

Nota Informativa

21 de febrero de 2023

Procedimiento para la creación de un Programa Presupuestario

Marco de referencia

En el marco de la discusión, modificación y aprobación del presupuesto federal se ha observado que entre las propuestas e iniciativas que realizan los y las legisladoras, a través de sus “reservas”, está presente con relativa frecuencia la creación de nuevos programas, dirigidos a la atención de problemas determinados que se encuentran en las agendas de los legisladores o de sus grupos parlamentarios, pero que no hallan la correspondencia específica en alguno de los programas presupuestarios contenidos en el proyecto de presupuesto de egresos que presentó el Ejecutivo.

No obstante, si bien pueden ser propuestas justificadas que cuentan con un sustento y marco de referencia válidos, el proceso administrativo que conlleva la creación de un nuevo programa y su inserción en la estructura programática vigente, es un tanto más complejo, y definitivamente, el proceso de discusión no es el momento idóneo para su inclusión en la estructura programática del presupuesto, pues de acuerdo con los

“Lineamientos de creación de un nuevo programa presupuestario”, de la SHCP, se debe observar un calendario con fechas establecidas y una serie de requisitos a cumplir por los programas de nueva creación, previo a ser considerados en la estructura programática del presupuesto.

En esta Nota se presentan los tiempos y la metodología a seguir para inscribir la propuesta de un Programa presupuestario de nueva creación, para ser considerado e incorporarlo en la Estructura Programática del ejercicio fiscal inmediato siguiente.

Para hacerlo el proceso se explica en cinco apartados: en el primero se revisa de manera somera los antecedentes que conllevaran a la planeación y presupuestación Federal actual, el segundo apartado resume brevemente las consideraciones previas para proponer un Pp; en el apartado tres se hace referencia al Capítulo IV “Evaluación de Programas Nuevos” de los *“Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”*¹²; en cuarto lugar, se resume la metodología para la elaboración de un programa; y finalmente, en el quinto se detalla el procedimiento de altas, modificaciones y bajas de los Pp's en la EP del presupuesto.

Antecedentes

En prima instancia resulta oportuno recapitular la evolución y el proceso de la planeación y presupuestación federal anual vigente.

La metodología actual data de 2007 con la adopción plena del Presupuesto Basado en Resultados y la implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), que fue diseñado como el instrumento que permitiría la

¹ DOF 30 de marzo de 2007, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales, disponibles en: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

² Según el CONEVAL

gestión por resultados, a través de la evaluación de los objetivos de los Programas Presupuestarios (Pp), mismos que estarían vinculados al Plan Nacional de Desarrollo (PND).

De modo consecuente, con el fin de mantener esta alineación de presupuestación y planeación congruente con la iniciativa del Presupuesto Basado en Resultados (PbR), en el mismo año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió lineamientos para la nueva clasificación presupuestaria por programa, la cual, desde el ejercicio 2008 es empleada en el proceso de formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En este sentido, y de acuerdo con Transparencia Presupuestaria, se entiende como Programa presupuestario (Pp) a *“la categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del mismo, para el cumplimiento de sus objetivos y metas.”*

Así, desde el punto de vista técnico, **el instrumento** que vincula los procesos de programación y presupuestación **es la Estructura Programática (EP)**. Esta es el mecanismo de transmisión de la definición de las políticas de Estado y públicas a acciones específicas con asignación de recursos para llevarlas a cabo.

De acuerdo con el Artículo 27 de la LFPRH, *“la EP facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores del gasto con el PND y sus programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales”*. En el mismo contexto, en el Artículo 42, fracción II, de la LFPRH, establece que *“el Ejecutivo Federal a través de la SHCP, remitirá a la Cámara de Diputados a **más tardar el día 30 de junio** de cada año la EP a emplear en el PPEF del ejercicio fiscal siguiente”*.

Cabe resaltar que existen tiempos establecidos, como ya fue señalado, para la creación e integración de un Pp a la EP, por lo que es importante tener en cuenta que durante la revisión, discusión y aprobación del PEF, no es momento para incorporar algún Pp, ya que además, debe cumplirse la metodología que se explicará más adelante, por lo que la propuesta de incorporación, modificación o baja de un programa deberá realizarse antes de la presentación de la EP, es decir antes del día 30 de junio del año previo al que se quiere incorporar y/o modificar el Pp.

Consideraciones Previas

Es conveniente que ante la propuesta de creación de un Pp se considere el proceso que aquí se presenta y se tenga presente el concepto de **Nuevo Programa**.

De acuerdo con los "*Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*", se define como **Programa Nuevo** "*al programa federal que se encuentre en el primer año de operación o que la Secretaría³, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), hayan determinado que presentó un cambio sustancial en su diseño u operación*".

Para la propuesta de creación de un Pp, es necesario partir del supuesto de que existe un problema o necesidad que no se está atendiendo y que se puede resolver a través de la aplicación de recursos del erario. El programa deberá contribuir al cumplimiento de algún objetivo considerado en PND, la

³ Los LINEAMIENTOS generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal definen a la Secretaría: a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Política y Control Presupuestario

programación sectorial, las prioridades institucionales⁴ o bien tener un vínculo con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) de la Agenda 2030.

Conviene señalar que, al establecer un Pp, los objetivos deberán ser congruentes con el marco jurídico y normativo vigente; y las entidades o dependencias que llevarán a cabo el ejercicio de los recursos del programa serán las unidades Responsables (UR's) a quien se asigne el Pp.

Evaluación de Programas Nuevos

Al proponer la creación de un nuevo programa debe contar con lo que se establece en el Capítulo IV “Evaluación de Programas Nuevos” de los “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, artículo Vigésimo Primero, en el que se señala que “**Las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir dentro del proyecto de presupuesto anual** o, en su caso, que justifique la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales existentes, precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento”. El artículo señalado, menciona también que **las dependencias y entidades deberán elaborar una matriz de indicadores** del programa propuesto.

Tanto el diagnóstico, como la matriz de indicadores, deberán entregarse a la Secretaría (SHCP), y en el ámbito de su competencia al Consejo (Coneval), para su revisión, al menos un mes antes de que la dependencia

⁴ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Guía para Elaboración de Diagnósticos y Programas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462895/1_Guia_Elaboracion_Diagnostico_y_Programa.pdf

o entidad responsable incluya el programa propuesto en su proyecto de presupuesto anual”.

Asimismo, en el artículo Vigésimo Tercero se establece que “**Las dependencias y entidades deberán elaborar un proyecto de evaluación para sus programas nuevos** y presentarlo para su aprobación a la Secretaría, a la Función Pública, y al Consejo⁵ en el ámbito de su competencia. Una vez aprobado, el proyecto se integrará al Programa Anual de Evaluación correspondiente”.

Metodología y procedimiento en la creación de un nuevo Pp

Para la creación de un Pp es necesario apegarse a la metodología establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), denominada **Metodología del Marco Lógico (MML)**, la cual “es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos”⁶. Dicha metodología establece los elementos que todo programa debe cumplir para garantizar que incorpora los datos básicos que permitan identificar la necesidad o problemática que pretende resolver; así como la información necesaria para llevar a cabo su seguimiento y evaluación.

De acuerdo con la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), para una adecuada aplicación de la MML deben seguirse las siguientes etapas:

- 1) Definición del problema

⁵ Los LINEAMIENTOS generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal definen como Consejo: al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;

⁶ CEPAL. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

- 2) Análisis del problema
- 3) Definición del objetivo
- 4) Selección de alternativa
- 5) Definición de la Estructura Analítica del Programa Presupuestal (EAPp)
- 6) Elaboración de la MIR

A continuación, de manera breve, se presenta la descripción de cada etapa, que señala la Guía para el diseño de la MIR:

Definición del problema

Los principales objetivos de la definición del problema son: establecer de manera clara, objetiva y concreta cuál es el problema que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental; y definir cuál es la población o área de enfoque que enfrenta el problema o necesidad y en qué magnitud lo hace.

La definición del problema consiste en identificar de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, la prioritaria que tiene posibilidades de ser resuelta a través de la acción gubernamental, y que está alineada con los objetivos del PND y sus programas derivados. Dicha definición se utiliza para orientar la acción gubernamental a resultados específicos y concretos que entreguen más y mejores bienes y servicios a la población o área de enfoque.

Análisis del problema

El objetivo del análisis del problema pretende analizar el origen, comportamiento y consecuencias del problema definido, a fin de establecer las diversas causas y su dinámica, así como sus efectos, y tendencias de cambio.

El análisis del problema principalmente consiste en el ordenamiento de las causas y los efectos detectados en un esquema tipo “árbol” (Árbol de Problemas), donde el problema definido es el punto de partida, que se representa por el tronco; las causas de él, por las raíces y los efectos se representa y describen en la copa; esta representación se utiliza para conocer la naturaleza y el entorno del problema, y permitirá identificar los factores y elementos que permitirán resolverlo.

Definición del objetivo

La definición del objetivo establece la situación futura a lograr que solventará las necesidades o problemas identificados en el análisis del problema y traduce las *causas-efectos* a *medios-fines*. Identifica, entre otros, los medios de solución a la problemática detectada y los impactos que se alcanzarán de lograrse el objetivo central.

Selección de alternativas

La selección de alternativas determina las medidas que constituirán la intervención gubernamental; consiste en analizar y valorar cuidadosamente las opciones de acción más efectivas para lograr los objetivos deseados.

Los resultados de este proceso serán insumos importantes para el diseño y definición del Pp.

Definición de la EAPp

El objetivo de la EAPp es asegurar la coherencia interna del programa, así como la definición de los indicadores estratégicos y de gestión que permitirán conocer los resultados generados por la acción gubernamental, y con ello, el éxito o fracaso de su instrumentación.

La EAPp consiste en analizar y relacionar la coherencia entre el problema, necesidad u oportunidad identificada y los objetivos y medios para su solución, así como la secuencia lógica entre los mismos.

Elaboración de la MIR

El capítulo II, artículo Noveno de los *“Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”*, menciona que *“las dependencias y entidades deberán elaborar la matriz de indicadores de cada programa federal, con base en la MML que determinen el Consejo en el ámbito de su competencia, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública, a través de los lineamientos específicos que emitan conjuntamente en el marco del proceso presupuestario, el programa de mejoramiento de la gestión y el Sistema de Evaluación del Desempeño”*.

La MIR es una herramienta que permite alinear los objetivos de cada Pp's y las políticas públicas, con los objetivos estratégicos de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal (APF), que a su vez deben ser congruentes con los objetivos del PND y los programas que de éste derivan.

El objetivo de la MIR es sintetizar en un diagrama muy sencillo y homogéneo, la alternativa de solución seleccionada, lo que permite darle sentido a la intervención gubernamental.

Consiste en:

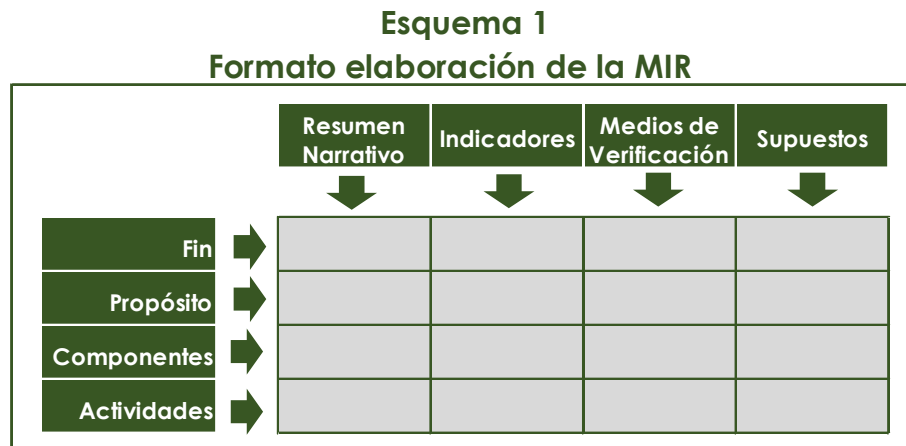
- En establecer y estructurar el problema central, ordenar los medios y fines del árbol de objetivos, en un programa.
- Generar indicadores para medir sus resultados.
- Definir los medios que permitirán verificar esos resultados.

- Describir los riesgos que podrían afectar la ejecución del mismo o las condiciones externas necesarias para el éxito del programa.

El proceso que se debe seguir para la construcción de la MIR se detalla en el apartado IV *Cómo construir la Matriz de Indicadores para Resultados* de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, disponible en:

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

Así también en el esquema 1 se presentan los elementos que se deben considerar para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.



Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la "Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados".

Procedimiento de altas, modificaciones y bajas de Pp's

Con el objetivo de establecer los aspectos generales que las dependencias y entidades de la APF deberán observar en el proceso de programación y presupuestación de cada ejercicio fiscal, de forma anual, la SHCP presenta los "Lineamientos para el proceso de programación para el ejercicio fiscal",

en este caso se hará alusión al ejercicio 2023⁷ debido a que la programación para el ejercicio 2024 aún no está disponible.

Dichos Lineamientos son aplicables para las dependencias y entidades de la APF, a los que se refiere el artículo 2, fracción VIII y XVI de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)⁸. Por su parte, los poderes Legislativo y Judicial, los Entes Autónomos, las Empresas Productivas del Estado (EPE), el Tribunal de Justicia Administrativa y el Instituto Nacional de Estadística Geográfica, deberán sujetarse en lo conducente a dichos Lineamientos.

Para la integración del Proyecto del PEF 2023, como parte de las actividades de la programación, los *Lineamientos para el proceso de programación para el ejercicio fiscal* señalaron que las dependencias y entidades debieron observar la composición de la clave presupuestaria y de la EP vigente, conforme al siguiente cuadro 1:

Cuadro 1

Estructura de la clave presupuestaria PPEF 2023												
Clasificaciones												
Siglas	Administrativa		Funcional Programática					Económica			Geográfica	
	R/S	UR	Funciones			AI	Pp	OG	TG	FF	EF	PPI
Nombre	Ramo y/o Sector	Unidad Responsable	Finalidad	Función	Subfunción	Actividad Institucional	Programa Presupuestario	Objeto del gasto	Tipo de Gasto	Fuente de Financiamiento	Entidad Federativa	Clave de Cartera
Caracteres	2	3	1	1	2	3	4	5	1	1	2	11

Fuente: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, Lineamientos para el proceso de programación para el ejercicio fiscal 2023.

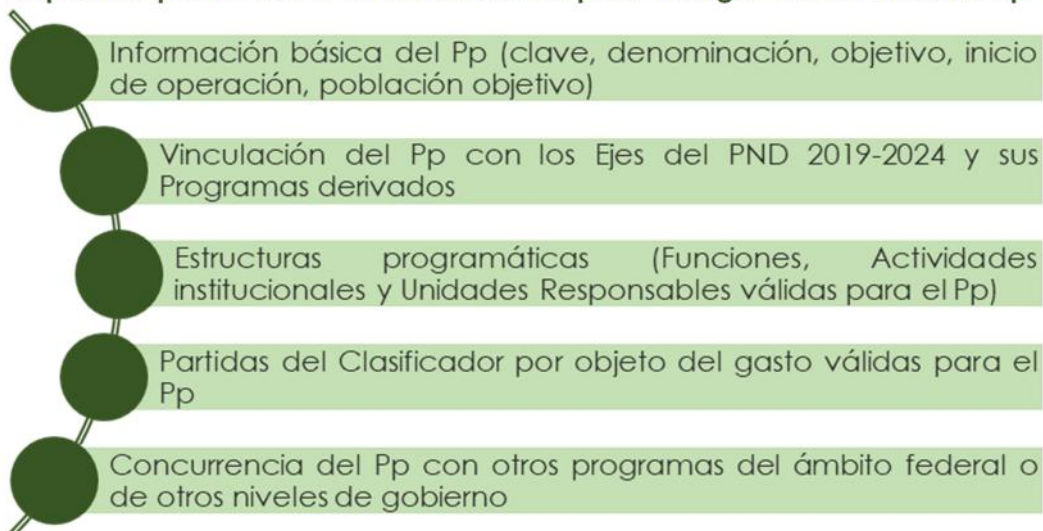
Conviene mencionar que para el registro en la Cartera de Pp's en el sistema PIPP, la SHCP señala que las dependencias y entidades responsables deben tomar en cuenta los puntos que se muestran en el esquema 2.

⁷ SHCP. Lineamientos para el proceso de programación para el ejercicio fiscal 2023, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/725367/307-A-0729_Lineamientos_para_el_Proceso_de_Programacion_y_Presupuestacion_2023.pdf

⁸ LFPRH, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Esquema 2

Aspectos que se deben tomar en cuenta para el Registro en Cartera de Pp



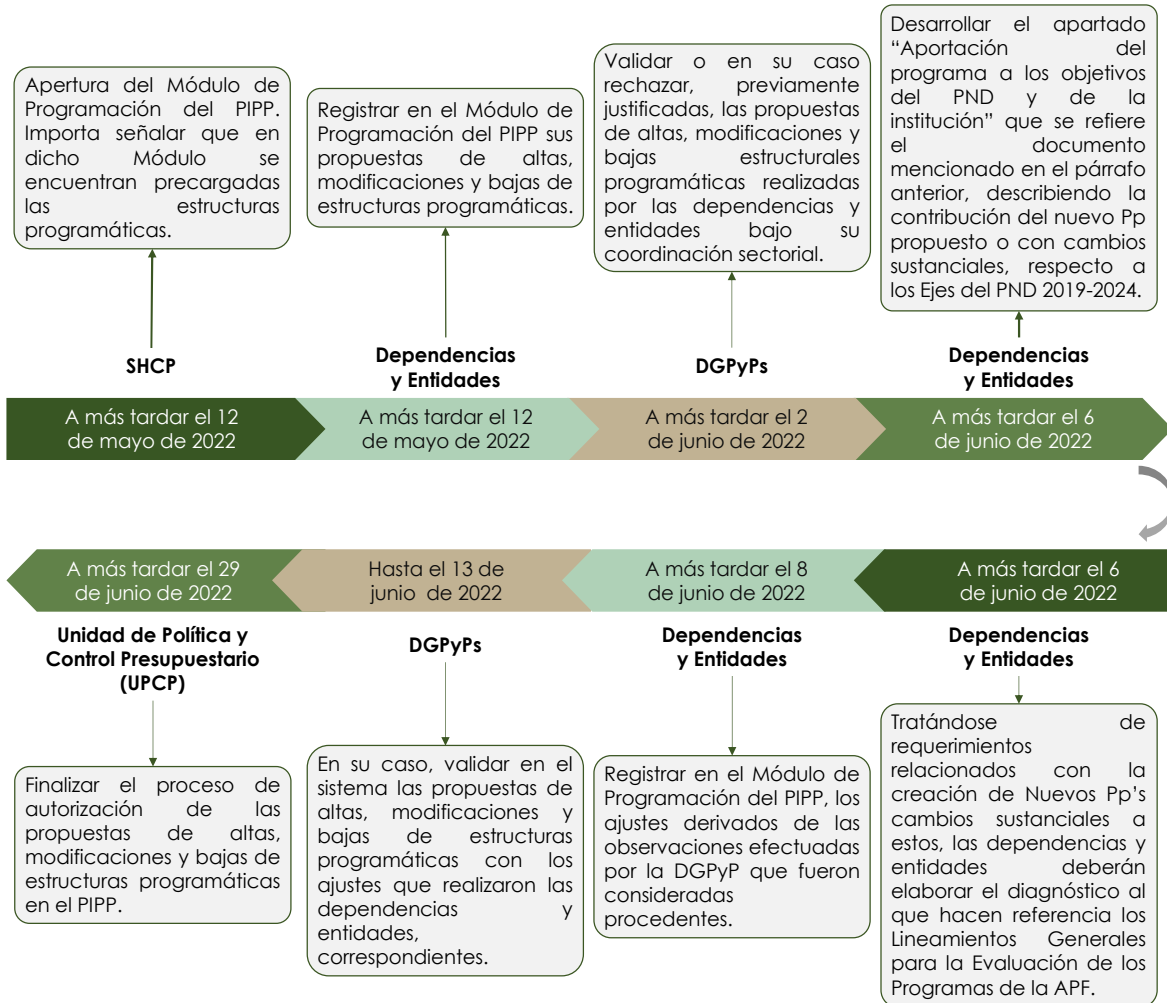
FUENTE: elaborado por el CEFP, con información de la SHCP.

Finalmente, En los Lineamientos para el proceso de programación del ejercicio fiscal 2023, se mencionó que, como parte de las actividades de programación, las dependencias y entidades debieron revisar y actualizar en el sistema del Módulo de Programación del “Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP)”^{9,10} sus EP, considerando las fechas límites para llevar a cabo sus actividades como se muestra en el siguiente diagrama:

⁹ El Módulo de Programación 2023 contiene los catálogos y relaciones válidas, así como la Cartera de Pp's que conforman la plataforma de información a partir de la cual, durante la etapa de presupuestación, se realizará la asignación de recursos para obtener el PPEF y en un segundo momento el Presupuesto Aprobado.

¹⁰ La dirección electrónica del Módulo del PIPP es: <https://www.mst.hacienda.gob.mx> Conviene mencionar que, para acceder al Módulo, se requiere usuario y contraseña, y únicamente pueden contar con ello, las dependencias y unidades que previamente hayan registrado a los nuevos usuarios en tiempo y forma.

Diagrama 1 Principales Actividades para Revisión y actualización de estructuras programáticas en el Módulo de Programación del PIPP



FUENTE: Elaborado por el CEFP, con información de la SHCP, Lineamientos para el proceso de programación para el ejercicio fiscal 2023.

Fuentes de información

SSPC. Guía para Elaboración de Diagnósticos y Programas, disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462895/1_Guia_Elaboracion_Diagnostico_y_Programa.pdf

SHCP. Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, Transparencia Presupuestaria, disponible en:
<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/GuiaMIR.pdf>

SHCP. LINEAMIENTOS para el Proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal 2023, disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/725367/307-A-0729_Lineamientos_para_el_Proceso_de_Programacion_y_Presupuestacion_2023.pdf

DOF 30/03/2007. LINEAMIENTOS generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, , disponible en:
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

SHCP. Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los Pp's de nueva creación o con cambios sustanciales que se proponga incluir en la Estructura Programática del PEF, disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.164.19.pdf

Ley Federal de Presupuesto de Responsabilidad Hacendaria, disponible en:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, CEPAL, disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

SHCP. Guía de Operación. Módulo de Programación 2022 PIPP, disponible en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643732/Guia_del_Modulo_de_Programacion_2022.pdf

SHCP. Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008, disponibles en:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/24033/lineamientos_integracion_pef_2008.pdf



www.cefp.gob.mx



[@CEFP_diputados](https://www.facebook.com/CEFP_diputados)



[@CEFP_diputados](https://twitter.com/CEFP_diputados)