

Año 3  
Núm. 2  
Julio 2003

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

CUENTAS  
PENDIENTES

BALANCES  
INSATISFACTORIOS

Cada año, el presupuesto aprobado por el Congreso está sujeto a modificaciones debido a cambios en las expectativas de la recaudación fiscal. La dependencia que se encarga de adecuar estas modificaciones al gasto es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La principal herramienta para observar en dónde hubo modificaciones al presupuesto es la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, cuyo objetivo es comprobar si el ejercicio del presupuesto se llevó a cabo dentro del marco legal, a la vez de informar en qué y cómo se gastaron los recursos.

El balance que arroja la revisión de la Cuenta Pública 2002 no es halagüeño—o al menos no para todos los sectores. Como en años anteriores, se comprueba que las modificaciones al gasto afectan con mayor impacto a aquellos ramos que están directamente involucrados con el desarrollo humano del país. Lo alarmante no es sólo que esto siga siendo una práctica constante sino que, además, los criterios bajo los que se hacen estas modificaciones son discrecionales y poco transparentes.

Por ejemplo, en el capítulo de Política de Gasto de la Cuenta Pública 2002 se estipula que *"con el fin de inducir el uso racional de los recursos"* se emite el acuerdo que *"establece las disposiciones de ahorro en la Administración Pública Federal"*. Según este acuerdo, las dependencias y entidades deben reducir en *"cuando menos"* 5.0 por ciento el gasto que se destina a las actividades administrativas y de apoyo, *"estableciendo algunas excepciones para proteger los programas sociales"*.<sup>1</sup>

Este acuerdo pareciera, en términos teóricos, reflejar una intención de equidad en la distribución y ajuste de los recursos en la administración pública federal. Sin embargo, los datos de la Cuenta Pública resaltan una realidad diferente. En la tabla de Comparativo de Ahorro se aprecian los distintos niveles de economías y su peso monetario para algunas de las dependencias federales.



FUNDAR Centro de  
Análisis e  
Investigación A.C.

## DE DONDE PROVIENE EL AHORRO

Vemos que entre las secretarías que aportan un mayor ahorro institucional se encuentran aquellas cuyas funciones, objetivos y programas afectan de manera directa a la población más necesitada. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) registra un ahorro total de 6.1 por ciento; Educación, por su parte, ahorró el 2.68 por ciento mientras que a Salud le correspondió un ahorro de 2.93 por ciento con respecto al presupuesto original. *Este ahorro es independiente del subejercicio que estas secretarías presentan.*

A primera vista, los montos que se ahorraron en cada dependencia podrían parecer insignificantes. Puestos en perspectiva, los montos ahorrados cobran una relevancia muy diferente.

### Comparativo de Ahorro (millones de pesos)

SECRETARIA	AHORRO
Trabajo	4,001.11
Educación	2,384.99
Desarrollo Social	1,167.23
Agricultura	753.24
Salud	590.70
Economía	252.86
Relaciones Exteriores	187.30
Presidencia	96.53
Energía	44.11

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002.

En primer lugar, el monto que ahorró la Secretaría de Salud equivale a 9.3 veces el presupuesto que se le otorgó al Programa Arranque Parejo en el 2002, y a tres veces el presupuesto del Seguro Popular. Tomando en cuenta que ambos programas son el sello de distinción y compromiso que en materia de salud ha caracterizado a este gobierno, porque buscan otorgar seguro universal a los más de cincuenta millones de mexicanos que carecen de empleo formal y reducir de manera importante las tasas de mortalidad materna e infantil, cabe preguntarnos: ¿Estos ahorros no se hubieran podido destinar a fortalecer las acciones de estos programas?

Se puede pensar que los escasos recursos asignados a Arranque Parejo y al Seguro Popular, que sólo representan parte del ahorro, son suficientes para las necesidades insatisfechas?

Por otro lado observando a la Secretaría de Educación, su ahorro equivale a casi dos veces el presupuesto que se le otorgó al Programa Escuelas con Calidad ó a 4.3 veces el presupuesto que se le otorgó al programa de Becas de Estudios Superiores. Según los informes presentados en la Cuenta Pública, Escuelas con Calidad benefició a 2.6 millones de alumnos, que acuden a 9,651 escuelas en zonas muy marginadas.

En tercer lugar, el ahorro que alcanzó la Secretaría de Desarrollo Social equivale al 50 por ciento del presupuesto total que se le otorgó a la SSA para el componente de salud del programa Oportunidades el que, a su vez, también registró ahorros: El componente salud del programa Oportunidades consiste en ofrecer consultas, entregar el Paquete Esencial de Servicios de Salud a las familias de áreas rurales e indígenas, y darles "orientación a través de pláticas, con objeto de concientizarlas en el autocuidado de su salud".<sup>2</sup>

Llama la atención que mientras en la vertiente de salud de Oportunidades se ejerció 28.9 por ciento menos presupuesto que el que se le había asignado, ufanamente se informa que "a través del Programa se favoreció a 4,031.3 miles de familias, esto es, 31.7 por ciento por arriba de las registradas en 2001".<sup>3</sup> En términos prácticos, la reducción del presupuesto acompañada de la ampliación de la población atendida, implica necesariamente una disminución del gasto por familia. Durante el 2001, la Secretaría de Salud e IMSS-Oportunidades ejercieron 773 y 371 pesos por familia, respectivamente. Esta insuficiencia se profundizó en el 2002, como resultado de la extensión de cobertura, donde el monto por familia se redujo a 726 y 310 pesos por familia, respectivamente.

El programa Oportunidades también redujo su presupuesto en la Secretaría de Desarrollo Social, si bien tan sólo en un 2.8 por ciento. Dentro de la Cuenta Pública no se encuentra una explicación para los 202.40 millones de pesos que dejaron de ejercerse, ya que se dividieron entre las diferentes tareas que lleva a cabo la SEDESOL; sin embargo, salta a la vista que parte de la disminución responde a las Disposiciones de Ahorro en la Administración Pública Federal<sup>4</sup>. El presupuesto de la SEDESOL para otorgar apoyos monetarios a las familias en extrema pobreza se redujo en 30 millones, con el fin de cumplir con este acuerdo de ahorro. Entonces, ¿dónde quedaron las "excepciones para proteger a los programas sociales?"<sup>5</sup>

Esto quiere decir que dependencias directamente ligadas al sector social—aquél que el gobierno presume de estar impulsando y defendiendo, y que desempeña las funciones que en el discurso son la prioridad del país—aportan recursos importantes al ahorro. Aunque se supone que este ahorro no debería perjudicar de forma directa a los programas sociales, implícitamente se está dejando de ejercer recursos que podrían fortalecer o ampliar los servicios que se ofrecen a la población más necesitada.

Esto contrasta duramente con declaraciones optimistas que aseguran que "Hoy en México, la legítima aspiración de superar la pobreza empieza a ser una realidad".<sup>6</sup>

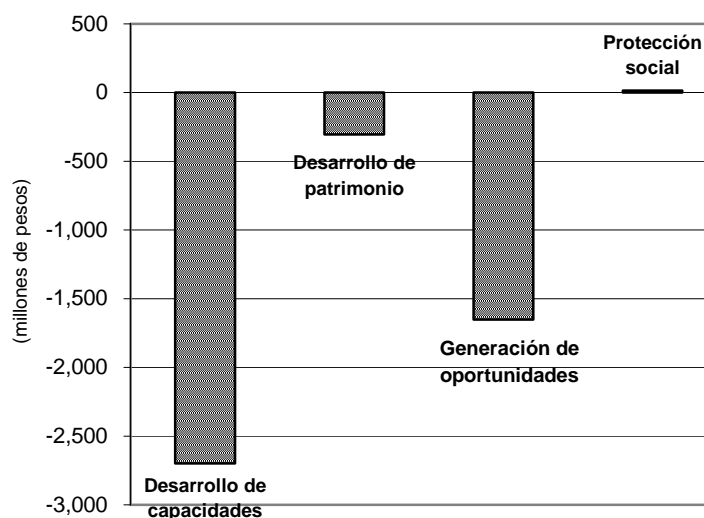
## EL CONTRASTE CON OTRAS ÁREAS DEL GASTO

El ir y venir del ejercicio de los recursos del gasto social han sido práctica recurrente a lo largo de los últimos años. Las disminuciones entre lo aprobado y lo ejercido cobran relevancia cuando se ponen en contraste con otros rubros o áreas del gasto, a las cuales las disposiciones de ahorro parecen no aplicarse.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ejemplo, aumentó su gasto respecto al presupuesto que originalmente le fue aprobado por la Cámara de Diputados en 47,686.5 millones de pesos. Una de las principales causas de esta modificación fue "el aumento en las transferencias para atender los requerimientos vinculados al proceso de disolución y liquidación del Sistema Banrural, además de la creación de Financiera Rural"<sup>7</sup>. Es decir, la SHCP aumentó su gasto en un 217.45 por ciento a lo largo del 2002, con el objetivo de liquidar una institución inoperante.

Este incremento porcentual fue equivalente al 61 por ciento del presupuesto que se gastó en todas las acciones y programas de combate a la pobreza. Representa 2.25 veces el presupuesto ejercido por los tres componentes del programa Oportunidades en el 2002, y 22 veces lo que el gobierno ha gastado en infraestructura de salud en 2000, 2001 y 2002<sup>8</sup>. Lo que estas cifras reflejan es que el carácter prioritario que en teoría debería caracterizar al ejercicio presupuestal para el combate a la pobreza, no es equiparable con la prioridad que se le confiere en la práctica a otros rubros del gasto<sup>9</sup>.

**Programas para Superar la Pobreza 2002**  
Variación del presupuesto ejercido respecto al original



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002

## CONCLUSIONES

No cabe la menor duda que en el país existen múltiples necesidades que compiten por recursos escasos. Sin embargo, resulta enteramente insatisfactorio, y con claros dejos de discrecionalidad, que la Secretaría de Hacienda elija comprometer enormes bolsas de recursos públicos para ciertos gastos, a la vez de imponer criterios de ahorro a los programas sociales. Una vez más, las prioridades están menos claras de lo que quisiéramos creer. Sólo así se explica que los programas de Combate a la Pobreza ejercieron 4,636 millones de pesos menos de lo que se les aprobó, que equivalen a 4.4 veces el presupuesto ejercido por el programa Ampliación de Cobertura—que atiende a poco más de 9.0 millones de personas ubicadas en 48,115 localidades.

De esta manera, la Cuenta Pública 2002 arroja luz sobre varias cuentas pendientes. En primer lugar, la Secretaría de Hacienda aparentemente tiene facultades discrecionales demasiado amplias para disponer de los recursos sin contrapeso alguno y, de esta manera, reordenar las prioridades fijadas en el decreto del presupuesto. Esto apunta a que el Congreso, en su nueva composición, debe empeñarse en cumplir cabalmente con su atribución de realizar una revisión puntual del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y desempeñar el papel de contrapeso al ejecutivo.

En segundo lugar, para la mitad del sexenio que le queda al gobierno del cambio, es fundamental firmar un compromiso verdadero y de frente a la sociedad con respecto al combate a la pobreza. Si lo que distingue a este gobierno de otros es la transparencia y la rendición de cuentas, entonces debe explicar la lógica que justifica el reordenamiento de prioridades, expresado en las cifras del presupuesto ejercido. Exigir que la estrategia de combate a la pobreza sea realmente una prioridad a nivel nacional no es demasiado pedir, pero implica un compromiso que responda a más que variables macroeconómicas.

Referencia:

- <sup>1</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002*, Resultados Generales, Política de Gasto, p. 2.
- <sup>2</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002*, Tomo Resultados Generales, Volumen Desarrollo Social y Humano, pp. 146
- <sup>3</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002*, Tomo de Resultados Generales p. 146.
- <sup>4</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002*, Tomo: Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado, Ramo 20, pp. 64.
- <sup>5</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002, Política de Gasto. Pp2
- <sup>6</sup> [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx) Discurso de Vicente Fox durante el Acto de Medición del Desarrollo en México 2000-2002, Los Pinos, 18 de junio de 2003.
- <sup>7</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2002, Tomo de Resultados Generales, Capítulo Política de Gasto
- <sup>8</sup> Este cálculo incluye lo ejercido a nivel nacional por la SSA y los recursos descentralizados para infraestructura de salud por medio del Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33.
- <sup>9</sup> Dos mil dos no es el primer año en el que se registraron modificaciones de este tipo: durante el ejercicio presupuestal 2001, también se registraron incrementos del gasto para Hacienda, Presidencia, y Turismo entre otras, a la par de disminuciones en Sedesol, Educación y Salud.

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 Helena Hofbauer, Alejandro Ortiz A, Rocío Moreno L.

- El Presente documento salió publicado en el número 491 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 Diego Sheinbaum

Gloria Ramírez, Juan Cepeda

Guillermo Noriega Manuela Garza

Verónica Zebadúa

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

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