
PAUTA POLÍTICA

PRESUPUESTO BASE CERO

ANEXO 2: ENTENDIENDO LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL PEF 2016

15 DE JULIO DE 2015

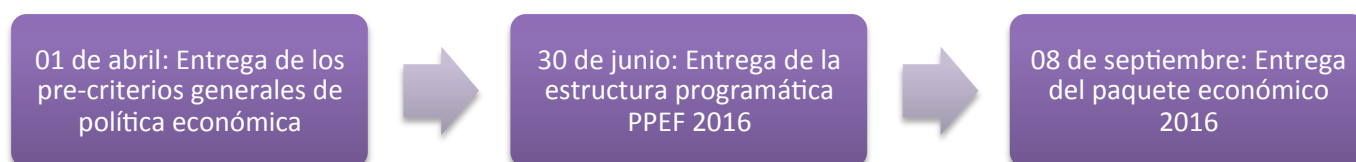
Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del Copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2016

La estructura programática enviada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el primer documento con el que contamos para conocer cuáles serán los cambios estructurales que observaremos en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Sin embargo, será hasta la entrega del Paquete Económico 2016 al Congreso de la Unión a más tardar el 08 de septiembre de 2015 cuando conoceremos la reestructuración de los montos asignados a cada programa y a cada unidad responsable.

ETAPAS DEL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN

En el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establecen las tres fechas más relevantes del proceso de presupuestación.



El pasado 01 de abril, la SHCP entregó los pre-criterios generales de política económica, los cuales sientan las bases sobre las perspectivas económicas y de finanzas públicas para el ejercicio fiscal 2016, como se menciona en la sección anterior de este documento.

El 30 de junio, la SHCP entregó la estructura programática del PPEF 2016, en conjunto con el calendario de trabajo para realizar los ajustes necesarios de acuerdo con la metodología de presupuesto base cero. Según el calendario entregado, las actividades de trabajo se organizan de la siguiente manera:

I. Programación

1º de julio	Fecha límite: 7 de julio	Fecha límite: 9 de julio	Fecha límite: 13 de julio	Fecha límite: 16 de julio	Fecha límite: 30 de julio
<ul style="list-style-type: none">• Se abre el Sistema de Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP).	<ul style="list-style-type: none">• A partir de la nueva estructura programática, las dependencias y entidades deberán solicitar las altas, modificaciones y bajas que consideren convenientes.	<ul style="list-style-type: none">• La SHCP deberá validar o rechazar las propuestas de altas, modificaciones y bajas realizadas por las dependencias y entidades.	<ul style="list-style-type: none">• Las dependencias y entidades deberán registrar en el PIPP los ajustes derivados de las observaciones de la SHCP.	<ul style="list-style-type: none">• El proceso de autorización de modificaciones deberá finalizar.	<ul style="list-style-type: none">• Las dependencias deberán registrar, revisar y actualizar la Matriz de Indicadores para Resultados de todos los programas presupuestarios definidos.



II. Cartera de inversión

Fecha límite: 15 de julio

- Las dependencias y entidades deberán realizar la actualización o solicitud de nuevos registros de Programas y Proyectos de Inversión (PPI's)

Fecha límite: 19 de agosto

- Se deberán identificar los correspondientes a proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS)

III. Presupuestación

Fecha límite: 15 de julio

- Se publicará el Manual de Programación y Presupuesto

Fecha límite: no disponible

- Las dependencias y entidades deberán elaborar el anteproyecto de presupuesto conforme a las fechas y términos incluidos en el manual.

Fecha límite: 8 de septiembre

- A partir de los anteproyectos elaborados por las entidades y dependencias, la SHCP integrará el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, el cual deberá ser entregado, en conjunto con el resto del Paquete Económico.

¿QUÉ ES LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA?

La estructura programática es la manera en que se ordenan las categorías y los distintos elementos programáticos para:

1. Definir las acciones que deberán realizarse para alcanzar las metas y objetivos
2. Ordenar y clasificar las acciones de cada unidad responsable del gasto
3. Delimitar las acciones y aplicaciones del gasto
4. Conocer el rendimiento esperado del uso de recursos públicos

Categorías de la estructura programática:

1. **FUNCIÓN Y SUBFUNCIÓN:** identifican y organizan las actividades realizadas por los responsables de ejecutar el gasto.
2. **PROGRAMA PRESUPUESTARIO:** identifica los programas establecidos por dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales
3. **ACTIVIDAD INSTITUCIONAL:** identifica las acciones de los ejecutores del gasto, vinculándolas con las atribuciones legales de acuerdo con las funciones y programas correspondientes.
4. **PROYECTO:** identifica las acciones que implican asignaciones para programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera.
5. **UNIDAD RESPONSABLE:** identifica a las unidades que realizan el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los indicadores de desempeño a nivel dependencia o entidad.



EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 2008-2015

Entre 2008 y 2015, los programas presupuestarios del PEF se redujeron de 1,574 a 974,¹ reflejando fusiones, eliminaciones, re-sectorizaciones, fusión de dependencias y la desaparición y creación de ramos autónomos y administrativos, así como entidades de control directo y de empresas productivas del Estado.

En el periodo 2008-2015, el mayor número de programas han sido clasificados bajo la modalidad “E” Prestación de Servicios Públicos. En segundo lugar han estado los programas bajo la modalidad “K” Proyectos de Inversión y bajo la modalidad “S” Sujetos a Reglas de Operación.

Evolución de programas presupuestarios por modalidad

Modalidad	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
E Prestación de Servicios Públicos	295	265	253	255	278	257	246	249
K Proyectos de Inversión	104	106	113	105	117	99	101	98
S Sujetos a Reglas de Operación	260	111	112	107	102	100	97	95
U Otros Subsidios	122	120	134	148	143	105	88	89
P Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	81	74	81	86	87	79	80	84
R Específicos	408	97	112	97	89	80	88	82
G Regulación y supervisión	38	50	57	46	44	40	44	42
M Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	34	34	35	34	34	35	37	40
O Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	55	53	51	47	46	36	38	40
F Promoción y fomento	35	45	42	42	41	40	36	34
J Pensiones y jubilaciones	28	27	28	27	29	26	26	27
A Funciones de las Fuerzas Armadas	-	21	22	24	23	23	23	24
D Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	19	19	19	19	19	19	19	19
I Gasto Federalizado	40	229	229	228	17	14	14	17
B Provisión de Bienes Públicos	13	12	12	12	14	13	12	12
T Aportaciones a la seguridad social	4	4	5	5	5	5	5	5
W Operaciones ajenas	-	-	6	4	5	5	5	5
C Participaciones a entidades federativas y municipios	35	35	35	35	4	4	4	4
N Desastres Naturales	-	3	3	5	4	4	5	4
L Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	2	2	2	2	3	3	3	3
H Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	1	1	1	1	1	1	1	1
Y Aportaciones a fondos de estabilización	-	2	-	-	-	-	-	-
Total	1574	1310	1352	1329	1105	988	972	974

Fuente: SHCP, Estructura programática a emplear en el Presupuesto de Egresos 2016, junio 2015.

¹ De acuerdo con el análisis presentado en el documento “Estructura programática a emplear en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016” enviado por la Secretaría de Hacienda a la Cámara de Diputados el 30 de junio de 2015.



Evolución de programas presupuestarios por tipo de ramo

Tipo ramo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ramos Autónomos	37	37	38	39	45	47	61	69
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG)	-	8	6	6	5	6	6	6
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	3	3	3	3	3	3	4	4
Ramos Administrativos	1,278	797	797	788	817	730	684	680
Ramos Generales	94	305	336	330	103	69	82	81
Ramos Generales (Gasto no programable)	55	55	55	55	24	24	24	24
Entidades de control directo	107	105	117	108	108	109	111	62
Empresas Productivas del Estado	-	-	-	-	-	-	-	48
Total	1574	1310	1352	1329	1105	988	972	974

Fuente: SHCP, Estructura programática a emplear en el Presupuesto de Egresos 2016, junio 2015.

En términos generales, los cambios a la estructura programática del periodo 2009-2015 se han debido a modificaciones en la Administración Pública Federal a causa de las reformas estructurales aprobadas o a cambios en la estructura orgánica. Los cambios más significativos se han presentado en los presupuestos de 2009, 2011, 2014 y 2015.

<p>PEF 2009</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación del ramo 40 para el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 	<p>PEF 2011</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extinción de Luz y Fuerza del Centro 	<p>PEF 2014</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública (re-sectorización de programas al ramo 04 Gobernación)
<p>PEF 2014</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transformación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (re-sectorización de programas del ramo 20 Desarrollo Social al ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) 	<p>PEF 2014</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de los ramos 41 Comisión Federal de Competencia Económica, 42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y 43 Instituto Federal de Telecomunicaciones 	<p>PEF 2015</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de los ramos 45 Comisión Reguladora de Energía, 46 Comisión Nacional de Hidrocarburos y 44 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

A lo largo de este periodo, sin embargo, también se han realizado modificaciones a la estructura programática con el objetivo de mejorar la eficiencia en la aplicación de los recursos y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas. Tal es el caso del ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en 2011 y 2015; de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 2014; y del ramo 11 Educación de 2009 a 2015.



CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 2016

Una de las principales diferencias que se observan en la estructura programática de 2016 es la justificación de los cambios realizados. En contraste con años anteriores, donde los cambios se debían principalmente a cambios en la administración pública, **para 2016 la gran mayoría de los cambios realizados tienen que ver con la consolidación de políticas públicas alrededor de grandes temas, la fusión de programas que persiguen los mismos objetivos, la eliminación de duplicidades y el aumento en la eficiencia del gasto público.** La gran mayoría de los ramos realiza las reestructuraciones en función de las metas y objetivos del PND.

PRINCIPALES CAMBIOS²

De acuerdo con el informe de la Secretaría de Hacienda, se eliminaron 87 programas presupuestarios y se crearon 7; sin embargo, 44 de los programas eliminados no tuvieron recursos asignados durante 2015 y las fusiones provocaron la creación de nuevos programas. **Si se compara la nueva estructura programática con respecto a los programas presupuestarios de 2015 que contaron con recursos, en el agregado se tienen 38 programas menos.**

Los principales cambios fueron los siguientes:

- Se fusionaron 258 programas en 100 programas, de los cuales 21 fueron de nueva creación.
- Se crearon 7 programas adicionales
- Se resectorizó 1 programa
- Se cambiaron de modalidad 2 programas

Cambio en número de programas por tipo de ramo

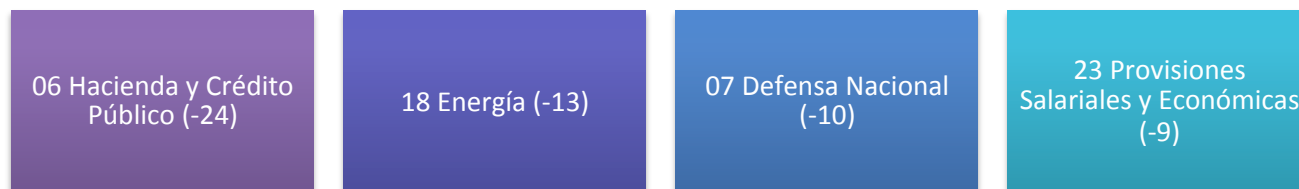
Tipo de ramo	No. Programas 2015	No. Programas 2016	Diferencia
Administrativo	595	565	-30
Autónomo	69	70	-1
Empresa productiva del Estado	48	46	2
Entidad de control directo	62	40	22
General	81	96	-15
General (no programable)	24	24	0
Información Nacional Estadística y Geográfica	6	7	-1
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4	3	1
Total	889	851	-38

Fuente: SHCP. Analíticos presupuestarios 2015 y estructura programática 2016

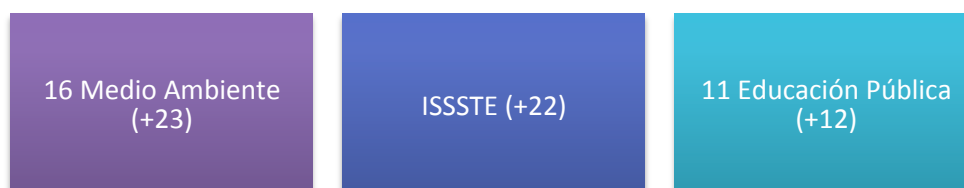
² Toda esta sección analiza los cambios de la estructura programática 2016 con respecto a los programas presupuestarios que tuvieron recursos aprobados en 2015; sin embargo, las cifras difieren si se compara la estructura programática 2016 con respecto al catálogo de programas presupuestarios 2015, pues el catálogo incluye programas que no tuvieron recursos asignados en 2015.



En cuanto a la reducción del número de programas, los cambios más relevantes se dieron en los ramos:



En cuanto a la creación de programas nuevos o por fusiones, los principales cambios se dieron en los ramos:



Al analizar los cambios a la estructura programática por modalidad, se observa que las mayores reducciones se encuentran en programas relacionados con:



Asimismo, los programas que más aumentaron fueron los relacionados con K-Proyectos de inversión (+30), en consonancia con las declaraciones previas de la Secretaría de Hacienda sobre el fomento a la inversión en el país.

Cambio en número de programas por modalidad

Modalidad		Programas 2015	Programas 2016	Diferencia
A	Funciones de las Fuerzas Armadas	22	23	1
B	Provisión de Bienes Públicos	5	12	7
C	Participaciones a entidades federativas y municipios	4	4	0
D	Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	19	19	0
E	Prestación de Servicios Públicos	215	206	-9
F	Promoción y fomento	22	25	3
G	Regulación y supervisión	42	33	-9
H	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	1	1	0
I	Gasto Federalizado	17	17	0
J	Pensiones y jubilaciones	26	27	1
K	Proyectos de Inversión	82	112	30
L	Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	3	1	-2



Modalidad		Programas 2015	Programas 2016	Diferencia
M	Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	40	39	-1
N	Desastres Naturales	4	4	0
O	Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	39	41	2
P	Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	84	73	-11
R	Específicos	73	59	-14
S	Sujetos a Reglas de Operación	95	71	-24
T	Aportaciones a la seguridad social	5	5	0
U	Otros Subsidios	89	64	-25
W	Operaciones ajenas	2	13	11
Y	Aportaciones a fondos de estabilización	0	2	2
Total		889	851	-38

Fuente: SHCP. Analíticos presupuestarios 2015 y estructura programática 2016

¿A CUÁNTO EQUIVALEN LOS CAMBIOS REALIZADOS?

Teniendo en mente que la Secretaría de Hacienda se ha propuesta la meta de reducir en 135 mil millones el presupuesto de 2016, es importante saber realmente a cuánto equivale el ahorro generado por la eliminación de programas y cuánto faltaría para alcanzar la meta.

De acuerdo con los cambios expresados en la estructura programática, los programas eliminados equivalen a **41,327 millones de pesos de 2015**; es decir, a menos del 1% del PEF 2015. Esto quiere decir que faltarían aún 93,673 millones de pesos para alcanzar la meta planteada por Hacienda. Por otro lado, los programas involucrados en las fusiones propuestas representan poco más de 707,809 millones de pesos, casi 14% del PEF 2015. Si bien es cierto que se espera que las reestructuraciones y fusiones generen grandes ahorros administrativos, debemos esperar a ver los montos asignados a cada programa presupuestario y unidad responsable para saber cómo propondrá Hacienda conseguir sus objetivos.

Monto equivalente del PEF 2015 de los cambios realizados

Tipo de cambio	Importe PEF 2015	% PEF 2015
Cambio de modalidad	\$ 2,577,378,053	0.05%
Eliminación	\$ 41,327,098,097	0.80%
Fusión	\$ 707,809,873,733	13.77%
Resectorización	\$ 219,258,317	0.00%
Total	\$ 751,933,608,200	14.63%

Fuente: SHCP. Analíticos presupuestarios 2015 y estructura programática 2016



BIBLIOGRAFÍA

SHCP. «Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016.» 2015.