



¿En Qué Consiste la Información Programática del Gasto Público?

César Bojórquez León

22

En este artículo se exponen algunas consideraciones en torno a tres conceptos de información que deben incorporarse a las modernas leyes de presupuesto en México: la información programática del gasto; programas y proyectos de inversión; y los indicadores de desempeño, con énfasis especial en su aplicación a las entidades federativas del país.



FERNANDO GALINDO FAVELA

Subsecretario de Egresos de la SHCP

INTRODUCCIÓN

El moderno marco jurídico mexicano en materia de presupuesto, contabilidad gubernamental y evaluación del desempeño obliga al manejo de una amplia gama de términos financieros que en ocasiones torna compleja la elaboración de reformas o creación de leyes relacionadas con estas materias.

En verdad es amplia y compleja la cantidad de aspectos que actualmente se deben incorporar a las leyes de presupuesto tanto de la Federación como de las entidades federativas de México. En este artículo se exponen algunas consideraciones en torno a tres conceptos de información que deben incorporarse a las modernas leyes de presupuesto en México: gasto por categoría programática; programas y proyectos de inversión; e indicadores de desempeño, con énfasis en la apli-

cación en las entidades federativas del país.

Las nuevas herramientas presupuestales, contables y evaluación del desempeño se derivan de los modelos actuales denominados “Presupuesto Basado en Resultados (PbR)” y los “Sistemas de Evaluación del Desempeño (SED)”, los cuales están sustentados, primero, en la reforma de 2008 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y segundo, en la publicación y reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

Como se recordará, el 7 de mayo del 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), incidiendo específicamente en los gobiernos locales a través

“La clasificación funcional y programática establece la esencia del quehacer de cada una de las dependencias y entidades”

de las adiciones y reformas al artículo 134 y 73 de la Carta Magna.

La reforma al artículo 134 constitucional establece el mandato para la Federación, las entidades federativas y municipios para mejorar la administración de los recursos económicos, a través de la presupuestación basada en resultados, modelo que privilegia la consecución de metas y objetivos públicos de los programas y proyectos de gobierno, además del cabal uso de los recursos con base en la normatividad y los montos asignados presupuestalmente.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y su reforma de noviembre de 2012¹, es un paso adelante en la dirección que marca el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha Ley tiene por objeto establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armoni-

zación. Además, prevé que los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos; así como contar con indicadores para medir los avances físico-financieros relacionados con los recursos federales que el Gobierno Federal y las entidades federativas ejerzan, contribuyendo a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingreso público.

En conjunto, las reformas a las que nos hemos referido establecen las bases en materia de Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED), razón por la cual es necesario adaptar el marco jurídico de las entidades federativas a fin de alinear los modernos esquemas de la gestión pública tanto en las constituciones políticas de los estados como en las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de los Estados (o su equivalente).²

1 Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de noviembre de 2012.

2 Los temas y conceptos que estamos abordando tienen también un efecto en otras importantes leyes estatales como, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, aspectos que por razones de espacio no abordamos en este trabajo.

Para ubicar el tema que estaremos desarrollando en el presente documento, es importante puntualizar que según establece la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), en los artículos 47 y la Fracción II, inciso b) del artículo 46, los sistemas contables de las entidades federativas³ deberán generar periódicamente la siguiente información:

Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las siguientes clasificaciones:

- a) Administrativa
- b) Económica y por objeto del gasto, y
- c) Funcional-programática

A pesar de la importancia de las clasificaciones administrativa, económica y por objeto del gasto, en lo sucesivo nos centraremos en el tratamiento de la información contable-presupuestal que se deriva de la clasificación funcional y programática, ya que es el objeto de nuestro estudio y además se considera que es actualmente la que más se presta a confusión.

En ese tenor, de conformidad con lo que establecen los artículos 47 y la fracción III del artículo 46 de la LGCG, los sistemas contables de las entidades federativas⁴ deberán generar:

- 3 El artículo 47 de la LGCG puntualiza la información que deben generar los sistemas contables de las entidades federativas, del total de la información que deben generar los sistemas contables en el ámbito Federal y está contenido en el artículo 46.
- 4 La información periódica que estamos abordando no es obligatoria para los municipios en virtud de que según el artículo 48 de la LGCG, “En lo relativo a los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las

Información programática con la desagregación siguiente:

- a) Gasto por categoría programática
- b) Programas y proyectos de inversión
- c) Indicadores de resultados

Como puede apreciarse, la LGCG emplea una serie de términos especializados, los cuales deben ser incorporados a la legislación local; pero antes es necesario explicar el significado de algunos conceptos, así como la forma en que éstos se pueden aplicar. Los apartados que aparecen enseguida, están destinados a explorar el significado de cada uno de los rubros anteriormente señalados, en el orden en que fueron anotados.

1.- Información del Gasto por Categoría Programática

¿Cómo se informa del gasto expresado por categoría programática? Sobre el “gasto por categoría programática”, existe el antecedente en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual establece que las categorías programáticas forman parte de la “estructura programática”, conforme a lo siguiente:

Artículo 2, Fracción XXII: “Estructura Programática: 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

demarcaciones territoriales del Distrito Federal, los sistemas deberán producir, como mínimo, la información contable y presupuestaria a que se refiere el artículo 46, fracción I, incisos a), b), c), e) y f); y fracción II, incisos a) y b)”.



MARÍA CRISTINA DÍAZ HERRERA

Secretaria de Finanzas y de Administración del Estado de Durango y representante del Grupo Zonal 2 e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia de la CPEF

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.”

Cabe agregar que en la normatividad federal relativa a presupuesto y gasto público, el concepto de categoría programática está aplicado en el “MANUAL DE PROGRAMACIÓN

Y PRESUPUESTO”, el cual es elaborado año tras año por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁵ y sirve de base para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación. En dicho documento correspondiente al año 2013, en las páginas 12 y 13, se expone el significado de varios conceptos, que forman parte de la clasificación funcional y programática conforme a la alineación siguiente:

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Subsecretaría de Egresos

MANUAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO 2013

Componentes de la clasificación funcional y programática

La clasificación funcional y programática establece la esencia del quehacer de cada una de las dependencias y entidades, en términos de lo señalado en los artículos 27 y 28, fracción II de la Ley y 24 y 25 de su Reglamento. Esta dimensión se compone a partir de categorías y elementos programáticos, conforme a la alineación siguiente:

- a). Las categorías programáticas que forman parte de la clasificación funcional y programática consideran las Funciones, las Actividades Institucionales y los Programas Presupuestarios, y forman parte de la clave presupuestaria.
- b). Los elementos programáticos incluyen la Misión, los Objetivos y los Indicadores.

5. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2013/manual_pyp_2013_Oct%2030_1.pdf

Categorías programáticas de la clasificación funcional y programática

Las categorías que forman parte de la clasificación funcional y programática son las siguientes:

- a). **Funciones:** Identifica las actividades que realiza el Estado para cumplir con sus fines, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias.
- **Finalidades:** Se ubican tres finalidades de gasto programable: de Gobierno, de Desarrollo Social y de Desarrollo Económico; adicionalmente, se incluye otra finalidad para ubicar las funciones no clasificadas en las finalidades anteriores.
 - **Función:** Permite identificar las acciones que realizan las unidades responsables para cumplir con el cometido que les imponen los ordenamientos legales.
 - **Subfunción:** Desglose de la función que identifica en forma más precisa las actividades que realizan las dependencias y entidades.

Las Finalidades, Funciones y Subfunciones para el ejercicio fiscal 2013 son las que se encuentran previstas en el Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 2010, el cual puede consultarse en la página de Internet de la SHCP en la dirección electrónica siguiente:

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/Paginas/programacion_presupuestacion_2013.aspx

- b). **Actividad Institucional:** Comprende el conjunto de acciones sustantivas o de apoyo que realizan las dependencias y entidades por conducto de las unidades responsables con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas, de conformidad con las atribuciones que les señala su respectiva ley orgánica o el ordenamiento jurídico que les es aplicable.

EJEMPLOS DE ACTIVIDAD INSTITUCIONAL:

- Servicios de apoyo administrativo
- Carreteras eficientes, seguras y suficientes
- Micro, pequeñas y medianas empresas productivas y competitivas
- Educación básica de calidad
- Promoción de la salud y prevención y control de enfermedades fortalecidas e integradas sectorial e intersectorialmente
- Administración de Justicia para menores

“Los Programas Presupuestarios son programas prioritarios de gasto, sean o no gasto de inversión, están sujetos a la aplicación de indicadores para resultados y forman parte de la clave presupuestaria”

c). **Programa Presupuestario:** Categoría programática 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 gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable. Se clasifican de acuerdo a los tipos, grupos y modalidades que establezca el Manual.

EJEMPLOS DE LAS CLASIFICACIONES DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS:

- Modalidad O: Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión
- Modalidad P: Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas
- Modalidad S: Sujetos a Reglas de Operación
- Modalidad K: Proyectos de Inversión
- Modalidad B: Provisión de Bienes Públicos
- Modalidad I: Gasto Federalizado
- Modalidad C: Participaciones a entidades federativas y municipios

En resumen, en el Gobierno Federal las categorías programáticas que forman parte de la clasificación funcional y programática son las siguientes: 1.- Funciones; 2.- Actividad Institucional y 3.- Programa Presupuestario.

Cabe agregar que los elementos programáticos (la Misión, los

Objetivos y los Indicadores de resultados), están vinculados a los componentes de las categorías programáticas: la misión a nivel de dependencia o ente público se relaciona con la Actividad Institucional y los objetivos e indicadores de resultados se relacionan con los Programas Presupuestarios.

2.- Información de Programas y Proyectos de Inversión

En el presente apartado nos abocaremos a exponer el significado de “programas y proyectos de inversión”, al que, como ya anotamos, se refiere el inciso b) de la Fracción III del Artículo 46 de la LGCG.

En primer lugar, el concepto relativo a “Programas y Proyectos de Inversión” no debe confundirse con el concepto “Programas Presupuestarios”, el cual, como ya se anotó, es una “Categoría Programática”.

Los Programas Presupuestarios son programas prioritarios de gasto, sean o no gasto de inversión, están sujetos a la aplicación de indicadores para resultados y forman parte de la clave presupuestaria; en cambio, los Programas y Proyectos de Inversión su incorporación en el presupuesto depende de: a) que se demuestre rentabilidad económica y social; b) que se registren en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión (PPI); y c) que existan recursos suficientes para su presupuestación.

En este sentido, se considera que el concepto “Programas y Proyectos de Inversión”, está identificado con lo que establece el artículo 42 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

SECCIÓN X

Programas y Proyectos de Inversión

Artículo 42. *Los titulares de las dependencias y entidades, así como los servidores públicos au-*

torizados para ejercer gasto de inversión de las mismas, serán responsables de:

- I. *Identificar los programas y proyectos de inversión que contribuyan al cumplimiento de las metas asignadas, considerando el gasto de capital, el gasto de operación y mantenimiento, y otros gastos asociados;*
- II. *Promover una mayor capacitación de los servidores públicos que intervengan en la planeación, desarrollo y ejecución de programas y proyectos de inversión en materia de evaluación de los beneficios y costos para la sociedad de dichos programas y proyectos;*
- III. *Otorgar prioridad a la realización de los programas y proyectos de inversión que generen mayores beneficios netos para la sociedad;*
- IV. *Estimular y promover la participación de los sectores social y privado y de los distintos órdenes de gobierno en los programas y proyectos de inversión que impulsa el sector público, procurando incrementar con ello los beneficios netos para la sociedad de dichos programas y proyectos, y*
- V. *Reportar a la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público) la información sobre el seguimiento y desarrollo de los programas y proyectos de inversión en los términos de las disposiciones generales que ésta emita.*

CARLOS MANUEL VILLALOBOS ORGANISTA

Secretario de Hacienda del Estado de Sonora y representante del Grupo Zonal 1 e integrante del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia de la CPPF



Es decir, en el Gobierno Federal los programas y proyectos de inversión se registran en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión (PPI's) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Cartera de PPI's forma parte del Sistema de Inversión Pública⁶, el cual establece que previo al análisis y evaluación de los programas y proyectos de inversión que se determinen implementar, existe un proceso de planeación en el que se analiza el marco estratégico, su conceptualización y la definición del mecanismo de planeación de las inversiones, de conformidad con la siguiente clasificación:

6. El Sistema de Inversión Pública en su conjunto, permite a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal identificar necesidades de inversión, así como planear y analizar las alternativas que resuelvan eficientemente dichas necesidades.
http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/ppi/Sistemas_inversion/RegistroCarteradePPIs_2012040712.pdf

Programas de Inversión

- Programas de adquisiciones.
- Programas de mantenimiento.
- Estudios de preinversión.
- Otros programas de inversión.

Proyectos de Inversión

- Proyectos de infraestructura económica.
- Proyectos de infraestructura social.
- Proyectos de infraestructura gubernamental.
- Proyecto de Inmuebles.
- Otros proyectos de inversión.

Para llevarse a cabo estas inversiones se requiere que se cumplan varios requisitos: que exista suficiencia presupuestal de las dependencias y entidades que los proponen; que se realicen y aprueben los análisis costo y beneficio correspondientes, mismos que con base en supuestos y parámetros razonables, permiten seleccionar la mejor alternativa de inversión.

“Las entidades federativas y municipios incluirán en sus respectivos proyectos de presupuesto de egresos, las prioridades de gasto, los programas y proyectos, la distribución del presupuesto, el listado de programas, así como sus indicadores estratégicos y de gestión aprobados”

Como puede apreciarse, la naturaleza de este tipo de inversiones se ajusta a la lógica financiera del costo y beneficio social; sólo se lleva a cabo el número de programas y proyectos que es posible financiar en el próximo y sucesivos presupuestos de egresos.

3.- Información sobre Indicadores de resultados

Finalmente, este apartado lo destinaremos a la información relativa a los indicadores de resultados. Hay dos tiempos en que se deben considerar los indicadores de resultados en la información contable-presupuestal: primero, en el proyecto de presupuesto de egresos; y, segundo, en la información que se genera en el ejercicio del presupuesto fiscal del ejercicio correspondiente.

Sobre el primer punto, se debe considerar lo que establece el Artículo 61

de la LGCG: además de la información prevista en las respectivas leyes en materia financiera, fiscal y presupuestaria y en otras disposiciones de la Ley antes mencionada, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus respectivos proyectos de presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, apartados específicos con la información siguiente:

- Las prioridades de gasto, los programas y proyectos, así como la distribución del presupuesto, detallando el gasto en servicios personales, incluyendo el analítico de plazas y desglosando todas las remuneraciones; las contrataciones de servicios por honorarios y, en su caso, provisiones para personal eventual; pensiones; gastos de operación, incluyendo gasto en comu-

nicación social; gasto de inversión; así como gasto correspondiente a compromisos plurianuales, proyectos de asociaciones público privadas y proyectos de prestación de servicios, entre otros;

- El listado de programas así como sus indicadores estratégicos y de gestión aprobados

Asimismo, los indicadores de resultados juegan un segundo papel en la etapa correspondiente al ejercicio del gasto público, que es a lo que se refiere la Fracción III del Artículo 46, cuando establece que las entidades federativas deberán generar información programática, que, como ya señalamos, consta del gasto por categoría programática, programas y proyectos de inversión e indicadores de resultados.

¿A qué tipo de indicadores de resultados se refiere la LGCG? A efecto de dar cumplimiento a las disposiciones contables-presupuestales que anteriormente se han detallado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Armonización Contable publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de mayo de 2013, los “Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño Mediante la Metodología del Marco Lógico”, a fin de que los entes públicos cuenten con elementos y referencias que permitan armonizar la generación de indicadores para resultados y de desempeño.

En efecto, dichos Lineamientos “tienen por objeto definir y establecer las disposiciones para la generación,

homologación, estandarización, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, que permitan dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental” (Lineamiento Primero).

Cabe agregar que estas disposiciones “son de observancia obligatoria para los entes públicos⁷ y éstos se ajustarán a la normativa federal en relación con los recursos públicos federales que utilicen” (Lineamiento Tercero).

Es importante mencionar que los Lineamientos señalados precisan que: “Los indicadores deberán ser estratégicos y de gestión. Los indicadores estratégicos deberán medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios y deberán contribuir a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. Los indicadores de gestión deberán medir el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados. Incluyen los indicadores que dan seguimiento a las actividades y aquellos que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias” (Lineamiento Sexto).

7. Según la LGCG, son “entes públicos”: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales.

En resumen, los Lineamientos señalados anteriormente definen y establecen las disposiciones para la generación, homologación, estandarización, actualización y publicación de los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos, y que se deben publicar tanto en el momento de la presentación del proyecto de presupuesto de egresos, como en la etapa del ejercicio del mismo.

4.- CONCLUSIONES

Es esencial establecer en la legislación local las bases para la regulación del Presupuesto Basado en Resultados y al Sistema de Evaluación del Desempeño, a fin de dar cumplimiento al artículo 134 de la Constitución del País y a la LGCG en materia de generación de información programática, ya que de conformidad con lo que establecen los artículos 47 y la fracción III del artículo 46 de la LGCG, los sistemas contables de las entidades federativas deberán generar:

Información programática con la desagregación siguiente:

- a) Gasto por categoría programática
- b) Programas y proyectos de inversión
- c) Indicadores de resultados

Las categorías y los elementos programáticos son elementos centrales del presupuesto basado en resultados

y la evaluación del desempeño, razón por la cual es esencial incorporarlos a la legislación local.

De lo anterior se derivan varias disposiciones indispensables que deberán incorporarse a las leyes. A manera de ejemplo, a continuación se presentan algunos aspectos relacionados con lo que hemos expuesto.

En las leyes correspondientes se deberá establecer:

1. La dependencia facultada para presupuestar con base en resultados y quien deberá dar a conocer, en los primeros meses del año, la estructura programática que deberá observar el proyecto de Presupuesto de Egresos, a fin de que sea factible generar información programática, conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
2. La fecha en que la dependencia facultada deberá dar a conocer a los ejecutores de gasto los manuales que servirán de base para elaborar el presupuesto con base en resultados.
3. La instancia técnica que se encargará de la evaluación los indicadores de resultados (estratégicos y de gestión), con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Cesar Bojórquez León, es maestro en economía y consultor-investigador de INDETEC en la materia de finanzas públicas. cbojorquezl@indetec.gob.mx