

Año 3
Núm. 1
Junio 2003

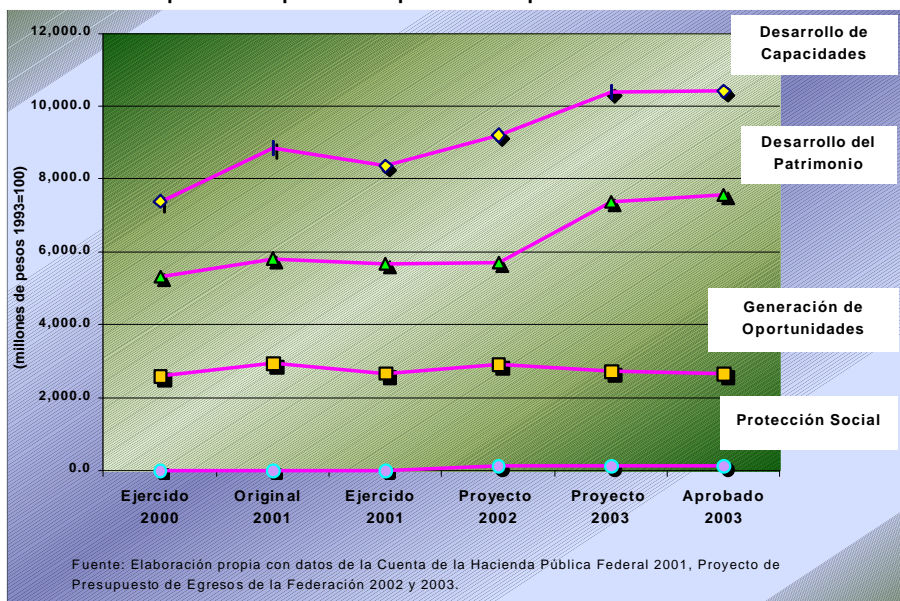
PE\$O\$ y CONTRAPE\$O\$

INEFICIENCIA,
FALTA DE
TRANSPARENCIA
Y ESCASEZ;

COMBINACIÓN
DESAFORTUNADA
PARA EL COMBATE
A LA POBREZA

La administración de Fox ha diseñado la estrategia CONTIGO para combatir, de manera integral, los rezagos tanto físicos como materiales que padecen los sectores marginados del país. La estrategia pretende dotar de diversas herramientas a quienes viven en pobreza, a través de la inversión estatal en tres vertientes principales: Desarrollo Humano, Oportunidades de Ingreso e Infraestructura. Transcurridos los primeros años, se pueden analizar las tendencias, estrategias y resultados iniciales de algunos programas para el combate a la pobreza.

Presupuesto para superar la pobreza 2000 - 2003



Dada la naturaleza integral de la estrategia, hemos decidido orientar nuestra mirada hacia los principales programas de las tres vertientes, partiendo de los resultados de la Cuenta Pública 2001 y del Informe de la Auditoría Superior de la Federación.

La revisión de la Cuenta Pública 2001 dejó entrever una serie de inconsistencias en cuanto a la asignación presupuestal, mientras que el Informe de la Auditoría Superior de la Federación—documento que por cierto ha sido dejado en el tintero político—deja ver que el ejercicio de los recursos muchas veces es discrecional y desapegado de las disposiciones legales que rigen a los programas.



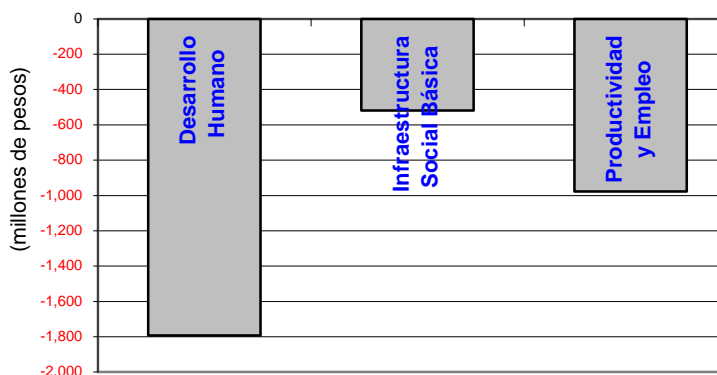
FUNDAR Centro de
Análisis e Investigación
A.C.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Cada año la Secretaría de Hacienda elabora la Cuenta Pública y la presenta a la Cámara de Diputados, la que se apoya en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para evaluar el desempeño de la gestión del gobierno. A su vez, finalizada esta revisión la ASF rinde el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001 a la Cámara de Diputados. Este informe es de suma importancia para la transparencia en el ejercicio presupuestario, ya que las atribuciones de la Auditoría le permiten fiscalizar el gasto público con el fin de detectar posibles irregularidades.

En la Cuenta Pública 2001 la superación de la pobreza destacó como un renglón consistentemente afectado por el recorte y el subejercicio del gasto. Para el combate a la pobreza se aprobó un presupuesto de 63,001.4 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 59,713.8 millones de pesos; es decir, 94.7 por ciento del aprobado. Aunque porcentualmente hablando esta disminución parezca mínima, no lo es en el contexto de los programas de combate a la pobreza: equivale al presupuesto total de varios programas claves orientados hacia quienes viven en pobreza extrema.

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



Fuente: Fundar Centro de Análisis e Investigación con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001

El Informe de la ASF refleja una discordancia adicional entre el discurso gubernamental y los hechos. Mientras que se señala que la superación de la pobreza es una prioridad, en el ejercicio del gasto no se cumplen las metas, ni se ejerce adecuadamente el presupuesto asignado.

COMBATE A LA POBREZA

Para ejemplificar examinaremos programas de las tres vertientes del combate a la pobreza.

La primera vertiente se enfoca al desarrollo del capital humano, como eje vertical de la estrategia de superación de la pobreza. En este entendimiento de la política social el Programa Desarrollo Humano Oportunidades, antes Progresa, es la pieza clave. No obstante su importancia, el presupuesto asignado a este programa no escapó del recorte presupuestario, pues en 2001 se ejercieron 614.5 millones de pesos menos que los aprobados.

Adicionalmente, la revisión que hizo la ASF ilustra algunas irregularidades en la operación del programa. Una de ellas es que la incorporación de nuevas familias al programa “no se llevó a cabo en su totalidad en áreas altamente marginadas, como disponía el Decreto del PEF”¹. Otra irregularidad fue que la coordinación del programa no estableció los criterios para resolver los errores originales de inclusión y exclusión. Adicionalmente la “Con progresa tampoco recertificó a 1.6 millones de familias que cumplieron tres años en el programa y que fueron encuestadas, por carecer de los criterios correspondientes”² por lo cual, con esta omisión se incumplió el Decreto del PEF.

La ASF reporta una serie de deficiencias relacionadas con los registros de asistencia de las familias a las unidades médicas “por lo que no existió evidencia para determinar si el otorgamiento de los apoyos se realizó en forma completa y oportuna a las familias”.

En este mismo renglón la ASF reporta que “en las unidades médicas de la Secretaría de Salud no se proporcionó 34.9% de los 2,128 formatos de registro de asistencia y de los expedientes clínicos de las familias seleccionados para su revisión, porque no fueron localizados por el personal médico; además de que este último validó la asistencia del 31.1% de las familias, **sin proporcionar la evidencia documental de que éstas fueron atendidas** por el personal médico, lo que no permitió verificar el cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad de las familias para recibir los apoyos monetarios del componente alimentario del programa.”³

La falta de evidencia documental de atención a la salud es de particular gravedad, pues algunas de las evaluaciones recientes del programa se basan en dichos registros. Lo mismo es aplicable al componente educativo del programa.

Con respecto a las oportunidades para el ingreso, uno de los principales programas es el de Empleo Temporal (PET), que tiene el objetivo de generar empleo para la mano de obra no calificada y reactivar las actividades económicas en zonas afectadas por desastres naturales—para lo cual es necesario contar con la declaratoria de desastre natural en la zona y con el dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento.

El PET recibió durante 2001 y 2002 hasta un tercio de los recursos totales disponibles para la vertiente de oportunidades de ingreso. Vale la pena mencionar, sin embargo, que para 2003 su presupuesto se redujo en un 50 por ciento con respecto al año anterior.

La Auditoría decidió revisar el ejercicio del gasto de la delegación Sedesol en Coahuila, en virtud de que “ocupó el noveno lugar (entre 29 entidades federativas) en ejercer el presupuesto asignado al PET a través del Ramo 20 Desarrollo Social”⁴. El balance para Coahuila ilustra deficiencias operativas del programa que bien deberían ser investigadas en el resto de las entidades donde opera el PET.

Una de éstas fue la aplicación de recursos para desastres naturales, sin contar con la declaratoria de desastre natural, ni con el dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento. Más alarmante aún, en las actas existen obras que no se llevaron a cabo, y se reportan empleos que no se generaron, presentando como comprobación del gasto listas de raya firmadas por personas que no participaron en la realización de las obras. Este tipo de faltas se han encontrado reiteradamente, tanto en los ejercicios fiscales de 1999 como del 2000, por lo que la Auditoría recomienda revisar la reglamentación.

El caso de los programas dedicados a la creación de infraestructura básica presenta un balance aún menos halagüeño.

INFRAESTRUCTURA

Uno de los componentes centrales del desarrollo de infraestructura es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del Ramo 33, pues representa más del 50 por ciento del presupuesto total destinado a infraestructura en la tarea de superación de la pobreza. De este fondo el 87.88 por ciento se ejerce a nivel municipal—por medio del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)—partiendo de que es en el ámbito local donde se pueden identificar adecuadamente las prioridades.

El reporte de la ASF identifica varios casos de irregularidades, incumplimientos de la normatividad, y una falta consistente de mecanismos de control interno. En primer lugar, hay una tendencia fuerte hacia la falta de transparencia en el uso de los recursos, ya que es común que no se publique la fórmula, ni la metodología para la distribución de los mismos, así como tampoco se publican informes de su ejercicio. También son recurrentes las obras que, por su naturaleza, no son susceptibles de financiarse con recursos del FISM, o bien, que se encuentran en zonas que no son consideradas como de rezago social. Bajo esta perspectiva, si el FISM es uno de los recursos descentralizados que tiene como objetivo expreso la ampliación de la infraestructura social básica en zonas rezagadas, el que los recursos se ejerzan en zonas y actividades no prioritarias apunta hacia fallas que pueden revertir de manera significativa la potencial contribución de este fondo.

Otro programa importante que se encuentra dentro del rubro de infraestructura social básica es el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”. Con este programa se dan subsidios directos para la adquisición o el mejoramiento de la vivienda, teniendo como meta para el año 2006 a 125,000 beneficiarios. La importancia de reducir el rezago de vivienda, se debe a que “afecta directamente la organización y el funcionamiento de las ciudades; la falta de oportunidades para la población de escasos recursos resulta en hacinamiento y en la ocupación irregular del suelo, lo que provoca un crecimiento de las ciudades hacia espacios inadecuados, de alto riesgo y, muchas veces, de gran valor ambiental.”⁵

Esta preocupación, válida en el discurso, aparentemente no fue validada en el ejercicio del presupuesto: en el 2001, los recursos del programa se redujeron en 45.3 por ciento. De acuerdo a la Cuenta Pública, esta disminución se debió a que 11 estados cancelaron su participación, porque no contaban con las reservas territoriales suficientes o no cumplieron con las reglas de operación.

Consecuentemente, la ASF hizo una revisión del programa en Michoacán, Guanajuato, Zacatecas y Tabasco. Como resultado, se detectaron pagos incumpliendo las normas de construcción de SEDESOL, incumplimiento de las metas previstas en el presupuesto aprobado, cuantificaciones incorrectas de volúmenes de obra, falta de pruebas de calidad de los materiales, así como pagos fuera del periodo contractual, entre otros. La reducción en el presupuesto, en combinación con la mala administración de los recursos, apunta hacia una falta de compromiso y planeación por parte del gobierno.

Resultados similares se registran para el programa de Operación de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales, de Comunicaciones y Transportes. El objetivo principal de este programa es "impulsar y apoyar la conservación, reconstrucción y ampliación de los caminos rurales para coadyuvar al desarrollo económico y social de las pequeñas comunidades, facilitar su acceso a los servicios de salud y educación, generar empleos e inducir el intercambio de productos y servicios" ⁶.

Siendo que la dispersión geográfica de las comunidades marginadas es uno de los problemas principales para hacerle frente a los rezagos en salud y educación, este programa se antoja como prioritario. Más aún, de acuerdo al reporte de la ASF, las carreteras alimentadoras y los caminos rurales representan el 54 por ciento del Sistema Nacional de Carreteras.

No obstante, entre 1999 y 2001 la construcción de carreteras alimentadoras disminuyó anualmente 34.1 por ciento en promedio, mientras que los trabajos de construcción de caminos rurales decrecieron en 59.6 por ciento.

CONCLUSIONES

Como resultados de esta inversión inconsistente, a finales del 2001 había 40,623 localidades y 5.5 millones de habitantes que carecían de caminos rurales ⁷. La ASF estima que, de mantenerse el ritmo de las inversiones de los últimos años, se necesitarían 91 años a partir del 2002 y un monto de 45,756 millones de pesos para cerrar esta brecha. Similarmente, para restablecer condiciones aceptables en los caminos rurales existentes se requerirían 27 años a partir del 2002 y una inversión de 38,579.7 millones de pesos.

La información es contundente. La forma en que se ha ejercido el gasto así como las irregularidades reportadas en el informe de la ASF ilustran que el presupuesto destinando a la superación de la pobreza no solo no es suficiente para cubrir la demanda de las personas que viven en zonas marginadas, sino que además se incumplen las obligaciones establecidas en el Decreto del presupuesto. Ya sea por mala planeación y coordinación, o por omisión e ineficiencia, se han incumplido las metas y normas de los programas, lo que pone en duda hasta qué punto el gobierno está cumpliendo con las prioridades y objetivos que dice tener. En este sentido, las cuentas alegres que hasta ahora ha ofrecido el poder ejecutivo poco ayudan al país.

Es imprescindible que el gobierno ofrezca explicaciones verídicas y fundadas sobre el ejercicio presupuestal y la operación de los programas de superación de la pobreza. El informe de la ASF, enciende luces rojas que deben ser atendidas puntualmente por los responsables de la política social.

Frente a este escenario podemos concluir que es necesaria una evaluación profunda y crítica de la operación de los programas de superación de la pobreza, atendiendo las recomendaciones de la ASF. También es necesario que la próxima legislatura de la Cámara de Diputados tome cartas en el asunto, incorporando en su agenda la discusión del informe de la ASF.

De otra manera, los avances que se hacen en letra hacia una rendición de cuentas y fiscalización más completas, se pueden perder en la práctica.

Referencia:

¹ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2001*, Tomo I Resumen Ejecutivo, Médico, 2003, p.125

² Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2001*, Tomo I Resumen Ejecutivo, Médico, 2003, p.

³ Ibid, p.126

⁴ "En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, se observó que el presupuesto ejercido por la Delegación SEDESOL en Coahuila ascendió a 62,319.6 miles de pesos, que representa el 3.9% del presupuesto total ejercido, por 1,519,118.3 miles de pesos, en el Programa de Empleo Temporal (PET) de la SEDESOL..." Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p.36

⁵ Secretaría de Desarrollo Social, Programas Sociales, 2003, www.sedesol.gob.mx

⁶ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2003, www.sct.gob.mx

⁷ Auditoría Superior de la Federación, *Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2001*, op. cit., p.108

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. El presente boletín es el resultado del esfuerzo conjunto de FUNDAR bajo el proyecto de Presupuestos con Sentido Social financiado por la Fundación Ford. La investigación estuvo a cargo de Briseida Lavielle, Alejandro Ortiz A, Rocío Moreno L.

- El Presente documento salió publicado en el número 486 del suplemento político ENFOQUE del Periódico Reforma, del 2003.

Los órganos de dirección de FUNDAR están integrados por:

Presidente: Dr. Mario Bronfman

Vicepresidente: Embajadora Olga Pellicer

Secretaria: Dra. Gloria Ramírez

Tesorero: Dr. Sergio Aguayo

Vocal: Dr. Alberto Székely

Comisión de Vigilancia: Dr. Rodolfo Stavenhagen



El equipo de FUNDAR está integrado por:

Directora Ejecutiva: Mtra. Helena Hofbauer B.

Coordinadores de Área: Briseida Lavielle y Juan Salgado

Coordinadores de Proyecto: Daniela Díaz, Gabriel Lara

Investigadores : Alejandro Ortiz A Ana Ogarrio

Gloria Ramírez, Juan Cepeda

Diego Sheinbaum Guillermo Noriega

Verónica Zebadúa

Manuela Garza Mariana Pérez

Rocío Moreno

Investigadores Asociados: Adriana Estrada y Gabriela Pérez

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

finanzaspublicas@fundar.org.mx