

# PE\$O\$ y

# CONTRAPE\$O\$

Año 2  
Núm. 2  
Septiembre 2002

CUENTA DE LA  
HACIENDA  
PÚBLICA  
FEDERAL 2001

Superación de  
la Pobreza:

Prioridad no  
reflejada en el  
manejo del  
gasto público  
2001



FUNDAR Centro de  
Análisis e  
Investigación A.C.

Cada año es presentada a la Cámara de Diputados la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, misma que es elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ella se detalla y analiza el ejercicio presupuestal del año respectivo y por lo tanto, es un documento de suma importancia para evaluar el desempeño de la gestión de gobierno. El ejercicio presupuestal de 2001 correspondió al primer año de gobierno de la Administración de Vicente Fox. Para Fundar es de primordial importancia contribuir a la transparencia del proceso presupuestal a través del análisis de los resultados del gasto del gobierno federal, especialmente aquellos recursos destinados a la atención de la población que vive en pobreza. En este boletín analizaremos algunos aspectos de lo que la Cuenta Pública presenta en sus diversos apartados con respecto al gasto social y, en especial, al gasto para combatir la pobreza.

Los resultados son desalentadores: el 9.8 por ciento de la diferencia entre el gasto neto total aprobado y ejercido, correspondió a los programas destinados a la superación de la pobreza. La inversión en obra pública fundamental para revertir los rezagos se redujo, a pesar de que en otros sectores se incrementó. Las explicaciones que justifican estas reducciones son inconsistentes, y apuntan hacia una rendición de cuentas poco clara. Si bien es importante reconocer que el primer año de cualquier gobierno, especialmente en un contexto de transición, suele ser errático, hay aspectos en los cuales se deberían de centrar todos los esfuerzos, para asegurar medidas y acciones contundentes. Por el carácter prioritario que tiene, el combate a la pobreza definitivamente exige esta contundencia.

## El Contexto: recortes que afectan las funciones del gasto social

De acuerdo con la política de gasto federal, algunas de las estrategias trazadas para 2001 fueron<sup>1</sup>:

- Privilegiar el gasto social, fundamentalmente en las áreas de educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda.
- Reforzar las acciones encaminadas a la atención de la población en pobreza extrema.
- Promover el crecimiento con calidad mediante la inversión en infraestructura pública de sectores estratégicos y prioritarios, y el impulso a programas de apoyo a las actividades productivas.

No obstante, el ejercicio del gasto durante 2001 arrojó resultados que contradicen estos propósitos loables. A continuación se presentan algunos rasgos del ejercicio presupuestal a partir del análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La Cámara de Diputados aprobó un gasto de 1,361,866.5 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 1,340,416.9 millones de pesos. La diferencia con el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados ascendió a 33,561 millones de pesos<sup>2</sup>. Según la explicación de la SHCP la disminución deriva de las “menores tasas de interés y tipo de cambio con relación a lo previsto” y por los ajustes presupuestarios efectuados a fin de cumplir con la meta del déficit fiscal<sup>3</sup>.

Durante el año se realizaron cuatro ajustes al presupuesto, por un total de 16,220.3 millones de pesos. No obstante que el decreto del PEF 2001 señala explícitamente que “los ajustes y reducciones deberán realizarse en forma selectiva, procurando **no afectar las metas sustantivas del gasto social** y de los **principales proyectos de inversión**, optando preferentemente por los proyectos nuevos cuya cancelación tenga el menor impacto social y económico”, estos recortes afectaron inclusive a los ramos de Educación, Salud y Desarrollo Social.

En la siguiente tabla se detallan las Secretarías que tuvieron los mayores recortes a los que se ha hecho referencia. Es de notarse que para la Secretaría de Salud la disminución representó el 6 por ciento de su presupuesto, mientras que para la Secretaría de Desarrollo Social dicha disminución representó el 9.2 por ciento de su presupuesto.

### GASTO PROGRAMABLE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA 2001

(Millones de pesos)

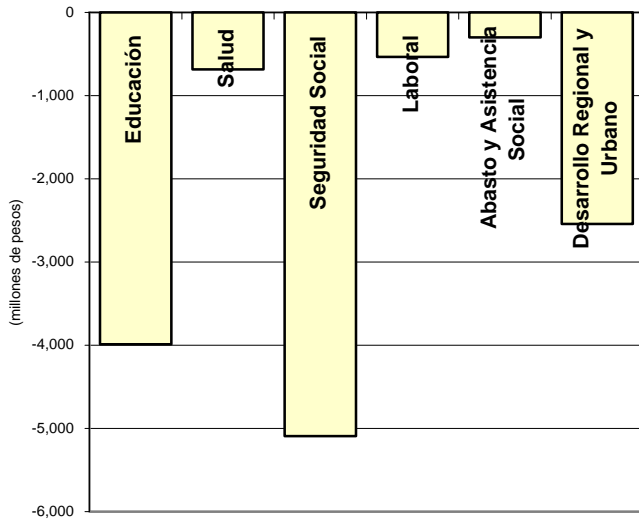
Ramo	Original 2001	Ejercido 2001	Variación	
			Importe	%
Educación Pública	97,568.6	94,380.9	-3,187.7	-3.3
Comunicaciones y Transportes	18,904.4	17,390.1	-1,514.3	-8.0
Desarrollo Social	14,625.7	13,282.3	-1,343.4	-9.2
Seguridad Pública	6,350.1	5,156.8	-1,193.3	-18.8
Salud	19,278.1	18,113.5	-1,164.6	-6.0
Medio Ambiente y Recursos Naturales	14,400.5	13,244.0	-1,156.5	-8.0

Fuente: SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, Tomo de resultados generales* p. 77

Al respecto, es necesario decir que en la Cuenta Pública se argumenta que las reducciones observadas, por ejemplo en la SEP, se debieron a la cancelación de plazas permanentes y de honorarios; a los menores recursos asociados a asesorías, publicidad, viáticos, adquisición de equipos y mobiliario de oficina, y ahorros en el consumo de servicios de energía y telefonía. Si bien esta es una explicación congruente, cabe aclarar que hay rubros en los que las reducciones no son justificadas, de acuerdo con los objetivos de gobierno plasmados en el PEF.

De acuerdo a la clasificación funcional del gasto, también es notorio el decremento que sufrieron las funciones de gobierno<sup>4</sup>. Durante el ejercicio de 2001, de las 22 funciones gubernamentales, únicamente seis no sufrieron decremento y como se puede observar en la siguiente gráfica, todas las funciones de desarrollo social se vieron afectadas, especialmente la de educación.

**Resumen Funcional del Gasto 2001**  
**Desarrollo Social**  
**Variación del presupuesto ejercido**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2001, Estados Presupuestarios y Económicos Consolidados.

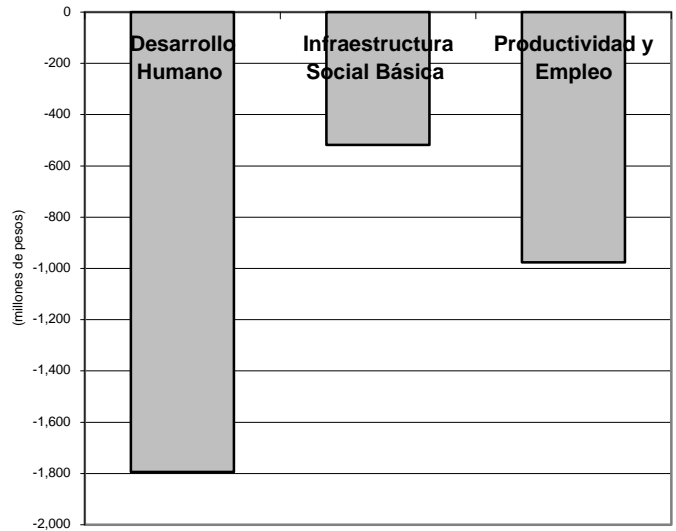
Hasta ahora se ha descrito de manera general cómo el gasto público se redujo durante 2001, tanto para sectores como para funciones clave. Como ya se mencionó anteriormente, puede haber justificaciones a la reducción del gasto dentro de una Secretaría; con respecto al gasto de una función, como lo es educación, las justificaciones ya no son tan sólidas, toda vez que se está afectando no a una dependencia, sino a un tipo de gasto. Pero donde definitivamente no existen justificaciones en los recortes del gasto federal, es en aquellos recursos que se destinan a combatir la pobreza extrema en la que millones de mexicanos viven actualmente. En la siguiente sección se abordará este tema.

## Los recortes a programas de combate a la pobreza: inconsistencias y falta de transparencia

Desde el inicio de la presente administración se ha declarado con tajante contundencia que: "Superar la pobreza extrema representa uno de los retos más importantes significativos para la presente Administración".<sup>5</sup> Sin embargo, el ejercicio del presupuesto de los programas orientados a ese fin, no confirman los buenos deseos expresados en las declaraciones. Durante 2001 los programas de combate a la pobreza se clasificaron en tres vertientes: Desarrollo Humano, Productividad y Empleo e Infraestructura Social Básica.

Cada vertiente está constituida por múltiples programas que son ejecutados por varias Secretarías e instituciones. En conjunto, para el combate a la pobreza se aprobó un presupuesto de 63,001.4 millones de pesos, de los cuales se ejercieron solamente 59,713.8 millones de pesos; es decir, 94.7 por ciento del aprobado. Lo anterior representa 3,287.6 millones de pesos menos para las familias pobres mexicanas. En la siguiente gráfica se muestra la diferencia de acuerdo con las vertientes mencionadas.

### Diferencia entre el gasto original y el ejercido en los programas para superar la pobreza 2001



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001

Si bien puede pensarse que ejercer solamente 5.3 por ciento menos del presupuesto original no es mucho, sí lo es en el contexto de los programas de combate a la pobreza: equivale al presupuesto total asignado al Programa de Ampliación de Cobertura que ofrece el Paquete Básico a casi nueve millones de personas, más el presupuesto del programa de Bienestar Social del Instituto Nacional Indigenista (INI) dirigido a la población indígena, más el presupuesto del Conafe orientado a atender 29,050 niños migrantes que demandan el servicio de primaria, más todo el presupuesto para educación indígena de la SEP, más todo el presupuesto de Liconsa que distribuye leche para 3.8 millones de niños y beneficia a poco más de un millón de familias con el programa de tortilla.

La justificación de la variación del gasto para atender a quienes viven en pobreza extrema, según la Cuenta Pública, fue que el país atravesó un contexto caracterizado por fuertes restricciones presupuestarias.

Si bien esto es cierto, no se sostiene como una explicación válida para justificar reducciones en un área de tal importancia—sobre todo si tomamos en cuenta que los recursos no ejercidos en el combate a la pobreza, que como ya se mencionó fueron de 5.3 por ciento, representaron el 9.8 por ciento del total de la reducción registrada entre el presupuesto aprobado y el ejercido. Para que fuera creíble el argumento de que superar la pobreza es uno de los retos más significativos, todo el gasto del gobierno federal debió reducirse, respetando al máximo posible los recursos destinados al combate a la pobreza. La evidencia parece apuntar a que las prioridades del gasto de gobierno durante 2001 fueron otras, y no la pobreza de los mexicanos.

## Reducciones en las vertientes de combate a la pobreza

De los principales programas de combate a la pobreza, destacan las reducciones presupuestarias en la vertiente de Desarrollo Humano. PROGRESA (ahora Oportunidades) tuvo una reducción de 4.7 por ciento con respecto a su presupuesto aprobado, mientras los programas compensatorios y cursos comunitarios a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) ejercieron 15.8 por ciento menos de lo aprobado. La siguiente tabla muestra dichas variaciones.

### Reducciones presupuestarias en programas de desarrollo social (Millones de pesos)

Programas	original	ejercido	variación	
			importe	porcentaje
PROGRESA	13,008.3	12,393.8	-614.5	-4.7
CONAFE 1/	4,431.6	3,733.8	-697.8	-15.7
IMSS-SOLIDARIDAD	3,890.8	3,859.3	-31.5	-0.8
Abasto y Asistencia Social 2/	5,047.1	4,917.6	-129.5	-2.6
Otros	5,285.2	4,964.8	-320.4	-6.1

1/ Incluye programas compensatorios y cursos comunitarios

2/ Incluye programas alimentarios del FAM, DIF, LICONSA Y DICONSA

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con respecto a los programas de la tabla anterior es pertinente señalar algunas inconsistencias en el ejercicio de su gasto:

- De acuerdo con el proyecto Atención Educativa para Niños Migrantes, a cargo de CONAFE, cuyo objetivo principal es realizar, difundir y fomentar la investigación educativa, relacionada fundamentalmente con la educación básica y la formación y actualización de maestros, se destinó un presupuesto original de 40 millones 818 mil pesos, del cual hubo un ejercicio mayor en 1.8 por ciento. Lo interesante es que la meta era atender a 5,950 niños de preescolar y 29,050 niños de primaria, de los cuales se benefició tan sólo a 69 y 25.1 por ciento de la meta, respectivamente. La Cuenta Pública justifica el que 31 y 74.9 por ciento de niños migrantes no hayan sido atendidos, argumentando que "...no se incorporaron las familias al trabajo en los campos agrícolas, entre otras causas por la caída de los precios de algunos productos, mencionándose en forma importante el café." 6

La duda aquí es, si los niños no se incorporaron, ¿cómo es que se ejerció 1.8 por ciento más con un número significativamente menor de niños beneficiados?

- El Consejo Nacional de Fomento Educativo tenía la meta de otorgar 3,009,782 paquetes didácticos<sup>7</sup>, meta que según la propia Secretaría cumplió en un 112 por ciento. Para otorgar los paquetes, el Consejo ejerció 17.9 por ciento menos de los 2,663 millones de pesos que tenía destinados. No obstante, en los informes contenidos en la Cuenta Pública se justifica esta variación diciendo que "...el citado paquete está integrado por una diversidad de materiales, y cada uno de ellos se adquiere mediante diferentes tipos de licitación y consecuentemente con tiempos de conclusión diferentes. Esto ha propiciado que a la fecha el paquete no esté integrado completamente para su envío a las entidades federativas... Ante esta situación la adquisición de paquetes se transfieren para el 2002. De allí que se ejercieron menos recursos a los programados".<sup>8</sup>

Si fue así, ¿cómo pudo cumplirse la meta al 112 por ciento, si las licitaciones planeadas todavía no habían sido realizadas y los paquetes estaban incompletos?

- Para 2001 se anunció que se pondría en operación el programa Salud para Todos, mediante el cual se otorgaría un seguro de salud popular. Para este fin se aprobaron 250 millones de pesos de los cuales, por lo que se puede entender de la Cuenta Pública, se realizaron "...transferencias para fortalecer la infraestructura física de las entidades federativas, que permitiera su puesta en marcha o bien su conclusión y puesta en marcha, lo cual permitió ampliar la oferta de servicios a la población no asegurada".<sup>9</sup>

El presupuesto modificado para este programa ascendió a 39 millones 944 mil pesos, pero este no fue ejercido, debido a que no fueron aprobadas sus reglas de operación. No se aprobaron las reglas de operación a tiempo, porque el Programa fue objeto de diversas observaciones vertidas en diversas reuniones con funcionarios de la Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral de la SHCP. De tal suerte que el Programa no pudo iniciarse de acuerdo a lo propuesto y fue postergado para 2002.

Si las metas establecidas para programas como éstos se cumplieron, sin atender a la totalidad de la población objetivo o sin ofrecer los servicios o productos contemplados, evidentemente hay brechas importantes con respecto a una rendición de cuentas seria y consistente. Los ejemplos mencionados reflejan, en el mejor de los casos, inconsistencias en la información que justifica el ejercicio del gasto. En el peor de los casos, apuntan hacia una priorización distinta de los recursos públicos, a la que fue aprobada por la Cámara de Diputados y expresada mediante el decreto del PEF.

Cabe resaltar que en la Vertiente de Productividad y Empleo, el Programa de Empleo Temporal ejerció 8.4 por ciento menos de su presupuesto original y en Proyectos Productivos para Productores de Bajos Ingresos, a cargo de la SAGARPA, se ejerció 11 por ciento menos. En la Vertiente de Infraestructura Social Básica el programa de Vivienda Progresiva destaca por un presupuesto ejercido que equivale a casi la mitad de su presupuesto original.

Las explicaciones que se ofrecen son variadas y van desde la depuración del padrón por incumplimiento del beneficiario—en el caso del programa de subsidio a la tortilla—, o incumplimiento de los responsables de aportar reservas territoriales—el caso de la vivienda—, suspensión de obras no prioritarias o cancelación de plazas.

## Prioridades que no lo son tanto: el caso de la obra pública

Un aspecto prioritario para las Secretarías que ejecutan los programas de superación de la pobreza, es el que se tenga inversión en obras públicas que fortalezcan la capacidad instalada. Al respecto, un análisis de lo que durante 2001 se destinó en obra pública para las distintas Secretarías arrojó los siguientes resultados:

La SSA y SEDESOL dejaron de ejercer 51.4 y 44.1 por ciento respectivamente en obra pública durante 2001. Si bien no fueron las únicas Secretarías con un ejercicio menor de recursos al aprobado, en ellas se concentran los recursos para los programas de combate a la pobreza de salud y desarrollo social. En contraste, destaca que para Presidencia de la República, SHCP, SEDENA, Marina y PGR se registraron aumentos en obra pública. En la siguiente tabla se puede apreciar el detalle de esas variaciones:

**Gasto Programable en Obra Pública para algunas dependencias en 2001**  
(Millones de pesos)

Dependencia	original	ejercido	Variación	
			importe	porcentaje
Presidencia	36.5	57.9	21.4	58.6
SHCP	6.4	17.9	11.5	179.7
SEDENA	153.9	180.3	26.4	17.2
Marina	811.2	1,012.8	201.6	24.9
PGR	40.0	73.1	33.1	82.8
SSA	214.3	104.2	<b>-110.1</b>	<b>-51.4</b>
SEDESOL	866.3	484.2	<b>-382.1</b>	<b>-44.1</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública 2001

Del dinero no ejercido en obra pública para la SSA, el 84 por ciento le correspondía a rehabilitación de unidades de primer nivel de atención y construcción de infraestructura hospitalaria en Oaxaca, y lo correspondiente a obra pública de los Estados en donde opera el Programa de Ampliación de la Cobertura (PAC). Oaxaca es uno de los Estados más pobres del país y en donde el índice de marginación de acuerdo a CONAPO es muy alto; además es un Estado donde la infraestructura para población abierta tuvo uno de los rezagos más importantes del país: basta decir que a la fecha no existen hospitales de segundo nivel de atención médica a cargo de la SSA en la entidad.

Es importante señalar que los aumentos en obra pública para las Secretarías mencionadas seguramente están plenamente justificados; es posible que esas dependencias necesiten aún más recursos para cubrir rezagos en infraestructura. Lo que no es consistente, es decir que la prioridad es la superación de la pobreza y, ante un contexto de restricciones presupuestarias, sea precisamente en aquellas secretarías que tienen asignado el gasto social y la atención de la población en pobreza, donde se dejen de ejercer recursos esenciales para empezar a revertir esta situación.

En resumidas cuentas, el ejercicio del gasto para la superación de la pobreza durante 2001 deja en entredicho el discurso de las grandes prioridades nacionales; además, ilustra que la rendición de cuentas sigue adoleciendo de vacíos, inconsistencias y falta de transparencia. Ambos aspectos son nodales a la propuesta política del Gobierno del Cambio.

Y para ser creíbles, tienen que cristalizar en el respeto a las prioridades del gasto y en un ejercicio del presupuesto que auténticamente refleje el esfuerzo por atender, de la manera más completa posible, a quienes sólo han recibido beneficios marginales. En este sentido, lo no concretado durante el primer año de la nueva administración exige acciones contundentes en los años subsecuentes. Y el tiempo está corriendo.

<sup>1</sup> SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Tomo de resultados generales*, p. 63.

<sup>2</sup> De este monto, 18,001.1 millones de pesos corresponden a economías. Estas cifras fueron tomadas del *Tomo de Resultados Generales, Estados Presupuestarios y Económicos Consolidados*, p. 411.

<sup>3</sup> SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, Tomo de resultados generales* p. 68.

<sup>4</sup> El objetivo principal de esta clasificación es "...presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destina a cada tipo de servicio. La clasificación funcional es muy importante, ya que refleja los objetivos y prioridades de inversión y desarrollo del gobierno federal en forma más precisa." Juan P. Guerrero A. y Mariana López O., *La Clasificación funcional del gasto público*, CIDE, 2000. p. 24. Además, es pertinente apuntar que el gasto funcional se ejerce no solamente dentro de una sola Secretaría, sino en todas aquellas Secretarías que participen de ese tipo de función. Por ejemplo, la función salud se ejerce dentro de la SSA, pero también en la SEDENA, PEMEX, en el ramo 33 y en el ramo 19.

<sup>5</sup> SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, Tomo de Resultados Generales*, pag. 85.

<sup>6</sup> SHCP, *Cuenta Pública 2001, Ramo 11, Análisis del Presupuesto del Ejercicio Programático*, páginas 73 y 74.

<sup>7</sup> En el marco de las acciones compensatorias a los alumnos de las escuelas seleccionadas se les entrega estos paquetes con la finalidad de facilitar el acceso y la permanencia de éstos en la escuela.

<sup>8</sup> SHCP, *Cuenta Pública, Ramo 11, Análisis del Presupuesto del Ejercicio Programático*, página 80.

<sup>9</sup> SHCP, *Cuenta Pública, Ramo 12, Análisis del Presupuesto del Ejercicio Programático*, páginas 194 y 195.

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación es una institución independiente, interdisciplinaria y plural, que se ubica en el vértice de la reflexión, la capacitación, la difusión y la acción en torno a aspectos relacionados con la democracia. A través de su programa "Teoría y práctica de la democracia", FUNDAR busca promover la participación ciudadana y la justicia social, mediante un esfuerzo por formular propuestas y análisis caracterizados por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad. La principal línea de interés de la organización son los presupuestos públicos; en este ámbito, las actividades de FUNDAR durante el 2001 están enfocadas a promover la transparencia, fortalecer las capacidades de mujeres líderes y contribuir a la capacitación especializada de legisladores, analistas de medios de comunicación y organizaciones civiles.

Los órganos de dirección de FUNDAR están integrados por:

Presidente: Dr. Sergio Aguayo

Vicepresidente: Embajadora Olga Pellicer

Secretario: Dra. Gloria Ramírez

Tesorero: Dr. Mario Bronfman

Vocal: Dr. Alberto Székely

Comisión de Vigilancia: Dr. Rodolfo Stavenhagen



El equipo de FUNDAR está integrado por:

Directora Ejecutiva: Mtra. Helena Hofbauer.

Coordinadoras de Proyecto: Briseida Lavielle y Verónica Zebadúa.

Responsable de Proyecto: Gabriel Lara y Daniela Díaz.

Investigadores : Diego Sheinbaum, Alejandra Fosado.

Mariana Pérez, Alejandro Ortiz A.

Asistente de Investigación: Vanessa Ojeda.

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. Popotla 96-5, Tizapán San Angel. México D. F. 01090

Tel / Fax: 5595-2643 y 5681-0855

[fundar@fundar.org.mx](mailto:fundar@fundar.org.mx)

[finanzaspublicas@fundar.org.mx](mailto:finanzaspublicas@fundar.org.mx)