



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Nota Informativa

31 de agosto de 2019

Desempeño y Utilidad de los Anexos Transversales

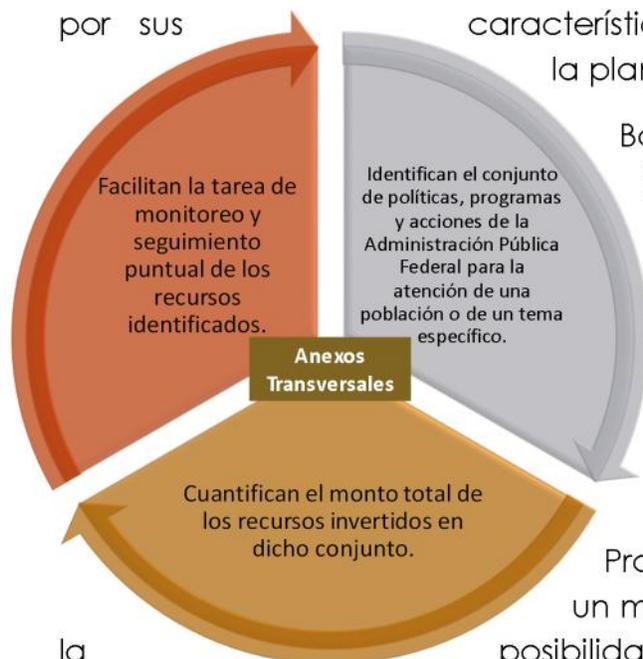
Presentación

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), desde hace poco más de una década, se han venido incorporando recursos “etiquetados” para la atención de ciertos grupos prioritarios y/o para combatir problemáticas específicas que enfrenta el país; los cuales se concentran en Anexos Transversales específicos, como parte del Decreto de PEF, que año con año aprueba la H. Cámara de Diputados.

Estos Anexos Transversales son el objeto de estudio de la presente nota, toda vez que el CEFP considera relevante dar a conocer las características de este tipo de recursos etiquetados, así como las limitantes que existen para la evaluación y seguimiento de los mismos. Ello en aras de brindar a los legisladores información que contribuya a su trabajo legislativo en el marco del análisis del Paquete Económico 2020.

¿Qué son y para qué sirven los Anexos Transversales?

Un Anexo Transversal, o también denominado Programa Transversal, surge de la idea de que desde diferentes ámbitos: social, económico, gubernamental, cultural, u otro diverso, la integración de sus recursos monetarios pueden contribuir a resolver y atender de modo integral una problemática específica o a un determinado grupo de población, que por sus características cobra importancia dentro de la planeación nacional.



Bajo esta premisa, la Federación incluye en sus presupuestos gastos etiquetados en Anexos Transversales, donde concurren recursos de diversos Programas Presupuestarios y/o de unidades ejecutoras de gasto de distintos sectores.

En teoría, la instrumentación de Programas Transversales promueve un mejor monitoreo del gasto y ofrece la posibilidad de evaluar la eficiencia de los recursos en temas específicos. No obstante, para lograr esto efectivamente, es necesaria la elaboración y aplicación de indicadores de resultados, así como la definición de metas físicas de cada programa incluido en el Anexo Transversal, además de reportes periódicos del cumplimiento de dichas metas, a fin de evaluar los resultados y la eficiencia de la aplicación de los recursos etiquetados en los Anexos.

Marco Normativo

En México, como parte de la instrumentación del presupuesto basado en resultados, desde 2008 se comenzaron a incluir en el PEF diferentes presupuestos "etiquetados", denominados Anexos Transversales, con el objeto de identificar y clasificar los recursos destinados a la atención de grupos específicos de la población y/o a combatir problemáticas específicas, que por sus características requieren la participación de diversos ejecutores de gasto.

No obstante, es hasta 2012 que se reforma la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su Artículo 2, añadiéndose la Fracción III Bis, en la que se definen los Anexos Transversales, y que a la letra dice:

“Anexos Transversales: anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Atención de Niños, Niñas y Adolescentes; Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Atención a Grupos Vulnerables; y los Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático;”

De manera que, con esta modificación a la LFPRH, quedan establecidos nueve Anexos Transversales:

1. Igualdad entre Mujeres y Hombres;
2. Atención de Niños, Niñas y Adolescentes
3. Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas
4. Desarrollo de los Jóvenes
5. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
6. Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación
7. Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía
8. Atención a Grupos Vulnerables
9. Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático

Sin embargo, a partir de 2013, en el PEF se comienza a incluir un Anexo

Transversal más, el denominado “Acciones para la Prevención del Delito, Combate a las Adicciones, Rescate de Espacios Públicos y Promoción de Proyectos Productivos”, sin que se incluya este en la LFPRH, no obstante, este sí se reporta en los informes trimestrales que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y en la Cuenta Pública.

Además, en el PEF 2018, se incluyó por única vez el Anexo “Recursos para la Prevención, Detección y Sanción de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción, así Como para la Fiscalización y Control de Recursos Públicos”, el cual tampoco se incluyó en la mencionada LFPRH, pero a diferencia del anexo anterior mencionado, este no se reportó ni en los informes trimestrales ni en la Cuenta Pública 2018.

Los Transversales incluidos en la LFPRH tienen, al menos, dos ventajas: que a menos que se modifique la Ley, la Federación está obligada a cada año etiquetar recursos en el PEF para cada uno de ellos; y, por otro lado, se generan atribuciones específicas para los ejecutores de gasto durante todo el ciclo presupuestario.

Desempeño de los Anexos Transversales

Con relación al desempeño de los Anexos Transversales, debe señalarse que en México como parte de la instrumentación del Presupuesto Basado en Resultados, se estableció el Sistema de evaluación del desempeño (SED)¹, que consiste en un conjunto de elementos metodológicos que buscan realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer el impacto social y económico de los programas y proyectos, contribuyendo a la instrumentación de una cultura organizacional de gestión para resultados.

Sin embargo, en la realidad los mencionados indicadores, que se reportan en los informes trimestrales y Cuenta Pública que emite la SHCP,

¹ LINEAMIENTOS Programático-Presupuestales, Diario Oficial de la Federación, 24 de mayo de 2017.

son insuficientes y limitados, por lo que no permiten medir el desempeño de los distintos Programas Presupuestarios (Pp's); además estos indicadores se reportan a nivel de Pp's, no de Anexos Transversales, salvo en el caso del Anexo 13 "Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres", no obstante, los indicadores que en este caso se reportan, tampoco sirven para medir el desempeño de este Transversal.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)² los indicadores, en este caso de género, exigen contar con información desagregada por sexo, y conceptualizar la desigualdad social y económica entre mujeres y hombres, asimismo deben mostrar los cambios en las relaciones entre hombres y mujeres a través del tiempo, los cambios progresivos en las condiciones de vida y los roles de mujeres y hombres, además de medir los avances hacia la equidad de género; atributos que no tienen los indicadores reportados, en consecuencia no se puede medir el desempeño del Anexo Transversal 13, tomando como base los indicadores que en la actualidad la SHCP reporta periódicamente, a continuación se presenta un ejemplo:

Ejemplo de Indicadores de Resultados de un Programa del Anexo 13
Ejercicio de los Programas Presupuestarios con Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018
Anexo 13

DATOS DEL PROGRAMA										
Ramo	4	Gobernación	Programa	E01 Promover la atención y prevención de la		Monto Aprobado	256.2			
			presupuestario	5	violencia contra las mujeres	(millones de pesos)				
INDICADORES					AVANCE					
Denominación	Unidad Responsable (UR)	Unidad de medida	Frecuencia	Meta anual	Meta al periodo	Realizado al periodo	Avance % al periodo	Avance % anual		
Porcentaje de avance en las acciones para la instrumentación y seguimiento de algunas líneas del PCI	V00	Porcentaje	Trimestral	100.00	100.00	125.50	125.5	125.5		
Tasa de variación trimestral de mujeres atendidas en los CJM	V00	Tasa de variación	Trimestral	10.00	10.00	19.40	194.0	194		
Porcentaje de avance de acciones de coadyuvancia para las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres	V00	Porcentaje	Trimestral	100.00	100.00	100.00	100.0	100		
Porcentaje de avance en la elaboración y aplicación de los criterios de selección de entidades federativas para la entrega de subsidios para la creación y/o fortalecimiento de CJM	V00	Porcentaje	Trimestral	100.00	100.00	100.00	100.0	100		
Porcentaje de avance en la elaboración y aplicación de los criterios de selección de entidades federativas para la entrega de recursos, para la implementación de medidas que atiendan los Estados y Municipios que cuenten con declaratoria de AVG	V00	Porcentaje	Trimestral	100.00	100.00	100.00	100.0	100		
Avance en el ejercicio del presupuesto aprobado para el Programa (millones de pesos)										
Presupuesto anual aprobado para el Programa presupuestario registrado en el Anexo 13 del PEF 2018				Meta anual	Meta al periodo	Pagado al periodo	Avance %			
				Millones de pesos	Millones de pesos	Porcentaje	Millones de pesos	Al periodo	Anual	
PRESUPUESTO ORIGINAL UR: V00				256.26			195.84	100.00	76.42	
PRESUPUESTO MODIFICADO UR: V00				195.84	195.84	100.00	195.84	100.00	100	

Fuente: Cuenta Pública 2018, SHCP.

Como se puede apreciar, se trata de indicadores de proceso y eficiencia y no de resultados, menos de impacto, cuya base de comparación los hace prácticamente autocumplidos, con el solo

² PNUD Chile, Guía para la Transversalización de Género, Chile 2006.

registro de las actividades de la UR. En este contexto, igualmente se carece de elementos para medir el desempeño del resto de los Anexos Transversales.

En la práctica, a través de los Anexos Transversales lo que se hace es etiquetar anualmente recursos, pero no se establecen las metas físicas asociadas a la aplicación de sus recursos, lo cual dificulta la evaluación del presupuesto etiquetado para resolver una problemática específica; de manera que, no se reportan indicadores que permitan medir los avances en la reducción de la problemática a resolver.

Lo anterior a su vez, es producto de la falta de diagnósticos que permitan conocer de manera precisa la problemática a resolver en cada Anexo Transversal, a fin de identificar la población objetivo y establecer las metas físicas a cumplir en cada uno de los programas que lo integran, pues es con base en el cumplimiento de esas metas, que se podría llevar a cabo una valoración de desempeño.

Consideraciones Finales

En el Presupuesto de Egresos de la Federación año con año se etiquetan recursos de distintos Ramos, Unidades Responsables y Programas Presupuestarios para la atención de una problemática específica y/o grupo poblacional, en Anexos denominados Transversales.

Con la instrumentación de estos Anexos Transversales se busca:

- a) Identificar el conjunto de políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la atención de una población o de un tema específicos
- b) Cuantifican el monto total de los recursos invertidos en dicho conjunto, y
- c) Facilitar la tarea de monitoreo y seguimiento puntual de los recursos identificados.

No obstante, en la práctica se han observado diversas deficiencias en la aplicación de este tipo de “etiquetados” de recursos, que impiden

alcanzar los objetivos buscados:

- Los Anexos Transversales si bien, sí agrupan Unidades Responsables y Programas encaminados a resolver una problemática específica y los recursos asignados para ello, no permiten una cuantificación real de los mismos, toda vez que su diseño promueve la duplicidad en la cuantificación de los recursos.

Esto debido a que se traslapan las problemáticas y/o poblaciones objetivo entre los diversos Transversales.

Ejemplo de ello se observa en los Anexos 17 “Desarrollo de los Jóvenes” y 18 “Atención de Niños, Niñas y Adolescentes”, ambos tienen etiquetados recursos en el Pp

“PROSPERA Programa de Inclusión Social” dentro del Ramo 11 “Educación Pública”, cuyo presupuesto total para 2018 ascendió a 29 mil 448.5 mdp; no obstante, en el Anexo 17 se etiquetaron en el Pp “PROSPERA Programa de Inclusión Social” 15 mil 129.8 mdp y en el Anexo 18 en ese mismo programa PROSPERA se presupuestaron 29 mil 448.5 mdp, es decir la totalidad de recursos del Pp.

De manera que, si sumamos los recursos destinados al Pp PROSPERA en ambos Anexos, se supera el monto total aprobado en el PEF 2018 a ese programa, lo cual ocurre porque las poblaciones objetivo de los dos Anexos se traslapan.

En consecuencia, con base en los recursos etiquetados en estos Anexos, en realidad no se puede saber cuánto dinero se destina a los jóvenes para educación a través de este programa de PROSPERA, porque se les destina dinero para lo mismo en más de un Anexo.

Conviene mencionar que este traslape, no solamente ocurre entre esos dos Anexos, ocurre en prácticamente todos. Pues en el



Anexo de Grupos Vulnerables se atienden mujeres, que también están consideradas en el de Igualdad de Género, y en el de indígenas, etc.

- Derivado del traslape de poblaciones objetivo y/o problemáticas, y por ende de recursos, evidentemente los Anexos Transversales no facilitan el monitoreo y seguimiento de los recursos destinados a temas específicos.
- Adicionalmente, la falta de metas físicas asociadas a cada uno de los programas que conforman los Anexos Transversales, impiden la valoración del desempeño de los recursos en ellos aplicados. De manera que se desconoce el logro alcanzado en el combate de las problemáticas que originaron la creación de los Transversales.

Con base en lo aquí expuesto, se concluye que se carece de elementos que permitan confirmar los beneficios de etiquetar recursos en Anexos Transversales, no solamente por la duplicidad de esfuerzos que se menciona, sino también porque no se han logrado desarrollar indicadores de desempeño; además de que, en la actualidad no se realizan evaluaciones de diseño, desempeño y resultados de este tipo de Programas Transversales.

Referencias

- LINEAMIENTOS Programático-Presupuestales, Diario Oficial de la Federación, 24 de mayo de 2017.
- PNUD Chile, Guía para la Transversalización de Género, Chile 2006.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, varios años.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas