



GUÍA METODOLÓGICA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

I. PRESENTACIÓN

El Gobierno del Estado de Baja California Sur ha asumido el compromiso de consolidar el Presupuesto basado en Resultados, a fin de mejorar el desempeño en la ejecución del gasto público y, por ende, incrementar la calidad de los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía y fortalecer la rendición de cuentas en la entidad federativa.

El 28 de febrero de 2019, la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno de Baja California Sur emitió las Disposiciones para la Conformación de la Estructura Programática del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur¹, cuyo objetivo general es el fortalecimiento de los principios del Presupuesto basado en Resultados en el Presupuesto de Egresos del Estado, considerando como unidad básica de asignación a los programas presupuestarios, de conformidad con lo establecido en el Artículo 17 de la Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público del Estado de Baja California Sur y en el Artículo 6 del Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.

En el numeral 7 de dichas Disposiciones, se establece que los ejecutores del gasto deberán llevar a cabo la integración y envío de propuestas de programas presupuestarios a la Secretaría de Finanzas y Administración, a más tardar el 15 de abril de 2019.

Para tal fin, el Gobierno del Estado emite la presente Guía que establece la metodología para identificar y definir los programas presupuestarios a fin de orientar el gasto público al logro de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, en el marco del Presupuesto basado en Resultados, la cual deberán observar los ejecutores del gasto para integrar sus propuestas.

¹ *Publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur de fecha 28 de febrero de 2019.*



II. ANTECEDENTES

La Gestión para Resultados es un modelo de cultura organizacional y desempeño institucional que ha sido implementada en diversos países del mundo. La principal característica de este modelo es que otorga especial relevancia a los resultados gubernamentales obtenidos mediante intervenciones públicas y a los impactos positivos en el bienestar de la población que éstas generan mediante su ejecución.

En México, este modelo de gestión se ha materializado mediante el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED). El primero se refiere a un proceso que toma en cuenta los resultados de la implementación de los programas para la toma de decisiones en materia de planeación, diseño y ejecución de políticas públicas. Por su parte, el Sistema de Evaluación del Desempeño retroalimenta dicho proceso mediante la ponderación del desempeño de dichas intervenciones públicas, utilizando para ello herramientas metodológicas que permiten estimar sus efectos, como los indicadores y las evaluaciones.

Este modelo de gestión implementado en México se ha consolidado a través de una serie de reformas constitucionales y a diversas leyes federales, destacando:

- La Ley General de Desarrollo Social, emitida en 2004, estableció la obligatoriedad de evaluar de manera externa y sistemática la Política de Desarrollo Social con el fin de revisar el cumplimiento del objetivo social de sus programas, metas y acciones.
- La expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en 2006, estableció un nuevo orden presupuestario basado en el uso eficiente de los recursos públicos.
- La reforma de 2008 al artículo 134 constitucional, estableció que “los recursos económicos de que dispongan la Federación los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.
- Ese mismo año, con la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se comenzaron a utilizar indicadores de desempeño para evaluar los resultados del ejercicio de los fondos de aportaciones federales y convenios firmados entre entidades públicas federales y locales.



- Por último, la Ley de Coordinación Fiscal establece que el ejercicio de los recursos de los fondos de aportaciones federales tendrán que sujetarse a evaluaciones realizadas en términos del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, a nivel subnacional, las entidades federativas han orientado sus esfuerzos hacia la implementación de la Gestión para Resultados a través de la consolidación del PbR-SED a nivel local. De acuerdo al Diagnóstico 2018 elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para valorar su avance e institucionalización², 25 estados mostraron un alto nivel de implementación del PbR-SED.

Los resultados obtenidos por Baja California Sur permiten observar avances en la materia. Por ejemplo, se ha homologado la información presupuestaria conforme a los principios de armonización contable; ha incorporado a su normativa disposiciones para la operación del PbR-SED, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que regula la evaluación del gasto público y busca incorporar indicadores de desempeño para el seguimiento y la evaluación del actuar gubernamental.

Sin embargo, un elemento necesario, aunque no suficiente, para la implementación de una estrategia del PbR-SED consiste en la integración de la estructura programática del presupuesto de egresos con base en programas presupuestarios, a través de los cuales se realice la planeación, programación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

En este contexto, la Secretaría de Finanzas y Administración desarrolló la presente Guía Metodológica, la cual tiene por objeto apoyar a las dependencias y entidades del Estado de Baja California Sur en la definición e integración de los programas presupuestarios que conformarán el presupuesto de egresos del Estado.

² Los resultados del diagnóstico pueden ser consultados en la dirección electrónica <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>.



III. GLOSARIO

Para efectos de la presente guía, se entenderá por:

- a) Capítulo de gasto, al mayor nivel de agregación de los bienes y servicios requeridos por los entes públicos, establecido en el Clasificador por Objeto del Gasto, emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable³;
- b) Disposiciones, a las Disposiciones para la Conformación de la Estructura Programática del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur, publicadas en el Boletín Oficial de Gobierno del Estado de Baja California Sur el 28 de febrero de 2019;
- c) Ejecutor del gasto, a las dependencias, entidades y poderes, en términos del artículo 2 de la Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público del Estado de Baja California Sur;
- d) Estructura programática, al conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Estatal de Desarrollo, en los programas y presupuestos. También ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos;
- e) Guía, a la Guía Metodológica para la identificación y definición de programas presupuestarios, y
- f) Programa presupuestario, a la categoría programática mediante la cual se organiza la asignación de recursos a cargo de los ejecutores del gasto público, y que mediante un conjunto de acciones afines y coherentes a través de las cuales se pretende alcanzar objetivos y metas, contribuye a la atención de un problema público o de una necesidad pública.

³ Disponible en

https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf.

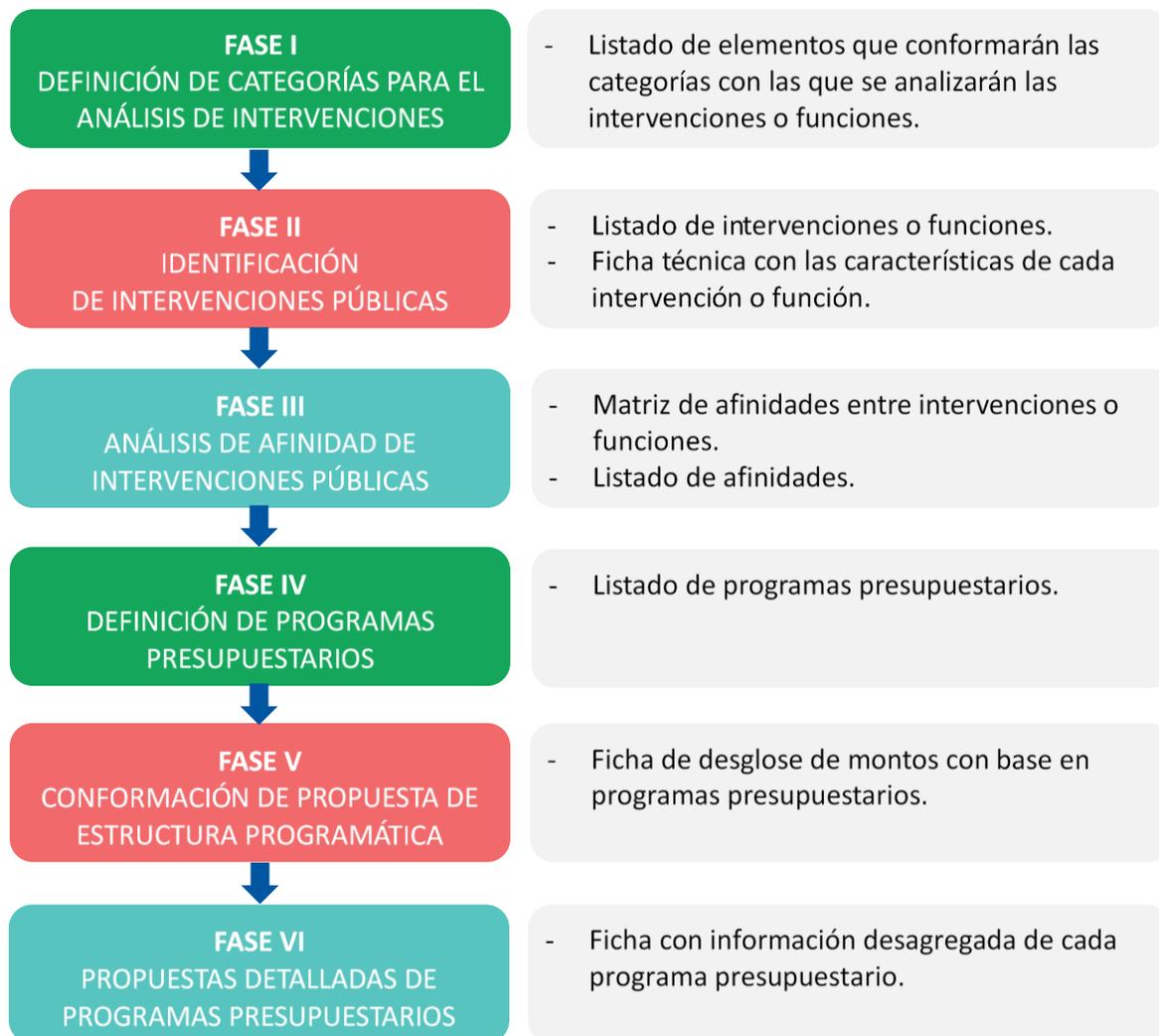


IV. ESQUEMA METODOLÓGICO

El proceso de identificación y definición de programas presupuestarios establecido en la presente metodología consta de seis fases, que se basa en el análisis de las intervenciones públicas realizadas actualmente por las dependencias y entidades, a efecto de agruparlas en programas presupuestarios conforme a sus objetivos, propósito, beneficiarios, entre otras características.

En el Esquema 1 se muestran las fases que conforman la metodología, así como los productos que derivan de la ejecución de cada una de ellas.

Esquema 1. Fases para la identificación y definición de programas presupuestarios.





V. METODOLOGÍA

FASE I. DEFINICIÓN DE CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE INTERVENCIONES PÚBLICAS

Objetivo: Determinar las principales características de las intervenciones públicas o funciones de gobierno, con base en las siguientes cinco categorías de análisis, cada una de las cuales responde a las preguntas generales señaladas:

- **Acciones.** ¿Qué hace la intervención o función?
- **Bienes y servicios.** ¿Qué entrega la intervención o función?
- **Población.** ¿A quién se dirige la intervención o función?
- **Propósito.** ¿Para qué se realiza la intervención o función?
- **Vinculación.** ¿Cómo contribuye a la Planeación Estatal de Desarrollo?

Estas categorías de análisis permitirán, en las siguientes fases, detectar los aspectos representativos y específicos que hacen única a una intervención pública o función de gobierno, así como posibles afinidades entre éstas.

Acciones a desarrollar:

- I.1 La Secretaría de Finanzas y Administración determinará la lista de elementos que conformará cada una de las categorías, la cual será la base para clasificar cada una de las intervenciones y funciones en la Fase II.

FASE II. IDENTIFICACIÓN DE INTERVENCIONES PÚBLICAS

Objetivo: Identificar y caracterizar las intervenciones públicas o funciones de gobierno que realizan las instituciones públicas.

Acciones a desarrollar:

Los ejecutores del gasto realizarán las siguientes acciones:

- II.1 Enlistar las intervenciones o funciones que actualmente se implementan para el desarrollo de las funciones y el logro de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad.



- II.2 Asociar cada una de las intervenciones o funciones enlistadas, a los elementos que conformen cada categoría de análisis resultantes de la Fase I.
- II.3 Relacionar cada una de las intervenciones o funciones enlistadas con la siguiente información complementaria:
- Unidades Administrativas que intervienen en la ejecución, así como aquella responsable de su coordinación.
 - Fuente de financiamiento.
 - Horizonte temporal de ejecución

Productos:

- Listado de intervenciones o funciones.
- Ficha técnica sobre las principales características de cada intervención o función, conteniendo, al menos, su asociación a las categorías de análisis y la información complementaria.

FASE III. ANÁLISIS DE AFINIDAD DE INTERVENCIONES PÚBLICAS

Objetivo: Agrupar las intervenciones o funciones de la dependencia o entidad, de acuerdo a su afinidad, conforme a las características de las categorías de análisis.

Acciones a desarrollar:

- III.1 Identificar afinidades entre intervenciones o funciones, con base en las categorías de análisis, es decir, las posibles convergencias detectadas en una o más categorías, que permitirán establecer relaciones entre las intervenciones o funciones.

Productos:

- Matriz de afinidades, en la cual se identifiquen las similitudes entre intervenciones o funciones.
- Listado de afinidades entre intervenciones públicas.



FASE IV. DEFINICIÓN DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

Objetivo: Determinar los posibles programas presupuestarios que conformarán la estructura programática de la dependencia o entidad.

Acciones a desarrollar:

IV.1 Identificar e integrar, con base en la matriz de afinidades, propuestas de programas presupuestarios, considerando lo siguiente:

- Toda intervención o función deberá formar parte de un programa presupuestario.
- Un programa presupuestario se conformará por una o más intervenciones o funciones.
 - o Cuando una intervención o función no pueda asociarse con alguna otra, podrá conformar por sí misma un programa presupuestario.
 - o Cuando una intervención o función presente afinidades con una o más de ellas, éstas se podrán integrar en un mismo programa presupuestario.
- Las intervenciones o funciones que se proponga conformen un programa presupuestario, no se definirán exclusivamente por el resultado de la matriz de afinidades, sino que debe complementarse con un análisis detallado de los elementos de las categorías que resulten afines.

IV.2 Determinar si cada propuesta de programa presupuestario, cuenta con los elementos suficientes para poder ser considerado como tal, conforme al numeral 6 de las Disposiciones.

IV.3 Verificar que cada una de las intervenciones o funciones detectadas en la Fase II se encuentren contempladas en un programa presupuestario.

Productos:

- Listado propuestas de programas presupuestarios, señalando las intervenciones o funciones que dieron origen a cada uno de ellos.



FASE V. CONFORMACIÓN DE PROPUESTA DE ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

Objetivo: Conformar la propuesta de estructura programática de la dependencia o entidad.

Acciones a desarrollar:

V.1 Asociar a cada programa presupuestario propuesto, el monto de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur para el Ejercicio Fiscal del Año 2019, desagregado por unidad administrativa y capítulo de gasto.

La suma del monto de presupuesto asociado a los programas presupuestarios deberá corresponder al presupuesto total de la dependencia o entidad de que se trate.

Productos:

- Ficha de desglose de montos con base en programas presupuestarios.

FASE VI. DEFINICIÓN DE PROPUESTAS DETALLADAS DE PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

Objetivo: Detallar la propuesta de cada uno de los programas presupuestarios de la estructura programática.

Acciones a desarrollar:

VI.1 Integrar una ficha por cada programa presupuestario, conforme a los elementos establecidos en el numeral 7 de las Disposiciones.

Productos:

- Ficha con la información desagregada del programa presupuestario que fue aprobado previamente en la estructura programática.