



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



CEDRSSA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO
RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

REPORTE

ANÁLISIS PRESUPUESTAL DE LOS
PROGRAMAS SOCIALES DEL PEC

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO
MAYO 2016

CONTENIDO

1. Introducción
2. Análisis del presupuesto de los Programas Sociales en el PEC 2015 - 2016.
 - 2.1 Ajustes presupuestales 2015 y 2016
3. Principales cambios en la gestión del gasto durante 2015-2016
4. Ajustes a los Programas Sociales del PEC en el contexto del Presupuesto Base Cero
5. Conclusiones

Análisis presupuestal de los Programas Sociales del Programa Especial Concurrente.

1. Introducción

La política de desarrollo social en México se sustenta en el reconocimiento de los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El objetivo central de estos derechos se establece en la Ley General de Desarrollo Social: garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a través del acceso de las y los mexicanos a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

La política social actual debe priorizar acciones que potencien el desarrollo de capacidades, incrementen el acceso a esquemas de seguridad social, ayuden a construir un entorno digno, impulsen el mejoramiento del ingreso y promuevan la participación de las personas a fin de superar la pobreza y eliminar las brechas de desigualdad.

El monto de presupuesto global orientado a los programas de desarrollo social, ha mantenido en los últimos ejercicios una tendencia a incrementar paulatinamente su participación en el total del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS). Esta tendencia se mantiene en el Proyecto de Egresos de la Federación (PEF) 2016, en un contexto tanto de redefinición en el esquema asignación presupuestal denominado Presupuesto Base Cero (PBC) como de ajustes presupuestales a la baja, representando 52.3 por ciento¹ del PECDRS, proporción superior a la registrada en años anteriores.

¹ Presupuesto modificado al primer trimestre de 2016

2. Análisis del presupuesto de los Programas Sociales en el Programa Especial Concurrente

El presupuesto es una herramienta a través de la cual el gobierno logra una serie de objetivos encaminados a promover el desarrollo en un país.

El presupuesto constituye a su vez, una herramienta poderosa para financiar las políticas públicas. En este contexto, el presupuesto rural en México debe orientarse tanto a resolver y atender las problemáticas que limitan el desarrollo social del sector, como las deficiencias de fondo que impiden el adecuado desarrollo productivo de quienes trabajan en el campo.

El presupuesto de los programas transversales dentro de los cuales destaca el Programa Especial Concurrente (PEC), fue diseñado con un enfoque de Presupuesto Basado en Resultados (PbR)², esto significa que deben conocerse los resultados de las metas previstas en cada ejercicio presupuestal, así como las evaluaciones periódicas de los programas que lo integran.

En el año 2015 el PEC ejerció un presupuesto de 325 014.5 mdp a través de 10 vertientes y 75 programas presupuestales. Cabe mencionar que el análisis y estudio del PEC por vertientes complica la desagregación y análisis puntual por temas, pues hay vertientes que se encuentran integradas por cuestiones sociales, productivas y administrativas a la vez. Por tal motivo, y para efecto de este reporte, se hará referencia a los Programas Sociales del PEC al conjunto de programas y componentes que cubren derechos sociales como: educación, salud, seguridad social y empleo, vivienda y alimentación, a su vez se consideran también los programas de atención a indígenas y a la pequeña producción (ver cuadro 1).

El presupuesto modificado de los programas sociales al cierre de 2015 representó el 52.0 por ciento del total de los recursos del PEC; dicho presupuesto refleja una disminución de 7.0 por ciento en relación con el presupuesto aprobado.

La distribución de los recursos destinados a los Programas Sociales refleja que el conjunto de programas del tema Salud concentra el 27.5 por ciento del presupuesto,

² El tema de Presupuesto Basado en Resultados se abordara a detalle en el apartado 3

seguido por el conjunto de programas enfocados a cubrir la seguridad social y el empleo con el 21.8 por ciento y los relacionados con la alimentación el 20.3 por ciento (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Presupuesto de los Programas Sociales del PEC 2015

	Aprobado anual	Modificado anual	% del apartado Programas Sociales	% del total PEC	Presupuesto Ejercido
TOTAL PEC	353,007.3	330,183.7		100.0	325,014.5
Programas sociales	178,310.0	171,735.9	100.0	52.0	170,841.2
Educación	22,607.8	22,751.3	13.2	6.9	22,733.1
Salud	48,103.3	47,291.1	27.5	14.3	47,260.2
Seguridad social y empleo	37,270.5	37,509.3	21.8	11.4	37,446.5
Vivienda	7,830.4	6,676.7	3.9	2.0	6,410.8
Alimentación	35,253.3	34,812.7	20.3	10.5	34,315.6
Programas indígenas	12,129.3	9,436.0	5.5	2.9	9,532.8
Fomento productivo a pequeños productores	15,115.4	13,258.6	7.7	4.0	13,242.2

Fuente: CEDRSSA con información de la SHCP

En el año 2016, el PEC tuvo una asignación presupuestal anual de 351 571.7 mdp, sin embargo, al primer trimestre equivale a 336 523.2 mdp, mismo que se ejercerá a través de 10 vertientes y 138 programas presupuestales y componentes.

La distribución de los recursos de los Programas Sociales durante el año 2016 es similar a la que se observó en el 2015, pues el conjunto de programas del tema Salud concentra el 24.8 por ciento del presupuesto, seguido por el conjunto de programas enfocados a cubrir la seguridad social y el empleo con el 21.2 por ciento y los relacionados con la alimentación el 20.4 por ciento.

Cuadro 2. Presupuesto de los Programas Sociales del PEC 2016

	Aprobado anual	Modificado anual	% del apartado Programas Sociales	% del total PEC
TOTAL PEC	351,571.7	336,523.2		100.0
Programas sociales	182,815.7	175,875.5	100.0	52.3
Educación	23,412.7	23,308.3	13.3	6.9
Salud	48,189.1	43,663.3	24.8	13.0
Seguridad social y empleo	37,382.1	37,304.7	21.2	11.1
Vivienda	12,396.2	11,163.1	6.3	3.3
Alimentación	35,829.7	35,829.7	20.4	10.6
Programas indígenas	11,900.5	10,900.5	6.2	3.2
Fomento productivo a pequeños productores	13,705.5	13,706.0	7.8	4.1

Fuente: CEDRSSA con información de la SHCP

Como se observa en los cuadros anteriores, la asignación presupuestal del PEC está permeada por patrones de carácter social. En general, la política presupuestal en México ha adquirido un carácter social en los últimos años, logrando contener el crecimiento de la pobreza en el país, sin embargo, no ha sido suficiente para disminuirla en algunas regiones del país, sobre todo en aquellas clasificadas como rurales.

2.1 Ajustes presupuestales 2015 y 2016

Durante el año 2015, la economía mexicana registró un dinamismo positivo, pese a que prevaleció un contexto internacional complicado, en el cual destaca la caída de los precios internacionales del petróleo, fenómeno que ha impactado de forma importante a los ingresos del país.

Pese a lo anterior, durante 2015 se registró una inflación anual de 2.1 por ciento, la más baja en 40 años, y un crecimiento del PIB de 2.5 por ciento. Sin embargo, la reducción en los ingresos públicos fue de un 32.9 por ciento respecto al año 2014, misma que fue parcialmente compensada por un incremento en la recaudación tributaria, que durante el 2015 representó el 12.4 por ciento del PIB, cifra histórica, pues no se había reportado un nivel de recaudación similar, sin considerar los ingresos petroleros.

En febrero de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informó sobre un ajuste preventivo al PEF, como resultado de las bajas previsiones en los ingresos federales, afectados sobre todo por la caída en los precios del petróleo.

De los ajustes presupuestales al PEC, al final de 2015 se registraron reducciones por 27 949.3 mdp y ampliaciones por 5 125.7 mdp. Por lo que se refiere a los Programas Sociales, el presupuesto aprobado fue de 178 310.0 mdp para 2015, sin embargo, al cuarto trimestre de ese año se realizaron ajustes a la baja por 6 574.1 mdp, dejando un presupuesto de 171 735.9 mdp.

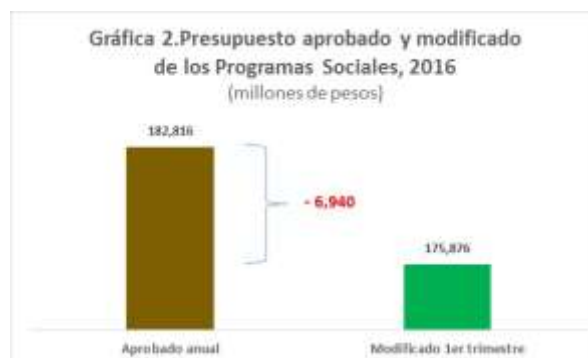


En febrero de 2016, nuevamente la SHCP informó sobre un ajuste preventivo para ese año por un monto de 132 301.6 mdp, debido a que los precios internacionales del petróleo no lograron una recuperación considerable, por lo que los ingresos federales se vieron afectados. Del ajuste total, 29 301.6 mdp corresponden al gasto programable del Gobierno Federal, y el resto a Petróleos Mexicanos (PEMEX), a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El presupuesto del PEC para 2016 refleja una reducción de 15 048.6 mdp, dejando un presupuesto modificado de 336 523.2 mdp al primer trimestre.

Destaca que cuando se anunció el ajuste preventivo al gasto público en 2016, se señaló que no habría afectación a las tareas de seguridad pública ni a los rubros sociales. Sin embargo, los ajustes presupuestales que se han realizado a los Programas Sociales que aquí se revisan, en el año 2015 fueron de 6 574 mdp, lo que representó el 28.8 por ciento del total del ajuste al PEC.

En lo que va del año 2016 fueron de 6 940.2 mdp, que representa el 46.1 por ciento de la disminución total de recursos al PEC (como se observa en la gráfica 2).



3. Principales cambios en la gestión del gasto 2015-2016

En México, durante la última década el gasto se basó en una asignación presupuestal denominada Presupuesto Basado en Resultados (PbR). Que buscó, primordialmente, la eficiencia en el uso de recursos y la asignación de estos con base en los resultados obtenidos en ejercicios anteriores. Este esquema se implantó, entre otras causas, debido a que los impactos y resultados del gasto no se analizaban y por lo tanto, podían ser ineficientes; y en ocasiones se recurría a una asignación del presupuesto de forma inercial y sin fundamento.

Durante el ejercicio presupuestal del 2016, se puso en marcha un escenario de asignación alternativo, denominado Presupuesto Base Cero (PBC). Que pretende romper las inercias en la asignación del gasto y enfocarse en aquellos programas que conlleven a un manejo eficiente de los recursos.

3.1 Presupuesto Basado en Resultados

La discusión sobre la factibilidad de utilizar este método de asignación presupuestal inició a finales de los años noventa y se empezó a aplicar en 2006 con la entrada en vigor de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Junto con la implementación del PbR vino la definición de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y de Gestión por Resultados (GpR) propuesto por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyos objetivos primordiales eran mejorar la administración de los recursos públicos.

Dentro de los aspectos más relevantes del PbR se encuentra la estimación de los impactos del gasto, de tal forma que se introdujo a la par la evaluación de los programas presupuestarios con base en indicadores estratégicos y de gestión, vinculados con las metas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La introducción de las evaluaciones a los programas presupuestarios fortaleció la eficiencia en la ejecución del gasto. El principal soporte de las evaluaciones fue la Metodología de Marco Lógico (MML), cuyo mecanismo enfocado en objetivos y metas con la finalidad de medir resultados, fue novedoso y útil para evaluar la

eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto. Los resultados de los indicadores para cada uno de los programas se concentran en una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), considerada como “una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación realizado con base en la MML”³.

El origen de la MIR se centra en la descripción inicial de un árbol de problemas, y a partir de él se procede a establecer objetivos y metas a nivel: fin, propósito, componentes y actividades.

El objetivo de la implementación del PbR sobre los distintos programas presupuestarios, fue la construcción de la MIR para cada uno de los programas con reglas de operación o lineamientos, en particular aquellos relacionados en objetivos nacionales prioritarios, tal fue el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades⁴, que promueve el combate a la pobreza y el Programa de Apoyos Directos al Campo⁵, enfocado a la producción de granos básicos, entre otros programas.

Actualmente, “de los 800 programas a nivel federal, 267 cuentan con reglas de operación; y de los 130 a escala rural, aproximadamente 30 cuentan con reglas de operación”⁶.

Las evaluaciones en algunos casos, han sido útiles para mejorar el desempeño de los programas, en otros casos han servido para definir o retroalimentar el diseño de los programas (objetivos, metas, población potencial, población objetivo, montos y tipo de apoyo, entre otros).

No obstante las ventajas que teóricamente significa el PbR, en México representó un reto su aplicación en la totalidad de los programas presupuestarios, pues como se mencionó previamente, sólo el 33.4 por ciento de los programas federales cuentan con reglas de operación, y de los programas rurales sólo el 23 por ciento cumplen este requisito.

³ Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, SHCP, p. 24

⁴ Ahora denominado Prospera Programa de Inclusión Social

⁵ Ahora denominado PROAGRO Productivo

⁶ Tacuba, Angélica, Gasto para el desarrollo rural en México y Presupuesto Base Cero, Economía UNAM, vol. 13 número 37, enero-abril 2016, p.77

En el caso del PEC, de los 43 programas y componentes sociales que lo integran, el 67.0 por ciento contaban con una MIR en 2015, de lo que se desprenden 387 indicadores que permiten medir el avance y desempeño de sus metas y objetivos.

En el balance, el PbR generó aspectos favorables como: la definición de las MIR para 397 programas (42.7 por ciento); múltiples evaluaciones que se pueden encontrar de manera gratuita en los portales de las Secretarías de Estado o del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); instrumentos, como los indicadores, que permiten transparentar el uso de los recursos; entre otros.

Finalmente, la asignación presupuestal para el año 2016 dio paso a una nueva modalidad denominada Presupuesto Base Cero (PBC).

3.2 Presupuesto base cero

Como se comentó en el apartado previo, es importante contar con mecanismos que permitan medir la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, e idealmente todos los programas y acciones deberían evaluarse; para lograr saber con certeza si son sujetos de un ajuste presupuestal (a la baja o a la alza).

Cuando se detecta una débil asociación entre el gasto realizado y los resultados, es pertinente plantear si el programa o acción debe continuar o desaparecer.

En este contexto, la SHCP dio a conocer en junio de 2015 que “La nueva Estructura Programática presentada por el Ejecutivo Federal permitiría orientar los recursos públicos al logro de resultados, tener un mayor impacto en el bienestar de la población y hacer un uso eficiente del gasto público.

Respecto de los ramos bajo control del Gobierno Federal, y para la integración de la propuesta de Estructura Programática 2016 se realizó un análisis de los 818 programas presupuestarios con los que cuentan los Ramos Administrativos y las Entidades de Control Directo, con el fin de identificar complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances. En ese sentido, en coordinación con las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal y teniendo como marco de referencia las Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo, se analizaron los objetivos, propósitos, indicadores, población objetivo, evaluaciones y los bienes o servicios que prestan cada uno de los programas presupuestarios, resultando fusiones, re-sectorizaciones y eliminaciones de programas

presupuestarios, que permitirán generar una mejor aplicación de las políticas y acciones del Gobierno, y con ello hacer más eficiente el uso de los recursos de todos los mexicanos. Como resultado de lo anterior, el número de programas presupuestarios de dichos Ramos que se emplearían en la Estructura Programática del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, que se sometió a consideración de la Cámara de Diputados se redujo a 605, lo que representa una disminución de 26 por ciento respecto de la Estructura Programática vigente en 2015”⁷.

El PBC es un esquema que incorpora la evaluación tanto en la fase de preparación del presupuesto, como en la de resultados, como se menciona en el comunicado de la SHCP.

En el PBC cada uno de los programas es sometido a una meticulosa revisión que determina si continúa financiándose, si se rediseña, si se incrementa la cantidad de gasto o si se elimina del presupuesto. Esta pre-evaluación, toma como criterio la pertinencia del programa con fundamento en las prioridades públicas, la cantidad de recursos con que se cuenta, pero sobre todo, los resultados del programa, como se anunció en 2015.

En sentido estricto, el PBC no considera lo gastado en ejercicios anteriores para fijar incrementos; parte de una estructura en cero en la que las cantidades de gasto por programa se justifican detalladamente.

Sin embargo, como se reflejó en el presupuesto para el ejercicio 2016, es difícil romper con todas las inercias presupuestales, sobre todo, considerando que en la estructura y definición presupuestal están involucrados actores políticos, económicos y sociales, que deben procurar un equilibrio. Aunado a esto, hay metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo que están alineadas y apoyadas en un conjunto de programas en los que es difícil partir de “cero”. Pues el escenario de la caída en los precios del petróleo durante el 2015 y, con la expectativa de que los precios no mejorarían en 2016, llevaron a la instauración del PBC en México.

La implementación del PBC en México, se da en un contexto de ajuste presupuestal. Previo a que se anunciara la puesta en práctica de este método, la SHCP había

⁷ Presentación de la Estructura Programática para el Presupuesto de Egresos 2016, publicada en el portal de la SHCP el 30 de junio de 2015
http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/comunicado_067_2015.pdf

anunciado un recorte al gasto por 124 mil millones de pesos para el ejercicio 2015. Y para el ejercicio fiscal 2016 se anunció uno por 135 mil millones de pesos.

Con base en lo mencionado anteriormente, la técnica e implementación del PBC en México, se deduce como una tarea ardua y compleja. Pues en primera instancia, se tiene que no hay información completa para el conjunto de programas federales, pues no todos cuentan con reglas de operación y con MIR, así es que para medir el desempeño de todos los programas se tendrían que usar métodos alternativos; y adicionalmente, hay programas ampliamente alineados con las metas y objetivos nacionales.

Finalmente, y a pesar de las dificultades, durante el ejercicio presupuestal del 2016, se puso en marcha el Presupuesto Base Cero. Que pretende romper las inercias en la asignación del gasto y enfocarse en aquellos programas que conlleven a un manejo eficiente de los recursos. Sin embargo, surge como medida emergente debido a la disminución de recursos públicos, cuyo origen es la caída en los precios del petróleo.

4. Ajustes a los Programas Sociales del PEC en el contexto del Presupuesto Base Cero

Como se comentó en el apartado previo, el PBC se implementó a partir del ejercicio presupuestal 2016, en un contexto de reducción global de recursos no solo para el PEC, sino también para todo el Gobierno Federal.

El incremento en el presupuesto aprobado en 2016 respecto a 2015 para los Programas Sociales fue de 2.5 por ciento; sin embargo, al primer trimestre de 2016 tuvo una reducción de 2.4 por ciento respecto al modificado de 2015.

El presupuesto para 2016 plantea algunos cambios en la distribución de recursos según los diferentes temas de atención social, como resultado de la fusión, eliminación y creación de programas con la nueva estructura programática propuesta a partir del PBC. Se mantiene una estructura de distribución presupuestal con una alta concentración de recursos orientados a salud y en segundo lugar para propiciar un mayor acceso a servicios de seguridad social.

Como se comentó al inicio, para efectos de este reporte, se hará referencia a los Programas Sociales del PEC al conjunto de programas y componentes que cubren derechos sociales como: educación, salud, seguridad social y empleo, vivienda y alimentación, a su vez se consideran también los programas de atención a indígenas y a la pequeña producción. A continuación se destacan los cambios y ajustes más relevantes para el ejercicio 2016, por tema de atención.

Atención en materia de servicios de salud

La atención en materia de acceso y prestación de servicios de salud conforma una parte sustantiva de la política de desarrollo social. La carencia de acceso a salud es la que registra la mayor reducción, y es la que cuenta con uno de los mayores retos en cobertura, debido a que el objetivo del Seguro Popular que pasó de 21.6 millones de personas en 2008 a más de 57 millones en 2015.

En 2016 el PEC, para la atención a la salud, destina la mayor proporción de recursos de los Programas Sociales (24.8 por ciento) y propone un monto global de 43 663.3 mdp modificado al primer trimestre de 2016, inferior en 7.7 por ciento al presupuesto asignado en 2015.

La participación de la Secretaría de Salud en el PEC se realiza principalmente mediante el Seguro Popular y la ejecución de las acciones del componente de salud de PROSPERA. El Seguro Popular, al primer trimestre de 2016 cuenta con un monto de 26 655.6 mdp inferior en 4.4 por ciento respecto al presupuesto modificado de 2015. En el caso de PROSPERA, se propone un monto de 4 627.0 mdp inferior en 37.4 por ciento al presupuesto modificado en 2015. Con estos programas se ha logrado avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal con la finalidad de garantizar el acceso a los servicios de salud, que incluye la cobertura de la población rural con independencia de su condición social o laboral, sin embargo, a pesar de su importancia han tenido bajas importantes en sus recursos para 2016.

El PEC también participa con el Programa Seguro Médico Siglo XXI, que tiene como principal objetivo proteger la salud de los niños mexicanos nacidos a partir del 1º de diciembre de 2006. Este seguro ofrece atención médica integral a los niños desde que nacen y hasta que cumplen cinco años de edad y garantiza la afiliación inmediata de toda la familia al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), su presupuesto modificado al primer trimestre de 2016 es de 1 350.0 mdp, inferior en

2.1 por ciento al modificado de 2015. Finalmente, la Secretaría de Salud participa con un conjunto de acciones de diversos programas a su cargo que se agrupan en el PEC bajo el rubro de Desarrollo de Capacidades, con impacto o cobertura de atención en el medio rural. Para 2016 el monto de recursos muestra una reducción importante, con un monto de 479.4 mdp que representan 18.8 por ciento menos que lo ejercido en 2015.

El programa IMSS PROSPERA, que forma parte del Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social, al primer trimestre de 2016 cuenta con un presupuesto de 10 201.3 mdp, con un crecimiento en sus recursos de 5.0 por ciento respecto al ejercido en 2015. Por lo que se refiere a las aportaciones para la Seguridad Social de los Cañeros, al primer trimestre de 2016 cuenta con un monto de 335 mdp, que significa un incremento de 4.5 por ciento respecto al ejercido en 2015.

En general se observa que, la carencia por acceso a los servicios de salud es de los indicadores de pobreza multidimensional que mayor reducción ha registrado en los últimos años, al pasar de 5.6 millones a 4.8 millones entre 2010 y 2014 y en términos porcentuales del 20.6 por ciento a 17.3 por ciento, en el mismo periodo. Sin embargo, se señala reiteradamente la insuficiencia en términos de la calidad de los servicios médicos, tema pendiente para un ejercicio efectivo de este derecho social.

El ejercicio de 2016 para atención de la salud mantiene un nivel de recursos menor en 7.7 por ciento al monto ejercido en 2015, lo que sugiere que difícilmente podría incrementarse la cobertura de atención de la población e impone restricciones para avanzar en una mayor calidad de los servicios.

Atención en materia de seguridad social y empleo

En 2014, con base en estimaciones del CONEVAL, el 58.5 por ciento de la población nacional y el 80 por ciento de la población rural no tenían acceso a seguridad social que tiene su principal vía a través del empleo formal y representa la mayor carencia social del país y en el medio rural.

El desempleo, el empleo informal y la inestabilidad laboral, limitan el acceso a este derecho, creando una situación de vulnerabilidad para los periodos de enfermedad y vejez. Por ello se ha establecido como un objetivo central de la política social, avanzar hacia un sistema de seguridad social universal. En el medio rural se ha

impulsado el acceso de la población a mecanismos de seguridad social, principalmente a través del Programa de Pensión para Adultos Mayores y se complementa con el Programa de Empleo Temporal, que opera como una red de seguridad social en casos de situaciones que afectan en forma drástica la generación de ingresos entre la población.

Adicionalmente se considera el programa de Trabajadores Agrícolas Temporales a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y las diferentes acciones de apoyo y asesoría que realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través de los consulados y oficinas de atención a los connacionales en el extranjero y que se consignan en el PEC bajo el rubro de Atención a Migrantes.

En 2016, en conjunto los programas en materia de empleo y seguridad social, concurren en el PEC para atención de población rural con un monto modificado al primer trimestre de 37 304.7 mdp, cantidad que disminuyó 0.5 por ciento respecto al presupuesto modificado de 2015.

Del total de recursos para seguridad social y empleo en 2016, el 95.2 por ciento corresponde al Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM), programa que tiende cada vez a absorber más recursos, mientras que el 4.5 por ciento se destina al Programa de Empleo Temporal y sólo 0.4 por ciento a los programas de la STPS y la SRE, que concurren con recursos presupuestales de manera marginal, aunque con acciones y servicios muy valorados.

Para el ejercicio de 2016, en el contexto general de reducción presupuestal, la atención de seguridad social y empleo en el medio rural se ha visto afectada con una mínima disminución de 0.5 por ciento respecto al presupuesto modificado de 2015.

De acuerdo con el CONEVAL, el acceso a la seguridad social se mantiene como el derecho social con mayor rezago tanto a nivel nacional como en el medio rural. En 2014 en el medio rural se reportó con esta carencia un total de 22.2 millones de personas que representa el 80.0 por ciento de la población total, lo que significa un mínimo avance respecto a 2012 cuando se reportó con esta carencia el 81.5 por ciento de la población total.

De acuerdo con el tercer Informe de Gobierno, al mes de junio de 2015 el PPAM alcanzó una cobertura de 5.5 millones de adultos mayores, lo que representa una cobertura de 85 por ciento de la población potencial que asciende a 6.4 millones de personas. Con el presupuesto para 2016, se considera que difícilmente se podrá

avanzar en la cobertura al 100 por ciento de la población potencial, pues ésta se estima en 6.7 millones de personas de 65 años de edad en adelante que no reciban una pensión mayor a 1 092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión. El Programa de Pensión para Adultos Mayores es considerado como fuertemente prioritario por el CONEVAL para disminuir los niveles de pobreza de ese grupo de la población, así como sus diferentes carencias sociales.

Atención en materia de derecho a la alimentación

Los programas de la SEDESOL que concurren en el PEC y que brindan apoyo en materia de alimentación son PROSPERA (componente alimentario), y el Programa de Abasto Rural operado por DICONSA.

PROSPERA está orientado principalmente, a transferir recursos monetarios en apoyo directo a la población en pobreza extrema, para garantizar su acceso a los alimentos básicos necesarios, el cual se complementa con el programa operado por DICONSA orientado a asegurar la distribución de alimentos a precios bajos en el mayor número de localidades rurales del país.

Hasta el año 2015, este esfuerzo se realizaba también con la participación del Programa Apoyo Alimentario (PAL), mediante el cual se atendía a la población que no podía ser incorporada al programa PROSPERA, con lo que se complementaba la cobertura de atención a la población. Para 2016, el PAL ha sido eliminado y el presupuesto y alcance de su población atendida se recoge en el PROSPERA en su componente de apoyos alimentarios a cargo de SEDESOL.

Como parte de los programas sociales en el PEC, en 2016 la atención al derecho a la alimentación se mantiene como la tercera materia de atención social que más recursos presupuestales se le asignan con 20.4 por ciento del total, esta proporción se mantiene respecto a la que tenía en el presupuesto modificado de 2015 (20.3 por ciento).

El presupuesto al primer trimestre de 2016 es de 35,829.7 mdp para atención a la alimentación, que significa un incremento de 2.9 por ciento respecto a lo asignado en el presupuesto modificado de 2015. Este aumento presupuestal deriva de un aumento importante en el presupuesto del Programa de Abasto Rural equivalente a 591.0 mdp y al incremento en PROSPERA de 5 127.0 mdp.

La carencia por acceso a la alimentación en el ámbito rural aumentó de 8.4 (30.9 por ciento) a 8.9 millones de personas (32.1 por ciento), aumentando en términos absolutos y relativos, lo que sugiere la necesidad de un reforzamiento importante en esta materia. El esquema privilegia claramente la transferencia directa de recursos a la población, aunque tiende a aumentar la proporción de recursos para el programa de abastecimiento de productos básicos.

Con el presupuesto para 2016 puede esperarse al menos que se mantengan las coberturas de atención de la población y localidades que se tienen previstas, sin embargo, es difícil plantearse un crecimiento o expansión de la cobertura en esta materia.

Dentro de la estrategia de atención para mejorar las capacidades de alimentación, los dos programas de SEDESOL han sido identificados como de mediana prioridad por el CONEVAL, aunque se identifican como fuertemente prioritarios en su contribución a mejorar el bienestar económico de las familias en condiciones de pobreza.

Atención en materia de servicios de educación

La atención en materia de educación en el medio rural, se realiza principalmente a través del componente educativo del PROSPERA, cuya ejecución se encuentra a cargo de la Secretaría de Educación Pública y representa el 99.0 por ciento del total de recursos presupuestales en el PEC destinados para educación.

Adicionalmente, con una participación marginal en términos presupuestales, al representar 1.0 por ciento, se considera la concurrencia del Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas (PAJA) mediante el cual la SEDESOL realiza diversas acciones y brinda apoyos en materia de alimentación y servicios básicos, con la finalidad de propiciar la permanencia escolar de los hijos de los jornaleros agrícolas, principalmente de tipo migrante.

El presupuesto al primer trimestre de 2016 plantea un monto total para atender la educación en el medio rural de 23 308.3 mdp, superior en 2.4 por ciento al monto presupuestal de 2015 con lo cual se mantiene prácticamente el mismo presupuesto.

Lo anterior tiene como consecuencia que la atención a la educación, como parte de los programas orientados al desarrollo social en el PEC en 2016 represente el 13.3 por ciento del total. El principal programa de atención en esta materia en el medio

rural, es el componente educativo de PROSPERA. Con este programa se logra una amplia cobertura de población y familias en condiciones de pobreza, que se despliega en todo el territorio nacional y que alcanza actualmente un padrón de 6.1 millones de becarios que asisten a casi 130 mil escuelas de educación básica y media superior, en tanto que 1.1 millones de becarios de educación media superior.

La estrategia de atención se complementa con el PAJA que destina acciones y apoyos en materia de alimentación y servicios básicos, con la finalidad de propiciar la permanencia escolar de los hijos de los jornaleros agrícolas. Para este programa en 2016 se propone un presupuesto de 239.7 mdp, superior en 5.2 por ciento al presupuesto modificado de 2015.

De acuerdo con el CONEVAL, la población con rezago educativo en el medio rural ha registrado una ligera disminución relativa al pasar de 32.4 por ciento del total de la población en 2012 a 31.5 por ciento en 2014, aunque en ambos años con el mismo nivel de 8.8 millones de personas.

Para 2016 en términos reales se mantiene un nivel similar de recursos presupuestales al último año, lo que en el marco del ajuste presupuestal global significa que se le ha asignado una importancia relevante a estos programas, aunque difícilmente podrá aumentar su cobertura y niveles de apoyo económico.

Atención en materia de calidad y servicios básicos a las viviendas

El desarrollo social comprende garantizar el ejercicio de los derechos sociales de la población para lograr el acceso a una vivienda digna, para lo cual en el medio rural la atención se concentraba hasta 2015 principalmente en los programas de Vivienda Digna y Vivienda Rural a cargo de la SEDATU y se complementaba con las acciones y apoyos del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) ejecutado por la SEDESOL.

Para 2016, con la nueva estructura programática, la atención en materia de vivienda es quizá en donde mayores efectos positivos pueden apreciarse dentro de los Programas Sociales, ampliándose las posibilidades de apoyos y acciones para mejorar la calidad y los servicios básicos a las viviendas, con un importante incremento de recursos presupuestales para esta materia.

Para 2016, los programas de SEDATU mediante los cuales tradicionalmente se atendía el medio rural, se fusionaron en uno solo denominado Programa de Apoyo

a la Vivienda al que se le asigna un total de 2,562 mdp y al cual se agrega un monto adicional derivado del Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales, para alcanzar el monto de 3,000.5 mdp al primer trimestre de 2016, con los que esta Dependencia concurre en el PEC bajo el rubro de Vivienda Rural.

Adicionalmente, para 2016 se propone un nuevo programa en la SEDATU denominado Programa de Infraestructura Rural, en el cual se recogen diferentes acciones y apoyos que se venían realizando con otros programas de la misma Dependencia y se fusionan con el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (mediante el cual SEDESOL participaba en la atención de infraestructura social y vivienda en el medio rural) que se re-sectoriza a la SEDATU, para conformar un programa más robusto en términos presupuestales y de oferta de apoyos y acciones de intervención para mejorar la dotación de servicios básicos a las viviendas.

Con el Programa de Apoyo a la Vivienda se tiene el objetivo de abatir el rezago en la calidad y espacios en la vivienda en el sector rural, otorgando apoyos o subsidios para edificar, ampliar o mejorar viviendas de hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo, de localidades de alta y muy alta marginación de hasta 2,500 habitantes. Con el Programa de Infraestructura Rural el propósito es avanzar en las acciones necesarias que permitan ampliar y mejorar la cobertura de servicios básicos en las viviendas en el medio rural. Un primer resultado de esta nueva estructura programática para la atención de vivienda en el medio rural, es el incremento sustancial de recursos presupuestales para el ejercicio de 2016. El monto global propuesto para vivienda asciende a 11 163.1 mdp, superior en 67.2 por ciento al presupuesto modificado de 2015.

Este incremento es resultado principalmente de la incorporación del nuevo Programa de Infraestructura Rural, que además de asumir el presupuesto del PDZP re-sectorizado a SEDATU, también incorpora más recursos provenientes de otros programas que han sido eliminados pero que algunos de sus componentes y apoyos se aglutinaron en este nuevo programa.

El presupuesto para 2016 asignó al Programa de Infraestructura Rural en el PEC un monto 8 162.6 mdp, que representa el 73.1 por ciento del total de recursos destinados para la atención de la vivienda y un incremento de recursos de 170.6 por ciento respecto al presupuesto modificado de 2015.

El mayor énfasis en materia de vivienda en el medio rural se ha puesto en la atención de los rezagos asociados a la carencia de servicios básicos de la vivienda

(acciones de agua potable, drenaje, alcantarillado) que incluye también la atención de situaciones de emergencia, apoyando la rehabilitación de viviendas afectadas por eventos catastróficos o dotación de bienes en situaciones de emergencia. Con este programa también se realizan obras de infraestructura comunitaria, entre las que destacan espacios de educación, espacios de salud y la edificación de centros comunitarios.

Un resultado de la propuesta programática y de asignación presupuestal, es el reposicionamiento de la importancia de la vivienda como parte de los programas sociales, aumentando su participación en el PEC de 3.9 por ciento en 2015 a 6.3 por ciento en 2016.

En materia de vivienda se reportan dos tipos de carencia: por calidad y espacios de la vivienda y por acceso a servicios básicos en las viviendas. En el primer caso, la carencia en el ámbito rural se redujo entre 2012 y 2014 al pasar de 6.4 millones de personas (23.4 por ciento) a 6.1 millones de personas (22.1 por ciento). Por el contrario, para esos mismos años la carencia por acceso a servicios básicos aumentó en el medio rural de 15.6 millones de personas (57.3 por ciento) a 16.1 millones (57.9 por ciento).

El planteamiento presupuestal del PEC de 2016 en materia de atención a la vivienda generó un importante reforzamiento orientado a las acciones en favor de las inversiones en infraestructura social, y para ampliar y mejorar la dotación de servicios básicos a las viviendas, en donde se observa un alto porcentaje de población con carencia con una tendencia a aumentar en los últimos años.

Programas sociales de fomento productivo

Dentro de los programas orientados al desarrollo social en el medio rural consignados en el PEC, se han identificado aquellos que se encuentran orientados a brindar apoyos a la población en condiciones de pobreza y/o algún grupo de población vulnerable, o bien a municipios o regiones de atención prioritaria o mayor marginación, para impulsar la creación y operación de proyectos productivos y con ello mejorar las condiciones de desarrollo social, desde una perspectiva de desarrollo productivo.

No se incluyen en este grupo los programas orientados en específico a la atención de la población indígena, en razón de que estos programas se han considerado

conveniente agruparlos por separado. Cabe mencionar, sin embargo, que en la gran mayoría de los programas que apoyan y fomentan el desarrollo de proyectos productivos, incorporan en sus reglas de operación lineamientos mediante los cuales se establece la atención prioritaria a los grupos vulnerables, entre ellos los indígenas, así como el principio obligatorio de atención sin ningún tipo de discriminación.

La atención social para el fomento de proyectos productivos, también se ha visto impactada con la nueva estructura programática y los ajustes presupuestales. Se aprecia una importante reducción de programas como resultado de diferentes fusiones y la eliminación. Asimismo, se registran nuevas denominaciones de programas y la creación de nuevos componentes.

La concurrencia más importante en términos de presupuesto y de número de programas orientados al fomento productivo de la población en condiciones de pobreza en el medio rural, sigue siendo la SAGARPA, que representa el 92 por ciento de los recursos y participa con el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas y dos programas de nueva denominación (Programa de Productividad Rural y Programa de Apoyos a Pequeños Productores) que concurren con la participación de 8 componentes.

La SEDESOL se mantiene con la participación de dos programas que representan aproximadamente el 4 por ciento del total para fomento productivo, mismo porcentaje con el que concurre la Secretaría de Turismo (SECTUR) mediante un programa denominado Ecoturismo y Turismo Rural.

La re-sectorización de los programas de SEDATU (FORMAR y Apoyo a Jóvenes Emprendedores Agrarios) a la SAGARPA y su incorporación como componentes del programa de nueva denominación Programa de Apoyo a Pequeños Productores, ha reducido la concurrencia en el fomento productivo de cuatro dependencias federales a sólo tres: SAGARPA, SEDESOL y SECTUR.

El presupuesto global al primer trimestre de 2016 para el conjunto de Programas Sociales de Fomento Productivo asciende a 10 706.0 mdp que representa un aumento de 3.4 por ciento en relación con el presupuesto modificado de 2015.

Para 2016, SAGARPA participa principalmente a través del Programa de Concurrencia con Entidades Federativas y de los componentes de dos programas de nueva denominación, el Programa de Productividad Rural y el Programa de Apoyos a Pequeños Productores. En el Programa de Productividad Rural se

identifican como principales componentes por el monto de recursos, el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) y el Programa de Desarrollo de Zonas Áridas (PRODEZA); adicionalmente concurre también, aunque con montos presupuestales significativamente menores, con los componentes de Fortalecimiento a Organizaciones Rurales y un componente novedoso llamado Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar.

El segundo programa de nueva denominación, Apoyos a Pequeños Productores, incorpora como componentes a algunos programas que operaban hasta 2015 en forma independiente como el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y el Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE), un nuevo componente denominado Incentivos Productivos en el cual se recogen diferentes apoyos y acciones de componentes del anterior Programa Integral de Desarrollo Rural y se agrega otro nuevo componente denominado Arráigate (resultado de la fusión de los programas Jóvenes Emprendedores Agrarios y el FORMAR que operaban en SEDATU y que para 2016 se re-sectorizan a SAGARPA).

Programas de atención a los pueblos y comunidades indígenas

La población indígena se considera como un grupo vulnerable que requiere de una atención específica para apoyar su desarrollo y el cumplimiento de los ejercicios sociales individuales y colectivos reconocidos en el marco jurídico nacional. La atención de la población indígena se despliega en el PEC a través de sus diferentes programas, en los cuales se incorpora en forma explícita su aplicación general sin ningún tipo de discriminación y confiriendo prioridad de atención a los grupos vulnerables y regiones o municipios de mayor marginación.

De manera específica, se ha incorporado en el PEC un rubro denominado Atención a Indígenas que engloba los programas operados por la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con la finalidad de brindar atención a la población indígena en diferentes materias. Adicionalmente se considera que la SEP participa directamente en la atención de la población indígena a través de su programa denominado en el PEC como Desarrollo de Capacidades, en el que se agrupan diversas acciones y programas que se realizan a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) orientadas a apoyar el desarrollo de

infraestructura y equipamiento educativo principalmente en las regiones de alta presencia de población indígena.

Los programas de la CDI para el ejercicio de 2016 tienen una asignación presupuestal de 10 900.5 mdp, 16 por ciento más que el presupuesto modificado de 2015, pero 8.4 por ciento menos que lo que se había asignado en el presupuesto aprobado para 2016.

Del total de recursos de la CDI en 2016, el 90 por ciento corresponde a los cuatro programas de atención directa a la población indígena y el 10 por ciento restante a programas inherentes a las funciones que la Comisión desempeña y de tipo administrativo.

La atención a la población indígena incluye programas orientados a apoyar aspectos como la educación de los niños y jóvenes indígenas, promover proyectos productivos, impulsar la vivienda e infraestructura social en las comunidades indígenas, apoyar el ejercicio de los derechos y el disfrute del patrimonio y cultura indígenas, entre otros temas. Para el 2016, la nueva estructura programática ha eliminado el Programa de Fomento de Patrimonio Cultural Indígena, transfiriendo los recursos y acciones de este programa al de Derechos Indígenas.

Por el monto de recursos, el principal programa es el de Infraestructura Indígena que por sí solo representa 60.5 por ciento del total de recursos de la CDI. Este programa tuvo una reducción de 12.3 por ciento al primer trimestre de 2016 respecto a sus recursos aprobados.

Le siguen en importancia el de Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígenas y el de Apoyo a la Educación Indígena, que absorben 13.0 y 10.0 respectivamente; con mucho menor monto presupuestal opera el Programa de Derechos Indígenas, que como se ha señalado absorbe a partir de 2016 las funciones y acciones de apoyo en favor del patrimonio indígena y representa alrededor de 2.4 por ciento del total.

Como se comentó previamente, el principal programa de la CDI por el monto de recursos, es el de Infraestructura Indígena, y se caracteriza por ejecutarse con la concurrencia de recursos de los gobiernos estatales y de otras dependencias o entidades públicas, por lo que con este programa se potencializan las inversiones destinadas a promover y realizar acciones para contribuir al abatimiento del rezago en materia de infraestructura básica (comunicación terrestre, electrificación, agua

potable, drenaje y saneamiento), así como en vivienda de la población indígena, quehacer en el cual participan dependencias federales y otros órdenes de gobierno.

Este programa con el ajuste presupuestal en 2015, fue el que mayor impacto negativo registró con una disminución de 31.0 por ciento al cierre del ejercicio respecto al presupuesto aprobado. Inicialmente, para el ejercicio 2016, se le hizo un importante aumento de recursos equivalente a 22.0 por ciento respecto al presupuesto modificado de 2015, sin embargo, al primer trimestre sufrió una disminución de 13.2 por ciento de sus recursos aprobados.

Para promover el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas, mediante apoyos para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y sustentables, la CDI ejecuta el Programa de Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena, para el cual se asignó en 2016 un monto de 1,572.0 mdp superior en 4.8 por ciento al presupuesto modificado de 2015. Con el Programa de Apoyo a la Educación Indígena, el gobierno federal proporciona apoyos para servicios de hospedaje y alimentación a niñas, niños, adolescentes y jóvenes indígenas, a fin de contribuir a su permanencia en el sistema educativo y la terminación de estudios. Para el ejercicio de 2016 se asignó un presupuesto de 1,233.0 mdp que es superior 3.4 por ciento al modificado en 2015. Para el Programa de Derechos Indígenas el monto propuesto de 291.0 mdp significa una reducción importante para su operación de 24.0 por ciento menos al presupuesto 2015 modificado, sobre todo si se considera que absorbe las acciones que se realizaban para el fomento del patrimonio cultural indígena.

5. Conclusiones

El Presupuesto Base Cero, por definición, debe servir para ejecutar el gasto desde la perspectiva de la eficiencia y eficacia, a través de un análisis detallado y sistemático de cada uno de los elementos que conforman el gasto público, llámense programas, entidades, ramos, etc. y no debe usarse como paliativo ante *shocks* que afecten los ingresos públicos.

El PBC tiene implicaciones de fondo que obligan a los ejecutores del gasto, a revisar detalladamente cada asignación presupuestal con la finalidad de transparentar el uso de los recursos públicos.

Con este marco y en un contexto de disminución significativa en los ingresos petroleros, se implementó en México, durante el ejercicio fiscal de 2016.

Como se mencionó anteriormente, el ajuste presupuestal y la implementación de una nueva forma de asignación presupuestal ha provocado la reorganización, fusión o eliminación de programas presupuestarios, impactando de diversas formas a lo que aquí se definió como Programas Sociales del PEC.

El bloque de programas que atienden el tema de la salud sufrió en 2016 una disminución de recursos de 7.7 por ciento respecto al 2015, lo que sugiere que difícilmente podría incrementarse la cobertura de atención de la población e impone restricciones para avanzar en una mayor calidad de los servicios.

El conjunto de programas orientados a la atención de seguridad social y empleo en el medio rural se vio afectado con una disminución de 0.5 por ciento respecto al presupuesto de 2015. En contraparte, los programas para atención a la alimentación, tuvieron un incremento de 2.9 por ciento respecto a lo asignado en 2015.

En relación con la educación en el medio rural el presupuesto de 2016 resultó superior en 2.4 por ciento al monto de 2015. Para 2016, la nueva estructura programática reflejó un reposicionamiento de la importancia de la vivienda como parte de los programas sociales, aumentando su participación de 3.9 por ciento en 2015 a 6.3 por ciento en el PEC.

El conjunto de programas de Fomento Productivo tuvo un aumento de 3.4 por ciento en relación con el presupuesto modificado de 2015.

Los programas de la CDI para el ejercicio de 2016 tienen un 16 por ciento más de recursos que en 2015, pero 8.4 por ciento menos al primer trimestre que lo que se había asignado en el presupuesto aprobado para 2016. Es importante destacar que el Programa de Infraestructura Indígena tuvo una reducción de 12.3 por ciento al primer trimestre de 2016 respecto a sus recursos aprobados.

Es relevante destacar que, el 24 de junio de 2016, luego del anuncio de que el Reino Unido abandonará la Unión Europea, se anunció un segundo recorte al gasto público para 2016 por 31,715.0 mdp, de los cuales el 91.7 por ciento es gasto corriente. El ajuste al PEC sería de 14,305.6 mdp, monto que representa el 45.1 por ciento del total de ajuste. Las mayores reducciones corresponden a los programas

de las siguientes dependencias: SAGARPA (4 202.0 mdp), Salud (4 881.5 mdp), CDI (3 000 mdp) y SEDESOL (1 056.9 mdp).

Finalmente, es importante considerar que el mecanismo de asignación actual denominado PBC debe aplicarse de manera contundente en los ejercicios subsecuentes, con la finalidad de asignar recursos con base en los resultados y metas logradas, y dejar de lado inercias presupuestales que eventualmente impedirían lograr eficiencia y eficacia en el gasto, ante un escenario de escasos ingresos que orillan a efectuar ajustes presupuestales.