

COLECTIVO POR UN PRESUPUESTO SOSTENIBLE

PROPUESTAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA A EMPLEAR EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS 2016

El Colectivo por un Presupuesto Sostenible es un grupo de organizaciones especializadas en el análisis de diversas dimensiones del presupuesto público, orientadas a mejorar su sostenibilidad, transparencia y rendición de cuentas.¹ Los objetivos que persigue el Colectivo son los siguientes:

- Proveer de insumos estratégicos, basados en evidencia, al proceso de presupuestación 2016.
- Participar de forma activa y coordinada en el proceso de reestructuración del presupuesto público en el mediano plazo.
- Mejorar la sostenibilidad, progresividad, transparencia y rendición de cuentas del presupuesto público en el largo plazo.

Este documento refleja las posturas comunes y propuestas de las organizaciones que integran el Colectivo en relación a la Estructura Programática (EP) a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Tanto el análisis de cada tema como las recomendaciones se ubican en dos niveles de la actividad gubernamental: el macro, que se refiere a propuestas sobre atributos, alcances, limitaciones y efectos de la EP como instrumento de política presupuestaria; y el nivel meso, en donde se realizan propuestas para la posible fusión, desaparición y priorización de programas presupuestarios específicos².

Función de la Estructura Programática actual

La Estructura Programática (EP) empleada por el gobierno federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 guarda un arreglo similar al utilizado en últimos los años, en

¹ Las organizaciones que integran el Colectivo son, por orden alfabético, CEESP, CIEP, Comunidad Mexicana de Gestión para Resultados, Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, Fundar, GESOC, IMCO, ITDP y México Evalúa.

² De acuerdo Nuria Cunill y Sonia Ospina (*Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, CLAD, Caracas, 2003), se identifican tres niveles de valoración del desempeño gubernamental:

- 1) Macro: En este nivel se ubican los elementos de desempeño relacionados con el cumplimiento de los grandes mandatos nacionales (PND, Programas Sectoriales, Especiales, etc.).
- 2) Meso: En este nivel se ubican los elementos del desempeño atribuibles a las políticas y programas concretos que una agencia gubernamental ha decidido diseñar e implementar para aportar al cumplimiento de sus grandes mandatos (establecidos en el nivel macro).
- 3) Micro: En este nivel se ubican los elementos del desempeño atribuibles a las unidades administrativas (dentro de una agencia gubernamental), y a sus funcionarios para dar cumplimiento a las políticas y programas que ha prescrito una agencia gubernamental (nivel meso) para dar cumplimiento a su mandato público (nivel macro).

correspondencia con el enfoque de resultados y evaluación del desempeño que mandata la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) desde el año 2007.

La clasificación actual proviene del enfoque de Presupuesto por Programas, que supone “la agrupación de actividades de un organismo en función de los objetivos que pretende alcanzar, presentándola coherente y ordenadamente”.³

De acuerdo a su formato oficial,⁴ la Estructura Programática se compone de categorías y elementos programáticos. Las categorías incluyen la Clasificación funcional del gasto (Finalidades, Función y Subfunción) y la Clasificación programática (Actividades institucionales y Programas presupuestarios).

El programa presupuestario (PP) es el último eslabón de esa cadena, y constituye la principal unidad de medida del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) establecido en la LFPRH en sus artículos 110 y 111. A cada programa debe corresponder una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Los elementos programáticos se integran precisamente de los objetivos, indicadores, metas y unidades responsables de los programas y sus MIR. Los programas se dividen en 23 modalidades por tipo de gasto⁵, utilizando para su identificación las letras del alfabeto latino.

La EP es un importante instrumento de política pública en el sistema presupuestario federal. Cumple un propósito de organización, planeación y registro detallado de los programas, observando un principio de orden e integralidad. Permite distinguir entre los diferentes rubros de gasto, evaluar la consistencia de la alineación vertical de los programas con la planeación nacional, y llevar un registro de las metas e indicadores de los Pp que se monitorean por medio del SED.

No obstante sus ventajas, la actual estructura presenta diversas áreas de oportunidad, que es necesario considerar a fin de incrementar la transparencia, certeza y potencial del instrumento para fines de evaluación y rendición de cuentas, así como para fortalecer la productividad, eficacia y alineación a prioridades del gasto público.

Primeramente, la actual estructura no parte de una definición conceptual estandarizada de *programa presupuestario*, basada en elementos mínimos o en la aplicación de ciertos criterios metodológicos⁶. En la práctica, el concepto obedece más a rubros o “cajones” de

³ Saldaña, Adalberto. *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto*. INAP, 1977. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1182>
Para el sitio Definición.org, la estructura programática es el “Conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente; define las acciones que efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan, los programas y los presupuestos. Ordena y clasifica las acciones del sector público para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos”.

⁴http://hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_15/1Estructura_programatica_emplea_proyecto_Presupuesto_Egresos2015.pdf

⁵ SHCP. *Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2015*. Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_15/manual_PyP_2015.pdf

⁶ Normativas de alta importancia como el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación o la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria carecen de dicha definición. Sólo en el Manual de Programación

gasto que a conjuntos de actividades coherentes y organizadas que expresen el resultado de un ejercicio de planeación consistente.

Por otra parte la clasificación actual no permite distinguir programas prioritarios del resto de los programas, ya sea por el monto de los recursos asignados o por la combinación de criterios adicionales de prelación. Actualmente, la EP se integra de 889 programas, de los cuales sólo 21 representan 60 por ciento del monto total del presupuesto federal.⁷ Esta situación refleja la dispersión programático-presupuestal resultado de la ausencia de un cuerpo conceptual/organizativo de la actual EP, con pocos programas que concentran el gasto y una gran mayoría que sufre limitaciones para resolver el problema público que les dio origen, debido a que suelen concentrarse en dimensiones tangenciales del problema, o bien, su presupuesto es tan bajo que su cobertura e impacto son poco significativos.

Otra distorsión de la EP es su grado de “realismo”. Tal como están definidos, los programas presupuestarios no coinciden con la situación operativa de las unidades responsables. Un programa puede incluir funciones y actividades de diferentes áreas de una Secretaría o incluso de diferentes dependencias y entidades y, *viceversa*, una sola unidad responsable puede abarcar varios programas presupuestarios. Son pocos los casos en los que coincide el programa presupuestario, la unidad responsable, el programa operativo y la asignación de recursos dentro de fronteras claramente delimitadas (es el caso del programa Progresá, del sector Desarrollo Social).⁸

Siguiendo a Saldaña, “el principal problema que se tiene al hacer la estructura programática de una dependencia u organismo en operación [...] es que no va a ser coincidente con la estructura organizacional, ya que ésta se va modificando con el tiempo”.⁹ Además de estas transformaciones de las estructuras operativas de las instituciones, otros factores que explican esta distancia es la evolución propia de la EP, que en los años recientes ha registrado la incorporación de nuevos programas, cambios de nomenclatura y la cancelación y fusión de otros. En ese sentido, un área de oportunidad de la EP es que sus modificaciones anuales impiden el seguimiento histórico puntual de aquellos programas sujetos a cambio.

y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2015 podemos encontrar la siguiente definición de programa presupuestario: “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.”. Como es posible observar, no se hace mención a atributos específicos del programa presupuestario y cómo se diferencia de otras actividades ejecutadas por el Estado.

⁷ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). *La concentración del Gasto Público en México 2015*. Noviembre de 2014. Disponible en: <http://ciep.mx/entrada-investigacion/la-concentracion-del-gasto-publico-en-mexico-2015/>

⁸ Por programa operativo nos referimos al conjunto de acciones, recursos (financieros, humanos, materiales) que se establecen en el marco de una estructura administrativa y se gobiernan por reglas generales (leyes, reglamentos internos) y específicas (reglas de operación del propio programa). De manera práctica, las decisiones se toman en la cotidianeidad de un programa operativo. El Programa Presupuestario, tal como se concibe en la EP, obedece más a un rubro, “cajón” o paquete de gasto, que puede o no coincidir con la realidad operativa de los programas.

⁹ Saldaña, Adalberto, *op. cit.*, pág. 156

La EP actual debe verse no sólo como la presentación de la información básica de los programas, sino como el reflejo de la estructura orgánica del Estado en su operación cotidiana. En esa medida, es objeto de mejora continua, y los cambios en la administración pública deberán expresarse en ella en el mediano plazo. Idealmente, esos cambios deben resultar de la implementación de enfoques de eficiencia, de la optimización de los costos administrativos, de la reingeniería de procesos y de la compactación de estructuras operativas.

Los problemas de definición y correcta clasificación conceptual motivan una revisión de la Estructura Programática a emplear en el PEF 2016 y ejercicios subsecuentes, con el propósito de simplificarla, reflejar las prioridades de política del gobierno, y adecuarla a la Reingeniería del gasto con perspectiva base cero anunciada recientemente por la SHCP, permitiendo mayor transparencia, evaluabilidad y rendición de cuentas.

Oportunidades de mejora de la estructura programática

Como se mencionó en la introducción, en este apartado se presentarán las oportunidades de mejora en dos niveles: el macro y el meso. La configuración de la actual Estructura Programática del presupuesto del país es un factor clave que incide directamente en la posibilidad de que servidores públicos y ciudadanía identifiquen las prioridades de política, den seguimiento a la ejecución del gasto público y evalúen la eficacia de las actividades que desarrolla el Estado.

Con el objetivo de contribuir a la mejora del proceso presupuestario, reducir y eventualmente eliminar las inconsistencias de la actual EP, el Colectivo por un Presupuesto Sostenible identifica las siguientes áreas de oportunidad y recomendaciones de mejora a nivel macro.

1) Atributos normativos de la Estructura Programática

La EP carece de una definición robusta que establezca de forma clara y precisa cómo se define un programa presupuestario, indicando los atributos que debe poseer una intervención pública para ser considerada un PP y no otro tipo de función o actividad.

La decisión tomada en el año 1997 de crear una nueva estructura programática¹⁰ que integraría la totalidad del presupuesto público bajo la categoría de programas presupuestarios para su mejor seguimiento y evaluación, provocó que a diferentes rubros de gasto se les identificara como programas presupuestarios, cuando por su naturaleza, un gran número de ellos no cumple con requerimientos mínimos para ser considerados como tal¹¹.

La racionalidad que sustenta este tratamiento estandarizado es su vinculación con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), lo que implicó que la Secretaría de Hacienda y Crédito

¹⁰ SHCP, *Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal*. 1999. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2000/documentos/introduccion/anexo5.pdf>

¹¹ Estos requerimientos mínimos se desprenden de las definiciones conceptuales mayormente utilizadas para identificar un programa, entre otros, que se oriente a resolver un problema público, que establezca un resultado claro o un beneficio observable, que cuente con población objetivo delimitada, que ofrezca productos o servicios identificables y evaluables.

Público se propusiera que la totalidad de los programas presupuestarios contaran con elementos como la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). No obstante, hasta el momento 24.8 por ciento de los Pp que integran la EP no cuentan con matriz de indicadores, debido a la naturaleza propia de esas actividades¹².

En ese sentido, se han homologado programas presupuestarios que se refieren a actividades administrativas al interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los rubros que componen al Gasto No Programable (Deuda Pública, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca, Costo Financiero que se distribuye para erogaciones de CFE y PEMEX), con otro tipo de intervenciones como los programas sociales sujetos a reglas de operación, que cuentan con atributos distintos.

Finalmente, la clasificación programática de la EP ha evolucionado hacia un conjunto amplio de 23 categorías que a pesar de estar agrupadas en conjuntos específicos¹³, no muestran con claridad el tipo de intervención al que se refiere la actividad ejecutada y su diferenciación con otras categorías programáticas.

Un efecto colateral de este escenario es que, con el proceso iniciado con la aprobación de la reforma en materia de Contabilidad Gubernamental, las Entidades Federativas han llevado a cabo la homologación de las estructuras presupuestales estatales replicando el comportamiento de la EP federal.

Recomendaciones

1.1 Es necesario establecer diferentes categorías que simplifiquen y normen adecuadamente el conjunto de intervenciones del Estado; algunas de ellas pueden referirse a programas presupuestarios específicos o bien a otro tipo actividades gubernamentales¹⁴. Lo anterior contribuirá a corregir significativamente el enfoque generalizante de la actual estructura, que considera como iguales a actividades estatales con naturaleza diversa, en las que no

¹² SHCP. *Cuenta Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2014. Tomo III. Anexo B – Sistema de Evaluación del Desempeño*, p.4. Disponible en:

<http://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/III/I63.06.CSEDII.pdf>

¹³ De acuerdo con el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2015 de la SHCP: 1) Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios, 2) Desempeño de las Funciones, Administrativos y de Apoyo, 3) Compromisos de Gobierno Federal, 4) Obligaciones de Gobierno Federal, 5) Gasto Federalizado y 6) Gasto No programable.

¹⁴ Existen metodologías reconocidas internacionalmente que permiten evaluar si una determinada intervención estatal posee los atributos necesarios para ser considerada un programa presupuestario, así como esquemas para su evaluación durante el tiempo. El *Program Assessment Rating Tool (PART)* desarrollado por la Oficina de Administración y Presupuesto (Office of Management and Budget), dependiente del Ejecutivo de los Estados Unidos de América, constituye una buena práctica que podría implementarse en el país, tanto para su uso extensivo como una nueva herramienta o bien para mejorar esfuerzos ya implementados como el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) de la SHCP. Office of Management and Budget - Executive Office of the President. *Program Assessment Rating Tool Guidance No. 2007-02*. 2007. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/part/fy2007/2007_guidance_final.pdf

es posible llevar el seguimiento ni evaluar sus resultados con un instrumento único. Como un primer paso, algunas actividades que hoy se incluyen como PP y que tienen naturaleza diversa pueden identificarse exclusivamente en el nivel de *Actividad Institucional*. Estas mismas adecuaciones deben reflejarse en lineamientos específicos con efectos directos en el proceso de homologación de las estructuras presupuestales de las entidades federativas.

1.2 Se requiere simplificar las categorías actuales de programas presupuestarios para que remitan directamente al tipo de intervención que realiza el Estado con un determinado programa, estableciendo claramente sus atributos y cómo se diferencian las diversas categorías y clasificaciones presupuestarias¹⁵.

2) *Adecuación y desagregación de los programas presupuestarios*

Los programas presupuestarios que se reflejan en la estructura programática no necesariamente corresponden con las actividades que operan en la práctica. Existen programas presupuestarios que en la realidad agrupan una serie de programas operativos, que además se orientan a diferentes tipos de beneficiarios (directos, organizaciones civiles, otras instancias de gobierno, etc.) e incluso pueden llegar a contraponer sus objetivos con otros programas operativos de distintos PPs, por lo que resulta problemático conocer con precisión el desempeño de un programa presupuestario y su consistencia con objetivos estratégicos¹⁶.

¹⁵ La metodología PART establece únicamente siete categorías programáticas, con características específicas, que podrían ser de utilidad para simplificar la Estructura Programática actual:

1) Programas Federales Directos: Programas cuya provisión de bienes o servicios se realiza principalmente por empleados del Gobierno Federal (Programas con reglas de operación).

2) Programas de Subvención Competitiva: Programas que proporcionan fondos a los gobiernos subnacionales (estatales y municipales), organizaciones, individuos y otras entidades por medio de un proceso competitivo.

3) Programas de Subsidios por Bloque / Fórmula: Programas que proporcionan fondos a los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) y otras entidades por fórmula o subvención global.

4) Programas basados en regulaciones: Programas que cumplen su misión a través de la implementación de la regulación, interpretada o prescrita por la ley o un mandato de política pública, describe los requisitos y procedimientos prácticos.

5) Programas de Adquisición de Servicios y Bienes de Capital: Programas que logran sus objetivos por medio del desarrollo y la adquisición de bienes de capital (tierra, estructuras, equipo y propiedad intelectual) o la compra de servicios (mantenimiento y tecnologías de la información).

6) Programas de Crédito: Programas que proporcionan apoyo a través de préstamos, garantías de préstamos y crédito directo.

7) Programas de Investigación y Desarrollo: Programas que se centran en la creación de conocimiento o su aplicación a la creación de sistemas, métodos, materiales o tecnologías.

¹⁶ En el pasado se identificaron contradicciones entre componentes que integraban a un mismo programa presupuestario, tal es el caso del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales de SAGARPA que dentro de sus componentes incluía "Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN)" que promovía el uso intensivo de recursos para la ganadería, mientras que otro de los componentes del mismo programa presupuestario, "Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA)", buscaba un aprovechamiento sustentable de los recursos. Esto era más visible en los requisitos y criterios para selección de beneficiarios de los componentes, en el caso de PROGAN, premiaban un cambio de uso de suelo, mientras que COUSSA desincentivaba el cambio de uso de suelo.

Actualmente esta contraposición de objetivos de intervención dentro de un mismo programa presupuestario se ha reducido, pero aún persisten algunas inconsistencias entre programas operativos. Por ejemplo, el componente "Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua" del Programa Integral de Desarrollo Rural de SAGARPA,

Por otra parte, existen duplicidades en algunos programas presupuestarios, así como competencia entre los mismos, lo que genera incentivos perversos, ineficiencia y desperdicio de recursos que podrían orientarse mejor de realizarse adecuaciones para fusionar, eliminar o crear programas que contribuyan de forma sustantiva a la resolución de problemas públicos y al mejoramiento del desempeño de la Administración Pública Federal¹⁷.

Recomendaciones

- 2.1 Resulta importante que la EP refleje de forma precisa y realista los programas que operan en la práctica, lo que facilitaría el seguimiento y la evaluación pormenorizada de los programas operativos, por lo que se requiere desagregar aquellos PPs que alberguen una serie de programas operativos y situar estos últimos en el nivel de programa presupuestario, buscando que dichas intervenciones sean consistentes con los objetivos y metas nacionales y que no sean opuestos a los objetivos de otros programas que integren la EP.
- 2.2 Fusionar y alinear aquellos programas con fines y propósitos comunes, a fin de dar integralidad a la política pública y optimizar costos de operación.
- 2.3 Generar clasificadores de prioridad para los PPs, por ejemplo, “A, B, C” en función de su grado de alineación o contribución al objetivo del PND/programa sectorial y su peso en el presupuesto total.

3) Criterios para la revisión de MIR

En cuanto a los indicadores incluidos en las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios, existen áreas de mejora de las matrices en tres vertientes:

- a. Alineación con los objetivos y metas nacionales derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, Programas Sectoriales, Transversales y Especiales, entre otros.
- b. Falta de instrumentos para medir la relación costo-efectividad, costo eficiencia y rentabilidad social de los programas presupuestarios, medulares para la perspectiva base cero.
- c. Estimación adecuada de población objetivo potencial y beneficiada por tipo de programa.

se contraponen con otros componentes del mismo programa presupuestario, denominados "Extensionismo Rural" y "Coordinación para la Integración de Proyectos", que promueven una explotación más intensiva de los recursos como agua y suelo.

¹⁷ Ejemplos que representan la duplicidad presente en áreas de la Estructura Programática son el Programa Nacional de Becas, que depende de la SEP y los programas "Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior" y "Desarrollo de los programas educativos a nivel superior" de SAGARPA. Los tres programas se orientan al otorgamiento de becas a estudiantes, pero mientras en la SEP se concentra el otorgamiento de becas en un solo programa presupuestario, en SAGARPA se cuenta con dos programas que idealmente podrían integrarse al programa presupuestario de la SEP para fortalecer la política de otorgamiento de becas en zonas rurales y costeras del país (Coneval, *Consideraciones para el Ejercicio Presupuestario 2016*, mayo 2015).

Recomendaciones

3.1 Los procesos siguientes de revisión y mejora de los indicadores contenidos en las MIR de los programas presupuestarios deben poner especial énfasis en:

- a. La alineación del programa presupuestario con la consecución de metas y objetivos nacionales o estratégicos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se derivan de él, en el marco de la Ley de Planeación.
- b. La inclusión de indicadores en el nivel pertinente que permitan estimar la relación costo-eficiencia, costo-efectividad y rentabilidad social de los programas presupuestarios, lo que eventualmente permitirá generar líneas base para comparar datos entre programas y mejorar la asignación presupuestal, en el marco de las restricciones de recursos que atraviesa y continuará experimentando el Estado mexicano en el futuro cercano.

4) Justificación de prioridades y cambios en la estructura

Las adecuaciones que anualmente se realizan a los programas presupuestarios en la Estructura Programática y que posteriormente tienen un impacto presupuestal en el PEF (fusiones, eliminaciones, nuevos programas, resectorizaciones, etc.) carecen de información sobre las justificaciones técnicas por parte de los diferentes tomadores de decisión que intervienen en el ciclo presupuestario. Adicionalmente, la información producida para valorar diferentes dimensiones del desempeño de los PPs no se integra al proceso de toma de decisiones de manera oportuna, lo que contribuye a preservar el comportamiento inercial del presupuesto.

Finalmente, de forma anual, en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se incluye un anexo especial que se denomina “Principales Programas” (tanto en las propuestas de Dictamen como en el Decreto de PEF), sin que se incluyan los criterios explícitos que indiquen por qué dichos programas se consideran prioritarios.

Recomendaciones

4.1 Es deseable que la SHCP explicita los criterios mediante los cuales realizará modificaciones a los programas presupuestarios, así como la justificación técnica (con base en criterios de desempeño, alineación a prioridades nacionales, entre otros) para cada programa que sufra modificaciones. Para la integración de la EP 2016, se propone puntualmente la integración de recuadros explicativos de las adecuaciones respecto a 2015 (fusiones, cancelaciones, cambios de nomenclatura, nuevos programas, resectorizaciones), en los que se incluya con claridad la evidencia y los criterios de decisión para cada caso.

4.2 Se requiere explicitar y transparentar, desde la Estructura Programática, los elementos o atributos adecuados de un programa presupuestario para ser considerado como un “Programa principal”, con respecto al conjunto de programas que integran la EP y que se detallan en el anexo 26 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Esos criterios deben tener como base el Sistema de Evaluación del Desempeño, la alineación con prioridades y objetivos nacionales, así como el carácter estratégico que potencialmente tendría un programa para el Estado mexicano.

ANEXO 1

Recomendaciones para adecuaciones a programas presupuestarios que componen la Estructura Programática

Con base en la valoración del desempeño realizada a través del Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP)¹⁸ para los ejercicios fiscales 2012, 2013 y 2014, se proponen los siguientes cambios a programas presupuestarios que forman parte de los programas y acciones federales de desarrollo social¹⁹:

1) Programas presupuestarios susceptibles de fusionarse con otros programas presupuestarios alineados a objetivos análogos

El siguiente conjunto de programas presupuestarios son susceptibles de integrarse a otras intervenciones del Estado debido a que sus objetivos, población objetivo y los bienes y servicios que entregan son similares. Adicionalmente se considera su desempeño histórico, así como qué tan prioritario es un programa con relación a su capacidad para contribuir a disminuir alguna de las carencias que integran la Medición Multidimensional de la Pobreza²⁰, o bien, contribuyen a aumentar el acceso efectivo de los derechos sociales²¹:

¹⁸ Herramienta analítica Desarrollada por GESOC, A.C. que refleja en una escala de 0 a 100, el Nivel de Desempeño de los programas presupuestarios, entendido como la capacidad de cada programa presupuestario para resolver el problema público que atiende. El INDEP se integra por tres dimensiones:

- 1) Calidad de diseño: Esta variable estima el grado de alineación estratégica del programa con las prioridades nacionales de desarrollo, así como la pertinencia y consistencia de sus previsiones de operación, y de orientación a resultados y a la ciudadanía.
- 2) Capacidad para cumplir con sus metas (estratégicas y de gestión) planteadas al inicio del año.
- 3) Capacidad para atender a su población potencialmente beneficiaria.

Reporte completo y nota metodológica disponible en: www.indep.gesoc.org.mx

¹⁹ De acuerdo al Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012-2013 se definen como programas presupuestarios de la Administración Pública Federal cuya modalidad (o clave presupuestal) es la "S" (Programas sujetos a reglas de operación), "U" (Otros subsidios), "E" (Prestación de Servicios Públicos) o "B" (Provisión de bienes Públicos). Dichos programas se encuentran alineados a alguno de los Derechos Sociales o con la Dimensión de Bienestar Económico contemplado en la Medición Multidimensional de la Pobreza.

²⁰ Las carencias que integran la Medición Multidimensional de la Pobreza son: Carencia por Acceso a la Alimentación, Rezago educativo, Insuficiencia de ingreso, Carencia por Acceso a los Servicios de Salud, Carencia por Acceso a la Seguridad Social, Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda y Carencia por Acceso a la vivienda.

²¹ De acuerdo con el documento de Coneval, *Consideraciones para el Ejercicio Presupuestario 2016*, mayo 2015, los derechos sociales que se consideraron para el análisis son los que se establecen en el Artículo 1 de la Ley General de Desarrollo Social: Alimentación, Educación, Medio ambiente sano, No discriminación, Salud, Seguridad Social, Trabajo y Vivienda.

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) – S181	CDI	Sin presupuesto asignado para el ejercicio	Caja Negra	Los tres programas brinda apoyos económicos para realizar actividades pecuarias, agrícolas, acuícolas, forestales, artesanales y de servicios como panaderías, tiendas de abarrotes, papelerías, entre otras, a grupos de indígenas pertenecientes a comunidades clasificadas como marginadas.
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) – S185	CDI	Sin presupuesto asignado para el ejercicio	Caja Negra	
Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena – S249	CDI	\$1,524,618,149.00	No Disponible	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación – S192	CONACYT	\$774,680,000.00	ND Escaso	Ambos programas tienen el mismo objetivo “Apoyar la generación de conocimiento científico y capacidades de desarrollo tecnológico e innovación“. También ofrecen apoyos del mismo tipo: para investigación, infraestructura, difusión, divulgación y registro ante el IMPI.
Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación (FOMIX) – S225	CONACYT	\$1,071,000,000.00	Dispersión de la Política Social	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (Coejercicio SNIDRUS) – U017	SAGARPA	\$270,265,588.00	Caja Negra	Ambos programas perciben el mismo objetivo: o generar información confiable, oportuna y actualizada del sector agropecuario y pesquero para ser consultada por parte de los productores y los agentes económicos participantes de las cadenas agroalimentaria. La única diferencia es que uno se especializa en caña de azúcar. No vemos razón por la cual existan por separado.
Sistema Integral para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar – U019	SAGARPA	\$21,403,800.00	Dispersión de la Política Social	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura – S230	SAGARPA	Sin presupuesto asignado para el ejercicio	Caja Negra	Ambos programas comparten el objetivo de mejorar la capacidad técnica y tecnológica de actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras. Se entregan apoyos para maquinaria, equipo, infraestructura y asesoría técnica. La única diferencia es que el segundo programa sólo apoya actividades acuícolas y pesqueras pero podrías pasar a ser un componente del primero.
Vinculación Productiva – U013	SAGARPA	\$67,830,555.00	Caja Negra	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios – U009	SAGARPA	\$10,340,000.00	ND Escaso	Ambos programas otorgan apoyos económicos a la misma población objetivo, productores de productos agropecuarios, con el fin de apoyar las actividades relacionadas con la calidad de los productos pecuarios y su sanidad e inocuidad.
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria – S263	SAGARPA	Sin presupuesto asignado para el ejercicio	No Disponible	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Fondo Nacional Emprendedor (Fondo PYME) – S020	SE	\$8,907,386,226.00	ND Óptimo	Ambos programas tienen como objetivo contribuir a impulsar actividades productivas para emprendedores y MIPYMES. A pesar de que la población objetivo de los programas difiere, la intervención y los bienes y servicios que otorga son similares (apoyos económicos para MIPYMES y servicios financieros para microempresarios).
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) – S021	SE	\$119,284,192.00	Dispersión de la Política Social	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa Hábitat – S048	SEDATU	\$3,959,772,178.00	ND Óptimo	Se considera que ambos programas podrían ser fusionables en virtud de que su intervención se orienta al mejoramiento del entorno urbano, a nivel de polígonos o bien de espacios públicos, además de que los bienes y servicios entregados a la población beneficiaria de ambos programas son complementarios.
Rescate de espacios públicos (PREP) – S175	SEDATU	\$1,070,131,513.00	Caja Negra	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa de vivienda digna – S058	SEDATU	\$1,712,084,985.00	Dispersión de la Política Social	Las tres intervenciones gubernamentales se orientan a la provisión de subsidios para vivienda, aunque con población objetivo diversa (entornos rurales y urbanos), pero comparten esquema de focalización de hogares de bajos ingresos.
Programa de Vivienda Rural – S117	SEDATU	\$773,255,284.00	Dispersión de la Política Social	
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda (Ésta es Tu Casa) – S177	SEDATU	\$8,704,110,249.00	ND Escaso	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa de Opciones Productivas – S054	SEDESOL	\$444,587,511.00	ND Escaso	Ambos programas se orientan a la promoción de actividades productivas para personas de bajos ingresos. Si bien FONART se oriente exclusivamente a Artesanos, su población objetivo no es excluyente con la orientación del Programa de Opciones Productivas.
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART) – S057	SEDESOL	\$219,258,317.00	ND Escaso	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) – S074	SEMARNAT	\$5,910,855,447.00	Caja Negra	Ambos programas se orientan a la provisión de infraestructura y obras relacionadas con agua potable

Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS) – S075	SEMARNAT	\$2,956,046,019.00	ND Escaso	y saneamiento. La diferencia radica en la población objetivo de las intervenciones, que no resultan excluyentes entre sí, por lo que podrían integrarse en un solo programa presupuestario.
--	----------	--------------------	-----------	---

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego – S079	SEMARNAT	\$2,171,400,001.00	ND Escaso	Los programas comparten enfoque de intervención sobre el mejoramiento de Distritos y Unidades de Riego, sus poblaciones objetivos son similares, así como los bienes y servicios otorgados en materia de rehabilitación y modernización de infraestructura hidroagrícola.
Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego – S217	SEMARNAT	\$1,217,754,209.00	ND Mejorable	
Mejora de Eficiencia Hídrica en Áreas Agrícolas – U019	SEMARNAT	\$277,803,173.00	Caja Negra	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa de Monitoreo Biológico en Áreas Naturales Protegidas (PROMOBI) – U034	SEMARNAT	\$12,408,000.00	Caja Negra	Ambas intervenciones se orientan a otorgar apoyos para investigación en Áreas Naturales Protegidas, aunque PROMANP promueve además acciones de conservación de ecosistemas y su biodiversidad. Los programas, más que excluyentes, resultan complementarios.
Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP) – U035	SEMARNAT	\$11,374,000.00	Caja Negra	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina – U009	SEMARNAT	\$41,360,000.00	Caja Negra	Ambo programas benefician a personas físicas y morales con actividades de conservación el aprovechamiento sustentable, por lo que resultan complementarios.
Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre – U020	SEMARNAT	\$179,951,127.00	Dispersión de la Política Social	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
----------	-------------	---------------------------	-------------------------------	---------------

Cultura Física – S204	SEP	\$736,418,894.00	Caja Negra	Ambas intervenciones se orientan a la promoción del deporte a través de diversas actividades (asesorías, materiales y capacitación), la diferencia radica en que el programa "Deporte" dispersa recursos a través de los Institutos Estatales del Deporte, mientras que el programa "Cultura Física" ejerce el presupuesto de forma directa, pero no resultan excluyentes entre sí.
Deporte – S205	SEP	\$1,365,862,061.00	Dispersión de la Política Social	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC) – S207	SEP	\$55,239,648.00	Dispersión de la Política Social	Los programas se orientan al fomento cultural a través de la provisión de financiamiento para la ejecución de proyectos culturales. La diferencia radica en que PACMYC ejerce el presupuesto directamente mientras el programa de Instituciones Estatales de Cultura dispersa recursos a través de las Entidades Federativas, pero ambos programas pueden ser complementarios.
Instituciones Estatales de Cultura – U059	SEP	\$1,060,842,688.00	Dispersión de la Política Social	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA) – S208	SEP	\$56,700,000.00	ND Escaso	Si bien la población objetivo de los programas difiere, tanto por el nivel de gobierno titular de los derechos de la infraestructura, como por el enfoque más amplio de financiamiento para infraestructura del PAICE, ambos programas pueden integrarse en un solo programa presupuestario que refleje en su planeación y ejecución los dos niveles de intervención mencionados.
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE) – S209	SEP	\$600,400,000.00	Caja Negra	

Programa	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Programa de Apoyo al Empleo - S071	STPS	\$1,711,838,202.00	Alto Potencial de Desempeño	Para el PASCL, debido a su naturaleza, no es posible estimar la población potencial, pues es un programa contingente (y puede haber riesgo de asignación discrecional), por lo que podría integrarse como un componente del PAE como parte de su intervención de promoción del empleo.
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL) – U001	STPS	\$32,900,000.00	Caja Negra	

2) Programas presupuestarios susceptibles de eliminarse de la Estructura Programática

Debido a las condiciones de opacidad²² presentes en los siguientes programas presupuestarios se considera pertinente que dejen de formar parte de la actual estructura presupuestal y los recursos (humanos, económicos, tecnológicos, etc.) orientados a la ejecución de dichos programas puedan ser reorientados a programas presupuestarios prioritarios para la consecución de objetivos y metas nacionales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo:

Programa	Clave Presupuestal	Dependencia	Presupuesto aprobado 2015	Nivel de Desempeño INDEP 2014	Justificación
Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización	U010	BANSEFI	\$50,000,000.00	Caja Negra	No están claros los resultados que se pretende alcanzar ni su utilidad social.
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	S183	CDI	Sin presupuesto asignado para el ejercicio	Caja Negra	Se requiere verificar si continuará su operación para el ejercicio fiscal 2016.
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	S184	CDI	Sin presupuesto asignado para el ejercicio	Caja Negra	Se requiere verificar si continuará su operación para el ejercicio fiscal 2016.
Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena	S239	CDI	Sin presupuesto asignado para el ejercicio	Caja Negra	Se requiere verificar si continuará su operación para el ejercicio fiscal 2016.
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados-Indígenas urbanos y migrantes desplazados (PAID)	U002	CDI	Sin presupuesto asignado para el ejercicio	Caja Negra	Se requiere verificar si continuará su operación para el ejercicio fiscal 2016.
Apoyo a proyectos de comunicación indígena (APCI)	U004	CDI	Sin presupuesto asignado para el ejercicio	Caja Negra	Se requiere verificar si continuará su operación para el ejercicio fiscal 2016.
Atención a Tercer Nivel	U007	CDI	Sin presupuesto asignado para el ejercicio	Caja Negra	Se requiere verificar si continuará su operación para el ejercicio fiscal 2016.
Apoyo a la consolidación Institucional	U002	CONACYT	\$579,960,000.00	Caja Negra	Son fondos que pudieran dispersarse en los otros programas de Conacyt, con propósitos similares (becas, proyectos de investigación).
Promoción de una Cultura de Consumo Inteligente	B002	SE	\$368,151,077.00	Caja Negra	Su población objetivo no está claramente definida, así como la contribución del programa al indicador de fin no es observable. No hay un diagnóstico formal que sustente la intervención ni evidencia que demuestre sus efectos positivos atribuibles a la intervención.
Programa de impulso al desarrollo regional	U002	SEDATU	\$28,538,400.00	Caja Negra	Sus productos son (acciones de planeación, concertación) intermedios sólo son visibles en el corto y mediano plazos. Se miden con % de acuerdos, por lo que no hay claridad en la contribución social del programa.

²² Se consideran programas opacos debido a que dichas intervenciones no brindan la información mínima necesaria para estimar su desempeño, ya sea porque:

- 1) No informan el avance que lograron en sus indicadores en Cuenta Pública o en el Portal de Transparencia Presupuestaria.
- 2) No identifican su población beneficiaria en las Fichas de Monitoreo coordinadas por CONEVAL, o
- 3) No informan ninguna de estas dos variables.

Programa de Desarrollo Institucional y Ambiental	U021	SEMARNAT	\$3,102,000.00	Caja Negra	<p>La población objetivo de la intervención no son beneficiarios directos. Es un fondo "concurable". No parte de un diagnóstico o planeación nacional. Pudiera haber duplicidad con asignaciones estatales.</p>
--	------	----------	----------------	------------	--

ANEXO 2

Institute for Transportation and Development Policy/ Instituto de Políticas de Transporte y Desarrollo. Invertir para movernos: Financiamiento de la movilidad urbana en el marco del Presupuesto Base Cero 2016

Diagnóstico y análisis

- » Se analizaron 30 programas presupuestarios que inciden en la movilidad urbana, los cuales se encuentran dispersos en 7 ramos administrativos y 2 ramos generales.
- » Se incluyeron los programas presupuestarios que destinan recursos a proyectos de movilidad urbana en años anteriores o que cuentan con actividades relacionadas con la movilidad urbana en su Matriz de Indicadores de Resultados.
- » Los datos relacionados a las inversiones en materia de movilidad urbana corresponden a los proyectos del ejercicio fiscal 2014 dentro de las 59 zonas metropolitanas del país, de acuerdo a la información contenida en el Anexo “Informe sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas y Municipios” correspondientes al 4to Trimestre del 2014.

Propuestas

Fusionar el Programa Hábitat (S-48) con el Programa de Rescate de Espacios Públicos (S-175), ambos del Ramo 15, en un nuevo programa presupuestario, Programa de Ciudades Sustentables (S-200), que incluya los siguientes componentes:

- 1. Subsidios para infraestructura urbana básica**
- 2. Subsidios para inversiones en movilidad urbana sustentable (de acuerdo a las modalidades de la Estrategia de Movilidad Urbana Sustentable de Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU))**

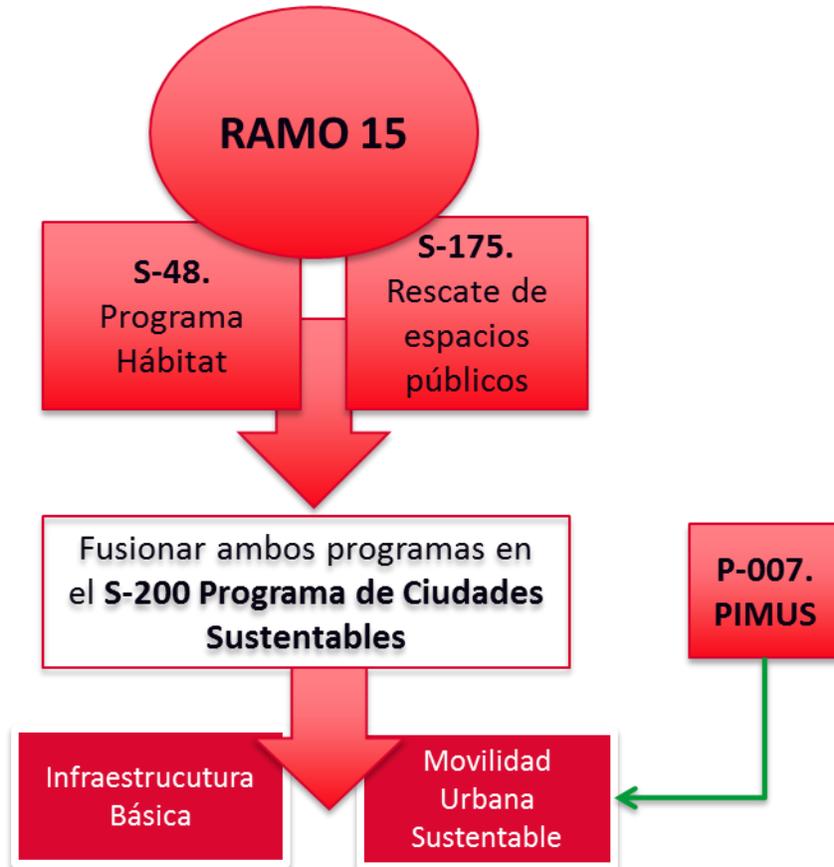
Asignar recursos mínimos de operación al Programa de Impulso a la Movilidad Urbana Sustentable (P-007) para la evaluación y capacitación del componente No. 2 del Programa de Ciudades Sustentables (S-200)

Justificación

- Similitudes de función, subfunción y actividades institucionales entre los programas S-48 y S-175 del Ramo 15.
- El programa Hábitat (S-48) ejerció casi todo su presupuesto (92.9%) y tuvo un desempeño MEDIO.
- El porcentaje de recursos federales destinados a infraestructura vial aumentó en el ejercicio fiscal 2014, contraviniendo las metas del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.
- Posibilidad para optimizar recursos administrativos (servicios personales):
 - Estructura de la Dirección General de Rescate de espacios Públicos puede reasignarse para fortalecer la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios, así como para crear la Dirección General de

Movilidad Urbana Sustentable, Unidad Administrativa que sería responsable del P-007 (Programa de Impulso a la Movilidad Urbana Sustentable).

- En 2014, el programa Hábitat invirtió \$340 mdp en proyectos de movilidad; Programa de Rescate de Espacios Públicos, \$30 mdp.



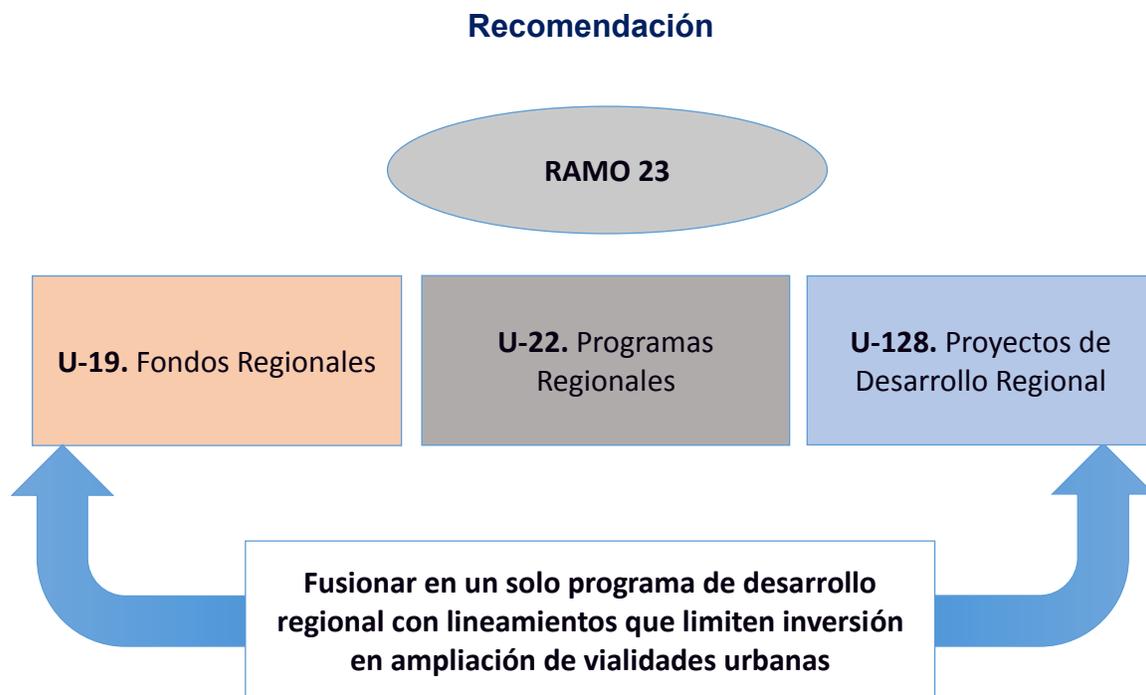
Siguientes pasos

- Desarrollar la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Ciudades Sustentables S-200.
- Elaborar las Reglas de Operación del Programa de Ciudades Sustentables S-200
- Revisar la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa de Impulso a la Movilidad Urbana Sustentable

Fusionar los a Fondos Regionales (U-19), Proyectos de Desarrollo Regional (U-128) y Programas Regionales (U-22) en un solo programa de desarrollo regional dado que existen similitudes evidentes entre sus funciones, subfunciones y actividades institucionales. Ese nuevo programa deberá contar con lineamientos específicos para su operación que limiten la inversión en construcción y ampliación de vialidades urbanas.

Justificación

- Estos programas cuentan con similitudes en función, subfunción y actividades institucionales
- Fondos Regionales ejerció todos sus recursos (100%) y tuvo un desempeño medio.
- Programas Regionales ejerció el doble de lo asignado (230%) y tuvo un desempeño BAJO.
- Proyectos de Desarrollo Regional no cuenta con evaluación del desempeño (MIR).
- En 2014, estos programas destinaron 8,160 mdp en proyectos de movilidad urbana, de los cuales el 89% se destinó a obras de ampliación y mantenimiento de la infraestructura vial.



Conclusiones

- » Con la reestructuración propuesta se estiman ahorros presupuestarios cercanos a los \$3,000 mdp.
- » La reestructuración permitiría obtener recursos para para la operación del PIMUS (P-007) a fin de apoyar técnica y financieramente a gobiernos locales interesados en desarrollar proyectos innovadores de movilidad sustentable, así como para que el programa pueda cumplir con las metas previstas en el marco de planeación nacional.
- » Necesario desarrollar una metodología de evaluación de proyectos de transporte y movilidad que incluya el costo del uso del espacio a fin de priorizar proyectos con mayores beneficios sociales.