



Módulo 9

Planeación, programación y presupuestación del gasto público

5º semestre

Clave:

37161509

Unidad 2

De la planeación a la programación del gasto público

Sesión 5

Estructura programática del gasto público



División de Ciencias
Sociales y Administrativas

Índice

Introducción	2
El presupuesto público.....	3
Tipos de presupuesto.....	4
Presupuesto tradicional	5
El presupuesto base cero	5
Presupuesto participativo.....	6
El presupuesto basado en resultados	8
Antecedentes del PBR	8
Características del PBR	9
Programación como vínculo entre la planeación y presupuestación.....	12
La estructura programática	14
Clasificación funcional y programática	15
Los programas presupuestarios	18
Programa Operativo Anual	19
Políticas generales de elaboración.....	20
Principios orientadores de la planeación del POA.....	20
Ejemplo de un POA.....	21
Cierre de sesión.....	22
Para saber más	23
Fuentes de consulta	23



Introducción

La presupuestación es una función fundamental en la Administración Pública que permite asignar los recursos a las actividades que así lo requieren. El gasto público es el instrumento mediante el cual el Estado retribuye a la ciudadanía la confianza depositada en sus autoridades y redistribuye los recursos recaudados. Por ello, la presupuestación es una tarea de un alto contenido social que debe ser llevada a la práctica con un fuerte sentido ético y buscando el alcance de los grandes objetivos nacionales.

En esta sesión, estudiarás los distintos tipos de presupuesto que se utilizan con frecuencia en el sector público. Notarás que, aunque se observan diferentes enfoques, todos ellos permiten el mismo objetivo de asignar y ejercer los recursos públicos con responsabilidad y eficiencia.

También encontrarás que la presupuestación está íntimamente ligada a las tareas de planeación y programación y que se retroalimentan una a la otra para perfeccionarse a través del tiempo. Sin importar el tamaño o el ámbito de acción, las dependencias y entidades de la Administración Pública (federal, estatal o municipal) requieren llevar a cabo estas funciones, indispensables para guiar, vigilar y evaluar la ejecución de sus acciones.

El presupuesto público

El presupuesto de una nación se conoce generalmente como *presupuesto público*. Para su elaboración, se toman en cuenta los datos históricos de años anteriores. Consiste en una estimación de los ingresos y egresos esperados para una nación en un periodo determinado, generalmente un año. Ofrece un listado detallado de los ingresos y egresos esperados por cada uno de los entes del Estado (CEFP, 2005).

El *presupuesto público* se define como una estimación financiera anticipada de los ingresos y egresos de un gobierno para un año de calendario. Por ello, es un instrumento operativo básico que permite la ejecución de las decisiones de política económica y que resume tanto las fuentes como los usos del gasto público. En suma, el presupuesto público traduce las actividades del Estado a términos monetarios (Quivera, s. f.).

Para Morones y Santana, se trata de un...

...instrumento de planificación de carácter político, económico y administrativo, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable, que contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que éste entraña con la descripción de sus metas y objetivos, y con la determinación de su costo (citados en Chapoy, 2003:109).

Un presupuesto público proporciona estándares cuantitativos con respecto a los cuales es posible medir y comparar el desempeño de los recursos del Estado y señalar las desviaciones entre lo planeado y lo logrado, convirtiéndose así en un instrumento de seguimiento y control. Por lo tanto, adquiere un carácter integral como manifestación financiera de las actividades gubernamentales y como un instrumento de programación económica y social.

Recuerda que el presupuesto público es un instrumento de planificación con implicaciones sociales, políticas y administrativas con consecuencias en variables como el empleo, la inversión y el consumo.

Para Quivera (s. f.), el presupuesto público funciona, además, como un instrumento de:



1. Administración: Los funcionarios responsables encuentran en él una guía de acción para la toma de decisiones.
2. Legislación: Ya que se discute su contenido dentro de un sistema representativo.
3. Evaluación de la gestión presupuestaria: Permite el análisis de la ejecución periódica del presupuesto, el alcance de sus objetivos y sus resultados en términos de eficiencia y eficacia de la Administración Pública.

Entre sus características principales podemos contar (Quivera, s. f.):

1. Se produce con anticipación. La tarea de realizar un presupuesto público requiere del tiempo y esfuerzo de mucha gente y del flujo adecuado de información entre las dependencias y entidades involucradas.
2. Cuantificación. Deber estar cuantificado y contablemente equilibrado aun cuando exista un déficit.
3. Obligatoriedad. Las cantidades definidas no pueden superarse salvo en los casos previstos por la normatividad.
4. Regularidad. Se prepara y ejecuta de manera regular, generalmente para un ejercicio anual.

El presupuesto público debe garantizar la continuidad de las acciones emprendidas y debe ser adaptable al cambio, sin embargo, debe ser rígido para controlar los límites del gasto (Chapoy, 2003).

Estas necesidades imponen retos significativos a quienes elaboran los presupuestos públicos por lo que existen diversas propuestas y enfoques que buscan realizar una presupuestación más congruente con la realidad actual; sin embargo, para atender la finalidad de este módulo nos enfocaremos en la revisión del presupuesto basado en resultados, que si bien tiene oportunidades de mejora, también es una herramienta que arroja indicadores de gestión concretos y elementos para su evaluación y seguimiento.

Tipos de presupuesto

En el sector público existen algunas variantes aplicables a la elaboración de presupuestos. Es frecuente que dentro de una misma dependencia o entidad se elaboren diferentes tipos de presupuestos e incluso que los mismos se utilicen de forma combinada. Esto permite que los funcionarios tomen decisiones con base en distintos enfoques y tomando en consideración diferentes escenarios para así optar por las alternativas más convenientes.

Presupuesto tradicional

El presupuesto tradicional surgió como resultado de una experiencia repetida en la Administración Pública a lo largo de los años; fue producto del empirismo y de una evolución espontánea derivada de las actividades públicas cotidianas. Se trataba de un instrumento administrativo y contable que ponía su énfasis en lo que el gobierno adquiriría para desarrollar sus funciones, por lo tanto, sólo proporcionaba información sobre la utilización de los fondos asignados (Chapoy, 2003).

Esto provocaba que hubiera pocos antecedentes disponibles que orientaran la toma de decisiones y dificultaba la interpretación del presupuesto en relación con la actividad del gobierno. Se tomaba en consideración el periodo anual para el que había sido preparado y, generalmente, buscaba incrementar lo que se había gastado en el ejercicio anterior; a su vez, se estructuraba con base en partidas que agrupaban conceptos idénticos, fragmentando así las decisiones en segmentos; se apoyaba en lo ya ocurrido y era indiferente a los objetivos (Chapoy, 2013).

En cierta manera, estas características hacían que el presupuesto tradicional fuera controlable, sencillo y flexible además de muy adaptable a los cambios en los objetivos o en las circunstancias. Estaba diseñado para facilitar la contabilización y la auditoría de cuentas. Cada dependencia identificaba sus planes de trabajo y con base en ellos proponía su ampliación y presentaba sus estimaciones al nivel jerárquico superior, es decir, se trataba de un proceso acumulativo de información.

El presupuesto base cero

El presupuesto base cero consiste en reevaluar cada uno de los programas como si se tratara de la primera vez que la entidad va a operar, es decir, sin tomar en consideración las experiencias anteriores (CEFP 2005). Su proceso se basa solamente en las expectativas que se tengan para el año de calendario siguiente, esto ayuda a las entidades gubernamentales a reorientar sus recursos.

El presupuesto base cero proporciona información detallada sobre los recursos que se requieren para alcanzar los resultados planteados, en vez de poner su énfasis en los aumentos o reducciones que suceden de un año a otro. Esto es útil para las entidades ya que les permite dejar de lado aquellas ineficiencias en la asignación de recursos que se repiten de manera inercial de un año a otro permitiendo que los recursos se asignen con una visión desde el presente.

Para Pyhrr (citado en CEFP, 2005), el presupuesto base cero es un proceso de carácter administrativo, de planeación y presupuestario; constituye una herramienta de gran ayuda para la toma de decisiones ya que ayuda a identificar las necesidades, inquietudes, metas y ambiciones futuras con una perspectiva actual, lo que permite asignar los recursos de una manera más racional y eficiente.

Las características del presupuesto base cero le permiten ser una herramienta flexible que se adapta a las necesidades de las entidades gubernamentales. Cada funcionario encargado de la toma de decisiones justifica el presupuesto solicitado con total detalle y argumentando por qué se debe efectuar dicho gasto.

El presupuesto base cero constituye un ejercicio de introspección de la organización que le permite ubicar aquellos rubros que podrían ser fuente de desperdicios potenciales de recursos. Con ello se da una reducción de las erogaciones realizadas sin afectar aquellas actividades que resultan prioritarias. Estas exigencias requieren que los funcionarios evalúen a fondo todas las operaciones para valorar cuáles pueden ubicarse en un nivel de prioridad más bajo o más alto, identificando lo que es fundamental y lo que puede omitirse.

De esta manera, el presupuesto base cero se distingue de otros tipos de presupuestos en un elemento fundamental: no tomar en cuenta las experiencias de ejercicios anteriores en su elaboración. Con ello se busca borrar los excesos o errores que hubieran podido suceder en el pasado y evitar el seguir asignando recursos a ciertas actividades sólo por inercia. Esto permite generar ahorros y reconceptualizar las tareas que son realmente importantes para la operación de las entidades gubernamentales y el alcance de sus objetivos.

Presupuesto participativo

El presupuesto participativo es un instrumento de diálogo entre autoridades y gobierno para construir las prioridades nacionales en el ejercicio de los recursos. Como política pública se originó en los años ochenta y a partir de entonces ha cobrado relevancia mundial para llegar a ser una de las formas más utilizadas de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Una característica central de las democracias actuales es la existencia de partidos políticos organizados. Los partidos políticos cumplen con diferentes funciones, entre las cuales se encuentra el fungir como un



enlace entre las demandas de la ciudadanía y el Estado. Sin embargo, actualmente la ciudadanía percibe que los partidos políticos no siempre responden a los intereses públicos sino a otros compromisos de carácter político lo que ha abierto nuevas necesidades de integración entre los ciudadanos y el gobierno (Ayala y Hernández, 2014).

El ejercicio de la ciudadanía en la democracia no se limita a la emisión del voto sino a la participación ciudadana en los asuntos públicos mediante los instrumentos que así lo permiten: la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, la contraloría social, la audiencia pública y el presupuesto participativo (Ayala y Hernández, 2014).

En México, las primeras experiencias de presupuesto participativo sucedieron en el municipio de San Pedro Garza y en los alrededores de Monterrey, Nuevo León a finales de los años noventa, aunque no llegaron a ser consideradas como prácticas institucionalizadas (Ayala y Hernández, 2014).

Otras experiencias de este tipo de presupuesto han ocurrido en el Distrito Federal a través del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. También en las asambleas ejidales y en las comunidades indígenas gobernadas por usos y costumbres en donde las personas efectivamente pueden reunirse, opinar, votar y decidir, abiertamente y frente a los demás habitantes, las prioridades colectivas.

Adicionalmente, las consultas ciudadanas también son esenciales en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Si bien ese es un proceso de planeación y no propiamente de presupuestación, también constituye una ventana mediante la cual la ciudadanía puede participar de las decisiones públicas y señalar aquellos temas que pueden considerarse como prioridades nacionales.

Como has observado, las diferentes formas de realizar un presupuesto son necesarias para enriquecer los puntos de vista y construir un presupuesto integral, pero sobre todo más incluyente. Empero, cuando se trata del seguimiento y evaluación, el presupuesto basado en resultados cuenta con la metodología para obtener indicadores de gestión. Por ello, dedicaremos una sección a este presupuesto.

El presupuesto basado en resultados

El artículo 134 de la Constitución indica que los recursos económicos de que dispongan los entes gubernamentales deberán administrarse con eficiencia, economía, transparencia y honradez. Además, deben aplicarse solamente a los objetivos para los que fueron destinados y debe evaluarse el resultado de su ejercicio. Este precepto constitucional establece las bases que rigen el ejercicio de los recursos del presupuesto público y en consecuencia de lo que conocemos como *presupuesto basado en resultados* (PBR) (SHCP, 2008).

Antecedentes del PBR

Durante los últimos cuarenta años el proceso presupuestario mexicano ha sufrido cambios significativos. De acuerdo con la SHCP (2015), el origen del sistema presupuestario actual puede ubicarse en 1976 con la adopción del presupuesto por programas. En él se definían funciones y subfunciones gubernamentales alineadas con la misión particular de cada una de las dependencias y se diseñaban programas a los que asignaban metas y costos.

En 1996 surgió un nuevo enfoque que buscaba que el presupuesto se orientara hacia los resultados a partir de la adopción de técnicas tales como la planeación estratégica, la orientación al cliente, la administración por objetivos y la implementación de indicadores de desempeño.

A este nuevo enfoque se le denominó “reforma al sistema presupuestario” e incluyó la creación de la Nueva Estructura Programática (NEP). Con la NEP se vinculaba el proceso presupuestario con la eficiencia, efectividad y calidad en la prestación de servicios y bienes públicos poniendo especial énfasis en la medición del desempeño (SHCP, 2015).

Posteriormente, en 2003, se sistematiza y moderniza el proceso presupuestario con la aparición del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). El PIPP es un sistema informático en línea que abarca las diferentes etapas del ciclo presupuestario. Con su implementación se busca reducir y simplificar los trámites administrativos correspondientes (SHCP, 2015).

A partir del año 2006 se adopta el enfoque del PBR al incorporar a nivel de ley una serie de principios específicos que rigen la planeación, programación y evaluación del gasto público federal. Para la



adopción correcta del enfoque del PBR fue necesario realizar reformas cualitativas a la estructura programática.

Características del PBR

El eje central del PBR se encuentra en los objetivos y resultados de los programas que reciben recursos públicos para su ejecución. Como seguramente recuerdas, los programas son conjuntos de actividades relacionadas entre sí que utilizan recursos para lograr un objetivo.

El modelo del PBR es diferente de los presupuestos tradicionales (también conocidos como *presupuestos inerciales*). Un presupuesto inercial se enfoca en los insumos y los procesos, es decir, define sus metas en función de un conjunto de recursos por aplicar; por ejemplo, en cuántos bienes pueden adquirirse para distribuirse entre la población. El PBR pone énfasis en los resultados o, dicho de otro modo, en los beneficios tangibles que pueden lograrse en el nivel de vida de la población beneficiaria.

Dichos objetivos se definen con base en el marco jurídico aplicable, así como en el contenido del PND. El PBR relaciona los objetivos con los resultados y contrasta lo planeado y programado contra lo realizado, es decir, su manifestación tangible, material y medible.

Dentro del PBR los *objetivos* son logros que se busca alcanzar, los cuales deben satisfacer una necesidad social, solucionar un problema o aprovechar alguna potencialidad. Plantean desde su concepción lo que se obtendrá al final de la ejecución de los recursos asignados, así como las actividades pertinentes para ello. Por lo tanto, su definición debe ser clara, concreta, específica medible, cuantificable y ejecutable en un tiempo determinado.

Para establecerlos es necesario preguntarse: ¿Qué problema o necesidad se quiere resolver?, ¿A quiénes se beneficia?, ¿En qué aspecto los impacta? ¿Mediante qué bienes o servicios y a qué costo? (SHCP, 2008).

En el PBR los *resultados* se definen como los efectos directos o indirectos que la intervención gubernamental logra en la población. Estos deben ser precisos, es decir, revelar el impacto o beneficio logrado, especificando su tipo, magnitud y sentido. Para medir estos resultados se utilizan indicadores



que permitan conocer en qué medida se lograron los objetivos y servir como referente para darles seguimiento a través del tiempo (SHCP, 2008).

Una parte fundamental del PBR son los *indicadores de desempeño*. Éstos se definen como los instrumentos que permiten medir el logro de los objetivos. Funcionan como un medio de seguimiento y un instrumento para la rendición de cuentas y la transparencia. Los indicadores de desempeño generalmente se encuentran planteados como cocientes que relacionan variables.

De esta forma, los programas, los objetivos, los resultados, el presupuesto y los indicadores integran un sistema dinámico donde unos componentes retroalimentan a otros (SHCP, 2008). Por ejemplo, los indicadores de este ejercicio pueden ayudar a plantear los objetivos del próximo año.

Si se utiliza adecuadamente, el PBR es una herramienta que puede:

- Incrementar el bienestar y la calidad de vida de los beneficiarios de los programas.
- Generar incentivos para la actividad económica.
- Aumentar la cobertura de la infraestructura y los servicios públicos.
- Incrementar la productividad de los recursos públicos y disminuir los costos de operación y de las actividades administrativas (SHCP, 2008).

Dentro del PBR se incorporan la planeación, la programación, el seguimiento y la evaluación. Esto favorece la mejora en el desempeño de las instituciones, la calidad del gasto público y la mejora continua de las políticas (SHCP, 2008).

El PBR también contribuye a una asignación más justa de los recursos públicos ya que puede reconocer aquellos programas que tienen un mejor desempeño para hacerlos crecer inyectándoles más recursos. Las prácticas de la Administración Pública también pueden beneficiarse de la utilización del PBR ya que mejora la forma en la que se establecen los objetivos y los resultados esperados, proporciona a los tomadores de decisiones parámetros para evaluar el logro de las metas y sienta las bases para un seguimiento oportuno de los avances que permita una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía.

La información de desempeño que genera el PBR sirve como un apoyo para mejorar las políticas, el diseño y la gestión de cada programa, así como de las instituciones involucradas, incentivando a que los servidores públicos cumplan más adecuadamente con las metas establecidas.

A continuación, te presentamos un extracto del texto “Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación para México” (Pérez, 2012), que te ayudará a ampliar tu visión sobre el alcance del PBR en México.

Cuadro 1. Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación para México

Extracto

La demanda de la población por un sistema transparente y efectivo en la ejecución del gasto público ha motivado un esfuerzo por parte de los gobiernos de un buen número de países para mejorar la eficacia y la eficiencia con la que prestan sus servicios a la población; a la vez, ha generado en la población un mayor interés en conocer los costos que generan éstas, los resultados que entregan y los cambios que requieren en su propia organización para atender las exigencias que enfrentan.

Esta tendencia se ha materializado en la introducción del presupuesto basado en resultados (PBR) en varios países, particularmente los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este modelo surge como el medio para mejorar la manera mediante la que los gobiernos gestionan sus recursos, con el fin de consolidar su desarrollo social y económico, y proveer mejores servicios a la población.

Mientras que los presupuestos tradicionales miden los recursos consumidos, el PBR mide la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos generan en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas, para lo que resulta importante construir un adecuado sistema de evaluación del desempeño.

El punto de partida del PBR es el Plan Nacional de Desarrollo y, más particularmente, sus ejes y objetivos. Bajo este entendido, debe tomarse en cuenta que el PBR funciona, además, con una visión de seis años vinculando los objetivos y las metas de una visión de mayor plazo (30 años) con los recursos públicos necesarios para lograrlos, la forma en que éstos se organizan y la asignación de recursos públicos.

El Sistema de Evaluación del Desempeño es el elemento central del funcionamiento del PBR, pues está compuesto por un conjunto de procesos mediante los que se realiza el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y los programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan de él.

El camino no ha sido fácil, pues fue necesario modificar el marco constitucional mexicano, redistribuir tareas en la Administración Pública para la aplicación del SED, y construir bases sólidas al realinear los objetivos y las metas de los programas de la APF. El PBR no llegará a rendir los frutos esperados si no hay un compromiso de la sociedad en general para que funcione.

A su vez, el PBR no logrará su mejor propósito si la sociedad no se involucra para demandar de su gobierno mejores resultados con menos recursos.

El PBR es un reto a la constancia, pues implica acciones cotidianas de todos los involucrados en la Administración Pública, con la desventaja de que el producto del esfuerzo puede verse claramente después de pasados algunos meses o, en algunos casos, años. Lo más probable será ver en plenitud las virtudes de PBR en un horizonte de mediano plazo. Durante ese tiempo las instancias involucradas continuarán trabajando en un cambio de cultura que revolucione: *i)* la forma en que los servidores públicos se conciben a sí mismos; *ii)* la orientación del servicio público hacia un beneficio claramente identificable en la sociedad, y *iii)* la participación de la sociedad en una demanda activa de resultados de sus servidores públicos.

Fuente: Pérez (2012:1-20).

Recapitulando, el PBR se distingue de otros tipos de presupuesto porque, en vez de centrarse en los recursos que pueden aplicarse, se centra en los resultados tangibles y medibles de dicha aplicación, es decir, en la transformación que los recursos públicos logran en la realidad de la población.

Como lo expresa Dionisio Pérez-Jácome, no ha sido fácil adoptar este enfoque en nuestro país y algunas entidades aún se encuentran en el proceso de adaptación al mismo. Sin embargo, los beneficios potenciales son atractivos ya que pueden producir una mejora sustancial de las prácticas institucionales y una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos.

Recuerda que el PBR da una gran importancia a la evaluación del desempeño. Esto es un incentivo para que los servidores públicos realicen mejor su trabajo

El autor también recalca que este enfoque será provechoso en la medida que la ciudadanía y los funcionarios públicos participen en la generación de una nueva cultura encaminada al beneficio colectivo.

Programación como vínculo entre la planeación y presupuestación

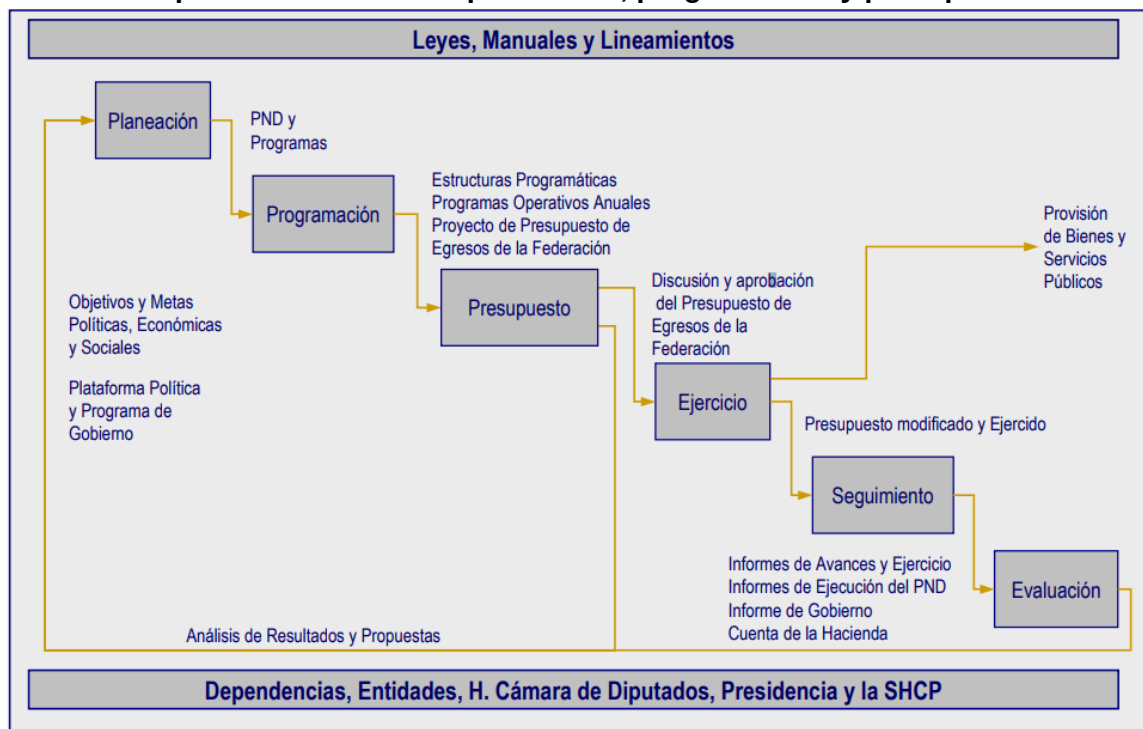
En la sesión 4 se identificaron los ingresos y egresos del sector público, los cuales se alinean con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), mismo que tiene como base jurídica la Ley General de Planeación, en donde se establecen los lineamientos a cumplir, las actividades que ejecutarán las dependencias y entidades de la Administración Pública, que convergen en acciones concretas: los programas. De acuerdo con la participación y el origen del programa, pueden clasificarse en: programas especiales, programas regionales, programas sectoriales y programas institucionales (DOF, 2016b).

Siguiendo a Chapoy (2003), *programar* implica tomar decisiones racionales en cuanto a la dimensión adecuada de los gastos gubernamentales, para lo cual es importante comparar los beneficios de un programa con respecto a otros, midiendo su costo, sus efectos económicos y el monto de los recursos fiscales o de deuda que requerirá. Por lo tanto, el proceso de programación se funda en cuatro elementos:

- La definición de la política que ha de seguirse.
- La elaboración de los planes para llevarla a la práctica.
- La formulación de los programas de trabajo.
- La presupuestación.

Por otro lado, la programación tiene un vínculo muy cercano con la presupuestación a la cual provee de información fundamental. Sería imposible realizar una presupuestación realista o efectiva sin una programación adecuada. Los procedimientos de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales están regulados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (DOF, 2016a).

Esquema 1. Proceso de planeación, programación y presupuesto



Fuente: Subsecretaría de Egresos (2002).

Entonces, la planeación permite orientar los recursos económicos disponibles utilizando una estructura básica, la cual se verá reflejada en los presupuestos. Esa estructura base entre la planeación y el presupuesto es la estructura programática.

La estructura programática

La implementación del PBR requiere hacer modificaciones a la estructura programática. Para Saldaña (1977), la estructura programática se integra mediante la agrupación de actividades de un organismo en función de los objetivos que pretende alcanzar, presentándolas de forma coherente.

Atendiendo al artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la *estructura programática* es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados de forma coherente que 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 (SHCP, 2015:3).

Mínimamente, una estructura programática, de acuerdo al artículo 27 de la LFPRH, debe contener lo siguiente (SHCP, 2015:3):

1. **Categorías:** Comprenden la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa.
 - La función y la subfunción identifican las actividades que realizan los ejecutores del gasto, por ejemplo, impartir educación o prestar servicios de salud.
 - Los programas son los establecidos por las dependencias o entidades para el cumplimiento de sus funciones.
 - La actividad institucional identifica las acciones de los ejecutores del gasto en congruencia con los programas, la subfunción y la función.
 - El proyecto establece las acciones concretas que implican asignaciones presupuestarias.
2. **Elementos:** Comprenden misión, objetivos, metas y programas sectoriales. Las metas deben ser distinguibles entre las propias de la dependencia y de las unidades responsables. También deben incluirse los indicadores que se utilizarán para la evaluación del desempeño. En este sentido, un



indicador es un índice, medida o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr durante el año (SHCP, 2015).

3. **Acciones:** Deben promover la igualdad, disminuir la violencia y la discriminación de género. Además, deben facilitar la vinculación de la programación de los ejecutores con el PND y los programas (SHCP, 2015).

Por otro lado, en el artículo 28 de la LFPRH, se señala que el Proyecto de Presupuesto de Egresos cumplirá conforme a la clasificación funcional y programática; y en el artículo 24, se describe cada una de las categorías.

Cuadro 2. Categorías

Categoría	Objeto
Función y subfunción	Identifica y organiza las actividades de los ejecutores del gasto, conforme al clasificador de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
Programa (para efectos presupuestarios)	Identifica los programas de las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales.
Actividad institucional	Identifica las acciones, vinculando éstas con las atribuciones legales respectivas de los ejecutores de gastos.
Proyecto	Establece las acciones de asignación presupuestaria para programas y proyectos.

Clasificación funcional y programática

En la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) con el proceso de armonización contable se establece el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), que a su vez emite los objetivos de la Clasificación Funcional del Gasto y que se adoptó a partir del proceso presupuestario 2012, el cual se agrupa en tres finalidades: Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico. Además de contar con 24 funciones y 101 subfunciones (SHCP, 2017).

Los elementos de la clasificación funcional y programática están plasmados en el artículo 25 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y son los siguientes: misión, objetivo, metas, unidad responsable e indicador de desempeño. Para este último, se establece que al menos tiene que medir: eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Esquema 2. Elementos que miden los indicadores de desempeño



Fuente: SHCP (2017).

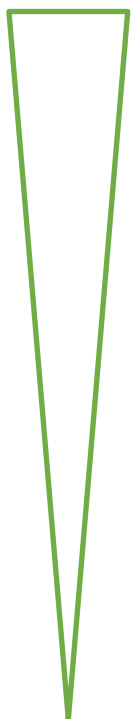
Otra de las dimensiones del gasto público es la administrativa, en la que se presenta el gasto ejercido por dependencias, organismos y entidades de la APF en los llamados ramos presupuestarios, por ejemplo: ramo de la Administración Pública Centralizada, ramos generales, ramos de los poderes y órganos autónomos, entre otros. En esta dimensión se identifica al ejecutor o administrador directo de recursos públicos, quien los organiza por medio de los ramos presupuestales.

Finalmente, está la dimensión económica o por objeto de gasto:

...que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea los servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; transferencias, subsidios y otras ayudas; bienes muebles e inmuebles; inversión pública; inversiones financieras; participaciones y aportaciones; deuda pública, entre otros (SHCP, 2016).

Por lo tanto, la estructura programática considera al menos tres dimensiones: funcional, administrativa y económica. Cada dimensión identifica un conjunto de categorías para aplicar el gasto público y observa un determinado orden de agregación de mayor a menor nivel; el más general corresponde a los ramos de gasto y el menor nivel son las funciones, es decir, los recursos de actividad en la ejecución de un programa determinado.

Cuadro 3. Estructura programática

	Concepto	Clave programática	Descripción	Desagregación
	Ramo	RA	Previsión de gasto con mayor nivel de desagregación en el PE.	Ramos autónomos Ramos administrativos Ramos generales Entidades
	Grupo funcional	GF	Clasifica en tres grupos las funciones de gobierno.	Desarrollo social Desarrollo económico Gobierno
	Función	F	Identifica las acciones que realizan las unidades responsables conforme su cometido y ordenamientos legales.	Conforme a las funciones correspondientes, por ejemplo: educación, Administración Pública, etc.
	Subfunción	SF	Identifica las actividades de las dependencias y entidades al interior de una función.	Correspondiente a cada función, por ejemplo: educación básica, función pública, etc.
	Programa	P	Identifica las acciones de las dependencias y entidades, de acuerdo con el PND.	Programa sectorial Programa especial
	Actividades institucionales	AI	Conjunto de acciones sustantivas de las dependencias y entidades a través de las unidades responsables en el cumplimiento de objetivos y metas de los programas.	Las correspondientes a cada programa o subfunciones.
	Unidades responsables	UR	Unidad administrativa al interior de una dependencia o entidad que ejecuta el presupuesto de gasto.	Secretarías Subsecretarías Direcciones generales Direcciones de área Subdirecciones Departamentos
Menor nivel de agregación	Actividades prioritarias	AP	Actividades de los componentes prioritarios o estratégicos específicos que requieren asignación de recursos para su ejecución.	Las correspondientes al cumplimiento de cada componente prioritario o estrategia.

Fuente: Elaboración propia con base en CEFP (2006) y SHCP (2016).

La estructura programática es un conjunto de categorías, es decir, un marco donde se insertan otras categorías menores que clasifican los rubros de aplicación del gasto. Estas categorías menores se conocen como *programas presupuestarios*.

Los programas presupuestarios

Para aplicar correctamente el PBR, a partir del 2008 se incorporaron los programas presupuestarios (Pp). Los Pp son categorías programáticas que permiten agrupar las asignaciones presupuestarias en conjuntos de acciones homogéneas y vincularlas al logro de resultados. Con ello, se buscó articular las etapas del proceso presupuestario a partir de los Pp centrando el análisis y las decisiones en esta categoría de la estructura programática (SHCP, 2017).

Es importante señalar que al usar esta metodología se han alcanzado cambios de eficiencia, por ejemplo: el presupuesto del ejercicio fiscal 2008 consideró 1574 Pp, mientras para 2017 llega a 760. Esta reducción refleja las fusiones, re-sectorizaciones y eliminaciones de los Pp. Esto se vincula a que algunas dependencias han sido fusionadas, desaparecidas o se han convertido en ramos autónomos (SHCP, 2017).

Los Pp se clasifican en grupos, finalidades y modalidades a efecto de identificar las asignaciones y el destino del gasto público federal, considerando un total de 23 modalidades. A lo largo de los últimos 9 ejercicios fiscales la mayor parte de los Pp están clasificados bajo la modalidad de prestación de servicios públicos, que abarca funciones de gobierno, funciones de desarrollo social y funciones de desarrollo económico (SHCP, 2017). Lo anterior se debe a la aplicación de los catálogos de la CONAC, logrando que la Administración Pública sea homogénea y posteriormente analizada y evaluada.

Como puedes ver, los programas públicos deben estar en constante revisión para conocer cuáles deben continuar vigentes y cuáles deben transformarse; lo mismo ocurre con algunas dependencias y entidades. El fusionar programas y crear nuevos es una de las estrategias mediante las cuales el Estado puede volver más eficiente el uso de los recursos, evitar duplicidades en los esfuerzos, transferir más ágilmente los recursos y redefinir sus prioridades de gasto.

Recuerda que la estructura programática está formada por un conjunto de categorías; es una especie de marco donde encajan los programas presupuestales.

Estas modificaciones se reflejan en los programas presupuestales que a su vez transforman la estructura presupuestaria mediante la cual se elabora el Presupuesto de Egresos de la Federación. Ahora bien, la metodología para el seguimiento y evaluación de los Pp se realiza con la matriz de indicadores para resultado (MIR) que practicarás en la siguiente sesión.



Programa Operativo Anual

El Programa Operativo Anual (POA) es el instrumento que vincula la planificación con el presupuesto y también es la base para la formulación del anteproyecto de presupuesto anual. Durante su elaboración, los responsables identifican y definen acciones y actividades concretas a ejecutar y los recursos necesarios para llevarlas a cabo (PLN, 2014).

El POA establece la secuencia de actividades institucionales y/o programas específicos que deben realizarse para el logro de los objetivos y el tiempo requerido para efectuar cada una de las actividades requeridas para ello (GEV, 2002).

El POA es un instrumento sumamente versátil y se utiliza frecuentemente tanto en la iniciativa privada como en el sector público. Todas las dependencias y entidades de la Administración Pública (federal, estatal y municipal) elaboran su propio POA. Esto les permite marcar un rumbo claro para la consecución de sus objetivos y el ejercicio de sus recursos desde una perspectiva propia, endógena y congruente con los planes de sus instancias superiores.

En su elaboración deben considerarse los siguientes aspectos (GEV, 2002):

- Identificar y determinar las actividades institucionales y los programas específicos.
- Clasificar de manera jerárquica las actividades y ordenar cronológicamente su realización.
- Interrelacionar las actividades para ubicar las que se realizan simultáneamente.
- Asignar a las actividades unidades de medida, tiempos y recursos, es decir, establecer las bases para su evaluación.

Los POA pueden ser muy distintos de acuerdo a su ámbito de acción ya que son programas personalizados hechos de acuerdo a las necesidades y funciones de cada entidad o dependencia. Esto hace que también su fundamento legal sea distinto, dependiendo de la institución que los elabore.

Políticas generales de elaboración

Con base en el texto del GEV (2002) es posible indicar las siguientes políticas generales de elaboración del POA:

1. **De investigación:** Es importante que el POA esté sustentado por un diagnóstico pertinente de la situación que la institución busca atender o el problema que pretende atacar. En este diagnóstico es deseable que se integren las opiniones de quienes ejecutan directamente los programas ya que son quienes tienen un conocimiento más cercano de las necesidades operativas de los mismos. Asimismo, es indispensable que los involucrados tengan un conocimiento profundo del marco jurídico que sustenta la elaboración del POA para su situación particular.
2. **De ajustes:** El POA debe ser suficientemente flexible como para poder asimilar las condiciones extraordinarias que pudieran presentarse.
3. **De integración:** Es importante designar para su realización a un grupo de personas que tengan una visión global de la institución y tengan el nivel de decisión para consensar las acciones que se programen así como revisar la congruencia entre éstas y las indicadas por los planes de las entidades superiores.

Principios orientadores de la planeación del POA

Las acciones programadas en el POA deben ser determinadas de manera precisa y concreta evitando las opiniones subjetivas y las especulaciones. La elaboración del POA debe observar al menos las siguientes fases:

1. Determinación de objetivos.
2. Determinación de estrategias de trabajo.
3. Redacción del POA.
4. Presupuestación del POA.
5. Modificaciones y reprogramaciones.

Recuerda que el POA es susceptible de utilizarse tanto en la iniciativa privada como en el sector público.

Todas las dependencias, organismos y entidades federales, estatales y municipales lo llevan a cabo ya que es indispensable para su funcionamiento.

Es importante tomar en cuenta la factibilidad de las acciones contenidas en el POA. Éstas deben ser realizables y estar enmarcadas en el ámbito de acción de la dependencia o entidad, tomando en consideración que sean congruentes con las acciones de otras instancias y sus planes. Todas estas acciones deben estar contenidas en el mismo programa (uno por dependencia u organismo) ya que, de

Módulo 9. Planeación, programación y presupuestación del gasto público

Unidad 2. De la planeación a la programación del gasto público

Sesión 5. Estructura programática del gasto público

Texto de apoyo

otra forma, algunas acciones quedarían sin recursos o estarían siendo realizadas al margen del programa general de la institución (GEV, 2002).

Ejemplo de un POA

La siguiente figura es un extracto del POA de la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMO) para el año 2014. En él, se pueden ubicar los elementos mencionados en párrafos anteriores.

Cuadro 4. Extracto del POA de la UCEMO

EJE I. Aseguramiento de la pertinencia y la calidad en los servicios y productos académicos					
Objetivo: Ampliar los sistemas de información para el cumplimiento de las actividades de formación y e investigación					
Estrategia: Ampliar el acervo bibliográfico de la UCM e implementar las innovaciones tecnológicas de sistemas de información y base de datos que contribuyan al desarrollo intelectual y profesional de la comunidad Universitaria					
Programa de mejoramiento a los sistemas de información					
Meta	Proyecto/Acción	Meta anual	Presupuesto	Área o Departamento	Unid. Medida
Consolidación del acervo bibliográfico de la trayectoria	► Adquisición de material bibliográfico para la trayectoria de Nanotecnología	► Cumplir con el programa de adquisiciones de material bibliográfico	\$48,000.00	Ingeniería en Nanotecnología	► No. libros, revistas
Ampliar el acervo bibliográfico para el cumplimiento de las actividades de formación e investigación	► Diagnosticar las necesidades de material bibliográfico por asignaturas impartidas y por áreas de investigación que se desee desarrollar	► Cumplir con el programa de adquisiciones de material bibliográfico	\$50,000.00	Ingeniería en Energía	► No. Libros
Compra de bibliografía especializada	► Compra de libros	► Cumplir con el programa de adquisiciones de material bibliográfico	\$50,000.00	Licenciatura en Gobernabilidad y Nueva Ciudadanía	► No. de ejemplares
Adquisición de material de consulta	► Adquisición de material de consulta para el AFB	► Cumplir con el programa de adquisiciones de material bibliográfico	\$25,000.00	Área de Formación Básica	► No. de ejemplares
Contar con personal capacitado para el buen desempeño de sus funciones	Organizar y planear los cursos de capacitación	Contar con el 100% de los cursos calendarizados	\$20,600.00	Biblioteca	► No. cursos
Aumentar y mejorar los servicios	► Gestionar capital humano para el área de servicios	► Completar el personal operativo de base	\$0.00	Biblioteca	► No. Personas
Contar con un servicio de administración confiable	► Investigar y presupuestar software de administración de Biblioteca	► Contar con las herramientas de software especializado	\$35,000.00	Biblioteca	► N. software
Darle mantenimiento al sistema	► Pago de póliza de garantía del sistema Altair	► Contar con sistemas de administración bibliotecaria eficiente	\$23,000.00	Biblioteca	► Licencias
Conservación y mantenimiento del equipo de oficina	► Mantenimiento de copiadora	► Contar con el 100% de mantenimientos de equipos	\$4,000.00	Biblioteca	► No. Mantenimientos
Realizar actividades de mejora para conservar el acervo en óptimas condiciones	► Mantenimiento o restauración del acervo	► Mantenimiento de 100% de los ejemplares bibliográficos	\$5,000.00	Biblioteca	► No. Ejemplares
Obtener el material necesario para desempeñar bien nuestras actividades	► Proveer de material de trabajo al personal	► Mantenimiento de 100% de los ejemplares bibliográficos	\$7,145.00	Biblioteca	► No. Ejemplares
Proveer de material bibliográfico especializado a la comunidad académica	► Adquisición de material bibliográfico	► Cumplir con el programa de adquisiciones de material bibliográfico	\$50,000.00	Licenciatura en Estudios Multiculturales	► No. Ejemplares
Consolidar el acervo bibliográfico especializado en temas educativos	► Adquirir las obras recientes y novedades bibliográficas acordes a las necesidades y temáticas de la LIE	► Cumplir con el programa de adquisiciones de material bibliográfico	\$50,000.00	Licenciatura en Innovación Educativa	► No. Ejemplares
Contar con el software con licencias necesarias para las funciones académicas y administrativas	► Completar los paquete de software de diseño y edición	► Completar la base de programas faltantes	\$212,600.00	Redes y telecomunicaciones	► No. de programas adquiridos
	► Completar el software de manejo de bases de datos del sistema universitario	► Completar la base de programas faltantes	\$220,000.00	Redes y telecomunicaciones	► No. de programas adquiridos
Total			\$ 800,345.00		

Fuente: UCEMO (2014:10).

En el cuadro 4, se indica un eje rector de las acciones, a continuación se marca el objetivo por alcanzar y la estrategia a utilizar y se encuadran dentro de un programa establecido; posteriormente se le asigna un renglón a cada proyecto o acción concreta a realizar; se marcan las metas, los recursos y el área



encargada de su ejercicio; finalmente se establece una unidad de medida para poder valorar su desempeño.

Se trata de un ejemplo sencillo pero ilustrativo. Recuerda que la complejidad del POA varía dependiendo de la institución que lo elabore y de la cantidad de atribuciones y responsabilidades con que cuente. Al indicar las acciones concretas por realizar funciona como una guía para las acciones de los servidores públicos y permite la vigilancia y evaluación del cumplimiento de las metas.

Cierre de sesión

Cómo pudiste ver a lo largo de este texto, el proceso de presupuestación es una alta prioridad para la Administración Pública. Por su importancia, han surgido a través del tiempo diferentes enfoques que buscan modernizar y perfeccionar la forma en la que se elaboran los presupuestos públicos. Estos enfoques se combinan, coexisten e interactúan para proporcionar a los funcionarios las herramientas que les permitan una toma de decisiones más completa y mejor informada.

La evolución reciente de la presupuestación integra diferentes elementos que transforman al presupuesto, de una lista de asignaciones de gasto, a un instrumento dinámico de asignación de recursos, pero también de generación de información indispensable para la planeación, la programación y la toma de decisiones.

Estos cambios favorecen la reducción de los programas en los que se distribuyen los recursos, lo que evita la duplicidad en los esfuerzos, mejora la vigilancia del ejercicio del gasto y genera ideas para la mejora continua de los procesos.

Asimismo, los enfoques actuales incorporan como un elemento fundamental la rendición de cuentas a través de la instrumentación de indicadores cuanti-cualitativos que reflejen no solamente el avance conseguido en los objetivos planteados, sino también las transformaciones efectivas en las condiciones de vida de la sociedad.



Para saber más

- Excélsior TV (2015). *La construcción del presupuesto 2016 en México / Círculo de Ideas* [archivo de video]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=H092XBsPDHU&t=54s>
- DGPL UNAM (2016). *Concepto de presupuesto basado en resultados y de la gestión para resultados* [archivo de video]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=4rexpU-bfxQ>
- DGPL UNAM (2016). *Planeación y presupuesto orientado a resultados* [archivo de video]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=v68D2x0H2JI>

Fuentes de consulta

- Ayala, A. y Hernández, J. (2014). Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. En Ayala, A. (2014). *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. México: UNAM.
- CEFP (2005). *El presupuesto base cero. Compilación de notas seleccionadas*. México: CEFP.
- CEFP (2006). *Manual de presupuesto de egresos de la federación*. México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0512006.pdf>
- CEFP (2016). *Análisis del PPEF 2017. Gasto Federalizado*. México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/septiembre/notacefp0372016.pdf>
- Chapoy, D. (2003). *Planeación, programación y presupuestación*. México: UNAM Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1009>
- DOF (2016a). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFPRH_300316.pdf
- DOF (2016b). *Ley de Planeación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf
- Fernández, J. (s/f). *La descentralización política y las universidades públicas de los estados*. México: UNAM.
- Gobierno del Estado de Veracruz (GEV) (2002). *Metodología para la elaboración del Programa Operativo Anual*. México: Contraloría General. Gobierno del Estado de Veracruz.
- Pérez-Jácome, D. (2012). *Presupuesto basado en resultados: origen y aplicación en México*. México: SHCP. Recuperado de http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf



- Poder Legislativo de Nayarit (PLN) (2014). *Metodología para la elaboración del Programa Operativo Anual*. México.
- Quivera, Y. (s. f.) *El presupuesto público*. Recuperado de <http://www.geocities.ws/yamelisquivera/hwct/t3.html>
- Saldaña, A. (1977). *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México*. México: INAP.
- SHCP (2008). *Presupuesto basado en resultados (PBR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP (2015). *Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP (2017). *Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018* [diapositivas]. Recuperado de http://ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2018/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2018.pdf
- Subsecretaría de Egresos (2002). *Proceso de planeación, programación y presupuesto*. México: SHCP. Recuperado de http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_02/proceso_planeacion.pdf
- UCEMO (2014). *Programa Operativo Anual 2014 de la UCM*. México: UCEMO. Recuperado de <http://201.159.38.105/ucienegam/wp-content/uploads/2015/08-doc/planeacion/POA26DEjunio.pdf>
- UNAM (s. f.). *Presupuesto base cero*. Recuperado de: http://www.ingenieria.unam.mx/~materiafcf/base_cero.html