

Nota Informativa

Propuesta de Estructura Programática para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009

El artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), establece los *mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes*, en el proceso de aprobación del presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En la fracción primera se establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), remitirá al Congreso de la Unión el **1 de abril** un documento con el marco macroeconómico, los montos de ingresos y egresos estimados, así como una enumeración de los principales programas, para el siguiente ejercicio fiscal. En la segunda fracción se señala que el **30 de junio**, el Ejecutivo Federal debe enviar a la Cámara de Diputados, la *estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos*, al tiempo que debe informar sobre los *avances físico y financiero de todos los programas y proyectos* que se hayan aprobado en el *Presupuesto de Egresos vigente, con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas*, así como *detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos* para llevarlas a cabo. Finalmente, el 8 de septiembre, el Ejecutivo Federal presenta al Congreso de la Unión su propuesta de **paquete económico** para el siguiente ejercicio fiscal, conteniendo los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos, la Miscelánea Fiscal y el Proyecto del PEF.

Así, el 30 de junio pasado, la SHCP, en nombre del Ejecutivo Federal, remitió a la Cámara de Diputados la siguiente información:

- Estructura programática para emplear en el PEF 2009,
- Informe de avance en los indicadores de los programas presupuestarios en el periodo enero-mayo de 2008,
- Informe de avance de programas y proyectos de inversión enero-mayo de 2008,
- Avance financiero enero-mayo de 2008

Asimismo, el 9 de julio dio a conocer, en su página electrónica una presentación sobre la información en comentario.¹

El artículo 2, fracción XXII de la LFPRH define a la estructura programática como: *“el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.”*

En el artículo 27 de la misma ley se describen los elementos mínimos que deberá contener la estructura

¹ Las presentaciones pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/novedades/espanol/docs/2008/informes_especiales/estructuras_programaticas/estructuras_programaticas_2009.pdf.

programática:

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

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

Y añade: “La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales.”

Los **indicadores de desempeño** forman parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, que conforme al artículo Sexto Transitorio de la LFPRH, debería implantarse a más tardar en el ejercicio fiscal 2008, por ello, a diferencia del año pasado, en esta entrega se incorpora tanto el avance de los programas 2008, como los indicadores en la estructura programática 2009.

Adicionalmente, en el 2009 se integrará a la clave programática la categoría de **entidad federativa**, lo que permitirá identificar el impacto local del gasto público.

El esquema integral de la estructura programática para 2009

Tal como lo pide la LFPRH, la SHCP procuró vincular el proceso de programación con la planeación; así desde 2008 estuvo a cargo de la supervisión de la alineación de los objetivos de los programas sectoriales de las dependencias con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, a través de la categoría **programas presupuestarios**. Para cada programa presupuestario, identificado bajo una Unidad Responsable, que a su vez pertenece a un Ramo; debería desarrollarse una matriz de indicadores de resultados, con sus respectivas metas.

Cabe señalar que a pesar de estos esfuerzos, no todos los programas definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, tienen una traducción en términos del monto presupuestal y su asociación a

Figura 1

Clave Programática para 2009	
Dígitos	Categoría
1	Grupo Funcional
1	Función
2	Subfunción
3	Actividad Institucional
4	Programa Presupuestario
1	Modalidad
3	Núm de programa
2	Entidad Federativa

Fuente: SHCP, Esquema conceptual de las Estructuras Programáticas para el Presupuesto de Egresos 2009.

metas, por lo que no es posible determinar cuánto cuestan programas como *Limpiemos México* o *Escuela Segura*.

La clave programática se integra por el ramo o entidad de control directo, el grupo funcional, la función, subfunción, actividad institucional, programa presupuestario, en donde se identifica con una letra la modalidad y con un número el programa, y finalmente la novedad, el identificador para la entidad federativa, (figura 1).

La estructura programática integra las clasificaciones funcional, programática y geográfica dentro del conjunto de las **categorías programáticas**. Los **elementos programáticos** se incorporan a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), cuyo propósito es posibilitar la identificación, medición y evaluación del *impacto social y económico de la asignación, ejercicio y evaluación del gasto público*. Para ello, dentro de la unidad responsable se identifican los programas presupuestarios, de acuerdo a su modalidad para los cuales se definen **indicadores estratégicos o de gestión**, para dimensionar la eficiencia, la eficacia, la calidad y la economía.

Un ejemplo de la estructura programática propuesta se aprecia en la figura 2. De izquierda a derecha, en la primera columna aparece el ramo, con dos dígitos, en el ejemplo, se trata de la *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*, a la que le corresponde el número 08. En la siguiente columna se aprecia el grupo funcional, 01 *Gobierno*; en la tercera columna la

Figura 2: Ejemplo
Estructuras Programáticas Base para 2009
(Presentación Clasificación Funcional - Programa presupuestario)

RA	GF	F	SF	AI	PP		Denominación
					ID	Núm	
08							Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
	1						Gobierno
		8					Administración Pública
			03				Función Pública
				001			Función pública y buen gobierno
					O		Actividades de apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión
						001	Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno
	2						Desarrollo Social
		0					Educación
			02				Educación Media Superior
				002			Servicios de apoyo administrativo
					M		Actividades de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional
						001	Actividades de apoyo administrativo
				003			Formación recursos humanos para el sector (educación media superior)
					E		Prestación de servicios públicos
						001	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior
			03				Educación Superior
				002			Servicios de apoyo administrativo
					M		Actividades de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional
						001	Actividades de apoyo administrativo
				004			Formación recursos humanos para el sector (educación superior)
					E		Prestación de servicios públicos
						002	Desarrollo de los programas educativos a nivel superior
						003	Vinculación entre los Servicios Académicos que presta la Universidad Autónoma de Chapingo y el Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica
					K		Proyectos de inversión
						009	Proyectos de Infraestructura Social de Educación
			04				Posgrado
				002			Servicios de apoyo administrativo
					M		Actividades de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional
						001	Actividades de apoyo administrativo
				005			Educación agropecuaria de posgrado
					E		Prestación de servicios públicos
						004	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria
	3						Desarrollo Económico

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, a partir de información de la SHCP, Estructura Programática a emplear en el proyecto del PEF 2009, presentación a la H. Cámara de Diputados en cumplimiento al art. 42, fracción II de la LFPRH, 30 de junio de 2008.

Función 08 que se denomina *Administración Pública*; en la cuarta columna con dos caracteres está la subfunción 03 *Función Pública* y en el quinto lugar se observa con tres dígitos la Actividad Institucional *Función Pública y Buen Gobierno*. Finalmente, en la sexta columna se presenta con cuatro caracteres: O001, -compuestos por la modalidad (una letra mayúscula) y el número (tres números)-, el **Programa Presupuestario Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno**. Este es el nivel último de desagregación.

Esta presentación está disponible para todos los ramos del Gobierno Federal, así como para las Entidades de Control Presupuestario Directo.

En el caso de los **proyectos de inversión**, éstos se encuentran sujetos al registro en la cartera de inversión de la SHCP, de acuerdo a un conjunto de lineamientos establecidos. En el ejemplo de la figura 2 puede apreciarse el proyecto K009 *Proyectos de infraestructura Social de Educación*, para el que aplica la estructura programática de la misma manera.

La categoría de **programas presupuestarios** se introdujo en 2008, en sustitución de la categoría **actividades prioritarias**, para realizar la alineación con los programas sectoriales, especiales, institucionales o regionales, con el Plan Nacional de Desarrollo a través de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades. En este punto, a cada programa presupuestario se le ha definido

una matriz de indicadores; en función de la *modalidad* de gasto programable. El objetivo de las modalidades es *organizar en forma incremental la aplicación de la metodología de marco lógico para la elaboración de la matriz de indicadores a los programas presupuestarios regulares del gasto programable de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*²

Figura 3

Comparativo de Modalidades de Programas Presupuestarios para 2009 (Pp's)

Modalidades de Programas	Clave		Comentarios
	2008	2009	
Gasto Programable			
I. Programas Federales			
Subsidios a los Sectores Social y Privado			
Sujetos a Reglas de Operación	S	S	Ambas modalidades están sujetas a evaluación obligatoria. La primera corresponde a los programas sujetos a reglas de operación definidos en el Decreto de PEF, y la segunda se refiere a programas que otorgan subsidios a los sectores social y privado y a entidades federativas y municipios.
Otros Subsidios	U	U	
Desempeño de las Funciones			
Prestación de Servicios Públicos	E	E	Cambia la Denominación de Actividades Específicas a Desempeño de Funciones y desaparecen los subgrupos <i>Otras Actividades Relevantes</i> y <i>Actividades Rectoras y de Fomento</i> . También desaparece el apartado <i>II. Proyectos de Inversión</i> que se incorpora a este grupo.
Provisión de Bienes Públicos	B	B	
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P	P	Cambia la denominación de Producción de bienes públicos a Provisión de bienes públicos
Promoción y fomento	F	F	
Regulación y supervisión	G	G	
Relevantes	R	R	En 2008 conformaba el subgrupo: Otras Actividades Relevantes .
Proyectos de Inversión	K	K	En 2008 constituía el grupo de programas Proyectos de Inversión , ahora se incorporó como un elemento del subgrupo Desempeño de las Funciones .
Obligaciones de Gobierno Federal			
Pensiones y jubilaciones	J	J	En 2008 el subgrupo Compromisos y Obligaciones del Estado estaba conformado por tres modalidades, para 2009 se agregó una, y se reorganizaron en dos subgrupos: Compromisos y Obligaciones del Gobierno Federal .
Aportaciones estatutarias	T	T	
Compromisos de Gobierno Federal			
Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	L	L	Cambia de Compromiso a obligación del Gobierno Federal .
Desastres Naturales		N	Nueva modalidad
Administrativos y de Apoyo			
Actividades de apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia	M	M	Cambia su denominación de Actividades de Apoyo a Administrativos y de Apoyo .
Actividades de apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	O	O	
II. Programas Gasto Federalizado			
Gasto Federalizado	I	I	
Gasto No Programable			
Participaciones a entidades federativas y municipios	C	C	
Deuda Pública y programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	D	D	
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	H	H	

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados con información de SHCP, Anexos al Oficio Circular 307-A.-1593 (*Directrices Generales para avanzar hacia el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño 2008*) y de la Estructura Programática a emplear en el proyecto del PEF 2009, presentación a la H. Cámara de Diputados en cumplimiento al art. 42, fracción II de la LFPRH.

² Anexos al Oficio Circular 307-A.-1593 Directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el sistema de evaluación del desempeño, que puede consultarse en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/anexos_lineamientos_generales_ppef_2008.pdf.

Figura 4

Estructura Programática a emplear en el Proyecto del Presupuesto de Egresos 2009	
Dependencia:	
Sección: Categorías Programáticas	
Grupo Funcional	_____
Función	_____
Subfunción	_____
Actividad Institucional	_____
Programa Presupuestario	_____
Sección: Elementos Programáticos	
Misión	_____
Modalidad	_____
Programa Presupuestario	
	Vinculación PND
Ejes de Política Pública	_____
Objetivos	_____
	Vinculación Programa Sectorial
Objetivos	_____
Matriz de indicadores para Resultados	
Unidad Responsable	
	Objetivos
Fin	_____

Propósito	_____

Componente	_____

Actividad	_____

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, a partir de información de la SHCP, *Estructura Programática a emplear en el proyecto del PEF 2009, presentación a la H. Cámara de Diputados en cumplimiento al art. 42, fracción II de la LFPRH*, 30 de junio de 2008.

La clasificación por modalidades permite distinguir los programas sujetos a reglas de operación, los programas de subsidios, servicios públicos, bienes públicos, pensiones y jubilaciones, gasto federalizado, y proyectos de inversión, entre otros. Una comparación entre la propuesta 2008 y la reorganización en 2009 se aprecia en la figura 3. En la propuesta para el 2009 se han reclasificado los grupos y subgrupos de modalidades de programas de gasto, renombrando algunos, destaca la inclusión de la modalidad **Desastres**

Naturales dentro de los Compromisos del Gobierno Federal. Estos cambios reflejan que el proceso de implantación del presupuesto basado en resultados requiere un periodo de prueba y error, con ajustes continuos. En función de la *modalidad*, a cada programa le corresponden indicadores del tipo *estratégicos* o de *gestión*. En 2008 era obligatoria la evaluación para los programas de subsidios y los sujetos a reglas de operación, en 2009 se plantea avanzar a la evaluación para los todos los programas federales, ello quizá explica la

redefinición de grupos.

Para la presentación de las estructuras programáticas se ha diseñado una carátula, como se aprecia en la figura 4, en donde se señala la dependencia, unidad responsable y las dos secciones de categorías programáticas y elementos programáticos. La intención de la matriz de indicadores es *alinearse el fin, propósito, componentes y actividades, así como los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos para cada uno de los programas presupuestarios,*

su elaboración se basa en la metodología del marco lógico y es de aplicación general en toda la Administración Pública Federal.

La Matriz de Indicadores para Resultados que se propone para 2009, contiene objetivos e indicadores, información que no estuvo disponible para el proyecto del PEF 2008. ↗

H. Cámara de Diputados

Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Presidente: Dip. Moisés Alcalde Virgen

Dip. Fco. Javier Calzada Vázquez

Dip. Javier Guerrero García

Dip. Carlos Alberto Puente Salas

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director de Área: Roberto Ramírez Archer

Elaboró: Cecilia Reyes Montes

Apoyo: Leslie Adriana Lira López

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "I" Primer Nivel

Col. El Parque, Del. V. Carranza, C.P. 15969. México, D.F.

<http://www.cefp.gob.mx>