



Aspectos a Considerar en la Elaboración de un Programa Presupuestario

Alain Dimitrius Izquierdo Reyes

El presupuesto público es una herramienta fundamental en la generación y provisión de bienes y servicios públicos por parte de los gobiernos, pero en ocasiones el impacto del gasto público no es igual en los diferentes sectores y grupos sociales. En este sentido, el presente artículo revisa los recientes cambios en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en materia de los presupuestos transversales y con enfoque de género, ambos aspectos permiten identificar con mejor claridad la focalización del gasto público y su impacto.

*Alain Dimitrius Izquierdo Reyes es Economista por la Universidad de Guadalajara y Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chile; actualmente se desempeña como Investigador en la Dirección General Adjunta de Atención a los Organismos del Sistema Nacional del Coordinación Fiscal del INDETEC.
aizquierdor@indetec.gob.mx*

“Los cambios en la LFPRH permitirán incorporar una visión más integral y equitativa en el uso de los recursos públicos con implicaciones transversales y de género, en los programas presupuestarios”

INTRODUCCIÓN

A través del presupuesto se asignan y orientan los recursos públicos por medio de partidas de gasto como pueden ser: infraestructura, transferencias, servicios personales, educación, salud, entre otros. Sin embargo, existen rubros que abarcan uno o más temas de gasto a los que se considera programas transversales, ya que abarcan tópicos que competen a diferentes dependencias del gobierno. Entre los principales programas transversales destacan: el gasto en igualdad entre hombres y mujeres; jóvenes, tercera edad, desarrollo sustentable, ciencia y tecnología e innovación, entre otros.

En este sentido, la programación del gasto transversal se realiza de manera concurrente con el involucramiento de diferentes dependencias para dar vida a una estrategia programática, para cumplir con los objetivos de los ejes gubernamentales en un programa presupuestario.

Un caso de programa presupuestario de características similares es el de *Oportunidades*. En la definición del programa se describe como un *pro-*

*grama coordinado que articula incentivos para la educación, para la salud y para la nutrición, con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza*¹. Por lo tanto, el presupuesto del Programa se asigna en tres Secretarías: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Educación Pública (SEP) y Secretaría de Salud (SSA) y la operación se rige por reglas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El programa *Oportunidades* estableció un organismo desconcentrado de la SEDESOL para su operación y para garantizar la acción conjunta y complementaria de los componentes de educación, salud y nutrición, a través de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades.

REFORMAS DE LA LFPRH Definición de Anexos Transversales

El 19 de enero de 2012 en el Diario Oficial de la Federación se publicaron cambios en la LFPRH en

¹ www.oportunidades.gob.mx



donde se establece la definición e inclusión del concepto "Anexos Transversales", que se refieren a los anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación donde concurren programas presupuestarios, componentes de éstos y/o unidades responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de sectores como son: *igualdad entre mujeres y hombres; de-*

sarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; desarrollo de los jóvenes; entre otros.

Cabe mencionar que la norma permite fortalecer la inclusión a rango de Ley de los Anexos Transversales en el artículo segundo de la LFPRH con la inclusión de un apartado III Bis, para quedar como sigue:

Esquema 1

Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

III Bis. Anexos Transversales: anexos del presupuesto donde concurren programas presupuestarios, componentes de éstos y/o unidades responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores:

igualdad entre mujeres y hombres; desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; desarrollo de los jóvenes; programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable; programa de ciencia, tecnología e innovación; estrategia nacional para la transición energética y el aprovechamiento sustentable de la energía; atención a grupos vulnerables; y los recursos para la mitigación de los efectos del cambio climático.

Calendarización y presentación

En materia de calendarización y presentación se incluyeron modificaciones en la Ley en el Artículo 23 al incluir un párrafo sexto para establecer la forma en que la SHCP deberá elaborar los calendarios de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en términos mensuales, de los Anexos Transversales a que se refiere el artículo 41, fracción II², incisos j), o), p), q), r), s), t) y u) de la LFPRH. Además se establece que se deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) a más tardar 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto en el DOF.

Enfoque de Género en la estructura programática

En estas reformas a la LFPRH se incluyeron cambios en el Artículo 27, al incluir un tercer párrafo que considera que los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría de Hacienda, la cual contendrá como mínimo: las categorías que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa. Además de los elementos que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable; en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales.

Además de lo anterior, se añade la *igualdad de género, erradicación de la violencia de género y discriminación*, para quedar tal como sigue:

Artículo 27.- ...

- I. ...;
- II. ..., y
- III. *Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.*

2 La fracción II, refiere a la información mínima que el Decreto de Presupuesto debe incluir en relación a los anexos y tomos del PEF.

Otro cambio importante en la LFPRH es la inclusión de la clasificación del gasto de *género*, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres. La anterior modificación se presentó en el Artículo 28 con la adición del párrafo V, relacionado con la presentación y aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en cuando menos las siguientes clasificaciones: I. Administrativa, II. Funcional y programática, III. Económica, IV. Geográfica y V. Género.

Artículo 28.- ...

- I. ...
- II. ...
- III. ...;
- IV. ..., y
- V. *La de género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres.*

Anexos Transversales en el proyecto Presupuesto

La inserción de los anexos transversales en el proyecto de Presupuesto lo retoman las reformas que se establecieron en el Artículo 41 de la LFPRH que corresponde a la exposición de motivos, anexos y tomos que deberá contener el proyecto de PEF. Las adiciones son en relación a nuevos incisos en el Apartado II, relacionado con los puntos:

- o) *Las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres;*
- p) *Las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para el desarrollo de los jóvenes;*
- q) *Las previsiones de gasto que correspondan al programa especial concurrente para el*



desarrollo rural sustentable, conforme a lo previsto en los artículos 16 y 69 de la ley de desarrollo rural sustentable;

- r) *Las **previsiones de gasto** que correspondan al **programa de ciencia, tecnología e innovación**, conforme a lo previsto en el artículo 22 de la ley de ciencia y tecnología;*
- s) *Las **previsiones de gasto** que correspondan a la **estrategia nacional para la transición energética y el aprovechamiento sustentable de la energía**, a que se refiere el artículo 25 de la ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética;*
- t) *Las **previsiones de gasto** que correspondan para la **atención a grupos vulnerables**, y*
- u) *Las **previsiones de gasto** que correspondan a la **mitigación de los efectos del cambio climático**.*

También, en el mismo Artículo 42 en el apartado III, se adicionaron consideraciones para incluir la

metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los Anexos Transversales a los que se refieren los incisos j), o), p), q), r), s), t) y u) de lo mencionado en la fracción anterior. De igual manera, se establece que se definirán con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los Programas Presupuestarios y/o de las Unidades Responsables que son considerados para la integración de dichos Anexos. Se menciona que en caso de existir cambios en la metodología con respecto a la utilizada en el ejercicio fiscal anterior, se deberá incluir un apartado donde se explique y justifique plenamente el motivo de dichas modificaciones.

Por último, se adicionó un párrafo en el inciso d, en el que se establece que las previsiones de gasto a las que se refieren los incisos j), o), r) y t) de la fracción II del artículo 41, tendrán congruencia con los ingresos previstos en la iniciativa de Ley de Ingresos, y deberán contar al menos, con la misma proporción del gasto programable con las que fueron aprobadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior, siempre y cuando se hubiera cumplido con los objetivos y metas que para tal efecto se hayan definido en el Sistema de Eva-

“No se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la igualdad entre mujeres y hombres”

luación del Desempeño para el Presupuesto de dicho ejercicio fiscal.

Ajustes presupuestarios en los Programas Transversales

Una de las nuevas consideraciones que se integra en la LFPRH, es el tema de la asignación presupuestaria en un sentido de “cuasi irreductibilidad” que se establece en el Artículo 58, con la adición del último párrafo, en el cual menciona que no se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la igualdad entre mujeres y hombres, al programa de ciencia, tecnología e innovación; las erogaciones correspondientes al desarrollo integral de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y la atención a grupos vulnerables, salvo en los supuestos establecidos en la LFPRH y con la opinión de la Cámara de Diputados.

Incidencia del ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales de manera diferenciada entre mujeres y hombres

En cuanto al tema de la transparencia e información sobre el ejercicio del gasto federalizado, los cambios radican principalmente en considerar un

párrafo adicional al apartado II del Artículo 85, referente a los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. En este sentido se añadió lo siguiente:

Artículo 85.- ...

I. ...

II. ...

Los informes a los que se refiere esta fracción deberán incluir información sobre la incidencia del ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, de manera diferenciada entre mujeres y hombres.

...

Información, Transparencia y Evaluación al Congreso de la Unión

Los ejecutores de gasto, en el manejo de los recursos públicos federales, deben observar las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como lo que establece la LFPRH. En este sentido,

Administración de Egresos y Deuda Municipal

se reforma el Artículo 107, correspondiente a la información que debe entregar la SHCP al Congreso de la Unión sobre la información mensual y trimestral mínima que deben contener los informes en el manejo de los recursos públicos federales.

A continuación se presentan los cambios en materia de información que deberán incluir los informes destinados al Poder Legislativo:

Artículo 107.- ...

I. ...

...

a) ...

b) ...

i) a iii) ...

iv) *La evolución del gasto público previsto en los Anexos Transversales a los que se refiere el artículo 41, fracción II, incisos j), o), p), q), r), s), t) y u) de esta Ley.*

c) a f)...

II. ...

...

La Cuenta Pública deberá contener los resultados del ejercicio del Presupuesto establecido en los Anexos Transversales a los que se refiere el artículo 41, fracción II, incisos j), o), p), q), r), s), t) y u) de esta Ley, en los mismos términos y el mismo grado de desagregación en los que se presente la evolución del gasto público al que hace referencia el sub inciso iv), inciso b), fracción I del presente artículo.

Con respecto a la evaluación e impacto de los programas presupuestarios, los cambios (Artículo 110, párrafo V) son para incluir que las evaluaciones deberán presentar información desagregada por sexo, relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores desagregados por sexo, con la finalidad de que se pueda medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre mujeres y hombres.

Evaluación del Desempeño con Enfoque de Género

Por último, con los recientes cambios en el artículo 111, tercer párrafo de la Ley Federal de Presupuesto, se permite incorporar, en el Sistema de Evaluación del Desempeño indicadores específicos para evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género, con la finalidad de evaluar e incluir el resultado del manejo de los recursos públicos desde una perspectiva más progresista y social.

CONCLUSIONES

Con los recientes cambios en la LFPRH se permitirá incorporar una visión más integral y equitativa en el uso de los recursos públicos con implicaciones Transversales y de Género en los programas presupuestarios, de igual manera, contempla evaluar el impacto de los mismos. Sin embargo, es importante considerar a mayor detalle los efectos en el gasto público que pudieran conllevar dichos cambios, dado que los programas presupuestarios a lo que se hace referencia cubren necesidades que se pueden ir atendiendo de la población objetivo con el paso del tiempo y pudiera generar problemas de irreductibilidad del gasto (salvo en los supuestos establecidos en la LFPRH y con la opinión de la Cámara de Diputados) como consecuencia de lo establecido en el Artículo 58 que incorpora que no se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, al Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; las erogaciones correspondientes al Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas y la Atención a Grupos Vulnerables.