

# ASPECTOS RELEVANTES DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PARA EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS 2016

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS

JULIO 2015



**Propósito de los Aspectos Relevantes de la Estructura Programática  
para el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016**

El Instituto Belisario Domínguez, como órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, tiene dentro de sus funciones elaborar análisis de coyuntura en los campos de competencia del Senado de la República.

Lo anterior estará sujeto a los principios de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia que rigen el trabajo del Instituto.

En este contexto, una de las responsabilidades de la Dirección General de Finanzas es realizar análisis, estudios e investigaciones sobre la composición y el comportamiento del ingreso, gasto, inversión, deuda y financiamiento públicos en el ámbito de la hacienda federal.

En cumplimiento de esta responsabilidad, se elabora un análisis relevante, objetivo, imparcial, oportuno y eficiente de los Aspectos Relevantes de la Estructura Programática para el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones legislativas del Senado y apoyar en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control.

El presente documento abarca en su primera sección una descripción conceptual y esquemática de la Estructura Programática. Posteriormente se presenta un análisis comparativo a nivel de programa y ramo presupuestario con respecto a la estructura del PEF-2015. La tercera sección contempla los principales programas eliminados en la nueva estructura programática. Finalmente se incluye un apartado de consideraciones sobre un Presupuesto Base Cero.

## **Aspectos Relevantes de la Estructura Programática para el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016**

- La estructura programática constituye el documento que guiará la integración del presupuesto de egresos para el próximo año, pero no permite conocer sus implicaciones presupuestarias.
- El Proyecto de Presupuesto de Egresos de 2016 se integrará sobre la base de 851 programas, 22.4% menos respecto al número de programas de 2015.

### **Introducción**

El pasado 30 de junio, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), entregó al H. Congreso de la Unión, la Estructura Programática a emplear para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PPEF) de 2016. Este documento se presenta en cumplimiento del artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en el que se establece el procedimiento a seguir para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

La estructura programática es un documento de planeación que define categorías y elementos de organización para la integración del presupuesto, pero no contiene información sobre los montos que se asignarán a las diversas dependencias del sector público presupuestario. Este aspecto se conocerá cuando la SHCP entregue al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre, el Paquete Económico 2016 que incluye el PPEF-2016.

Esta nota tiene como objetivo presentar una revisión sobre los cambios que la nueva estructura programática implicará en la conformación de los diversos ramos presupuestarios en 2016, respecto a la estructura aprobada por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2015. Para ello, el documento se integra de cuatro apartados: primero, se hace una descripción conceptual y esquemática de la Estructura Programática; segundo, se presenta un análisis comparativo a nivel de programa y ramo presupuestario con respecto a la estructura del PEF-2015; tercero, se exponen los

principales programas eliminados en la nueva estructura programática. Finalmente, se incluye un apartado de consideraciones sobre un Presupuesto Base Cero.

### **¿Qué se entiende por Estructura Programática?**

En la LFPRH (artículo 2, fracción XXII) se define a la Estructura Programática como “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 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 del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos”.

En otras palabras, la estructura programática es un documento de planeación en el que se definen todas las categorías y elementos en los que se organizarán las diversas acciones que las dependencias y organismos del sector público realizarán mediante programas presupuestarios para cumplir con sus objetivos o metas planteadas en el año. Así, la principal función de la estructura programática es servir como base para la presentación del PPEF.

De forma específica, la estructura programática presentada por la SHCP define 23 modalidades de programas presupuestarios organizados en dos grandes grupos, con base en la naturaleza del gasto:

1. Gasto programable, se refiere a las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población<sup>1</sup> e incluye:
  - a. 19 modalidades de Programas Federales que atienden cinco finalidades: Subsidios al Sector Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios; Desempeño de las Funciones; Administrativos y de Apoyo; Compromisos de Gobierno Federal; y Obligaciones de Gobierno Federal.
  - b. Una modalidad de Programa Gasto Federalizado que identifica las transferencias que por concepto de Aportaciones Federales<sup>2</sup> corresponde a los gobiernos de las entidades

---

<sup>1</sup> Artículo 2, fracción XXVII, de la LFPRH.

federativas y los municipios para llevar a cabo acciones de desarrollo social en las áreas de educación, salud, vivienda y servicios a la comunidad, protección social, y de gobierno, específicamente en asuntos de orden público y de seguridad interior.

2. Gasto no programable, que comprende 3 modalidades de programas: Participaciones a entidades federativas y municipios; Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca; y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS). Bajo estas modalidades se identifican las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.<sup>3</sup>

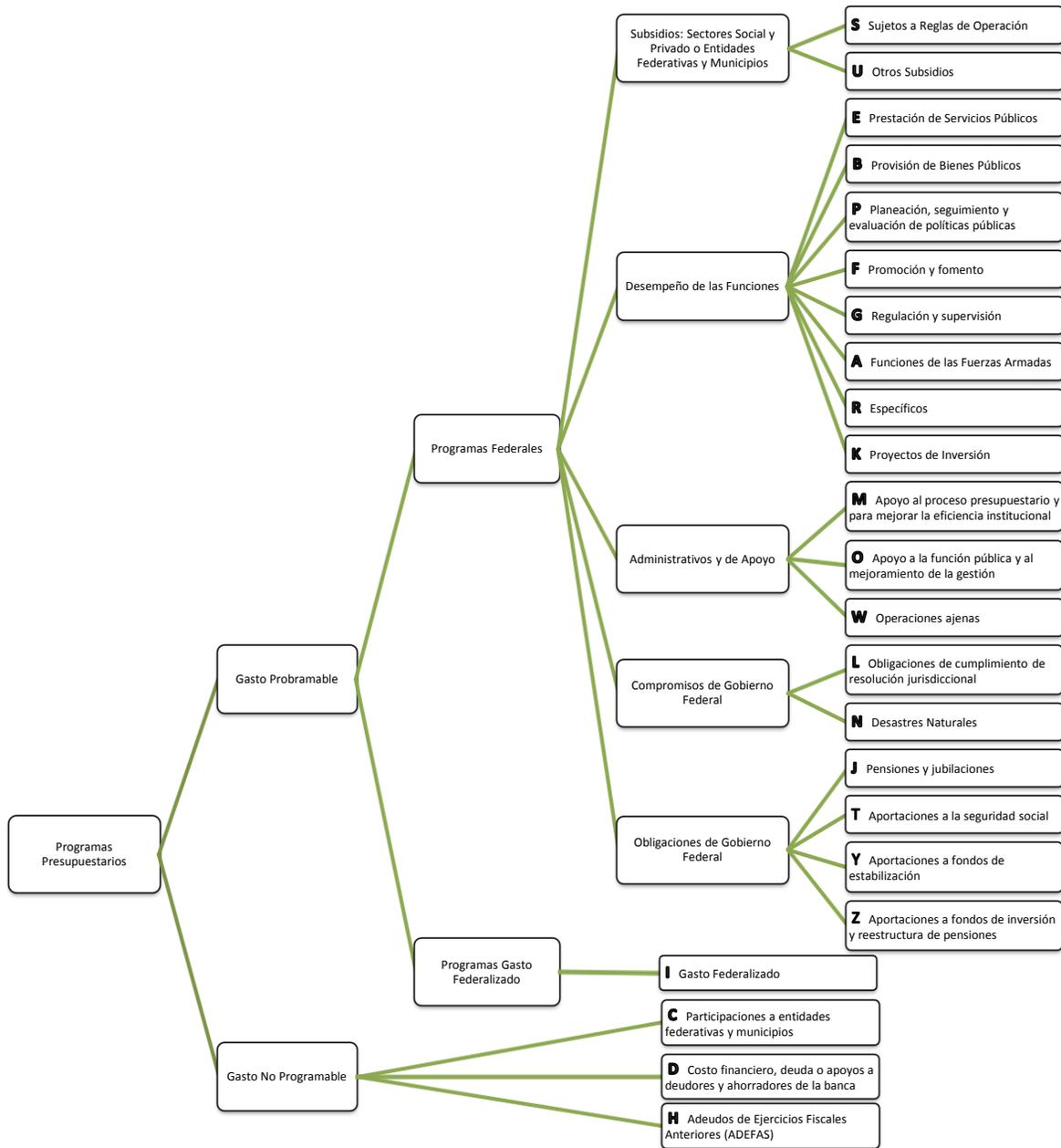
La Figura 1 presenta esta estructura, especificando el clasificador de gasto de cada modalidad y sirve como base para el análisis de la siguiente sección.

---

<sup>2</sup> Se refiere a aquéllos recursos etiquetados que se transfieren a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios que tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales, por lo que se ejercen de acuerdo a las leyes, reglas de operación, lineamientos y normas aplicables, y están sujetos a fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación (IBD - Dirección General de Finanzas, 2015). En la estructura programática 2016 incluye transferencias del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

<sup>3</sup> Artículo 2, fracción XXVIII, de la LFPRH.

**Figura 1. Clasificación de Programas Presupuestarios en la Estructura Programática 2016**



Fuente: elaboración propia con información de la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, SHCP.

### Análisis comparativo 2015-2016

En este apartado se realiza un comparativo de la estructura programática aprobada en el PEF-2015 y la propuesta publicada para la integración del PPEF-2016, con el fin de establecer los cambios en la organización que tendrán los diversos ramos presupuestarios en el ejercicio fiscal de 2016. Para ello, se identificaron los cambios a nivel de programa presupuestario (programas) y sus implicaciones en la estructura programática de cada ramo.

Lo anterior, con base en información publicada por la SHCP.<sup>4</sup> El archivo con los detalles por ramo presupuestario se puede consultar en:

[http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura\\_programatica2016.xlsx](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura_programatica2016.xlsx).

De acuerdo con la SHCP, la estructura programática de 2015 considera un total de 1,097 programas, de los cuales 974 programas contaron con asignación de recursos fiscales y propios; mientras que los restantes 123 programas no tuvieron presupuesto asignado, por lo que no es posible identificarlos en los Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (Analíticos presupuestarios). Sin embargo, complementando la información con la base de datos del PEF-2015 publicada por la misma dependencia y la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, se logró identificar un total de 1,096 programas, por lo que se tienen resultados similares a los de la SHCP.

En términos generales, la revisión de las estructuras programáticas de 2015 y 2016 implica la eliminación de 251 programas, 164 por fusión y 87 por eliminación directa. Adicionalmente, se crearon 6 programas. De esta forma, el PPEF-2016 se integrará sobre la base de 851 programas, esto es, una reducción de 22.4% respecto al número de programas contenidos en el PEF-2015.

Los principales cambios observados en la estructura programática 2016 son los siguientes:

1. **Fusión** de 265 programas que de acuerdo con la SHCP eran complementarios o presentaban duplicidad (incluye 6 programas resectorizados<sup>5</sup>) en 101 programas. La mayor reestructura por fusión se aplicó en los Ramos Administrativos y en las Entidades de Control Directo, particularmente:

- **Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales**, de los 79 programas vigentes en 2015, se propone fusionar 45 en sólo 16 programas para 2016. En este proceso se adiciona el *Programa de Compensación Social por la Suspensión Temporal de Pesca*

---

<sup>4</sup> Información disponible en el portal [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx) y en la página de Transparencia Presupuestaria [www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/).

<sup>5</sup> Se refiere a crear nuevos mecanismos y disposiciones con el objetivo de realizar una mejor organización, obtener una mejor coordinación y eficacia en la búsqueda de los objetivos y metas planteadas. El detalle de su resectorización se establece en el punto 2.

*para contribuir a la Conservación de la Vaquita Marina*, resectorizado del Ramo 20 Desarrollo Social.

- **Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)**, de un total de 46 programas vigentes se propone fusionar 29 en sólo 5 programas, enfocados principalmente en otorgar servicios de prevención y control de enfermedades, atención a la salud y diversas prestaciones sociales.

2. **Resectorización** de 7 programas que de acuerdo con la SHCP tienen mejor vinculación a una o varias unidades responsables<sup>6</sup> diferentes a las que los operan:

- i) El programa de *Recaudación y Fiscalización* pasa del Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales al Ramo 06 Hacienda y Crédito Público;
- ii) El programa *Fomento al desarrollo agrario* se transfiere del Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano al Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- iii) El *Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios* se cambia del Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano al Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- iv) El *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* del Ramo 20 Desarrollo Social se integra al Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- v) El *Programa de Compensación Social por la Suspensión Temporal de Pesca para contribuir a la Conservación de la Vaquita Marina* pasa del Ramo 20 Desarrollo Social al Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- vi) El *Programa de Fomento a la Economía Social* del Ramo 10 Economía se añade al Ramo 20 Desarrollo Social; y
- vii) Los *Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)* del Ramo 20 Desarrollo Social se resectorizan al Ramo 21 Turismo.

---

<sup>6</sup> Unidad Responsable: área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y, en su caso, las entidades que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad (LFPRH, artículo 2, fracción LVII).

Es importante señalar que estos programas, con excepción del especificado en el inciso vii), se fusionan con otros programas de los Ramos Administrativos a los que son resectorizados y terminan siendo eliminados en la estructura programática 2016.

3. **Eliminación** de 87 programas que de acuerdo con la SHCP tienen bajo impacto en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) o presentan bajo desempeño, definido por la integración del Presupuesto basado en Resultados (PbR).<sup>7</sup>

Al respecto destaca la reorganización del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el que se eliminan 22 de los 65 programas vigentes en 2015; entre ellos 4 con recursos aprobados en el PEF-2015:

- a. *Previsión para el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;*
- b. *Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México;*
- c. *Conservación, operación y equipamiento de los recintos de los Poderes, y*
- d. *Fondo para la reconstrucción de la Infraestructura de Baja California Sur.*

4. **Creación** de 6 programas<sup>8</sup> para fortalecer actividades prioritarias para el desarrollo nacional como son:

- i. Educación con el *Programa Nacional de Inglés* y el *Programa Nacional de Convivencia Escolar*.
- ii. Salud con *Protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y Regulación y vigilancia de establecimientos y servicios de atención médica;* y
- iii. El sector energía mediante la inclusión del programa de *Regulación y permisos de Hidrocarburos* en el Ramo 45 Comisión Reguladora de Energía y en Petróleos Mexicanos. No obstante, de acuerdo con la base de datos de la Estructura Programática 2016 publicada por la SHCP, este programa sólo se integra en el Ramo 45.

---

<sup>7</sup> SHCP. Presupuesto 2016. Presentación realizada en el Foro Internacional “Presupuesto sobre Base Cero”, organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, el 25 de marzo de 2015.

<sup>8</sup> Con fines de consolidación, en el Cuadro 1 se incluye como Nuevo para el Ramo 21 Turismo, el programa S057 *Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)* que se resectoriza del Ramo 20 Desarrollo Social.

En el Cuadro 1 se presentan los detalles de los cambios planteados por la SHCP para integrar la estructura programática de 2016 respecto a la aprobada en el PEF-2015.

**Cuadro1. Cambios en la Estructura Programática 2015-2016  
Número de Programas por Ramo Presupuestario**

Ramo / Entidad	Total de programas		Fusión		Resectorización	Eliminado	Nuevo*	Número de programas para PPEF-2016	
	PEF-2015	(a)	PEF-2015	Quedan					(b)
<b>Total</b>	<b>1,096</b>	<b>259</b>	<b>101</b>	<b>7</b>	<b>87</b>	<b>7</b>	<b>851</b>		
<b>A. Ramos Administrativos</b>	<b>752</b>	<b>221</b>	<b>91</b>	<b>7</b>	<b>56</b>	<b>6</b>	<b>565</b>		
02 Presidencia	6						6		
04 Gobernación	52	18	7		5		36		
05 Relaciones Exteriores	18	12	4		1		9		
06 Hacienda y Crédito Público <sup>1</sup>	84	12	6		6		72		
07 Defensa Nacional	28						28		
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación <sup>2</sup>	40	23	13		3		27		
09 Comunicaciones y Transportes	51	6	3		6		42		
10 Economía	43	9	4	1	4		33		
11 Educación Pública	63	18	6		5	2	48		
12 Salud <sup>3</sup>	40	15	8		1	2	34		
13 Marina	15	9	3		1		8		
14 Trabajo y Previsión Social	23	9	3		2		15		
15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano <sup>4</sup>	40	13	5	2	4		26		
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales <sup>5</sup>	79	45	16	1	2		47		
17 Procuraduría General de la República	15				1		14		
18 Energía	47	10	3		9		31		
20 Desarrollo Social <sup>6</sup>	36	8	4	3	1		28		
21 Turismo <sup>7</sup>	25	4	2		4	1	20		
27 Función Pública	12				1		11		
31 Tribunales Agrarios	4						4		
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	3						3		
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	20	10	4				14		
45 Comisión Reguladora de Energía	3					1	4		
46 Comisión Nacional de Hidrocarburos	5						5		
<b>B. Entidades de Control Directo</b>	<b>66</b>	<b>34</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>40</b>		
GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	20	5	3				18		
GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	46	29	5				22		
<b>C. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>		
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	4				1		3		
<b>D. Ramos Generales</b>	<b>121</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>96</b>		
19 Aportaciones a Seguridad Social	27	2	1				26		
23 Provisiones Salariales y Económicas	65				22		43		
25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	13				2	1	12		
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	16				1		15		
<b>E. Empresas Productivas del Estado</b>	<b>51</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>46</b>		
47 Petróleos Mexicanos <sup>8</sup>	23				2	0	21		
48 Comisión Federal de Electricidad	28				3		25		
<b>F. Ramos Autónomos</b>	<b>72</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>71</b>		
43 Instituto Federal de Telecomunicaciones	5	2	1				4		
22 Instituto Nacional Electoral	11						11		
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	32						32		
40 Información Nacional Estadística y Geográfica	7						7		
41 Comisión Federal de Competencia Económica	3						3		
42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	7						7		
44 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	7						7		
<b>Poder Legislativo</b>	<b>5</b>						<b>5</b>		
<b>Poder Judicial</b>	<b>1</b>						<b>1</b>		
<b>Gasto No Programable</b>	<b>24</b>						<b>24</b>		
24 Deuda Pública	9						9		
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	4						4		
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	1						1		
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	10						10		

\* Para fines de consolidación, se incluye como Nuevo en el Ramo 21 Turismo, el programa S057 Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) que se resectoriza del Ramo 20 Desarrollo Social.

/1 La Fusión para 2016 incluye la resectorización del programa G025 Recaudación y Fiscalización del Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales.

/2 La Fusión para 2016 incluye la resectorización del programa F002 Fomento al desarrollo agrario y S203 Programa de Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios. Asimismo, los programas E005 Apoyo al cambio tecnológico en las actividades agropecuarias, rurales, acuícolas y pesqueras, S088 Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora, S089 Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleo Agrarios (FAPPA), S258 Programa Integral de Desarrollo Rural y S264 Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación, se fusionan para integrarse en más de un programa presupuestarios para 2016.

/3 Los programas E020 Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud y P014 Promoción de la salud, prevención y control de enfermedades crónicas no transmisibles, enfermedades transmisibles y lesiones, se fusionan para integrarse en más de un programa presupuestarios para 2016.

/4 La Fusión para 2016 incluye la resectorización del programa S216 Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias del Ramo 20 Desarrollo Social.

/5 La Fusión para 2016 incluye la resectorización del programa U010 Programa de Compensación Social por la Suspensión Temporal de Pesca para contribuir a la Conservación de la Vaquita Marina del Ramo 20 Desarrollo Social.

/6 La Fusión para 2016 incluye la resectorización del programa S017 Programa de Fomento a la Economía Social del Ramo 10 Economía.

/7 Incluye la resectorización del programa S057 Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) del Ramo 20 Desarrollo Social.

/8 De acuerdo con la base de datos de la Estructura Programática 2016 publicada por la SHCP, el programa que se identifica como Nuevo para PEMEX se integra en el Ramo 45 Comisión Reguladora de Energía.

Fuente: Elaboración propia con información de los Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, la Estructura Programática a Emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, SHCP.

## **Implicaciones presupuestarias de la Estructura Programática 2016**

La compactación en el número de programas presupuestarios para 2016 dentro de la nueva estructura programática no implica una adecuación económica, ya que será hasta la entrega del PPEF-2016 que se conocerán los montos propuestos para cada programa y los impactos que tendrá en el presupuesto de las dependencias y organismos del sector público presupuestario.

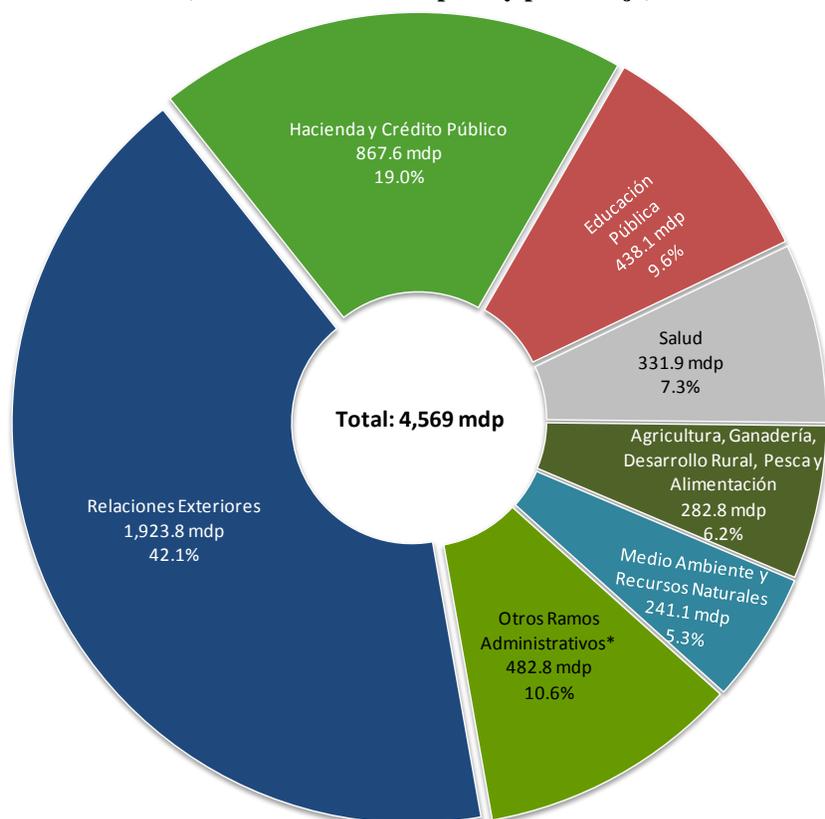
Sin embargo, ante el anuncio por parte del Gobierno Federal de un ajuste al gasto público de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) por 124.3 mil millones de pesos (mmp) para 2015, que incluye ajustes de 62 mmp en Pemex y de 10 mmp en CFE; resulta de especial interés que en la revisión de la estructura programática planteada para el siguiente año, las propuestas de eliminación de programas más importantes en términos del presupuesto aprobado en 2015 se ubican en las Empresas Productivas del Estado:

- a) Petróleos Mexicanos (Pemex) con 2 programas de inversión, *Otros proyectos* y *Otros programas de inversión*, que suman 10,789.7 millones de pesos (mdp) en 2015 (2.0% del presupuesto total aprobado para PEMEX); y
- b) Comisión Federal de Electricidad (CFE) con 3 programas, *Dirección, coordinación y control de la operación del Sistema Eléctrico Nacional*, *Otros Proyectos* y *Provisiones para el Programa de Plantas Hidroeléctricas*, que en conjunto representan un presupuesto de 4,908.8 mdp (1.6% de lo aprobado a la CFE para 2015).

De igual forma, sobresale la eliminación para 2016 del programa R099 *Cuotas, Apoyos y Aportaciones a Organismos Internacionales* que en el PEF-2015 sumó un presupuesto de 4,569 mdp distribuido en distintas dependencias de la APF. En 2015 estos recursos se encuentran concentrados en los ramos de Relaciones Exteriores con 42.1%, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y algunas de sus Direcciones Generales; y de Hacienda y Crédito Público con 19.0%, por medio de diversas Comisiones Nacionales, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Unidad de Asuntos Internacionales y la Unidad de Inteligencia Financiera (Figura 2).

**Figura 2. Presupuesto Aprobado al Programa R099 Cuotas, Apoyos y Aportaciones a Organismos Internacionales en el PEF-2015**

(Cifras en millones de pesos y porcentaje)



\* Incluye: Energía, Trabajo y Previsión Social, Economía, Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República, Función Pública, Turismo, Desarrollo Social, Marina, y Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Fuente: Elaboración propia con información de los Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, SHCP.

### Consideraciones finales sobre un Presupuesto Base Cero

La presentación de la nueva estructura programática para 2016, despierta particular interés por los ajustes que la reingeniería del gasto público con un enfoque de Presupuesto Base Cero, tendrá sobre la integración del presupuesto de egresos para el próximo año; así como la consecuente distribución de recursos entre las diversas dependencias y organismos del sector público presupuestario.<sup>9</sup>

En este sentido, se puede mencionar que la metodología base cero, elaborada por Peter A. Pyhrr en 1970, identifica diversos elementos a contemplar para la integración de un

<sup>9</sup> SHCP. Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones contenidas en el Artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Presupuesto Base Cero, al que define como “un proceso de carácter administrativo, de planeación y de presupuestación que exige a cada administrador justificar detalladamente la totalidad de sus peticiones presupuestarias; requiere de fijar metas y objetivos por las que se deben tomar decisiones de acuerdo con la política institucional, con la finalidad de seleccionar las mejores opciones en cuanto a la relación costo-beneficio”.<sup>10</sup>

Por tanto, la metodología base cero implica que toda asignación de fondos debe justificarse cada año a partir de cero, sobre la base de su costo y su beneficio. No obstante, Villa (2015) señala que el sector público presupuestario tiene obligaciones derivadas de compromisos adquiridos en el pasado o de algún mecanismo legal vigente, que limitan la implementación de un presupuesto base cero. Entre estos compromisos se encuentran el pago de la deuda pública y su costo financiero, la provisión de servicios públicos, la seguridad social que incluye pensiones y jubilaciones, y la coordinación fiscal con las entidades federativas, que en total representan el 73% del PEF-2015. Estos compromisos son una limitante para la aplicación de un presupuesto base cero; sin embargo, el 27% del presupuesto restante podría ser sujeto a un enfoque base cero.

En este sentido, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en su documento “Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2016” analiza la contribución de los programas sociales a la reducción de la pobreza y el acceso efectivo a los derechos sociales. Adicionalmente identifica las similitudes entre programas y aporta elementos para la reestructuración programática del gasto social.<sup>11</sup>

### **Fuentes de consulta**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Consideraciones para el Proceso Presupuestario 2016*. Disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones\\_presupuestales\\_2016.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf).

---

<sup>10</sup> INDETEC (2015).

<sup>11</sup> Consultar documento en: [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx).

Instituto Belisario Domínguez. Dirección General de Finanzas. *Análisis del Gasto Federalizado por Entidad Federativa Identificado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015*. Cámara de Senadores. Publicado en octubre de 2014. Disponible en [http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Analisis\\_Gasto\\_Federalizado\\_por\\_Entidad\\_Federativa.pdf](http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/Analisis_Gasto_Federalizado_por_Entidad_Federativa.pdf).

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Presupuesto Base Cero. Presentación realizada en el Foro Internacional “Presupuesto sobre Base Cero”, organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, el 25 de marzo de 2015. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2015/forobasecero/presentaciones/p102.pdf>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015*. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/index.html>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015*. Disponible en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estructura Programática para 2016. Base de Datos. Disponible en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*. Disponible en [http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/Paginas/programacion\\_presupuestacion\\_2016.aspx](http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/Paginas/programacion_presupuestacion_2016.aspx).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad*. Comunicado de Prensa 007/2015; 30 de enero de 2015. Disponible en [http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc\\_comunicados\\_prensa/2015/enero/comunicado\\_007\\_2015.pdf](http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2015/enero/comunicado_007_2015.pdf).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contendidas en el Artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* Disponible en [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/info\\_relativa\\_2/precriterios\\_2015\\_vf.pdf](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/info_relativa_2/precriterios_2015_vf.pdf).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *La SHCP entrega al H. Congreso de la Unión el Documento de Pre-criterios 2015.* Comunicado de Prensa 029/2015; 31 de marzo de 2015. Disponible en [http://www.hacienda.gob.mx/SALAPRENSA/doc\\_comunicados\\_prensa/2015/marzo/comunicado\\_029\\_2015.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2015/marzo/comunicado_029_2015.pdf).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto 2016. Presentación realizada en el Foro Internacional “Presupuesto sobre Base Cero”, organizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, el 25 de marzo de 2015. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2015/forobasecero/presentaciones/p101.pdf>.

Villa Juárez, Sunny Arely. *Reestructuración del gasto público con perspectiva “base cero”.* Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. Publicado el 8 de abril de 2015. Disponible en <http://ciep.mx/entrada-investigacion/reestructuracion-del-gasto-publico-con-perspectiva-base-cero/>.

### **Leyes y reglamentos**

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Vigente). Cámara de Diputados. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_110814.pdf).

Ley General de Desarrollo Social (Vigente). Artículos 36 y 37. Cámara de Diputados. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>.

### **Páginas de Internet**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (<http://www.shcp.gob.mx/>).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (<http://www.coneval.gob.mx/>).

# INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

## COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Fernando Herrera Ávila  
**Presidente**

Sen. Roberto Albores Gleason  
**Secretario**

Sen. Daniel Ávila Ruiz  
**Secretario**

Sen. Benjamín Robles Montoya  
**Secretario**

Lic. Marco Antonio Gama Basarte  
**Secretario Técnico**

## JUNTA EJECUTIVA

Lic. Manuel Pérez Cárdenas  
**Coordinación Ejecutiva de Investigación**

Mtro. Noel Pérez Benítez  
**Dirección General de Finanzas**

Mtro. Alejandro Encinas Nájera  
**Dirección General de Investigación Estratégica**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
**Dirección General de Investigación Estratégica**

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández  
**Dirección General de Difusión y Publicaciones**

## Elaborado por la Dirección General de Finanzas

M. en C. Gabriela Morales Cisneros

### Colaboración:

Mtro. Noel Pérez Benítez

Mtra. Sandra Oralia Maya Hernández

Lic. Víctor Ortega Olvera

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, D. F.  
Teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097.  
Distribución gratuita. Impreso en México.



@IBDSenado



IBDSenado

[www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)

