



¿Qué es un Programa Presupuestario en el Contexto de PbR?

Víctor Manuel Hernández Saldaña

El proceso hacia la Presupuestación de los Egresos con base en resultados requiere el cumplimiento de dos aspectos: la aplicación de una técnica apropiada y mantener claridad de los conceptos sobre los que se medirán los resultados. El proceso del Presupuesto con base en resultados no es inmediato; su aprendizaje se realiza conforme se ejecuta, al igual que su perfeccionamiento. Sin lugar a dudas, la aplicación de una técnica apropiada como la “Matriz del Marco Lógico”, permite avanzar en su desarrollo, pero es fundamental establecer la base conceptual que permitiría la adecuada aplicación de la técnica sobre la que se fundamente. El presente artículo reúne algunos conceptos existentes en los estados y la Federación para la categoría Programa, como elemento fundamental para aplicar la técnica de Presupuestación con base en resultados, y sugiere la definición de Programa Presupuestario, al igual que la consideración de conceptos relacionados con la programación, presupuestación y los programas operativos anuales, en el contexto de la aplicación de la técnica de Matriz de Marco Lógico, vista como el soporte para cumplir el presupuesto con base en resultados.

“El concepto del Programa Presupuestario debiera ser concreto y encaminado a proporcionar elementos sobre resultados que pudieran ser medidos”

La vía hacia la Presupuestación de los Egresos con base en Resultados requiere de una determinación acertada de los alcances logrados con la ejecución de programas previstos en el presupuesto de egresos, que permitan retroalimentar en conjunto con otros factores la previsión de futuros presupuestos de egresos.

A su vez, el acercamiento hacia una determinación más certera de los resultados de los programas requiere que éstos estén definidos en forma apropiada, esto es, que la base sobre la que se busca medir el resultado efectivamente constituya un Programa. Por un lado, que su denominación concuerde con el concepto general que se tenga para Programa. Y por otra parte, y en consecuencia con lo anterior, que no se trate de encasillar como programa, acciones públicas que corresponden a otro nivel de clasificación.

Son variados los conceptos que tiene la categoría de programa en las diferentes administraciones. En el ámbito federal, por ejemplo, el Reglamen-

to a la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria señala que el *“Programa, para efectos presupuestarios, identifica los programas que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales, conforme a sus atribuciones”*.

Por su parte, el manual de Programación y Presupuesto 2012 del Gobierno Federal establece que Programa Presupuestario es la *“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”*.

En tanto que en administraciones estatales, el Programa tienen conceptos como los siguientes:

“Nivel o categoría programática que contiene el conjunto de acciones afines y coherentes a través de las cuales se pretende alcanzar objetivos y metas perma-

nentes determinadas por la planeación para lo cual se requiere combinar recursos: humanos, tecnológicos, materiales, naturales, financieros; contienen un conjunto interdependiente de proyectos los cuales especifican tiempo y espacio en el que se van a desarrollar y atribuye responsabilidades a una o varias unidades ejecutoras debidamente coordinadas”

“Programa.- Se establecen objetivos que para efectos del Presupuesto basado en Resultados son el vínculo directo entre la etapa de Planeación Estratégica y la etapa de Programación y de cada uno de ellos deriva un programa estratégico de gobierno”.

“Programa Presupuestario.- Son los programas institucionales que establecen, en su ámbito de competencia, las Dependencias y Entidades para alcanzar los objetivos establecidos a través de los programas estratégicos de gobierno”.

El Programa Presupuestario se concibe como “un conjunto articulado de bienes y/o servicios que se producen y entregan a una población objetivo (o un área de enfoque) con el fin de atender necesidades específicas (problemas específicos que atiende la dependencia u organismo) que le permitirán mejorar sus condiciones de vida”.

“Programa Presupuestario es el enunciado que representa una solución propuesta para la ciudadanía dicho programa podría responder a una demanda social a compromisos específicos contraídos mediante el Plan Estatal de Desarrollo o a servicios y productos que se le han ofrecido a la ciudadanía por obligación o derecho”.

Los ejemplos anteriores apenas representan una muestra de la forma tan variada como se puede concebir la idea de programa en los gobiernos. Algunas administraciones tienen una concepción más clara y concreta respecto de hacia dónde lleva en términos generales la realización de Programas; mientras que en otras, la idea que se presenta es genérica y en esa amplitud de términos pueden incluirse cuestiones que no darían en realidad la noción de un Programa. En el contexto de la medición de resultados, el concepto del Programa Presupuestario debiera ser concreto y encaminado a proporcionar precisamente elementos sobre resultados, de tal forma, que bajo las acciones públicas englobadas en el concepto de esa categoría, fuera posible tener expresiones de resultados que pudieran ser medidos.

Se podría entender por Programa un conjunto de acciones específicas de la administración encaminadas a resolver una problemática de carácter público. La solución a la problemática a la que responde el Programa se concreta en la generación de productos o servicios que se entregan a una población objetivo, o puede tratarse de un producto que represente un beneficio social indirecto, *que se logrará a través de mejoramientos en funciones y/o acciones de la administración pública*. El desempeño relacionado con el logro de productos o beneficios que se plantea con la realización de Programas, se mide a través de los resultados que se obtengan de indicadores definidos en el planteamiento de los Programas.



Si la problemática a la que busca atender el Programa proviene de una situación vislumbrada por el Plan Estatal de Desarrollo se tratará de un **Programa Presupuestario**, en tanto que si la administración busca solucionar un problema emergente en un ejercicio fiscal, que no deriva en forma directa del proceso de planeación estatal, se estará ante un **Programa Presupuestario Institucional**. La denominación de Programa Presupuestario Institucional obedece a que su realización es responsabilidad de una Dependencia o Entidad, de acuerdo con sus atribuciones legales. Para su cumplimiento, en ambos casos, el Programa Presupuestario debe formar parte de un Presupuesto de Egresos.

Así, el Programa Presupuestario comprende conjuntos de acciones públicas de las dependencias o entidades, acordes con sus funciones y atribuciones previstas por la normatividad, para dar respuesta a necesidades o problemas de carácter público, que se traduce en el otorgamiento o prestación

de bienes o servicios, respectivamente. El Programa Presupuestario puede corresponder a acciones públicas que buscan dar respuesta a problemas contemplados por el Plan Estatal de Desarrollo, e igualmente puede referirse a acciones encaminadas a generar mejoras o modificaciones en funciones o atribuciones de la administración pública, que se traducirán en beneficios indirectos para la población en general.

– LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

El proceso de programación – presupuestación para Programas Presupuestarios en el contexto del Presupuesto con base en resultados, se puede llevar a cabo mediante la conformación de Matrices de Marco Lógico. En efecto, la identificación que la técnica de Matriz de Marco Lógico hace respecto de la problemática a la que atiende el Programa,

de los productos o beneficios que se generarán con el cumplimiento del Programa, y de las actividades que debe cumplir la administración para generar esos productos o beneficios, constituye una panorámica completa de programación. A su vez, para cada una de las actividades que se determinan en la Matriz, se puede cuantificar el presupuesto necesario para llevarlas a cabo, agregando los recursos que

habría que prever en cada uno de los objetos de gasto que fuera necesario considerar.

Adicionalmente, la conformación de la matriz de marco lógico facilita la determinación de indicadores de desempeño que permitirían valorar resultados alcanzados con la ejecución del Programa Presupuestario, y con ello retroalimentar el proceso presupuestal de ejercicios futuros.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

En el contexto del Presupuesto de Egresos, no todas las acciones de una administración tienen que quedar identificadas con los Programas Presupuestarios. Existe una serie de atribuciones de las dependencias y entidades que no se realizan con el fin de solucionar una problemática particular, sino que forman parte del quehacer de la función pública que obligatoriamente debe llevar a cabo la administración porque así lo contempla la norma. Este conjunto de acciones públicas deben sin embargo formar parte del presupuesto de egresos, pero no tendría por qué encajarseles bajo alguna denominación de Programas o Programas Presupuestarios, porque no tendrían ese carácter.

Estas acciones públicas, que genéricamente podría denominarse Actividades Institucionales, también tendrían que ser evaluadas en el contexto de un Presupuesto con Enfoque a Resultados, con el fin de que el desempeño de la acción pública retroalimentara la presupuestación de ejercicios futuros. Esto es, bajo la denominación de presupuesto con base en resultados, toda acción pública, en sentido estricto, debiera ser evaluada, no sólo aquellas que forman parte de un Programa Presupuestario.

Por lo anterior, es importante diferenciar las acciones públicas que corresponden a un programa, de las que son una actividad institucional y no desvirtuar el concepto de Programa queriendo “encajonar” toda acción pública bajo el título de “Programa”, cuando éste no es tal. La consideración forzada en “Programas” conducirá a determinar “indicadores” falaces al intentar aplicar la técnica de Marco Lógico para definirlos y con esto se pierde el sentido que tiene la evaluación de resultados y en consecuencia el presupuesto con enfoque a resultados.



Es importante no perder de vista que un caso particular de Programa Presupuestario, como ya se señaló más arriba, está relacionado con el desarrollo de un conjunto de acciones encaminadas a una mejora sustancial de alguna de las actividades institucionales que por norma debe cumplir la administración pública, y que implica un beneficio indirecto para la ciudadanía.

Las necesidades que cubren estos Programas, al igual que otros casos de Programas Presupuestarios, pueden estar respondiendo a una problemática vislumbrada por el Plan Estatal de Desarrollo.

– LA PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

El proceso de programación – presupuestación del Programa Presupuestario puede estar fundamentado en la Matriz de Marco Lógico que lo sustente. Para el caso de Actividades Institucionales, en su carácter de acciones

que por norma corresponde cumplir a la Administración, y para las que no sería aplicable la metodología del Marco Lógico, la programación consistiría en determinar las actividades específicas que se requerirían cumplir, y las metas que se esperaría alcanzar con el cumplimiento de la Actividad Institucional en general. A partir de las actividades específicas que se señalaran se establecería el presupuesto en términos de los objetos de gasto aplicables. Por su parte, la determinación de indicadores, –como elementos de referencia base para llevar a cabo la evaluación–, se haría en función de las metas que se establecieran.

**- LA DERIVACIÓN
O VINCULACIÓN
DE PROGRAMAS
PRESUPUESTARIOS DEL O
CON EL PLAN ESTATAL DE
DESARROLLO.**

a) Programas Presupuestarios.

Los Programas Presupuestarios se determinarán a partir de la problemática que para el estado detecten los diferentes elementos que conforman el Plan Estatal de Desarrollo, en conjunto con lo que específicamente establezcan las líneas de política presupuestal para el siguiente ejercicio y/o los lineamientos para la integración del proyecto de presupuesto de un ejercicio dado.

Así, el Plan Estatal de Desarrollo será el marco general sobre el que se detecten los problemas a los que el estado contribuirá a dar solución, y para efectos de determinar cuáles de ellos se considerarán en el siguiente presupuesto de egresos como Programas Presupuestarios, se atenderá a las líneas de política presupuestal que emita la Administración Estatal para ese ejercicio y/o a los lineamientos que dé a conocer la administración para la integración del proyecto de presupuesto de egresos del siguiente ejercicio.

Una vez detectados los problemas para los que se contribuirá a dar solución y determinados en consecuencia, los Programas Presupuestarios que formarán parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos del siguiente ejercicio, se procederá al proceso de programación, presupuestación y determinación de indicadores para su

evaluación, mediante la elaboración de Matrices del Marco Lógico.

En el caso de que algún Programa Presupuestario ya hubiera sido procesado con la Metodología del Marco Lógico por haberse incluido en el Presupuesto de Egresos del ejercicio anterior, se buscará actualizar la Matriz de Marco Lógico como parte de la integración del nuevo proyecto de Presupuesto de Egresos, verificando la vigencia de las diferentes partes que integran la propia matriz, y en su caso efectuando los cambios procedentes. La parte de presupuestación que hubiera derivado de la matriz, tendrá también que actualizarse, estableciendo los costos en términos de objetos de gasto que serían necesarios, para distribuirlos entre las partidas específicas correspondientes del Presupuesto del Programa Presupuestario en cuestión.

**b) Programas Presupuestarios
Institucionales.**

Para el caso de Programas Presupuestarios Institucionales –que surgen para dar respuesta a una problemática no vislumbrada por el Plan Estatal de Desarrollo, pero que la administración debe atender–, se buscaría establecer el vínculo con el Plan Estatal a través de técnicas de Planeación Estratégica. La utilización de esta técnica tiene por objeto llevar a cabo una vinculación sustentada y objetiva.

Por otro lado, la Programación y Presupuestación de estos Programas se llevará a cabo conformando la Matriz del Marco Lógico correspondiente.

“Es importante diferenciar las acciones públicas que corresponden a un programa, de las que son una actividad institucional y no desvirtuar el concepto de Programa queriendo “encajonar” toda acción pública bajo el título de “Programa”, cuando éste no es tal”

– **LA PLANEACIÓN Y LOS PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES.**

La utilización de la técnica de la Matriz del Marco Lógico como medio de Programación y como base para la Presupuestación de los Programas Presupuestarios vinculados con el Plan Estatal de Desarrollo, constituye, desde la perspectiva de la Planeación, la base para la integración de Programas Operativos Anuales. Esto es, las Matrices de Marco Lógico en que se sustente la Programación – Presupuestación de los Programas Presupuestarios, equivaldrían, al mismo tiempo, en términos de Planeación Estatal, a Programas Operativos Anuales.

– **LA VINCULACIÓN PLAN ESTATAL-PROGRAMA PRESUPUESTARIO.**

En el contexto de la Planeación del Desarrollo del Estado, los Programas

Presupuestarios debieran en principio derivar de lo establecido por el Plan Estatal de Desarrollo. Esto es, determinar dónde está ubicada, en el Plan, la problemática a la que atiende el Programa.

Para lograr esta vinculación, quienes participan en el proceso de programación tuvieron que haber revisado previamente el Plan Estatal, conocer su estructura y contenido para poder situar, entonces, en qué parte se insertaría la problemática a la que atiende el Programa, misma que fue determinada previamente por las partes involucradas en el proceso de programación. Además, como parte de la vinculación, se buscaría determinar si a partir de los elementos de Plan es posible especificar el Fin hacia el que estaría contribuyendo el Programa Presupuestario.

La vinculación del Programa Presupuestario con el Plan Estatal de Desarrollo puede resumirse en la siguientes etapas:



1. La determinación de la problemática a la que atiende el Programa se realizará por parte de los participantes en el proceso de programación.
2. Al mismo tiempo, los participantes determinarán la población objetivo (o el conjunto beneficiario) sobre la que va dirigida la atención de la problemática determinada.
3. Conocimiento de la estructura y contenido del Plan Estatal de Desarrollo; de qué elementos se compone.
4. Detección del elemento (o parte) del Plan sobre el (la) que se estaría sustentando la existencia del programa, que estaría justificando su vigencia en un contexto de planeación estatal, y que sería la base sobre la que desprendería el programa del Plan.
5. Determinación, de ser posible, de los elementos del Plan que servirían de referencia para establecer a qué Fin estaría contribuyendo la realización del Programa. O bien, determinar que esa parte a la que estaría contribuyendo el Programa no se ubica en el Plan; que ese nivel de objetivo del Programa (Fin) no corresponde al Plan.
6. En el caso de Programas Presupuestarios Institucionales, la vinculación con el Plan Estatal de Desarrollo se realizará, como arriba se señala, a través de técnicas de Planeación Estratégica. En este caso también tendría que determinarse el nivel de objetivo del Programa (Fin) hacia el que se estaría contribuyendo con la realización del Programa.

Victor Manuel Hernández Saldaña es Economista por la Universidad de Guadalajara y tiene Posgrado en Estadística por la Universidad de Londres; y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. vhernandezs@indetec.gob.mx