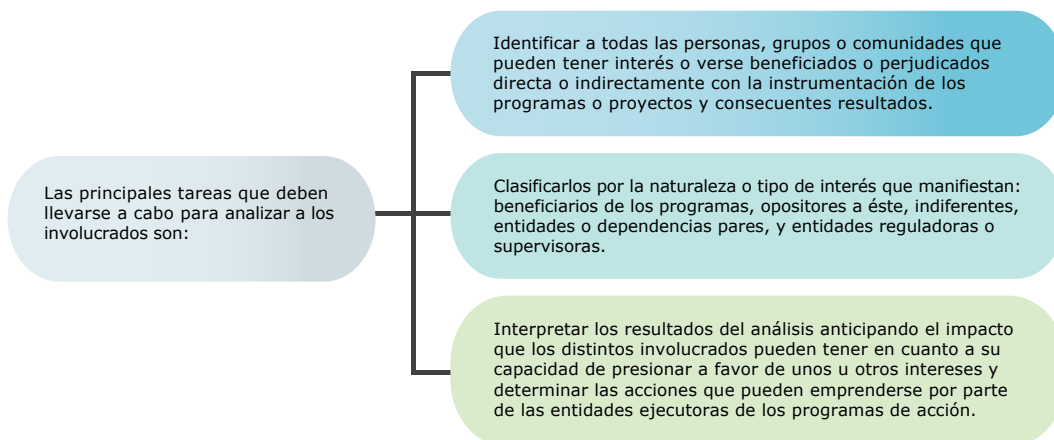


SHCP (2008) Presupuesto basado en Resultados y Evaluación del Desempeño, en el marco del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Análisis de involucrados

Una actividad paralela al análisis de problemas lo constituye el análisis de los involucrados, el cual es utilizado con el fin de identificar y ubicar a los individuos, grupos sociales, colectivos, e instituciones con los que la entidad mantiene algún tipo de relación y que tienen algún interés o estarán interesados en la ejecución de los programas y consecuentes acciones de la entidad. A estos terceros se les denomina involucrados o implicados en tanto participan y ejercen algún tipo de influencia en su quehacer sustantivo. Sus intereses pueden ser coincidentes, complementarios, o incluso antagónicos, en ese sentido el tipo de afectación que ejercen o se ejerce con estos involucrados puede ser positiva o negativa (apoyo u oposición a las acciones que se desarrollen mediante la ejecución de los programas).

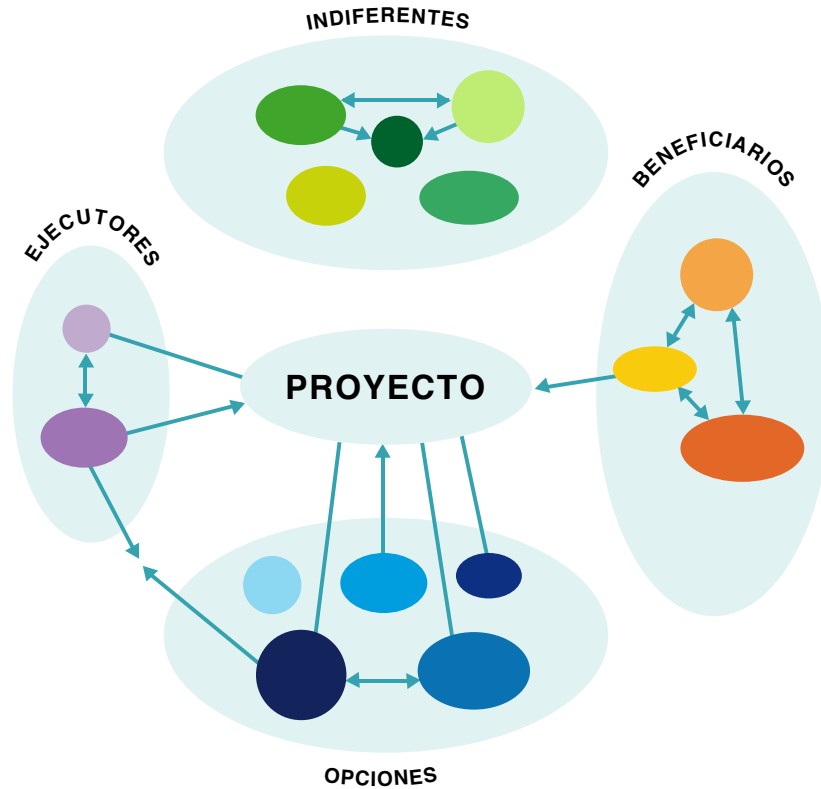
De este modo, es pertinente la realización de este análisis para identificar a los diversos actores o grupos involucrados que tengan algún grado de injerencia con la ejecución de los programas de acción para por un lado, analizar sus intereses y expectativas con la finalidad de aprovechar y potenciar el apoyo de aquellos con intereses coincidentes o complementarios, y por el otro, disminuir o minimizar la oposición de los implicados que manifiesten intereses divergentes. Resulta importante entonces, ubicar también aquellos involucrados con posiciones indiferentes pero que de obtener su apoyo e incorporación puede beneficiar y potenciar la ejecución de las acciones programadas.



Para la realización de este análisis se utiliza el mapa de relaciones, esquema que de forma gráfica representa la agrupación de los distintos involucrados: por tipo de interés manifiesto y las relaciones existentes entre ellos. Mediante esta herramienta gráfica se presenta un considerable volumen de información de forma resumida y clara.



Ver el **mapa de relaciones** en la figura siguiente:



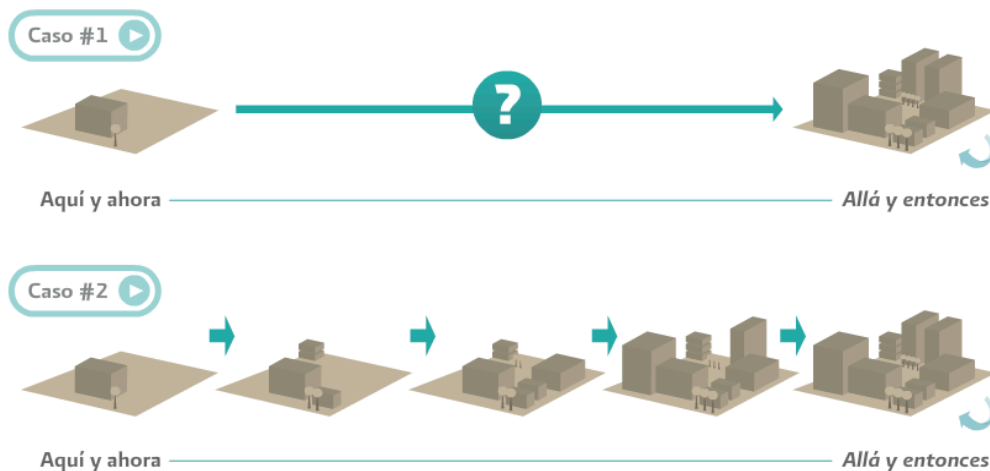
Aldunate, Eduardo (2004). Metodología del Marco Lógico, Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago: ILPES

Otros apoyos que pueden emplearse son la tabla de expectativas y fuerzas de los involucrados en donde además de identificar el interés o expectativa de los participantes, se expresa también su capacidad o fuerza. Cabe destacar que en el quinto módulo de este diplomado "V. Metodología del marco lógico y matriz del programa", se revisará con detalle ambos tipos de análisis (de problemas e involucrados), para la realización de programas de intervención a partir de la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Tema 7. Diseño de escenarios: escenarios de futuro

El diseño de escenarios constituye una herramienta de análisis que apoya la exploración de imágenes futuras de la entidad organizativa en términos del cumplimiento de su misión, de los servicios o bienes que genera, así como de los recursos con que cuenta. Los escenarios de futuro que resultan de esta actividad conformarán los telones de fondo para la definición de las estrategias y la puesta en marcha de programas de trabajo y líneas de acción que emprenda la entidad y sus actores, con el propósito de dar cumplimiento a su misión institucional.

Los **escenarios de futuro** son definidos como la descripción de una situación futura que contempla a su vez la secuencia de acciones que permiten avanzar hacia su logro; su diseño y construcción permite transitar desde una situación actual "X" en el aquí y ahora hacia una situación futura "Y", deseable y posible (allá y entonces), en tanto describe coherentemente el recorrido necesario para su consecución.



La **construcción de escenarios** constituye una técnica de la prospectiva o estudios de futuro, la cual es utilizada frecuentemente en el ámbito de la PE en tanto permite armonizar la proyección de la entidad organizativa y los resultados que generará (visión), con la secuencia de las acciones estructuradas necesarias para su realización.

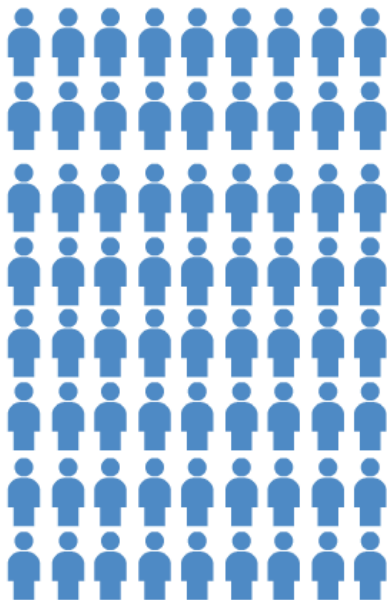
Tipos de escenarios

Regularmente se hacen pronósticos o previsiones durante la planeación o proyección de acciones; sin embargo, son basadas en la simple extrapolación de las tendencias y corresponderían al futuro más probable (escenarios tendenciales), en ellas el futuro es explorado como prolongación del pasado y del presente, siendo entonces una continuación ampliada de lo que ya ocurre. La noción de futuro implícita en los escenarios tendenciales es entonces de naturaleza única e inexorable.

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

En contraparte, desde un pensamiento prospectivo, se plantean escenarios alternativos o contrastados, los cuales consisten en la descripción de imágenes de futuros posibles y deseables. El aporte de la prospectiva y el método de escenarios radica en que al considerar un horizonte de futuro ampliado y la capacidad de la institución sobre la gestión misma de futuro, se abandona la noción clásica de previsión como futuro por-venir y se asume la postura de que el futuro está por hacer.

El diseño de este tipo de escenarios alternativos exige procesos participativos de reflexión y debate sobre los futuros deseables y particularmente respecto a los medios y acciones que la entidad organizativa tendrá que instrumentar para el logro de los resultados deseados. En ese sentido el método de escenarios demanda una gestión organizacional que asegure una lectura continua del entorno, identifique riesgos y oportunidades, anticipe problemas dando seguimiento y evaluando continuamente los resultados obtenidos y atienda oportunamente las dificultades presentadas, realizando así los ajustes necesarios con el propósito de cumplir la misión encomendada.



Población



Infraestructura

Método de construcción de escenarios

Su propósito es concebir y describir escenarios (denominados también imaginarios futuribles), para su confección existen diversos métodos; sin embargo el procedimiento clásico comprende una serie de pasos que se enumeran a continuación:

1

2

3

4

1. Construcción de la base de los escenarios, en donde se identifican las variables esenciales que caracterizan al sistema, tanto internas de la entidad organizativa como del entorno del sector o situación particular de la realidad que es objeto de prospectiva, para lo cual se realizan análisis retrospectivos y actuales.

2. A partir de este análisis se identifica la evolución de estas variables y las estrategias instrumentadas por los actores y entidad misma, este recorrido pone en evidencia aquellos factores que deben ser cuidadosamente observados en la medida que son potenciales gérmenes de cambio o hechos portadores de futuro.

3. Construcción de escenarios, en donde se describen de manera detallada imágenes de futuro tanto tendenciales como contrastadas, las cuales consisten en un conjunto de hipótesis acerca de cómo evolucionará el fenómeno estudiado, destacando el desarrollo del problema y las estrategias puestas en marcha por los distintos actores organizacionales para cada una de ellas. Un punto importante aquí es la descripción que se elabora respecto a cómo se estructura y que se realiza o deja de realizar por la entidad y sus actores durante la transición que ocurre desde la situación actual hasta las situaciones futuras posibles y deseables.

4. Selección del escenario normativo o escenario horizonte. De entre los diversos escenarios planteados se elige uno de entre varios, al que se le denominará normativo, con base en él se definirán las estrategias y los planes de acción que se instrumentarán para materializar el escenario futuro. Es importante detallar las acciones y condiciones que caracterizarán cada una de las fases de la secuencia.

Tema 8. Formulación de objetivos estratégicos

Una vez definida la misión y visión, realizado el diagnóstico en términos del análisis de los problemas que plantea la realidad objeto de acción de la entidad, y habiendo considerado los grupos de interés que inciden directa e indirectamente en la naturaleza de la problemática o situación a resolver, así como el haber configurado escenarios de futuro, es conveniente proceder con la formulación de objetivos estratégicos.

Un objetivo estratégico de una entidad pública expresa el estado o situación deseable que se espera lograr en un plazo determinado para cumplir con la tarea encomendada y asumida a su vez en su declaración de misión.

Los objetivos establecen aquello que la entidad u organismo quiere lograr y que dará pauta a determinar posteriormente las estrategias o medios para su realización. Recordemos que un proceso de planeación remite a varios niveles: estratégico, táctico y operativo, al conjunto de estos niveles se le ha denominado planeación en cascada, en donde pueden ubicarse a su vez los objetivos de cada nivel de manera ordenada, en función de su importancia, desde los estratégicos situados en los niveles superiores hasta los de naturaleza más operativa que se ubican en los inferiores.

Los objetivos estratégicos presentan las siguientes características:

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

La siguiente imagen representa el esquema de planeación en cascada, en donde se aprecia el nivel que corresponde a los objetivos estratégicos, vinculados directamente a la misión y visión como ya se apuntó. Conviene aclarar que por definición cualquier objetivo expresa qué es lo que se quiere lograr; sin embargo en el esquema presentado se jerarquizan los objetivos en cascada, en donde los que están en los niveles inmediatamente inferiores indicarán el cómo lograr lo que propone el objetivo situado en el nivel inmediato superior. De este modo tenemos que cada objetivo constituye en sí mismo un fin, pero a la vez constituye un medio, entre otros varios, para el logro de los objetivos de nivel superior. Regresaremos a este tema en la unidad dos del presente módulo cuando se explique la alineación de los objetivos de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales de la APF con el PND 2007-2012.



Ver el **esquema de planeación en cascada** en la figura siguiente.



Los objetivos estratégicos, además de caracterizarse por los aspectos arriba mencionados, se identifican por estar expresados de manera abstracta, destacando más la parte cualitativa del cambio que se quiere provocar o lograr, por ejemplo:

- Mejorar las capacidades técnicas de los docentes del sistema educativo nacional.
- Incrementar la productividad del sector agrícola a nivel nacional.
- Fortalecer la competitividad nacional.

Estos objetivos además de poder ser enunciados de forma más agregada, es decir acotados a ciertas regiones del país, o bien por niveles o modalidades educativas; están planteando el qué quiere lograrse o alcanzarse más no el cómo se logrará. Sin embargo, conviene aclarar dos puntos importantes: el primero establece que conforme bajen de nivel los objetivos se describirá ese cómo (descrito por el objetivo de nivel inferior); y segundo, que aún cuando estén expresados en términos cualitativos o abstractos, deben ser susceptibles de medición a través de indicadores objetivamente verificables. Esta desagregación y capacidad para que los objetivos denoten indicadores numéricos se obtiene inicialmente a partir de dividir los objetivos estratégicos que corresponderán a la globalidad, sea de la nación, sector, o entidad particular, en objetivos específicos, los cuales expresan entonces como ya se mencionó una desagregación y particularización de los elementos que constituyen los de naturaleza estratégica o global.

En ese sentido, se reitera aquí que los objetivos estratégicos constituyen una brújula o faro para otros con una mayor desagregación, pues estos serán definidos con mayor detalle en la definición de estrategias y líneas de acción que se contemplan seguir y particularmente en la instrumentación de la políticas, es decir en la puesta en marcha de los programas y proyectos específicos de la entidad misma.

Redacción de objetivos estratégicos

Los objetivos de nivel superior o globales (nivel sectorial o institucional), presentan ciertas características para ser considerados estratégicos, en este sentido deben:

Expresar claramente la acción que se quiere lograr como producto de la instrumentación de las políticas de desarrollo a cargo de la institución.

- Mejorar los estándares de competitividad...
- Garantizar los niveles de seguridad...
- Responder a un problema o aspecto específico expresado en la misión de la entidad.
- Destacar tanto el beneficio esperado como la población objetivo o usuarios beneficiados a los que van dirigidas las políticas y programas de la institución.

OBJETIVOS

Sintaxis para objetivos

Resultado

Verbo en infinitivo

Modernizar

Beneficios

Y beneficiarios principales

Modernizar la infraestructura y el equipamiento de las unidades hospitalarias

Objetivo

Idea principal

Modernizar la infraestructura y el equipamiento de las unidades hospitalarias para la atención de las necesidades de salud de la población, fortaleciendo la atención a la ciudadanía y las condiciones de trabajo de los profesionales del ramo.

Tema 9. Análisis de alternativas

En el tema anterior se mencionó que los objetivos estratégicos expresan aquello que se quiere lograr; las estrategias en cambio abordan las posibles maneras o acciones -el cómo- para conseguirlo. En ese sentido las estrategias son las acciones globales, temporales y permanentes que se emprenderán para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo.

La selección de las distintas estrategias por parte de la entidad organizativa, no está exenta de distintas disyuntivas a considerar en tanto que por un lado constituyen acciones probables para solucionar, atender o satisfacer la necesidad o problema que se quiere atender, y por el otro la experiencia ha demostrado que no existen respuestas válidas o recetas universales diseñadas exprofeso para cada una de las problemáticas que resultan de la gestión de los asuntos públicos. El análisis de alternativas consiste en la selección de una estrategia que se aplicará para alcanzar los objetivos propuestos. Este análisis requiere:

- La identificación de las distintas estrategias posibles para el logro de los objetivos.
- Determinación de los criterios precisos que permitan elegir una estrategia de entre las propuestas.
- La selección de la estrategia aplicable.

Todas las alternativas propuestas deben cumplir con el propósito y fines planteados en el objetivo estratégico, asimismo se recomienda seleccionar la estrategia no sólo más factible en términos económicos, técnicos, legales y ambientales, sino también la más pertinente, eficiente y eficaz, para lo cual se hace necesario desarrollar una serie de técnicas y estudios que permiten aplicar estructuradamente los criterios de selección como son la adecuación a la misión de la entidad, el costo, el plazo temporal previsto para el logro de los objetivos, el impacto sobre la calidad de vida de los destinatarios, los riesgos que implican su realización, entre otras.

Para apoyar el desarrollo de estos análisis se cuenta con herramientas como las matrices o tablas de decisión multicriterio que ayudan a la selección de alternativas, dotando al proceso de transparencia y racionalidad. En el cuadro 4 se presenta una tabla de decisión en donde la valoración de las opciones posibles se realiza de manera cualitativa; en el ejemplo presentado se comparan tres diferentes alternativas de solución que se proponen para incidir en el problema de desempleo de una comunidad, son calificadas con base en diversos criterios como puede ser el costo de realización o la posibilidad de vincular las acciones de la alternativa con otros programas de apoyo.



Ver la **tabla de alternativas** siguiente:

CRITERIOS DE SELECCIÓN	ALTERNATIVAS		
	1 Servicios de formación	2 Intermediación laboral	3 Asesoramiento al autoempleo
Especialización de la organización	Baja	Alta	Media
Adecuación a necesidades de usuarios	Media	Alta	Media
Costo	Medio-alto	Medio	Medio
Tiempo para la obtención de resultados	Largo plazo	Corto plazo	Medio plazo
Posibilidad de atraer recursos	Media	Muy alta	Media
Complementariedad con otras intervenciones	Muy baja	Alta	Baja

Análisis costo-beneficio

Una valoración de alternativas de naturaleza cuantitativa es el método de la razón costo-beneficio, utilizado para la evaluación de proyectos públicos, cuya premisa fundamental puede resumirse en el siguiente argumento: para que se justifique un proyecto o acción propuesta, los beneficios deben exceder sus costos.

El análisis de costo-beneficio es una herramienta de toma de decisiones, mediante la cual se obtiene información útil acerca de los efectos deseables e indispensables de los proyectos públicos. En cierta forma, puede considerarse el análisis de costo-beneficio del sector público como el análisis de rentabilidad del sector privado. En otras palabras, el análisis de costo-beneficio pretende determinar si los beneficios sociales de una actividad pública propuesta superan los costos sociales.

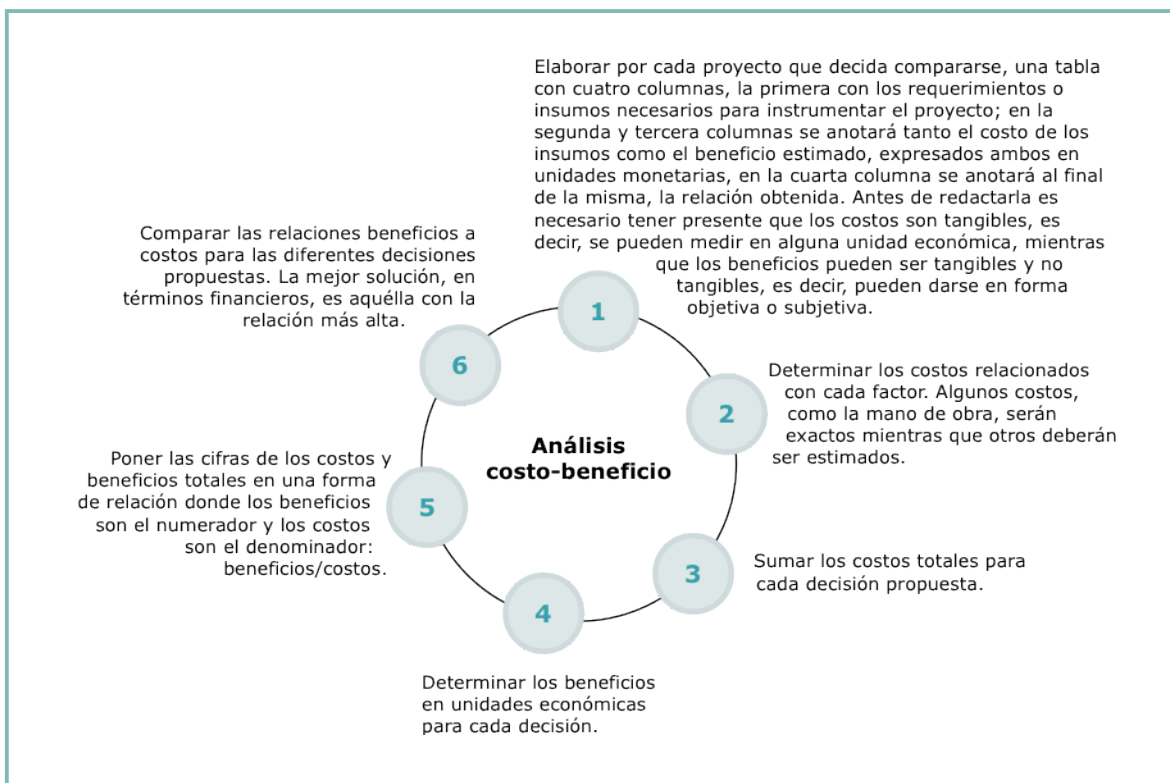
Para evaluar proyectos públicos diseñados para lograr tareas muy distintas, es necesario medir los beneficios o los costos con las mismas unidades en todos los proyectos, de manera que tengamos una perspectiva común para juzgarlos. En la práctica, esto comprende expresar los costos y los beneficios en unidades monetarias, tarea que con frecuencia debe realizarse sin datos precisos.

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

La técnica del análisis de costo-beneficio, tiene como objetivo fundamental proporcionar una medida de la rentabilidad de un proyecto, mediante la comparación de los costos previstos con los beneficios esperados en la realización del mismo.

Esta técnica se debe utilizar al comparar diversos proyectos para la toma de decisiones. Cabe aclarar que un análisis costo-beneficio por sí solo no es una guía clara para tomar una buena decisión. Existen otros puntos que deben ser considerados, como la oportunidad del proyecto, las obligaciones legales o marco normativo y la satisfacción de los usuarios de los bienes o servicios implicados.

La realización de un análisis costo-beneficio implica los siguientes seis pasos:



DESGLOSE DE COSTOS Y BENEFICIOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS

Insumos	Costos	Beneficios	Relación beneficio/costo
Insumo 1			
Insumo 2			
Insumo 3			
Total	Sumatoria C	Sumatoria B	Beneficio / Costo =

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

La realización de un análisis costo-beneficio implica no sólo costos tangibles, por lo que los criterios que pueden ser utilizados para comparar las alternativas o propuestas de solución pueden ser también de naturaleza ambiental, social, de salud o política. La estimación resultante de este tipo de análisis se plantea en términos cualitativos en donde es conveniente la participación de expertos en el área cuya opinión fundamenta la calificación otorgada. La diferencia con una tabla de decisión radica en que mediante este esquema de análisis costo-beneficio se obtienen argumentos que sustentan una u otra opción y no sólo la percepción de conveniencia o no.

En el siguiente cuadro se ilustra un ejemplo de este tipo de análisis caracterizado por considerar aspectos argumentativos.

COSTO BENEFICIO NO NUMÉRICO			
SOCIAL		AMBIENTAL	
Beneficio (BS)	Costo (CS)	Beneficio (BA)	Costo (CA)
<ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento de relaciones de buena vecindad con EBR, CLHB, y la comunidad aledaña, demostrando cumplimiento de las normas y preocupación por la integridad del sistema. Contar con un sistema operativo de recepción y bombeo bajo normas de seguridad industrial. Reducción del impacto en la integridad de las instalaciones de la estación, limitando el peligro y daño por descargas accidentales debido a la mala calidad del sistema actual de calibración con GLP. Atención del incremento sostenido de crudo natural del país, eliminando las limitaciones de transporte de hidrocarburos hacia otros mercados <p>Estos beneficios se presentarán durante la Fase de Operación y Mantenimiento del proyecto que ha sido estimada en 30 años.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Salud Pública. Incremento de enfermedades y daños a la salud humana. Seguridad Pública. Incremento de riesgos de accidentes y/o contingencias. <p>La mayor parte de estos impactos negativos significativos se producirá durante la fase de construcción que ha sido estimada en 195 días.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Contar con un sistema operativo de recepción y bombeo bajo normas de seguridad ambiental. Realización de las operaciones de manera más segura con los nuevos tanques. Limitación de las consecuencias por derrames accidentales, de manera de minimizar la ocurrencia de impactos al ecosistema. Aumento de confiabilidad y disponibilidad del sistema al facilitar el control operativo, se limitan las consecuencias y se garantiza una óptima medición. Limitar la emisión de contaminantes a la atmósfera utilizando motores a gas natural de bajas emisiones. Evitar o minimizar el riesgo que implicaría la ocurrencia de un derrame de crudo o una fuga de GLP, con consecuencias de alta severidad como explosión, fuego e inclusive posibles fatalidades. <p>Estos beneficios se presentarán durante la Fase de Operación y Mantenimiento del proyecto que ha sido estimada en 30 años.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Agua. Alteración de propiedades fisicoquímicas del cuerpo de agua por contaminación Aire. Alteración de la calidad del aire Ruido. Incremento en los niveles de ruido Suelo. Alteración de propiedades fisicoquímicas del suelo por contaminación <p>La mayor parte de los impactos negativos significativos (aproximadamente el 70%) se producirá durante la fase de construcción que ha sido estimada en 195 días.</p>
BS > CS		BA > CA	

Fuente: URS/Dames & Moore Bolivia S.A. (2005). Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental. Ampliación Estación Terminal Cochabamba. Capítulo 15 Análisis Costo-Beneficio. Pág. 15-5. Disponible en: <http://www.docstoc.com/docs/3170749/Cap%C3%ADulo-Análisis-Costo-Beneficio-ANALISIS-COSTO-BENEFICIO-INTRODUCCION-Este-documento>

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

En resumen, dado que el análisis de costo-beneficio implica aspectos de naturaleza social y cualitativa, su definición incorpora estos elementos quedando su descripción como: “aquella evaluación socioeconómica que considera, en términos reales, los costos y beneficios directos e indirectos que los programas y proyectos de inversión generan para la sociedad, incluyendo externalidades y efectos intangibles”.

Fuente: Lineamientos para el registro en la cartera de programas y proyectos de inversión, Diario Oficial de la Federación, 18 de marzo 2008.

En donde el costo total se refiere a la suma del monto total de inversión, los gastos estimados de operación y mantenimiento, así como otros costos y gastos asociados; en tanto que los beneficios esperados constituyen los efectos favorables que se generarían sobre la población o para el país como resultado del programa o proyecto de inversión, tales como reducción de tiempos de recorrido en el caso de una carretera y población beneficiada con obras de agua potable o saneamiento.

Fuente: Lineamientos para el registro en la cartera de programas y proyectos de inversión, Diario Oficial de la Federación, 18 de marzo 2008.

Tema 10. Estrategia y líneas de acción

Se comentó en temas precedentes que las estrategias son las acciones globales, de carácter temporal y permanente que se desarrollan para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo, es decir son los caminos, vías o enfoques posibles para el logro de los objetivos. En ese sentido, la estrategia comprende el conjunto integrado de decisiones sobre acciones a emprender y recursos a movilizar que se realizan en respuesta a una problemática planteada; asimismo las estrategias buscan producir cambios deliberados en la realidad para cumplir con los objetivos de la entidad organizativa.

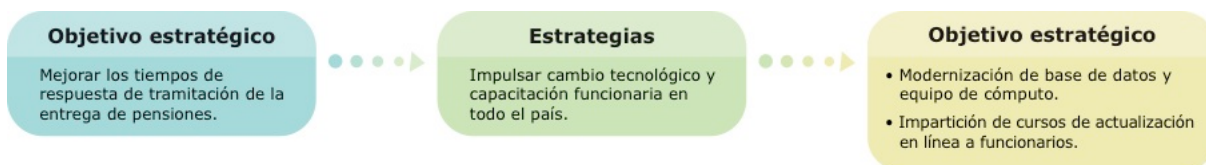
Las estrategias como conjunto de acciones articuladas o directrices para la acción movilizan entonces recursos humanos, materiales y económicos y ponen en juego diversos medios para cumplir con los objetivos estratégicos de los cuales se derivan.

Como se apuntó en el tema precedente de análisis de alternativas, la selección de estrategias debe considerar ciertos criterios relevantes: adecuación a la misión, plazo temporal para el logro de objetivos, impacto de las acciones sobre la calidad de vida de los destinatarios, riesgos que entraña su puesta en marcha, así como la relación costo-beneficio ya revisada.

Líneas de acción

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

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



Las líneas o planes de acción permiten “cerrar la brecha” entre lo que se propone alcanzar y la situación actual, asimismo implica la capacidad, que presenta la entidad organizativa

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

en términos de acciones concretas; de ahí que las líneas de acción sean de carácter operativo y se desarrollen a nivel de las unidades, áreas o departamentos que tienen a su cargo la generación de servicios y productos finales orientados a suplir, atender y/o satisfacer las demandas planteadas y cumplir así su propósito u objetivo institucional.

Hasta este momento se habían ilustrado aspectos de planificación estratégica, es decir tareas de análisis que van desde la definición de misión hasta la configuración de estrategias para atender problemáticas particulares. En lo que resta de esta unidad se considera la fase de implementación de la estrategia, denominada también planeación operativa, la cual tiene que ver con tareas concretas como son la elaboración de los planes de acción (descripción de las actividades necesarias, responsables, plazos, indicadores), la instrumentación de las políticas, y se finalizará con tareas de monitoreo y control.

El contenido de los aspectos genéricos que deben considerarse para la elaboración de los planes de acción; se presenta en el siguiente esquema, se destaca el detalle y nivel de los objetivos con los que se trabaja (más específicos), el alcance de responsabilidad que corresponde a las unidades, departamentos o sectores específicos, un horizonte temporal a corto y mediano plazo prestando atención al desarrollo y seguimiento de actividades concretas, la construcción de indicadores y medios de verificación del avance de los resultados obtenidos, la determinación de los calendarios de ejecución, recursos necesarios, los responsables de su realización e implicados.

ELEMENTOS DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN									
Nivel de objetivos Grado de detalle	Alcance	Horizonte temporal	Metas	Actividades	Indicadores	Implicados	Calendario de ejecución	¿Qué recursos se necesitan y cuánto cuestan?	Documento generado
Objetivos específicos	Áreas, unidades, departamentos	Corto plazo	Tipo particular de objetivos: Son los resultados esperados, dimensionados en tiempo y espacio, definidos en unidades de medida	¿Qué haremos para llegar?	¿Cómo sabremos si lo hemos logrado?	¿Quién hará el trabajo? Asignación de responsabilidades de unidades operativas	¿Cuándo lo haremos?	Presupuesto	Planes operativos

Fuente: Adaptado de Cámara, Luis. *Planificación Estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que presentan servicios de inserción sociolaboral*. Madrid. CIDEAL, 2005. p.67

El desarrollo de estos planes en el ámbito de las instituciones públicas está determinado por las metodologías y los procesos que obedecen a reglamentaciones de las entidades reguladoras de la planeación y el presupuesto, en este caso particular corresponden a los lineamientos que emite la SHCP.

Tema 11. Implementación de políticas

La implementación de las políticas en el marco de la PE, aplicada a las acciones de gobierno, constituye la puesta en marcha de las estrategias mediante la operación de las líneas o planes de acción encaminados a dar solución, atender y/o satisfacer las demandas planteadas en el diagnóstico del sector y plasmadas en los propósitos consignados en los objetivos estratégicos.

La elaboración de un plan estratégico como documento, no cuenta con vida propia por bien formulado que se haya realizado y por más soluciones innovadoras que proponga. En ese sentido su existencia por sí misma no asegura ni el ejercicio de la planeación ni la promoción del desarrollo. Aspecto esencial de un proceso de planeación es la instrumentación, el seguimiento y la evaluación de sus acciones.

La implementación consiste entonces en poner en operación las líneas de acción contenidas en el plan, es decir, la movilización de recursos y desarrollo de acciones para transformar la realidad.

Cabe advertir que ni los cambios y transformaciones organizacionales y mucho menos aquellos aspectos que inciden en la dinámica social pueden hacerse de golpe por lo que la articulación de las estrategias se desarrolla en torno a proyectos de cambio bien acotados y encadenados en una secuencia lógica de intervención. Bajo esta premisa es factible entonces lograr transformaciones concretas y mejoras tangibles en un corto plazo y percibidas por la población directamente implicada.

El manejo secuencial y gradual de las acciones desarrolladas permite no perder el control de las intervenciones puestas en operación, asimismo reduce riesgos de posibles fracasos al posibilitar la corrección de errores o proponer ajustes que atiendan las omisiones o faltas cometidas.

Finalmente, la implementación de las políticas mediante la ejecución de los programas y líneas de acción del plan estratégico exige como ya se apuntó, la realización de dos tareas:

1

La primera es establecer una secuencia clara de las acciones en los proyectos y programas a realizar, lo que supondrá ciertas oportunidades de mejora inmediata, otras se obtendrán a un mediano plazo y para otras más, por su trascendencia y extensión, sus efectos serán percibidos a largo plazo: concreción de la visión o escenario futuro.

2

La segunda tarea requerida es definir con claridad los actores clave de los procesos puestos en operación, esto implica determinar quiénes serán las unidades responsables de cada etapa del plan con el fin de no duplicar esfuerzos o desatender alguna fase.

Tema 12. Monitoreo y control (seguimiento)

Como se describió en su momento al exponer sus etapas, el proceso de planeación incorpora tareas continuas de control y seguimiento de la ejecución, con el fin de detectar desviaciones con relación a lo planeado y realizar consecuentemente las modificaciones y correcciones oportunas. Se apuntó también que a partir de la evaluación del logro o no de los resultados y de los objetivos propuestos, es factible obtener conclusiones y recomendaciones que se incorporan al nuevo ciclo de planeación en un enfoque de mejora continua del proceso mismo.

Los conceptos de seguimiento (o monitoreo) y evaluación comparten ambos una función de control, la diferencia fundamental radica en que el seguimiento enfoca su atención a los aspectos más operativos (actividades, recursos, plazos, costos, y los resultados más inmediatos en forma de productos o servicios), mientras que la evaluación se ocupa preferentemente de la esfera de la consecución o no de los objetivos más amplios, aquéllos de carácter estratégico. Más adelante, en los módulos que siguen se tratará con detalle ambos procesos.

En ese sentido, un plan estratégico debe incorporar en su diseño cómo se prevé desarrollar el seguimiento y evaluar los resultados que se obtienen mediante la ejecución de los programas y proyectos que lo integran, para lo cual necesita contar con un sistema de información apropiado, así como con un conjunto de indicadores básicos.

Un sistema de información constituye un conjunto de medios o fuentes de verificación que en forma de registros, memorias, directorios, bases de datos, o de la realización de mediciones directas con la población objetivo (encuestas, entrevistas), valide tanto la realización de las acciones como el avance en el cumplimiento de los objetivos trazados y el logro de las metas propuestas.

En cuanto a los indicadores, conviene recordar que los objetivos son formulaciones cualitativas de lo que se quiere lograr en un determinado ámbito, por ejemplo: "eliminar la pobreza extrema". En ese contexto los indicadores son las variables que se utilizan para medir el logro hacia esos objetivos, van a "traducir" los objetivos y resultados del plan a términos medibles, expresando el nivel de logro en su consecución e intentando responder a la pregunta de si se está produciendo un avance y en qué medida, comparando los resultados reales con los previstos y proporcionando así una base para la toma de decisiones. Considerando el ejemplo de atención a la pobreza extrema, el avance en su erradicación podría medirse a través de un indicador como el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, su disminución como producto de la intervención realizada indicaría precisamente la consecución del objetivo.

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

Bibliografía

BÁSICA

- Cámara López, Luis, *Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral*. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL) y Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo, Madrid, 2005. Disponible en:
<http://www.cideal.org/publicaciones02/a/034/Planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica.-Gu%C3%ADa-para-entidades-sin-%C3%A1nimo-de-lucro-que-prestan-servicios-de-inserci%C3%B3n-sociolaboral>
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México, 2007. Disponible en:
<http://pnd.presidencia.gob.mx/index3499.html?page=documentos-pdf>
- H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Disponible en:
<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- H. Congreso de la Unión, *Ley de Planeación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Disponible en: Legislación Federal (Vigente al 27 de julio de 2009), dirección electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>
- Medianero Burga, Daniel, *Metodología de planeamiento estratégico en el sector público: Conceptos esenciales*, Revista Moneda del Banco Central de Reserva del Perú, 2001, núm. 129:42-58.
- Medina Vásquez, Javier y Ortegón, Edgar, *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Serie Manuales 51, ILPES, Santiago, 2006.
- Sánchez Albavera, Fernando, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Serie Gestión Pública 32, ILPES, Santiago, 2003.
- Tavares, Martus y Beretta, Nora, *Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias*. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=711509>, con acceso el 24 de agosto del 2009.
- Aldunate, Eduardo, *Metodología del Marco Lógico*, Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. ILPES, Santiago, 2004.
- Secretaría de Salud, *Manual de organización específico de la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCES)*, México, 2009. Disponible en:
http://www.calidad.salud.gob.mx/doctos/normatividad/manual_organizacion_dgces.pdf
- Secretaría de Salud, *Programa Sectorial de Salud 2007-2012*, México, 2007 Disponible en:
http://portal.salud.gob.mx/descargas/pdf/plan_sectorial_salud.pdf
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Visión 2030, El México que queremos*, Presidencia de la República, México, 2007. Disponible en:
<http://www.vision2030.gob.mx/>

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

- Aktouf, Omar, *La Administración entre la Tradición y la Renovación*, Universidad del Valle, Colombia, 1994.
- Guillaumín, Arturo, et al., *Planeación estratégica aplicada a unidades académicas universitarias*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 2004.
- Secretaría de Salud, *Análisis Costo Beneficio*, Subsecretaria de Innovación y Calidad, México, 2006. Disponible en: http://pbr.planeacion.unam.mx/file.php/12/Modulo_3/material/costo.pdf

COMPLEMENTARIA

- Cabrero Mendoza, Enrique, *Del administrador al gerente público*, INAP, México, 1997.
- Martín, Juan, *Funciones básicas de la planificación económica y social*. ILPES, Serie Gestión Pública 51, Santiago, 2005.
- Mintzberg, Henry, Las cinco P de la estrategia (pp. 15-22) y Estructura, fuerzas y formas de las organizaciones eficaces (pp. 159-176). En: H. Mintzberg, J. B. Quinn & J. Voyer (Eds.), *El proceso Estratégico. Conceptos, contextos y casos*, Prentice-Hall Hispanoamericana, México, D.F., 1997.
- Mintzberg, Henry; Ahlstrand, Bruce; y Lampel, Joseph, *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. Buenos Aires: Granica, 1999.
- Rouleau, Linda y Séguin, Francine, *Strategy and Organization Theories: Common Forms of Discourse*, *Journal of Management Studies*, 32(1), 1995, pp. 101-117.
- Whittington, Richard, *What is strategy and does it matter?*, 2a. ed., Ed. Cengage learning EMEA, London: Routledge, 1993.

Unidad 2

Alineación de objetivos

SHCP

Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR)

MÓDULO 3. **Planeación Estratégica**

Introducción

En la segunda unidad de este módulo se revisa la estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: los ejes de política pública contemplados, su principio rector, la visión México 2030 y los objetivos nacionales que plantea. Da cuenta también de la temática nacional que aborda el PND, así como de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de las entidades y dependencias federales que se instrumentan. Por último se expone la importancia de la alineación de los objetivos estratégicos del PND con los programas que de él se derivan, con los programas de las dependencias y entidades, con los programas presupuestarios, con las reglas de operación y con los procesos de administración para resultados.

El análisis tanto de la estructura y contenido del PND como de los objetivos, estrategias y metas de los programas sectoriales y los propios de entidades y dependencias, permitirá determinar el grado de la alineación existente entre ellos. Esta información resulta de primera importancia en la medida que utilizada de manera sistemática, permite fundamentar las decisiones para la mejora continua de los programas existentes, la asignación de recursos y el logro de los resultados esperados.

Objetivo

Al término de la unidad, el participante será capaz de:

- Que los participantes definan la estructura y el alcance de la alineación de los objetivos, prioridades y políticas de los programas de su entidad o dependencia, con los objetivos estratégicos y prioridades nacionales planteadas en el PND 2007-2012.

Temas

- Tema 1.** Visión México 2030
- Tema 2.** PND y programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales
- Tema 3.** Alineación de objetivos estratégicos
- Tema 4.** PND y los programas que se derivan del mismo
- Tema 5.** Alineación de las dependencias y entidades con el PND
- Tema 6.** Alineación de los programas presupuestarios con el PND
- Tema 7.** Alineación del proceso presupuestario orientado a resultados
- Tema 8.** Reglas de operación de los programas

Tema 1. Visión México 2030

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Ver PND completo en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), constituye el documento que establece los objetivos, las estrategias y las prioridades de gobierno para el periodo de 2007-2012.

Ejes de política pública

El documento del PND está integrado por cinco capítulos, estrechamente relacionados, que corresponden a igual número de ejes de política pública sobre los cuales está basada la estrategia integral que propone el plan. Los ejes de política pública están constituidos por un conjunto de acciones en los ámbitos económico, social, político y ambiental de la nación que permiten avanzar hacia el Desarrollo Humano Sustentable. Los ejes delineados son:

1. Estado de derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

El Desarrollo Humano Sustentable se configura como el principio rector del PND, el cual tiene como propósito crear una atmósfera en la que todos los ciudadanos puedan aumentar su capacidad de vida y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras sin que esto implique que el desarrollo de hoy comprometa a las siguientes generaciones de mexicanos. (PND 2007-2012 (2007:23)

Visión México 2030

El PND incluye un enfoque de largo plazo, en donde establece la visión del país hacia el año 2030, esta imagen objetivo busca ser la guía de acción conjunta de todos los mexicanos para alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable ya referido.

La visión en el ámbito de la planeación remite a una descripción o imagen de la situación futura que se quiere alcanzar en un plazo de tiempo determinado. La Visión México 2030 da cuenta del cómo quiere ser visto o percibido el país en el futuro, y particularmente de los cambios que se pretenden lograr en la población con sus acciones así como el tipo de bienes y servicios que se generarán.

La visión considerada establece que:

“Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.”²

Objetivos Nacionales

Para hacer realidad la Visión México 2030 y atender las prioridades nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, propone cumplir diez objetivos nacionales enmarcados en los cinco ejes de política pública antes señalados.

- 1) Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
- 2) Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
- 3) Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.

² PND 2007-2012 (2007:25)

- 4) Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
- 5) Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
- 6) Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
- 7) Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
- 8) Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
- 9) Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
- 10) Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

Tema 2. PND y programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales

Los programas sectoriales que se elaboran a partir de los ejes de política pública ya señalados y los objetivos nacionales propuestos en el PND 2007-2012, corresponden a los sectores administrativos con base en lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 23, fracción III del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Los sectores administrativos comprenden: Programas sectoriales que especifican los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate; Programas institucionales elaborados por las entidades paraestatales; Programas regionales que se refieren a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas; Programas especiales que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Los Programas establecen y especifican los objetivos, las prioridades y las políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo que se trate; conteniendo estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución, sujetándose siempre al Plan Nacional de Desarrollo. Los programas coinciden con el período de gobierno del Presidente de la República (6 años). Para la ejecución tanto del plan como de los programas sectoriales, las dependencias y entidades definen programas anuales plurianuales, que sirven como base para la elaboración del Presupuesto de Egresos que de forma anual se presenta al Congreso.

Con el propósito de dar cumplimiento a los objetivos del PND y atender las áreas o temas de interés para el país, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se elaboran buscan atender los siguientes temas prioritarios para el desarrollo nacional:³

• Agua y bosques	• Desarrollo regional	• Modernización de la gestión pública
• Campo y desarrollo rural	• Desarrollo social	• Población
• Ciencia y Tecnología	• Desarrollo urbano	• Procuración e impartición de justicia
• Combate a las adicciones	• Educación	• Producción y distribución de alimentos
• Comercio	• Empleo	• Protección civil, prevención y atención de desastres
• Competitividad	• Energía	• Salud
• Comunidades y pueblos indígenas	• Equidad de género	• Seguridad nacional
• Cooperación y desarrollo internacional	• Familia, niños y jóvenes	• Seguridad pública
• Cultura	• Financiamiento para el desarrollo	• Seguridad social
• Defensa nacional	• Fortalecimiento del federalismo	• Soberanía
• Democracia y participación ciudadana	• Grupos vulnerables	• Superación de la pobreza
• Deporte	• Infraestructura	• Trabajo
• Derechos humanos	• Medio ambiente y recursos naturales	• Transparencia y rendición de cuentas
• Desarrollo empresarial	• Migrantes	• Turismo

³ PND 2007-2012 (2007:s25)

Tema 3. Alineación de objetivos estratégicos

En la estructura del PND 2007-2012 y los diversos programas que de éste se derivan (sectoriales, especiales, institucionales y regionales), se identifican distintos niveles jerárquicos de objetivos, estrategias y acciones que van de lo general a lo particular, de lo más amplio a lo más detallado. En este sentido se puede hablar entonces de una secuencia de intervenciones de diferente alcance, que como las muñecas rusas o "matrioskas" se contienen unas a otras, manteniendo una coherencia entre los objetivos de los distintos niveles, permitiendo estructurar y articular adecuadamente las diversas estrategias y tareas que se proponen realizar para el logro de los objetivos y la consecución de resultados..



La mencionada articulación es establecida por el ámbito más general de referencia: los cinco ejes de política pública, que conforman el PND 2007-2012, que a su vez constituyen el marco económico, social, político y ambiental en el que se ubican los diez grandes objetivos nacionales que orientan las intervenciones realizadas. La consecución de estos objetivos en el largo plazo está orientada a lograr y por tanto hacer realidad la Visión México 2030.

En ese sentido, las políticas contenidas en los mencionados ejes se estructuran a través del Plan Nacional de Desarrollo. A su vez, el PND se estructura mediante los programas (sectoriales, especiales, institucionales y regionales), y estos a su vez a través de las

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

líneas de acción o proyectos que integra; cada uno de estos proyectos tiene un objetivo en torno al cual se organizan y coordinan un conjunto de actividades y tareas específicas. Resulta conveniente identificar los distintos niveles de alcance e intervención que engloban, caracterizados cada uno de ellos por objetivos relacionados entre sí, los cuales se ubican desde la propia declaración de la visión y misión situadas en la cúspide, pasando por los propósitos globales o estratégicos, los intermedios y por último los objetivos más operativos; articulados en cascada mediante relaciones causa-efecto.

Un buen diseño de planeación debe asegurar la lógica vertical: los objetivos de nivel inferior son en la práctica medios efectivos para el logro de objetivos de nivel superior; y la lógica horizontal, en donde los objetivos de cada escalón son consistentes y complementarios entre sí.

VISIÓN MÉXICO 2030

Ejes de política pública



Tema 4. PND y los programas que se derivan del mismo

Conforme a la ley de la materia⁴, la planeación nacional del desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Como producto del proceso de planeación nacional se deriva el PND, documento rector de los programas que de él emanan: sectoriales, especiales, institucionales y regionales; y que orientan la coordinación de las tareas del Poder Ejecutivo con las de los Poderes Legislativo y Judicial, y los órdenes de gobierno estatal y municipal.

De este modo, las entidades y dependencias federales deberán planear y realizar sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable. Para ello la elaboración de sus programas sectoriales toma en cuenta las propuestas que presentan las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados.

Mediante las propuestas de planeación se fijan entonces objetivos, metas, estrategias y prioridades; asignando recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; coordinando acciones, y evaluando sus resultados. Los programas sectoriales que emanan del PND⁵ son los siguientes:



Consultar el **siguiente cuadro**:

⁴ Ley de Planeación. Fuente: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pbr/Paginas/introduccion.aspx>

⁵ Ídem

- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012.
- Programa Sectorial de Salud
- Programa Sectorial de Relaciones Exteriores
- Programa Sectorial de Marina
- Programa Sectorial de Defensa Nacional
- Programa Sectorial de Economía
- Programa Sectorial de Energía
- Programa Sectorial de Procuración de Justicia
- Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero
- Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes
- Programa Sectorial de Desarrollo Social
- Programa Sectorial de Educación
- Programa Sectorial de Desarrollo Agrario
- Programa Sectorial de Seguridad Pública
- Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social
- Programa Sectorial de Turismo
- Programa Sectorial de Gobernación
- Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal

Tema 5. Alineación de las dependencias y entidades con el PND

Planeación Estratégica Nacional 2007 – 2012

La elaboración del PND 2007-2012, considera como punto de partida la perspectiva del futuro deseado: Visión 2030, El México que queremos⁶, establece asimismo cinco ejes de política pública, a partir de los que se desprenden los objetivos nacionales, las metas y las estrategias que rigen la acción del gobierno en su conjunto. Los objetivos nacionales que establece el PND, constituyen la base para configurar los programas que se derivan de éste. En consecuencia, los objetivos de esos programas deben ser congruentes y estar alineados con los de los ejes de política pública del PND.

Mediante la alineación entre el PND y los diversos programas sectoriales que comprende, se establecen los puntos de encuentro y la articulación necesaria para coordinar el trabajo de las dependencias y entidades, las cuales con su desempeño y logro de resultados cotidianos, coadyuvan a la consecución de grandes objetivos y metas nacionales. De ahí la importancia de que cada dependencia y entidad dentro de la Administración Pública tenga claridad acerca de cómo contribuye al logro de los objetivos nacionales planteados en el PND.

Estructura general de los programas derivados del PND

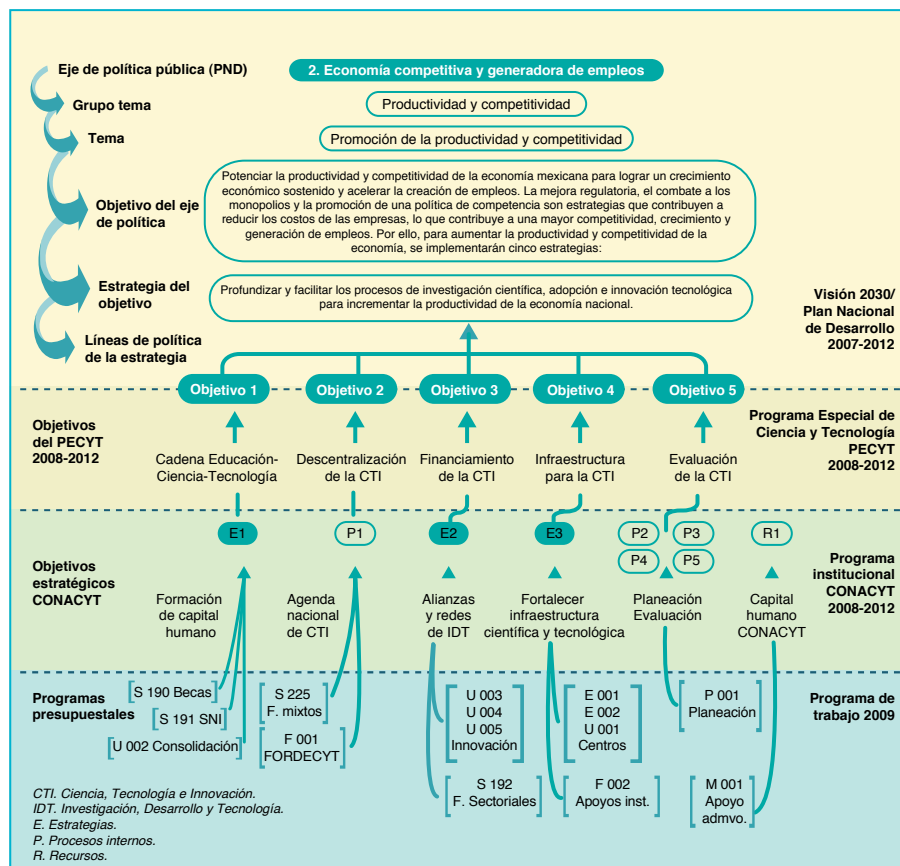


⁶ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2007), *Visión 2030, El México que queremos*. México: Presidencia de la República

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

La elaboración del PND, conlleva así un proceso de planeación con características comunes al descrito en la unidad anterior, fijando entonces objetivos, ejes de política pública, estrategias y metas; es decir define la dirección de la acción gubernamental para el periodo de gobierno correspondiente. En sintonía con este plan nacional, las dependencias y entidades definen también su misión, visión, objetivos y metas estratégicos propios, debiendo considerar para ellos la alineación con él o los programas que les correspondan (derivados del PND y del programa particular del sector que se trate).

En la siguiente imagen se presenta la alineación de objetivos en tres niveles: nivel nacional en la primera sección (PND); nivel programas especiales en la segunda [PECYT]⁷; y nivel institucional⁸, correspondiente este último al organismo público descentralizado CONACYT⁹.



⁷ Programa Especial de Ciencia y Tecnología (2008-2012), Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.sicyt.gob.mx/sicyt/docs/contenido/PECiTI.pdf>

⁸ Programa Institucional 2008-2012 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), disponible en: <http://www.sicyt.gob.mx/sicyt/docs/contenido/ProgInst0812.pdf>

⁹ El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), fue creado por disposición del H. Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1970, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, integrante del Sector Educativo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsable de elaborar las políticas de ciencia y tecnología en México.

Tema 6. Alineación de los programas presupuestarios con el PND

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como Instrumento de Vinculación

El proceso presupuestario que deriva anualmente en el PEF constituye el medio para lograr el vínculo entre el proceso de planeación nacional (PND 2007-2012) y el conjunto de tareas que conforman los programas y proyectos de las dependencias y entidades, mismas que pueden ser monitoreadas en el transcurso del ejercicio fiscal.

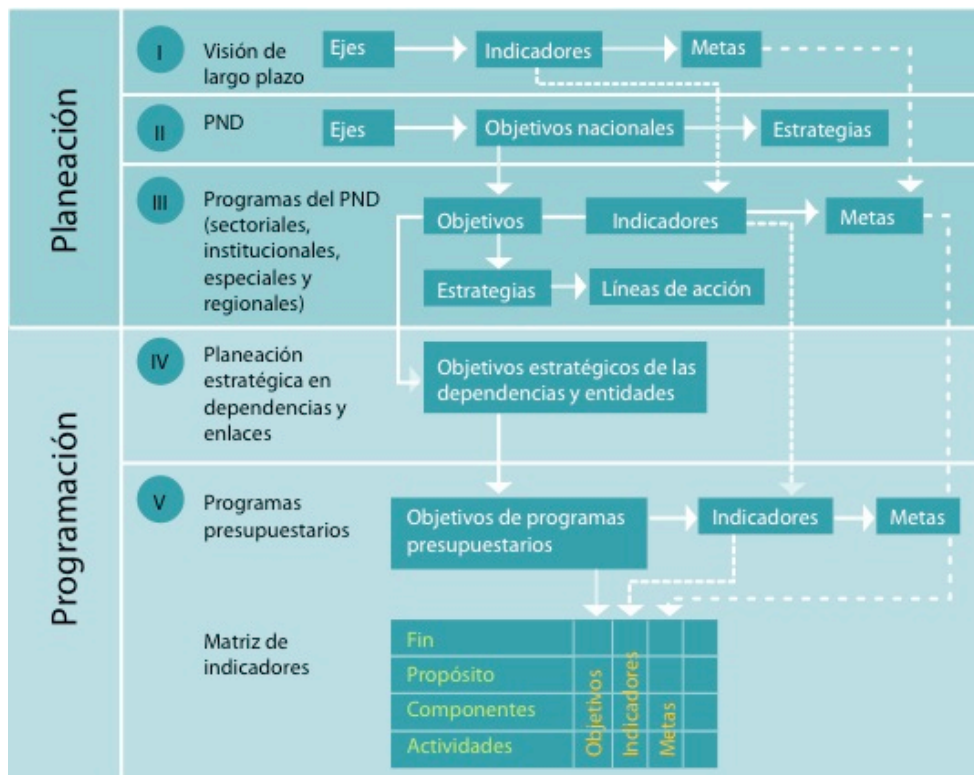


Elementos clave en la alineación de los programas presupuestarios con el PND

La introducción de la categoría Programa Presupuestario¹⁰ está relacionada con la aplicación de la Metodología de Marco Lógico (MML) y su resultado se expresa en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). La MML constituye una herramienta de planeación que alinea la contribución de los programas presupuestarios con cada uno de los tres niveles implicados, así tenemos:

- 1) Alineación a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades;
- 2) Alineación a los objetivos de los programas derivados del PND; y,
- 3) Alineación a los objetivos del PND.

La aplicación de la MML mejora el diseño y la lógica interna de los programas presupuestarios, obliga a la definición de sus objetivos, indicadores y metas (descritos en la MIR), y facilita la evaluación de sus resultados.



¹⁰ Categoría programática que permite organizar en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos; se distinguen así tres grupos: programas federales, proyectos de inversión y actividades específicas, cada uno con diferentes modalidades (Circular 307-A-1593, del 17 de julio de 2007, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, SHCP).

Alineación de objetivos de corto, mediano y largo plazo

La alineación de las dependencias y entidades con el PND explicada anteriormente, se concreta con la información que se genera en los programas presupuestarios: midiendo resultados y dando seguimiento a los mismos. Esto es producto de que las MIR que los integran, incorporan indicadores que permiten vincular sus resultados específicos con avances en las metas sectoriales de las dependencias y entidades, las cuales están alineadas a su vez con las metas nacionales. Los objetivos de corto plazo deben contribuir a alcanzar con éxito los objetivos de mediano y largo plazo.

Plazo	Fuente	Objetivo
Largo	Plan Nacional de Desarrollo	Que los mexicanos puedan comunicarse, trasladarse y transportar mercancías de manera ágil, oportuna y a precios competitivos dentro del país y con el mundo.
Mediano	Sectorial - Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	Red federal de carreteras y autopistas en buenas condiciones conforme a estándares internacionales (meta 2012: 90%).
Corto	Programa presupuestario	Contribuir a una red federal de carreteras y autopistas en buenas condiciones conforme a estándares internacionales, mediante el mantenimiento de tramos (meta 2008: 78%).

Tema 7. Alineación del proceso presupuestario orientado a resultados

Proceso presupuestario orientado a resultados¹¹

La definición de los programas presupuestarios, para efectos del PEF, tomará en consideración dos aspectos, por un lado, su alineación a los objetivos estratégicos del PND, a los programas derivados de éste y a los propios de las dependencias y entidades; en tanto que por el otro, la asignación de recursos debe reflejar la importancia relativa de los programas en la estrategia de desarrollo nacional y su consistencia con el avance en el cumplimiento de metas de los objetivos.

Para tal efecto, se han instrumentado mejoras al proceso presupuestario que permiten fortalecer y reflejar el vínculo de los programas presupuestarios con los objetivos de la planeación nacional; identificar de forma más efectiva el destino final del gasto público; y, aplicar distintos instrumentos metodológicos para orientar el quehacer público hacia el logro de resultados. Este conjunto de mejoras requiere la participación coordinada de las áreas responsables de políticas públicas y programas, con las de planeación, programación, presupuesto, seguimiento y evaluación.



¹¹ SHCP 2008, Sistema de Evaluación del Desempeño. México: SHCP.

Tema 8. Reglas de operación de los programas¹²

Definición

Las reglas de operación establecen las disposiciones específicas a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales, con el objetivo de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, no discrecional, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos. Bajo el enfoque del PbR, las reglas de operación se fortalecen, pues se integran al proceso presupuestario y se vinculan con los resultados de los programas sujetos a éstas.

Mejoras en programas presupuestarios sujetos a reglas de operación

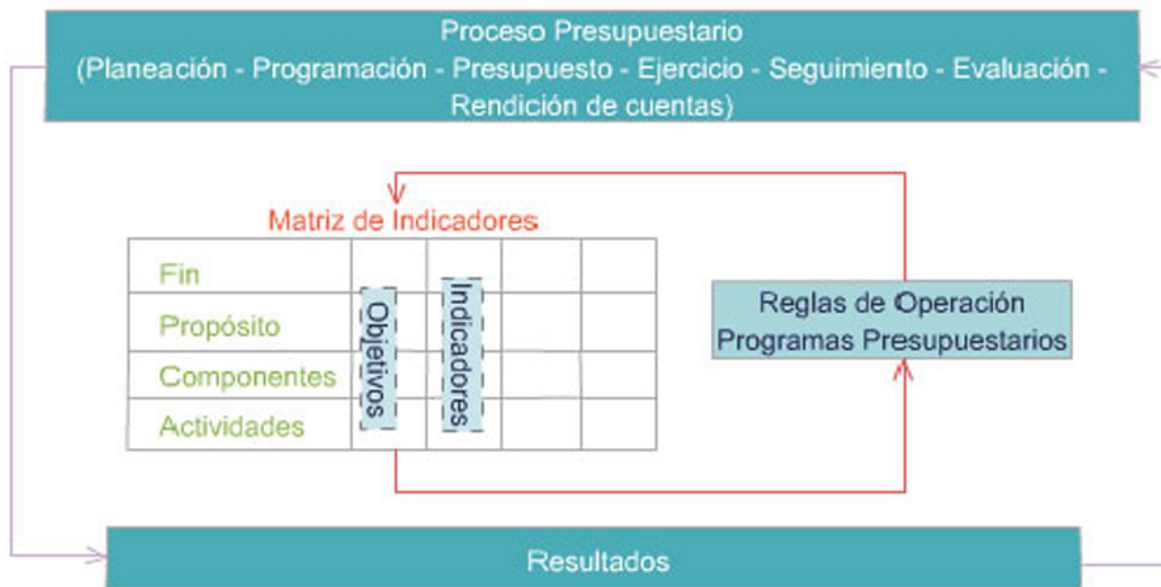
Los programas presupuestarios sujetos a reglas de operación deberán adoptar la MML, lo que permitirá:

- Fortalecer la alineación a los objetivos del PND, a los programas derivados y los propios de las dependencias y entidades;
- Mejorar la definición de las categorías programáticas;
- Consolidar el proceso de planeación-programación-presupuestación;
- Afinar la selección de objetivos, cuyos indicadores y metas se reportarán a la H. Cámara de Diputados; y,
- Considerar los resultados de las evaluaciones como elementos clave para el logro efectivo de resultados.



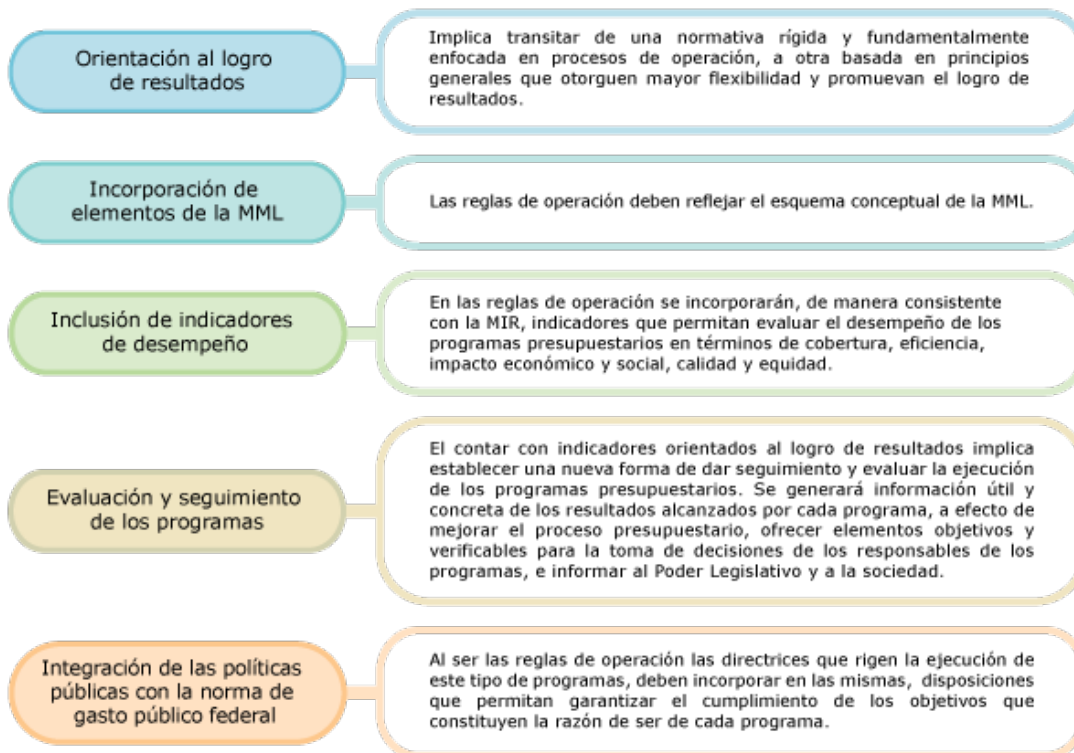
Ver imagen siguiente sobre **Proceso presupuestario**:

¹² SHCP 2008, Sistema de Evaluación del Desempeño. México: SHCP.



Características de las Reglas de Operación

Las reglas de operación adquirirán gradualmente las siguientes características:

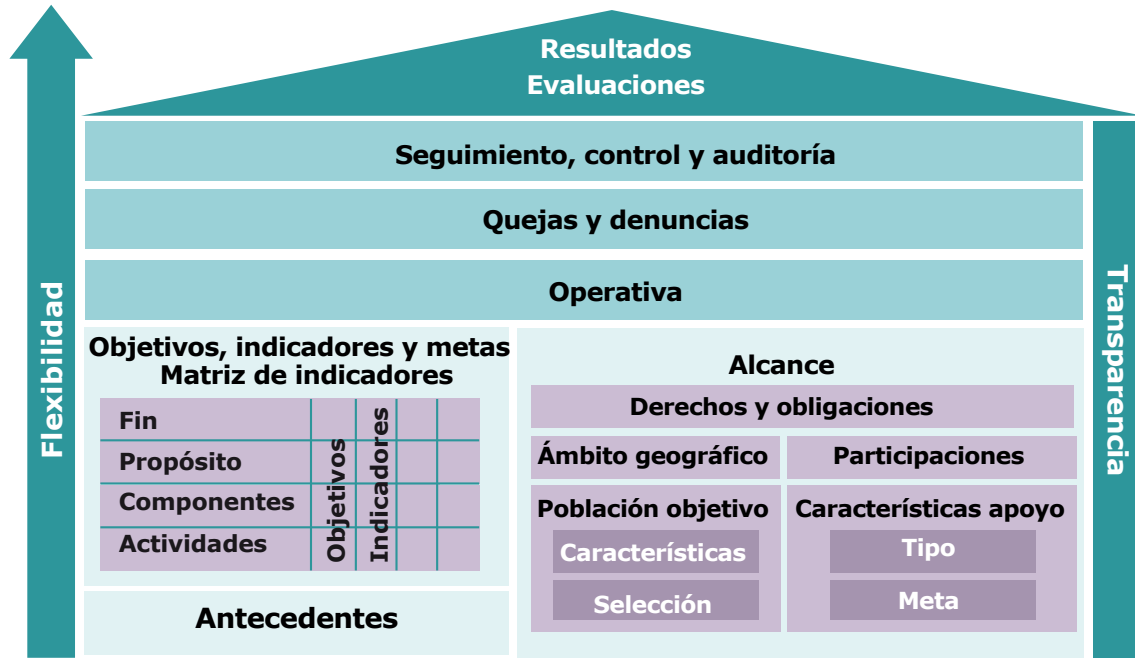


Estructura General de las Reglas de Operación

La estructura de las reglas de operación se desarrolla secuencialmente: las bases para su elaboración son los antecedentes, los objetivos, indicadores y metas del programa presupuestario (derivados de la aplicación de la MML y sintetizados en la MIR), y el alcance del programa. Posteriormente se continúa con la operativa y el entorno que permitirá dar seguimiento a su ejecución.

La estructura de las reglas de operación se describe a continuación:

Antecedentes	Se refiere a la problemática específica que se atiende con la instrumentación del programa presupuestario.
Objetivos	Establecen el propósito del programa presupuestario, en términos de su impacto económico o social. Estos objetivos deben estar alineados con los derivados del proceso de planeación nacional, y deben tener asociados uno o más indicadores y metas para evaluar el avance en su consecución.
Alcance	Define los alcances del programa en los siguientes ámbitos: geográfico; participantes; beneficiarios o población objetivo; características de apoyos otorgados; derechos y obligaciones.
Operativa	Descripción operativa del programa, basada en principios generales que brinden flexibilidad para su ejecución y promuevan el logro de resultados.
Quejas y denuncias	Se refiere al medio por el cual los beneficiarios o población objetivo notifican de posibles incumplimientos, convirtiéndose en supervisores del avance en el cumplimiento de los objetivos del programa.
Seguimiento, control y auditoría	Con base en indicadores de desempeño se medirá, de manera objetiva y verificable, el avance en la consecución de los resultados esperados.
Transparencia	Publicar y promocionar de manera clara hacia los beneficiarios del programa, los objetivos que se desean alcanzar, con lo cual, éstos pueden dar seguimiento a la ejecución del programa.
Flexibilidad	Las reglas de operación deben brindar flexibilidad de gestión para alcanzar los resultados esperados.
Resultados	Se refiere a los mecanismos de evaluación de los resultados del programa presupuestario.



Bibliografía

BÁSICA

- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Presidencia de la República, México, 2007. Disponible en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/index3499.html?page=documentos-pdf>
- H. Congreso de la Unión, *Ley de Planeación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Disponible en: Legislación Federal (Vigente al 27 de julio de 2009), Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf
- Cámara López, Luis, *Planificación estratégica*. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL) y Fundación Asistencia Técnica para el Desarrollo, Madrid, 2005. Disponible en: http://www.cideal.org//libros_descargas.php, con acceso el 24 de agosto de 2009.
- H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Disponible en: www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf
- H. Congreso de la Unión. *Ley de Planeación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Disponible en: Legislación Federal (Vigente al 27 de julio de 2009), dirección web: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf
- Sánchez Albavera, Fernando, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Serie Gestión Pública 32. ILPES, Santiago, 2003.
- Tavares, Martus y Beretta, Nora, *Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias*. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=711509>, con acceso el 24 de agosto de 2009.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Visión 2030, El México que queremos*. Presidencia de la República, México, 2007. Disponible en: <http://www.vision2030.gob.mx/>, con acceso el 24 de agosto de 2009.
- Presidencia de la República, *Alineación del Plan Nacional de Desarrollo con los programas presupuestales*, México, sin año. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/planeacion.pdf>, con acceso el 23 de junio de 2011.

Unidad 3

Análisis costo-beneficio

Introducción

La tarea esencial de quienes realizan evaluaciones de proyectos sociales consiste en aumentar la eficiencia y la eficacia, esto es, alcanzar los objetivos buscados con una utilización óptima de los recursos disponibles.

La evaluación de las políticas públicas permite incrementar la eficiencia en el logro del criterio aceptado como fin. Esta igualdad de resultados pretende alcanzar una distribución final equitativa, independientemente del desempeño de los individuos y de su contribución a la sociedad.

Los diferentes modelos de evaluación, tienen dos puntos constantes, por un lado la pretensión de comparar un patrón de deseabilidad (imagen-objetivo hacia la cual orientar la acción) con la realidad (la medida potencial de lo que realmente sucedió como consecuencia de la actividad desplegada) y, por otro lado, la preocupación por alcanzar eficazmente los objetivos planteados.

Esto supone un análisis crítico de los diferentes aspectos del establecimiento y la ejecución de un programa y de las actividades que constituyen el programa, por lo que es importante identificar su pertinencia, su eficiencia y eficacia, su costo y su aceptabilidad para todas las partes interesadas.

- Pertinencia: correspondencia del diseño y la formulación con los objetivos del proyecto.
- Eficiencia: minimización de los costos de los insumos o maximización de los productos del proyecto.
- Eficacia: grado en que se alcanzan los objetivos del proyecto.

El análisis de costo-efectividad, así como el análisis costo-beneficio, constituyen instrumentos importante para el proceso decisorio de las políticas públicas, ya que incorporan disciplina y objetividad en las decisiones.

Objetivos

Al término de la unidad, el participante será capaz de:

- Identificar el análisis costo-beneficio como una herramienta que facilita la toma de decisiones de los procesos de planeación.

Temas

- Tema 1.** El campo del análisis
- Tema 2.** La evaluación social de proyectos
- Tema 3.** El problema de la cuantificación de los beneficios en los proyectos sociales
- Tema 4.** El análisis costo-beneficio (ACB)
- Tema 5.** El análisis costo-efectividad (ACE)

Tema 1. El campo del análisis

El Proyecto de Presupuesto de Egresos del Sector Público requiere de un análisis social que toma en cuenta resultados en términos de servicios y bienestar. Los efectos de los beneficios de las acciones consideradas en el proyecto de presupuesto no ocurren inmediatamente, sino, progresivamente, a través del tiempo. Carreteras, puertos, educación, reducción de enfermedades, son aspectos cuyos beneficios no ocurrirán inmediatamente; sin embargo, parte de los costos de su financiamiento deben atenderse durante el ejercicio fiscal.

El análisis costo-beneficio de los proyectos sociales requiere de cierta flexibilidad, debido a que los beneficios que resulten de la implementación de las acciones consideradas, recaen en los beneficiarios, que es la sociedad en su conjunto, y no sobre el programa presupuestario que lo ejecuta, el cual sirve de medio para implementar determinada acción gubernamental y justamente en la medida que se cumpla con las metas y objetivos trazados por las entidades, se logrará beneficios a favor de la sociedad. A ello apunta el presupuesto por resultados y la mejora en la calidad del gasto a través de indicadores que se viene implementando progresivamente a través de los presupuestos.

Cuando los resultados y costos del proyecto pueden traducirse en unidades monetarias, su evaluación se realiza utilizando la técnica del ACB. Así sucede en los proyectos económicos. En la mayor parte de los proyectos sociales, en cambio, los impactos no siempre pueden ser valorizados en moneda, por lo que la técnica más adecuada es el ACE.

En el ACE, su particularidad radica en comparar los costos con la potencialidad de alcanzar más eficaz y eficientemente los objetivos no expresables en moneda. La medida de eficacia en este caso es el impacto.

Un primer paso de la evaluación tanto en el ACB como en el ACE es la prueba "con" y "sin" el proyecto, que consiste en comparar la proyección de las tendencias presentes con las modificaciones que ellas sufrirían como resultado del proyecto.

Tema 2. La evaluación social de proyectos

La evaluación social, también llamada evaluación socioeconómica de proyectos, pretende medir el impacto que la ejecución de un proyecto - versus no ejecutarlo- tiene sobre la disponibilidad total de bienes y servicios en un país.

El análisis de proyectos valora los beneficios y los costos de un proyecto y los reduce a un patrón de medida común. Si los beneficios exceden a los costos, medidos todos con el patrón común, el proyecto es aceptable; en caso contrario, el proyecto debe ser rechazado.

La ubicación temporal de la evaluación, en los proyectos económicos, está fundamentalmente en la etapa ex ante, sirviendo sus resultados para decidir sobre la ejecución o no del proyecto.

En la evaluación de proyectos sociales, es particularmente importante considerar el costo de oportunidad de la mano de obra voluntaria y de las donaciones. Se considera además los costos y beneficios secundarios, llamados también efectos indirectos o "externalidades". Ellos se producen como consecuencia del proyecto, pero fuera del ámbito en que éste se realiza.

La cuantificación de los efectos secundarios no es sencilla, se caracterizan por no haber sido previstos ni ser controlables, en la mayor parte de los casos. La evaluación debe limitarse a los más inmediatos y de mayor valor monetario.

Los ejemplos habituales de efectos intangibles son las razones estratégicas o de seguridad nacional, la integración regional, los efectos sobre el clima y medio ambiente, y similares. No son cuantificables económicamente o, mejor dicho, no son traducibles en unidades monetarias, pero afectan la decisión de realizar o no un proyecto.

Las evaluaciones se pueden solicitar a nivel perfil o nivel prefactibilidad tanto para los ACB como para los ACE, las cuales presentan las siguientes características:

EVALUACIÓN A NIVEL DE PERFIL:

Evaluación de un programa o proyecto de inversión en la que se utiliza la información disponible con la que cuenta la dependencia o entidad, incluyendo la experiencia derivada de proyecto realizados y el criterio profesional de los evaluadores. También se puede utilizar información proveniente de revistas especializadas, libros en la materia, artículos, estudios similares, estadísticas e información histórica, así como experiencias de otros países y gobiernos.

Para este tipo de evaluación la información a utilizar, para efectos de la cuantificación y valoración de los costos y beneficios, puede ser no muy precisa; sin embargo, debe permitir el cálculo de indicadores de rentabilidad.

EVALUACIÓN A NIVEL DE PREFACTIBILIDAD:

Evaluación de un programa o proyecto de inversión en la que se utiliza, además de los elementos considerados en la evaluación a nivel de perfil, información de estudios técnicos, cotizaciones y encuestas, elaborados especialmente para llevar a cabo la evaluación de dicho programa o proyecto. La información utilizada para este tipo de evaluación debe ser más detallada y precisa, especialmente por lo que se refiere a la cuantificación y valoración de los costos y beneficios.

Tema 3. El problema de la cuantificación de los beneficios en los proyectos sociales

Aun cuando los objetivos de un proyecto social no se puedan expresar en unidades monetarias, en muchas ocasiones se busca valorarlos, y así poder comparar costos y beneficios. La valoración monetaria de los efectos cualitativos, orientados en función de los precios de mercado, se persigue frecuentemente a través de:

- La determinación de la medida en que el proyecto va a incrementar los ingresos de los beneficiarios.
- La valoración de los bienes y servicios generados por el proyecto a precios de mercado.

La justificación de la valoración monetaria está siempre en la finalidad del proyecto y no en la convertibilidad de los efectos en magnitudes monetarias.

Cuando el análisis de los proyectos públicos encuentra que los beneficios y costos no tienen precios de mercado, es decir no están monetizados, dispone de métodos sistemáticos para medir estos valores:

a) El valor del tiempo

El enfoque económico considera bajo ciertas condiciones, la tasa salarial de los beneficiarios del proyecto que equivale a una medida de la evaluación individual de su propio tiempo.

En un modelo económico simple todo individuo decide entre la cantidad de trabajo que realiza para generar rentas y cubrir sus necesidades respecto al tiempo de ocio para descansar. Ceder una hora de ocio le permite incrementar su consumo de bienes y servicios equivalente a su hora salarial. Bajo estos criterios, si el nuevo sistema de transporte público (el metro, por ejemplo) reduce el tiempo de viaje de una persona en 20 minutos y la hora salarial es de \$7, entonces el valor del tiempo ahorrado es de \$2.33.

El tiempo ahorrado por cada individuo es agregado para toda la población beneficiaria y se obtiene el valor total del tiempo ahorrado por el proyecto público.

b) El valor de la vida humana

El análisis económico considera los siguientes dos métodos para estimar el valor de la vida, el método constructivo y el método de preferencias reveladas, a saber:

MÓDULO 3. Planeación Estratégica

- ❖ El método constructivo: considera las rentas potenciales que un individuo devengaría si hubiera permanecido vivo.
- ❖ El método de preferencias reveladas: considera las rentas adicionales (salarios de mercado) requeridas por los individuos para compensarlos por un incremento en la probabilidad de muerte asociada a ocupaciones de alto riesgo.

c) El valor de los recursos naturales

Para valorar los daños ambientales, se emplea una técnica conocida como el método de valoración contingente.

- ❖ El método de valoración contingente: define escenarios en los cuales las personas son encuestadas para que valoren los daños ambientales o la preservación de algunas especies. Estos valores son conocidos como valores de existencia y aún cuando por lo general son valores muy pequeño cuando se agregan para la sociedad permiten determinar valores totales que podrían ser importantes.

d) El uso de precios sombra

Ante los fallos del mercado, los precios no corresponden. En estos casos se sustituyen los precios de mercado por precios denominados "precios sombra" los cuales intentan calcular el verdadero costo marginal social o beneficio marginal social.

- ❖ El precio sombra del trabajo en situaciones de desempleo masivo. Ello significa que cuando los trabajadores están desempleados involuntariamente, la tasa salarial de mercado excedería el valor del tiempo ocioso no utilizado por una cantidad importante. El precio sombra del trabajo, cuando hay empleo masivo, es el valor del tiempo de ocio no utilizado y no la tasa salarial de mercado.
- ❖ El precio sombra del capital en situaciones de mercados imperfectos. La tasa sombra de interés excede la tasa de interés de mercado cuando hay racionamiento en el mercado de capitales.

Aspectos críticos en la medición de los beneficios de un proyecto:

1. Medición del excedente del consumidor.
2. Medición de los beneficios no pecuniarios.
3. Medición de bienes transados en mercados con fallos: precios sombra.
4. Valoración de riesgo.
5. Valoración de consideraciones distributivas.

Tema 4. El análisis costo-beneficio (ACB)

El ACB permite determinar los costos y beneficios a tener en cuenta en cada una de las perspectivas consideradas previamente. Por otro lado, mediante la actualización, hace converger los flujos futuros de beneficios y costos en un momento dado en el tiempo (valor presente o actual) tornándolos comparables. Relaciona, por último, los costos y beneficios del proyecto, utilizando indicadores sintéticos de su grado de rentabilidad, según la óptica de la evaluación (privada o social).

Contenido de los análisis costo-beneficio



El análisis costo-beneficio se aplicará en los siguientes casos:

- Para los programas y proyectos de inversión con monto total de inversión mayor a 150 millones de pesos;
- Para los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, y
- Para aquellos programas y proyectos de inversión que así lo determine la Secretaría, a través de la Unidad de Inversiones, independientemente de su monto total de inversión.

Y deberá contener lo siguiente:

Resumen Ejecutivo

Se explicará en forma concisa, la problemática que se pretende resolver o las necesidades a cubrir; las principales características del proyecto, las razones por las que la alternativa elegida es la más conveniente; el monto de inversión y sus principales componentes, los indicadores de rentabilidad y los riesgos asociados a su ejecución

Situación sin proyecto

En esta sección se deberá presentar lo siguiente:

- a) Diagnóstico de la situación actual
- b) Descripción de la situación actual optimizada
- c) Análisis de la Oferta y Demanda de la situación sin proyecto
- d) Alternativas de solución

Descripción del proyecto

En esta sección se deberán señalar las características más importantes del proyecto de inversión, incluyendo lo siguiente:

- a) Objetivo
- b) Propósito
- c) Componentes
- d) Calendario de actividades
- e) Tipo de proyecto o programa
- f) Localización geográfica
- g) Vida útil del programa o proyecto y su horizonte de evaluación;
- h) Capacidad instalada que se tendría y su evolución en el horizonte de evaluación del proyecto;
- i) Metas anuales y totales de producción de bienes y servicios cuantificadas en el horizonte de evaluación;
- j) Beneficios anuales y totales en el horizonte de evaluación
- k) Una descripción de los aspectos más relevantes de las evaluaciones técnica, legal y ambiental del proyecto;
- l) El avance en la obtención de los derechos de vía, manifestación de impacto ambiental, cambio de uso de suelo y cualquier otro trámite previo
- m) El costo total del proyecto, considerando la etapa de ejecución y de operación.
- n) Las fuentes de recursos, su calendarización estimada y su distribución entre recursos públicos (federales, estatales y municipales) y privados;
- o) Supuestos técnicos y socio-económicos
- p) Infraestructura existente y proyectos en desarrollo que podrían verse afectados por la realización del proyecto.

Situación con proyecto

En esta sección se deberá considerar el impacto que tendría sobre el mercado la realización del proyecto.

Evaluación del proyecto

Se deberán identificar y cuantificar en términos monetarios los costos y beneficios del proyecto, así como el flujo de los mismos a lo largo del horizonte de evaluación, con objeto de mostrar que el proyecto es susceptible de generar, por sí mismo, beneficios netos para la sociedad bajo supuestos razonables.

En la evaluación del proyecto se deberán presentar los indicadores de rentabilidad que resulten del flujo neto de costos y beneficios del proyecto; así como el cálculo del Valor Presente Neto (VPN), la Tasa Interna de Retorno (TIR) y, en el caso de proyectos cuyos beneficios sean crecientes en el tiempo, la Tasa de Rendimiento Inmediato (TRI).

Conclusiones

Exponer de forma clara y precisa los argumentos por los cuales el proyecto debe realizarse.

La decisión para realizar la inversión en el proyecto, es simple. Su análisis procede de la siguiente forma:

- Si los beneficios totales (B) del proyecto, a saber los ingresos generados más el excedente del consumidor, exceden a los costos totales (C), incluyendo cualquier costo incurrido en levantar los recursos para financiar el proyecto, entonces el gobierno toma la decisión de ejecutarlo sobre la base de que $B > C$.
- Alternativamente, el gobierno ejecuta el proyecto si la razón de los beneficios a los costos exceden la unidad ($B/C > 1$).
- Para una situación de mayor dificultad cuando el gobierno enfrenta varios proyectos alternativos, escogerá aquel proyecto que presente beneficios netos (beneficios menos costos totales) mayores. La alternativa más conveniente será aquella con el menor Costo Anual Equivalente. Si la vida útil de los activos bajo las alternativas analizadas es la misma, la comparación entre éstas se realizará únicamente a través del valor presente de los costos de las alternativas.
- El momento óptimo para la entrada en operación de un proyecto cuyos beneficios son crecientes en el tiempo es el primer año en que la Tasa de Rendimiento Inmediato es igual o mayor que la tasa social de descuento.

Tema 5. El análisis costo-efectividad (ACE)

El término análisis de costo-efectividad se refiere al análisis económico de una intervención. En la prevención del VIH, el costo de cada infección que se evite representa una medida de costo-efectividad. Aquí entran en juego varios factores: el costo de la intervención, el número de personas alcanzadas, sus conductas riesgosas e incidencia de VIH, y la eficacia de la intervención para cambiar la conducta. El propósito del análisis de costo-efectividad es cuantificar cómo estos factores se combinan para determinar el valor general de un programa.

Este análisis puede determinar si una intervención reduce costos, es decir, el costo por infección evitada es inferior al costo del tratamiento y cuidado de por vida de la persona con VIH/SIDA) o si es costo-efectiva, es decir el costo por infección evitada es favorable en comparación con otros servicios de salud como los programas para dejar de fumar o detectar la diabetes.

El análisis costo-efectividad se aplicará en los siguientes casos:

1. Los programas y proyectos de inversión en los que los beneficios sean de difícil cuantificación.
2. Los programas y proyectos de inversión que respondan a motivos de seguridad nacional.
3. Los proyectos de infraestructura social y gubernamental cuyo monto total de inversión sea mayor a 20 millones de pesos y de hasta 150 millones de pesos.
4. Los programas de mantenimiento cuyo monto total de inversión sea mayor a 150 millones de pesos.

El contenido del documento será el mismo que se presente en el análisis costo-beneficio, excepto por lo que se refiere a la cuantificación de los beneficios y, por lo tanto, al cálculo de los indicadores de rentabilidad. También deberá acompañarse de una justificación que lo sustente.

Bibliografía

BÁSICA

- Aguilar, Justo, *El análisis costo-beneficio en la interpretación de Stiglitz*, Universidad de Costa Rica
- Sapag Chain, *Preparación y evaluación de proyectos*, McGraw-Hill, México, 1989
- Fontaine, Ernesto, *Evaluación social de proyectos de inversión*, Ed. AlfaOmega, UCA, Chile, 1998
- DOF, *Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión*, 18 mzo. 2008