

EL GASTO SOCIAL EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO

Análisis del gasto social y del gasto para la superación
de la pobreza en la administración de Vicente Fox

Kristina Pirker y Alberto Serdán

EL GASTO SOCIAL EN EL GOBIERNO DEL CAMBIO
Análisis del gasto social y del gasto para la superación
de la pobreza en la administración de Vicente Fox

Kristina Pirker y Alberto Serdán
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Esta publicación forma parte de la serie: *Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006*

Coordinación de la serie: Helena Hofbauer y Verónica Zebadúa, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de la Fundación Ford.

Diseño e impresión: Mono Comunicación S. A. de C. V.

© 2006 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.
Popotla 96-5. Col. Tizapán San Ángel. C. P. 01090, México D. F.

Impreso en México

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, es una asociación civil plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

El trabajo de Fundar parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Fundar se creó en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

Actualmente, Fundar trabaja a partir de cuatro grandes programas:

- Transparencia, presupuestos y políticas públicas,
- Instituciones de derechos humanos y seguridad ciudadana,
- Monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo y
- Fortalecimiento de capacidades ciudadanas

www.fundar.org.mx

Contenido

Presentación	7
1. Introducción	9
2. El combate a la pobreza: de medidas de emergencia a políticas públicas	10
2.1. Ejes rectores de la Estrategia Contigo	12
3. Evolución del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza	16
4. Caso: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	26
4.1. Análisis presupuestario de Oportunidades	30
5. Transparencia y rendición de cuentas en los programas sociales	35
6. Conclusiones y recomendaciones	38
Apéndice ¿Cuántos pobres hay en México?	41
Fuentes de información	43

Presentación

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, presenta esta serie de cuadernos a manera de evaluación, a la vez crítica y propositiva, del sexenio que termina. Nuestro objetivo es intervenir en la cultura de la rendición de cuentas posicionándonos en un contexto muy particular, guiado por un entendimiento específico de la democracia que encauza las intenciones y el trabajo de nuestra organización desde sus comienzos.

Democracia es una forma de vida orientada por los conceptos de igualdad, unidad y bien común, pero también por la diferencia, la fragmentación y el desacuerdo. La democracia implica, en palabras del filósofo Cornelius Castoriadis, una continua autoinstitución conciente de la sociedad. En este sentido, la democracia persiste sólo si el desencuentro de opiniones y puntos de vista se mantiene vivo, si la discusión y la deliberación acerca de lo público y lo privado se incentiva activamente, si nuevas formas de organizarse, entenderse y orientarse se instituyen sin cesar.

Lo que queremos dejar en claro en nuestra labor es que la democracia no es sólo un sistema político-electoral en el que los partidos pierden y ganan elecciones de manera periódica. Más allá de esto, entender la democracia en un sentido más sustancial implica aprehenderla como una forma de organización social. Una organización social democrática integra normas de deliberación y arreglos institucionales justos y equitativos, nutridos por una amplia participación ciudadana.

La intención de esta serie de cuadernos surge precisamente de la necesidad de contar con una visión alternativa —una visión ciudadana, apartidista e independiente— de las políticas públicas, los presupuestos y la legislación instrumentadas durante la presidencia de Vicente Fox. La administración Fox tiene una gran importancia simbólica, al erigirse como el primer gobierno nacional de oposición surgido de una elección limpia y reconocida como legítima. Por esta razón, resulta vital la evaluación ciudadana de aquellos que temporalmente ocuparon espacios de poder. ¿Cómo se diseñó la política social? ¿Cuáles fueron las prioridades presupuestales? ¿Qué reformas institucionales se lograron —y malograron? Sólo mediante el cuestionamiento crítico e informado la sociedad mexicana será capaz de transformarse, acercándose un poco más hacia el elusivo ideal democrático. Sólo si los y las ciudadanos se conciben a sí

mismos como creadores y agentes de su propia sociedad podremos ser una comunidad verdaderamente autónoma, auto-crítica e inclusiva.

Si bien la colección se acota a los temas que Fundar ha trabajado paralelamente a lo largo de este sexenio, ofrece un abanico amplio de temas prioritarios para México. Este balance ofrece un mapeo crítico de las acciones emprendidas, los temas pendientes por discutir y aquello que fue ignorado —o no debidamente atendido— a lo largo de estos seis años. Los temas que tratamos en esta serie de cuadernos se ajustan a nuestro entendimiento de la democracia sustancial. Discuten problemas que aún no están fuertemente posicionados en la agenda de discusión pública, como la mortalidad materna, el combate al VIH/SIDA y la salud como un derecho, y temas que son ya ampliamente discutidos, como la transparencia, los ingresos petroleros, la seguridad pública y el gasto social. Lidian también con los diversos actores de la democracia: el Ejecutivo, el Legislativo y las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos.

A pesar de la diversidad temática, lo que une y da coherencia a esta colección es la intuición de que la participación ciudadana en la vigilancia certera del propio gobierno es un valor que siempre debe acompañar a las sociedades que se precien de ser democráticas. A través de los cuadernos quedan al descubierto tanto los aciertos y los logros, como los desatinos y retrocesos de la administración saliente. El sexenio que termina, en definitiva, es un sexenio en el que imperaron los claroscuros y que nos deja como herencia tanto acciones efectivas como oportunidades desaprovechadas.

1. Introducción

Una de las acciones que legitima a los gobiernos democráticos es la construcción de sociedades más justas e incluyentes, es decir, sociedades que, al ofrecer justicia social e igualdad de oportunidades para todos, contribuyen a la construcción de ciudadanía. Si bien los gobiernos mexicanos han reconocido la pobreza y la marginación de un segmento considerable de la sociedad como un problema político fundamental, aún existen grandes deudas y olvidos en materia de desarrollo social.

A partir de este reconocimiento político, las diversas administraciones sexenales han llevado a cabo estrategias para erradicar la pobreza que desde hace veinte años se traducen en estrategias focalizadas, es decir, que se dirigen específicamente a las familias más pobres del país, seleccionándolas con criterios determinados por el propio gobierno.

Este balance sexenal se propone, por lo tanto, analizar desde el enfoque presupuestario las estrategias de combate a la pobreza de la administración de Vicente Fox. El presupuesto público da cuenta, sin los "brillos discursivos" de los anuncios gubernamentales, de lo que un gobierno realmente está dispuesto a hacer para solucionar un problema, especialmente a lo largo de un periodo de tiempo.

¿Cuáles han sido los avances de esta administración y dónde se encuentran los asuntos pendientes en relación con el presupuesto del combate a la pobreza? Para responder a esta pregunta, el trabajo se divide en tres secciones. La primera sección busca reconstruir brevemente el proceso de instrumentación de los programas focalizados de combate a la pobreza en América Latina y México desde los años ochenta, y presentar los ejes y principios reguladores de la estrategia de combate a la pobreza de la administración saliente, denominada Estrategia Contigo. En la segunda sección se presentarán los principales hallazgos del análisis presupuestario, tanto del presupuesto social en su conjunto como de la Estrategia Contigo, para dar cuenta de los rubros y programas que han sido prioritarios en este sexenio. La última sección contiene las conclusiones y recomendaciones sobre las cuentas pendientes en las políticas de combate a la pobreza.¹

¹ Salvo que se señale lo contrario, todas las cifras que se presentan en este documento fueron deflactadas al año 2006 acorde con los deflatores implícitos del PIB que publica el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; para 2005 y 2006 se utilizaron los calculados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Criterios Generales de Política Económica.

2. El combate a la pobreza: de medidas de emergencia a políticas públicas

En México, como en el resto de Latinoamérica (con excepción de Cuba), la actual política de combate a la pobreza nació a mediados de los años ochenta con el fin de amortiguar los costos sociales y políticos provocados por la estabilización económica y las reformas de ajuste estructural.

Hubo dos grandes vertientes: por una parte, aquellas medidas orientadas tanto a mejorar la alimentación, la salud y el nivel educativo de los grupos más vulnerables (niños, mujeres embarazadas, grupos indígenas), como a generar empleos temporales. Por otra parte, los fondos sociales de emergencia e inversión social, los cuales, por lo general, operaban como instituciones autónomas y descentralizadas para otorgar financiamiento a proyectos de infraestructura gestionados por gobiernos municipales, comunidades u organizaciones de la sociedad civil.²

Al principio, estos programas operaban como medidas transitorias, por lo que contaban con un marco normativo precario, lo cual facilitaba usos discrecionales de los recursos. Conforme avanzó la institucionalización del combate a la pobreza, a lo largo de los años noventa, aumentaron también las presiones por una mayor regulación en la asignación de estos recursos, para que efectivamente fueran canalizados hacia la superación de la pobreza extrema.

A finales de la década de los años noventa, diversos organismos internacionales —encabezados por el Banco Mundial— replantearon sus posiciones sobre las estrategias más adecuadas para reducir la pobreza: Si bien el organismo sigue insistiendo en la centralidad del crecimiento económico para que, vía el mercado, se generen fuentes de empleo y oportunidades de ingreso para los pobres, también reconoce el carácter multifacético y multicausal de la pobreza. Esto implica el fortalecimiento de las “capacidades humanas” de los individuos a través de una mejor

² Además de las publicaciones de Sedesol, hay una amplia producción de estudios y artículos sobre los programas de combate a la pobreza en Latinoamérica y México. Véase, por ejemplo, A. Ziccardi, “Pobreza, territorio y políticas sociales”, *Revista mexicana de sociología*, No. 4, Vol. 61, octubre–diciembre, 1999, pp. 109–126; S. Sottoli, “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”, *Revista mexicana de sociología*, No. 4, Vol. 62, octubre–diciembre, 2000, pp. 43–65; C. Vinay et.al., *El ABC del presupuesto de la Federación: El combate a la pobreza*, Fundar, México, 2001; *Contigo, presupuesto y superación de la pobreza: Asignaturas pendientes*, Fundar, México, Agosto 2002.

alimentación, atención a la salud y educación. Además, este enfoque considera necesario el fomento de un marco institucional más eficiente que permita, por una parte, una mayor participación de los pobres en la ejecución y evaluación de los programas sociales y, por otra parte, que los gobiernos puedan tener una mejor gestión y rendición de cuentas ante la sociedad y la comunidad internacional.

En México, el antecedente más importante de los programas sociales actuales fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), instrumentado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994). Su operación motivó una serie de críticas tanto de partidos de oposición, organizaciones de la sociedad civil y académicos,³ según los cuales Pronasol, que canalizaba recursos federales a comunidades marginadas, tenía como objeto legitimar un Poder Ejecutivo cuestionado por el fraude electoral de 1988 más que aliviar la pobreza extrema. Al inicio de la administración de Ernesto Zedillo se disolvió Pronasol y se creó un Fondo de recursos considerables para la infraestructura social de estados y municipios (Ramo 33), así como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa). Éste último ofreció, de manera centralizada, un paquete básico de atención a la salud, becas escolares y apoyos alimentarios en efectivo para familias en pobreza extrema ubicadas en zonas rurales de alta marginación. Este programa continuó bajo la administración Fox y en 2002 cambió al nombre de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

La expansión de este programa en términos de cobertura —de 1.6 millones de familias beneficiarias en 1998, ubicadas en zonas rurales, a 5 millones de familias en 99.6 por ciento de los municipios del país en 2006—⁴ indica su carácter paradigmático dentro de las políticas sociales actuales. Al mismo tiempo refleja la tendencia internacional, promovida por los organismos financieros multilaterales, hacia la promoción de programas sociales fundamentados en transferencias monetarias a las familias pobres, con el fin de mejorar el ingreso familiar y estimular el consumo, condicionando este ingreso a determinados compromisos de corresponsabilidad.⁵ Independientemente de la creación de nuevos programas federales de

³ Véase, J. Molinar y J. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en W. A. Cornelius, et al. (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico*, University of California Press, San Diego, 1994.

⁴ Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006.

⁵ Véase, Banco Mundial, *Poverty in Mexico: An Assessment of Trends, Conditions, and Government Strategy*, Banco Mundial, México, 2004.

combate a la pobreza, en esencia la administración de Vicente Fox siguió las estrategias delineadas durante la administración anterior. No obstante, existieron avances importantes en la creación de un marco normativo orientado a institucionalizar los programas de combate a la pobreza. Por ejemplo, en 2002 fue aprobada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que obliga a las dependencias encargadas de los programas sociales a publicar sus Reglas de Operación, montos de los subsidios, presupuesto asignado y ejercido y los padrones de beneficiarios. Otro esfuerzo importante fue la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social en 2003–2004, que establece una serie de normas e instituciones reguladoras de la política social, destacándose el principio de que el gasto dedicado al desarrollo social es prioritario y no debe decrecer de un año fiscal a otro.⁶

2.1. Ejes rectores de la Estrategia Contigo

Las bases programáticas del combate a la pobreza se encuentran en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001–2006⁷ que, después de constatar la existencia de un porcentaje considerable de la población mexicana que vive en condiciones de pobreza, vulnerabilidad social e indefensión, establece cuatro objetivos centrales: 1) reducir la pobreza extrema; 2) generar la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; 3) apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; y 4) fortalecer el tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario. De estos objetivos derivan cuatro principios rectores:

1. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres, para asegurar una distribución más eficiente de los recursos públicos y atender las necesidades urgentes de los grupos más vulnerables.
2. Corresponsabilidad de los beneficiarios para ahorrar recursos y asegurar una mayor identificación de los pobres con los

⁶ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002; Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.

⁷ Sedesol, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001–2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo*, México, 2001.

programas, buscando el aprovechamiento de las capacidades y la organización social de las comunidades pobres en la ejecución de los mismos.

3. Descentralización, partiendo de la idea de que los gobiernos estatales y locales conocen las necesidades reales de la población y, por lo tanto, podrán aplicar los recursos con mejores resultados. Como en el caso de la corresponsabilidad de los beneficiarios, en la práctica el principio de la descentralización se ha aplicado más para asegurar la ejecución de los programas ahorrando costos operativos, que en la definición y evaluación de los mismos.
4. Coordinación y complementariedad para que el uso de los recursos no se vuelva “ineficiente”, evitando que distintas dependencias dupliquen esfuerzos. El principio de la complementariedad se aplica también con los beneficiarios: los programas alimentarios federales son mutuamente excluyentes para ahorrar recursos y alcanzar una mayor cobertura.

Los programas de la Estrategia Contigo, operados por distintas secretarías de gobierno, se agrupan en cuatro grandes vertientes:⁸

- Desarrollo de capacidades: integra los programas dirigidos a mejorar las capacidades básicas de la población, para que todas las personas tengan acceso a una educación de calidad, a los servicios de salud y a un buen estado nutricional.
- Generación de opciones de ingreso: incorpora los programas para fomentar la creación y consolidación de proyectos productivos y el autoempleo, propiciando que las familias tengan acceso al financiamiento de sus proyectos y cuenten con asesoría técnica.
- Desarrollo del patrimonio: incluye los programas y acciones para la construcción y fortalecimiento de la infraestructura, el acceso a la vivienda, la capacitación y asistencia técnica para el trabajo.
- Protección social: conformada por acciones dirigidas a apoyar a las familias en pobreza, para que estén en posibilidad de enfrentar

⁸ Véase Presidencia de la República, *op.cit.*, p. 36.

acontecimientos imprevistos o circunstancias de riesgo que atenten contra su desarrollo humano y social.

Como se verá en la siguiente sección, la participación de estas vertientes en el gasto del combate a la pobreza es muy desigual: hay un impulso constante a la vertiente de Desarrollo de Capacidades y un olvido sistemático de la vertiente de Generación de Opciones de Ingreso. Dicho en otras palabras, hay una tendencia a priorizar programas que consisten en transferencias monetarias para mejorar el ingreso familiar y estimular el consumo —condicionadas a compromisos de corresponsabilidad— en detrimento de programas orientados a fomentar el empleo. Esto es una tendencia preocupante debido a que uno de los factores que contribuyen a la permanencia de individuos y familias en la pobreza es la falta de acceso a empleos de buena calidad o fuentes alternativas de ingreso (como el acceso a tierra en las zonas rurales).

Sibien las lógicas de operación de los programas tienen ciertas características en común —como la focalización territorial y social, la prohibición de la duplicación de beneficios y la introducción de compromisos de corresponsabilidad para asegurar la participación social— los programas distan mucho de conformar una estrategia coherente y consistente para superar la pobreza.

Acorde con la información oficial disponible en internet,⁹ hay 209 programas sociales que conforman la Estrategia Contigo. De éstos, 112 corresponden a la vertiente de Desarrollo de Capacidades, 39 a la de Generación de Opciones de Ingreso, 48 a la de Desarrollo de Patrimonio y 10 a la de Protección Social. Considerando sólo el rubro de Protección Social, es posible identificar que dos de estos programas corresponden a la Secretaría de Salud: Arranque Parejo en la Vida y Seguro Popular de Salud; uno corresponde a Sedesol: Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores INAPAM;¹⁰ y los siete restantes corresponden al ISSSTE: Estancias de Bienestar para el Adulto Mayor; Gastos de Funeral; Pensiones por Riesgos de Trabajo; Pensiones y Jubilaciones; Servicio de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil; Servicios Funerarios y Subsidios y Ayudas. De esta manera, los presupuestos de instituciones completas, los de programas

⁹ Véase: <http://www.contigo.gob.mx/index.php?idseccion=12> (consultado en septiembre de 2006).

¹⁰ Este instituto tuvo otros dos nombres durante este sexenio: Instituto Nacional de la Senectud, INSEN e Instituto Nacional para los Adultos en Plenitud, INAPLEN.

comprehensivos y los de meros rubros administrativos son considerados genéricamente como programas sociales a pesar de tener naturalezas, dimensiones y lógicas tan diferentes.¹¹

Otro ejemplo de la falta de consistencia en los programas sociales causada por inercias históricas e institucionales, es la gran diferencia entre los programas respecto del tamaño de su presupuesto, el número de beneficiarios y los años que tienen funcionando. Hay programas cuyos antecedentes se ubican en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado —como es el caso de Abasto Social de Leche, que distribuye leche a un precio subvencionado por vía de la empresa Liconsa y que cuenta con un padrón de beneficiarios de cinco millones de personas—, a los cuales el gobierno ha buscado imponer los nuevos principios rectores del combate a la pobreza con resultados mixtos. Por otra parte, otros programas alimentarios, como el de Atención a Adultos Mayores o Apoyo Alimentario (creados 2003), en 2006 tienen prevista la atención de sólo 115,993 personas y 253,744 familias respectivamente. Programas federales que atienden a personas con empleos precarios —como Empleo Temporal o Jornaleros Agrícolas— experimentaron en este sexenio considerables recortes presupuestarios, hasta prácticamente desaparecer del mapa.

A continuación se presenta brevemente el comportamiento presupuestal del gasto social y del gasto destinado específicamente a la superación de la pobreza.

¹¹ Aspectos similares ocurren con las otras tres vertientes.

3. Evolución del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza

El gasto en la función de desarrollo social tuvo un crecimiento modesto durante el gobierno de Vicente Fox. En su conjunto, en el periodo 2001–2006 el gasto social creció 13 por ciento en términos reales, mientras que en el sexenio de Zedillo creció 46 por ciento. Esto significó un crecimiento promedio anual en términos reales de 6 por ciento en el gobierno de Zedillo y de 2 por ciento en el de Fox. Si bien en ambos casos el crecimiento de la función de desarrollo social fue mayor que el crecimiento del gasto público, en el gobierno de Zedillo el gasto social tuvo un ritmo de crecimiento mayor que el PIB, al contrario del sexenio de Fox, donde el gasto social creció a un ritmo menor que el PIB.

Tabla 1
Gasto público y social en México 1995–2000 vs. 2001–2006
(términos reales, base 100=2006)

	% variación 1995–2000	% variación promedio anual 1995–2000	% variación 2001–2006	% variación promedio anual 2001–2006
PIB	30.4	4.5	17.2	2.7
Gasto público	28.4	4.3	11.8	1.9
Gasto social	45.8	6.5	13.2	2.1

Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico.

El crecimiento del gasto social en el sexenio de Fox fue desigual. Mientras que la función de Educación creció sólo 0.8 por ciento anual en términos reales, el rubro de Abasto y Asistencia Social creció a un ritmo de 8 por ciento anual, totalizando un crecimiento de 59 por ciento en el periodo 2001–2006. Exceptuando este último, todas las funciones del gasto social tuvieron un crecimiento menor en el gobierno de Fox que en el de Zedillo. Destaca el rubro de educación, pues en el sexenio de Zedillo creció 30 por ciento, mientras que en el de Fox sólo aumentó 13 por ciento en términos reales.

Tabla 2
Funciones del gasto social en México 1995–2000 vs. 2001–2006
 (términos reales, base 100=2006)

	% variación 1995–2000	% variación promedio anual 1995–2000	% variación 2001–2006	% variación promedio anual 2001–2006
Gasto social	45.8	6.5	13.2	2.1
Educación	29.8	4.4	4.8	0.8
Salud	31.2	4.6	27.1	4.1
Seguridad social	138.6	15.6	7.0	1.1
Laboral*	2.0	0.3	- 25.0	- 4.7
Abasto y asistencia social	- 26.6	- 5.0	58.9	8.0
Desarrollo regional y urbano	54.9	7.6	12.1	1.9
Agua potable y alcantarillado**			42.2	9.2

Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico.

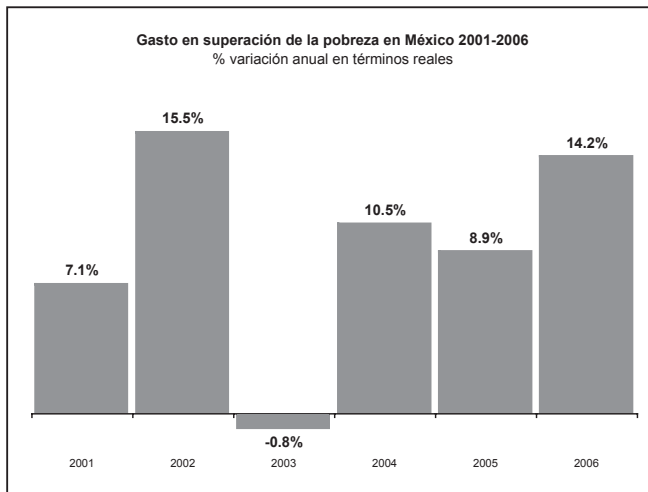
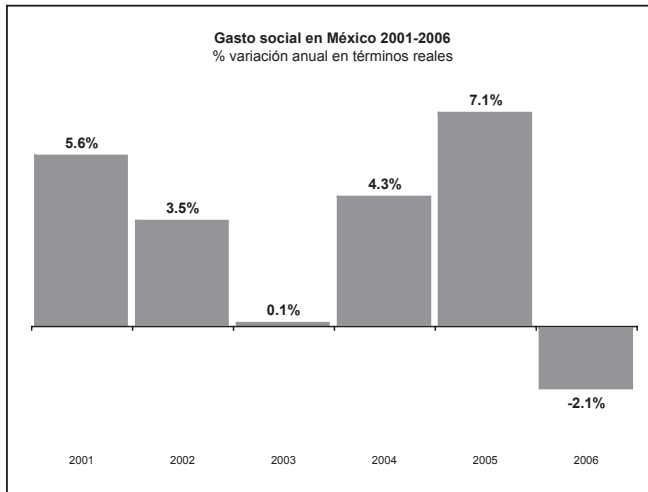
* Este rubro fue considerado en la función de desarrollo social hasta 2002, posteriormente se clasificó en la función de desarrollo económico. No obstante, para efectos comparativos, en este análisis se incluyó en la función de desarrollo social hasta 2006.

** Este rubro apareció en 2003.

El peso de las funciones del gasto social es naturalmente desigual, dada la magnitud de las inversiones que tanto en capital físico como en recursos humanos requieren: los rubros de educación, salud y seguridad social concentraron 84 por ciento de los recursos presupuestarios del gasto social (38, 24 y 22 por ciento, respectivamente).

En sintonía con los paradigmas de la política social focalizada, cabe destacar que en el sexenio de Fox se tuvo un crecimiento espectacular en el gasto federal para la superación de la pobreza (que se distribuye a través de las funciones arriba mencionadas). En el periodo 2001–2006 pasó, en términos reales, de 93,011 millones de pesos a 146,376 millones de pesos de 2006. Comparativamente, en el periodo de Zedillo este rubro presupuestal creció 33 por ciento en términos reales (a un ritmo de 5 por ciento anual), mientras que en el sexenio de Fox creció 57 por ciento (a un ritmo de 8 por ciento anual en promedio). En tanto en 2001 este rubro representaba 11.9 por ciento del total del gasto social, en 2006 representó 16.6 por ciento. Esto

es resultado del decidido apoyo hacia algunos programas de combate a la pobreza, como Oportunidades y el Seguro Popular.



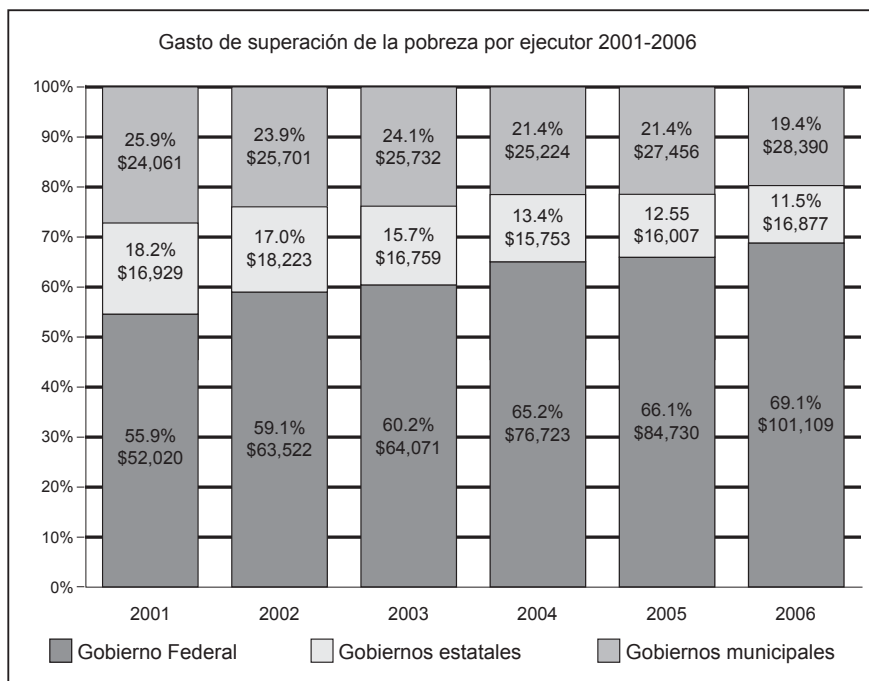
Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico.

Estas prioridades evidencian el entusiasmo gubernamental a favor de los programas sociales focalizados que buscan, por un lado, mejorar las condiciones de las familias más pobres y, por el otro, mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos de los programas sociales. Los enfoques universalistas (como la educación vista en su conjunto) no recibieron el mismo impulso presupuestal. Esto significa que amplios sectores de la población no vieron un mejoramiento sustancial en los servicios de bienestar —vía incrementos presupuestarios— por parte del gobierno, aún cuando sus condiciones de vida requieren de atención gubernamental. Tal es el caso de las personas con ingresos entre uno y tres salarios mínimos.¹²

Respecto de la administración del gasto federal para la superación de la pobreza, el fortalecimiento y la participación de los gobiernos locales en el combate a la pobreza no formaron parte de las prioridades de este gobierno, aún cuando fueron considerados así en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001–2006. A pesar de que el gobierno de Fox insistió en la importancia de la descentralización y el federalismo, en el presupuesto de combate a la pobreza quedó de manifiesto la desconfianza gubernamental hacia las administraciones locales.

Mientras que en 2001, el gobierno federal administró 52,020 millones de pesos constantes (56 por ciento de todos los recursos de combate a la pobreza), en 2006 administró 101,109 millones de pesos, es decir, 69 por ciento. Por su parte, los gobiernos municipales administraron sólo 24,061 millones de pesos constantes en 2001 y 28,390 millones en 2006; en tanto los gobiernos estatales administraron 16,929 millones en 2001, cifra similar a la de 2006 (16,877 millones de pesos constantes).

¹² El salario mínimo vigente para la zona "A" en 2004 era de 45.2 pesos corrientes, en tanto que, acorde con el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, la línea de la pobreza alimentaria en zonas urbanas es de 24.7 pesos, la de pobreza de capacidades de 30.3 pesos y la de patrimonio de 49.6 pesos. Esto implica que las personas que ganan alrededor de un salario mínimo son consideradas pobres de patrimonio. Para una descripción de la medición de la pobreza, ver Apéndice.



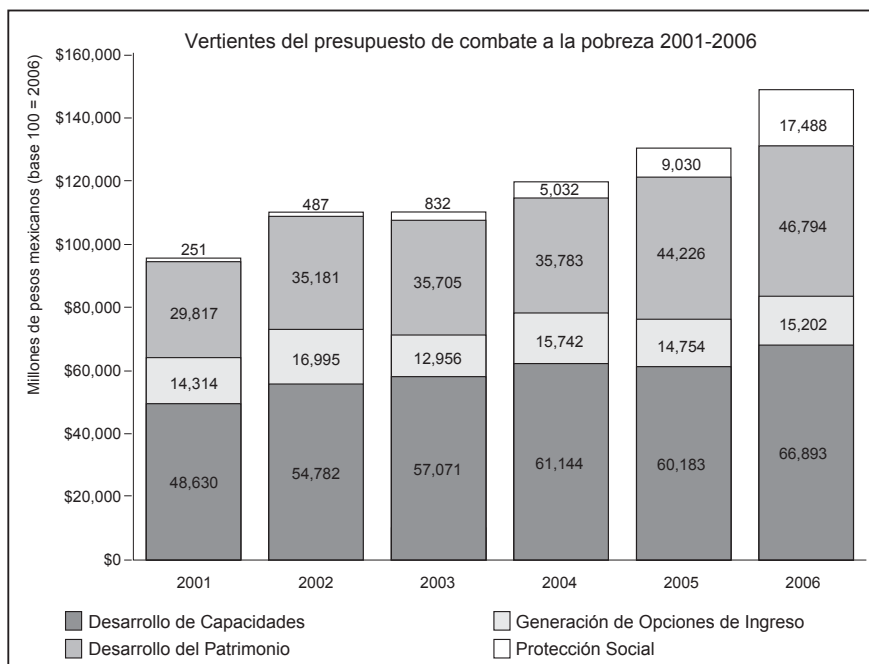
Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico.

* Las cifras están en millones de pesos constantes (base 100=2006).

Como se mencionó al inicio de este documento, la estrategia de superación de la pobreza "Contigo" cuenta con cuatro vertientes de atención focalizada a los hogares más pobres: Desarrollo de capacidades, Generación de opciones de ingreso, Desarrollo de patrimonio y Protección social.

No obstante la importancia de cada una de las vertientes, el peso que tienen en el presupuesto de superación de la pobreza es desigual. De acuerdo con los datos de la Cuenta Pública Federal 2005, la vertiente Desarrollo de capacidades ha concentrado aproximadamente 50 por ciento de los recursos dedicados al combate a la pobreza, debido principalmente al crecimiento presupuestario del programa Oportunidades. En cambio, la vertiente Generación de opciones de ingreso —con programas como Jornaleros Agrícolas, Opciones Productivas o Empleo Temporal— representó

solamente 15 por ciento del gasto. Los programas de infraestructura y patrimonio de la vertiente Desarrollo de patrimonio han concentrado, en promedio, 35 por ciento. La vertiente Protección social tuvo un importante incremento en su participación en el gasto ejercido, de 4.3 por ciento en 2004 a 7 por ciento en 2005, debido principalmente a la instrumentación del Seguro Popular.



Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico.

Así, durante el periodo 2001–2006, el presupuesto de la vertiente de Desarrollo de capacidades pasó de 48,630 millones de pesos constantes a 66,863 millones de pesos (38 por ciento); el presupuesto de Generación de opciones de ingreso pasó de 14,314 millones de pesos constantes a 15,202 (apenas 6 por ciento); Desarrollo de patrimonio pasó de 29,817 millones de pesos a 46,794 millones de pesos en 2006 (57 por ciento); finalmente, la vertiente de Protección social pasó de 251 millones de pesos en 2001 a 17,488 millones en 2006 (un crecimiento espectacular de 6,875 por ciento).

En términos reales y absolutos, durante el periodo 2001–2006, el presupuesto de la vertiente de Desarrollo de capacidades creció en cerca de 18 mil millones de pesos; el de Desarrollo de patrimonio y el de Protección social crecieron cerca de 17 mil millones de pesos, mientras que el de Generación de opciones de ingreso sólo creció en 888 millones de pesos, es decir, casi 17 mil millones de pesos menos que las otras vertientes.

La evidencia muestra que la vertiente destinada a generar las opciones de ingreso de las familias más pobres del país no ha sido atendida por el gobierno con el mismo entusiasmo que el resto de las vertientes. Además, acorde con las cuentas públicas, los recursos de por sí escasos para este importante rubro no son utilizados por el gobierno. Tanto en 2001, 2002 y 2003 el presupuesto de Generación de opciones de ingreso presentó subejercicios que ascienden a 1,800 millones de pesos actuales.

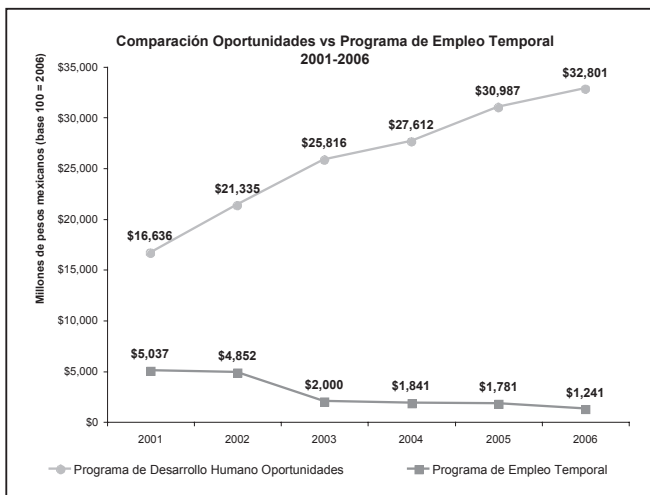
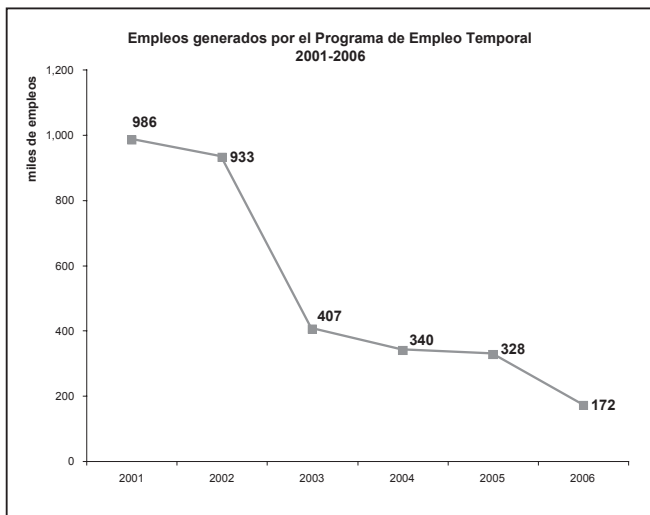
Esto implica que el gobierno de Fox no tuvo entre sus prioridades combatir la pobreza por medio de medidas para generar ingresos; en cambio, se incrementaron los presupuestos de programas que asisten a la población en los ámbitos de educación, salud y alimentación o aquéllos que ofrecen beneficios tangibles, inmediatos y muy valorados por la población, como es el acceso a la vivienda. Esto a pesar de que en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001–2006 el gobierno se comprometió a emplear todos los recursos para la superación de la pobreza, tanto en el desarrollo de capacidades y "simultáneamente la creación de oportunidades de ingreso".¹³ Si bien los apoyos brindados en las otras vertientes son muy importantes e indispensables, también es primordial fortalecer y consolidar una vertiente que en el largo plazo puede ser igual o más efectiva en la superación de la pobreza: el empleo.

En este sentido, el principal programa diseñado para generar opciones de ingreso de las familias más pobres del país ha sido abandonado y olvidado por el gobierno. En 2001, el Programa de Empleo Temporal (PET)¹⁴ era el más importante de la vertiente Generación de opciones de ingreso, pues representó 35 por ciento de todo el presupuesto de este rubro; para 2006 sólo representó 8 por ciento. Incluso, en 2001 el PET aportó 5.4 por ciento del total del presupuesto de combate a la pobreza. En cambio, en 2006

¹³ Sedesol, *op.cit.*, p. 16.

¹⁴ El programa de Empleo Temporal es un programa destinado a la población rural en pobreza extrema, mayor de 16 años, para ofrecer fuentes de ingreso en temporadas de baja demanda de mano de obra no calificada.

representó sólo 0.8 por ciento. Esto se reflejó en el impacto del programa, pues en 2001 generó 986 mil empleos y en 2006 sólo 172 mil. Ambas cifras muy lejanas de las necesidades del país.



Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico.

Para contrastar las prioridades en el sexenio, hagamos ahora una comparación entre los programas más importantes tanto de la vertiente Desarrollo de capacidades como de la de Opciones de ingreso: Oportunidades y PET, respectivamente. En el presupuesto 2006, el programa Oportunidades es 26 veces mayor que el programa de Empleo Temporal y dos veces mayor que toda la estrategia de Generación de opciones de ingreso. Más aún, mientras Oportunidades creció 97 por ciento, al pasar de 16,636 millones de pesos en 2001 a 32,801 en 2006,¹⁵ el PET cayó en 75 por ciento, al pasar de los 5,037 millones de pesos en el año 2001 a sólo 1,241 en 2006.¹⁶

Tabla 3
Comparación del presupuesto de Oportunidades con el de Generación de opciones de ingreso y el PET

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Relación Oportunidades / Generación de opciones de ingreso	1.2	1.3	2.0	1.7	2.1	2.2
Relación Oportunidades / Programa de Empleo Temporal	3.3	4.4	12.9	15.0	17.4	26.4

Elaboración propia con datos de la Presidencia de la República, Sexto Informe de Gobierno 2006, Anexo Estadístico.

Las disparidades presentadas no se reducen al ámbito presupuestario, pues un análisis de las Reglas de Operación, tanto del PET como del Oportunidades, evidencia los contrastes en el cuidado del diseño de los programas. Mientras que Oportunidades elabora con gran detalle la selección de sus beneficiarios, en el PET existe ambigüedad y poca claridad en el proceso. Asimismo, en Oportunidades hay un mayor cuidado en el diseño y coordinación del trabajo interinstitucional que satisface sus necesidades de operación, mientras que el PET no cuenta con una coordinación clara y precisa.

Finalmente, los beneficios del PET son limitados para quienes están en el programa, pues sólo pueden beneficiarse durante 88 jornales. No se contemplan mecanismos para incluir nuevamente a aquellos que, cumpliendo el límite establecido, sigan sin conseguir un empleo. Además, el PET no opera de forma constante, sino sólo en "épocas de menor demanda de mano de obra no calificada en zonas marginadas del medio rural".¹⁷

¹⁵ Esta cifra no incluye el presupuesto asignado a la vertiente Adultos Mayores de Oportunidades, creada en 2006.

¹⁶ Todas las cifras son pesos constantes de 2006.

¹⁷ Véase, Programa de Empleo Temporal, Reglas de Operación, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2006.

No cabe duda que el PET —planteado principalmente como un programa compensatorio y temporal para zonas que por diversas razones (entre ellas desastres naturales) sufren caídas repentinas en sus actividades productivas— no es la solución a la falta de oportunidades para la generación de ingresos de los más pobres. Sin embargo, el hecho que se haya asignado cada vez menos recursos a este programa es un muestra que políticas para fomentar activamente el empleo y (re)incorporar a los más pobres al mercado laboral fueron secundarias desde el punto de vista de la administración foxista.

Este breve recuento plantea diversos retos para los programas sociales. De inicio, puede decirse que se requiere de una alineación institucional que derive en una mayor profesionalización y consolidación de las instituciones que operan los programas. Las características mínimas que deben conservar los programas tienen que ser consistentes, lo cual implica establecer una normatividad más clara, precisa y desarrollada, por pequeños que sean los programas. También es indispensable considerar las razones por las cuales aparecen y desaparecen estos programas, sobre todo cuando aún persisten los problemas sociales que los originaron.

Además de aspectos meramente presupuestarios, puede apuntarse que uno de los argumentos que explican tal situación es que en este sexenio se premió a las instituciones que se mostraron eficientes y no forzosamente se buscó la consolidación de aquellas que eran necesarias para la superación de la pobreza. Tal es el caso de Oportunidades, que si bien es un programa indispensable para el combate a la pobreza (y que sin duda debe continuar y recibir aún más recursos de los que actualmente tiene), no es suficiente para lograr tal objetivo. Sin embargo, recibió muchos mayores recursos que otros programas que son igualmente indispensables para superar la pobreza, pero que no gozaron de la consolidación institucional que Oportunidades se ganó a pulso.

Siendo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades el más importante de la estrategia de combate a la pobreza en México, el programa “estrella” de la administración de Vicente Fox,¹⁸ este balance sexenal no puede dejar de lado algunas reflexiones sobre el programa más evaluado y vigilado en la política social mexicana.

¹⁸ De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, el total del presupuesto de Oportunidades representa 1.3 veces el total del presupuesto de toda la Secretaría de Desarrollo Social.

4. Caso: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

De acuerdo con las Reglas de Operación, el objetivo principal de Oportunidades es la satisfacción de las necesidades básicas de familias vulnerables por medio de un paquete de atención que consiste en subsidios en efectivo para alimentación y educación y en acceso a los servicios básicos de salud.

El componente alimentario consiste de una transferencia monetaria mensual de 180 pesos (en 2006) para adquirir alimentos y, en su caso, de un apoyo nutricional (bebidas o papillas para niños con desnutrición, mujeres embarazadas y en período de lactancia). El componente educativo consiste en becas y útiles escolares para niños y jóvenes que cursan entre el tercer grado de primaria y el último año de la educación media superior. Por último, el componente de salud contiene un Paquete Básico de Servicios de Salud con 13 acciones —principalmente de prevención de enfermedades— y de talleres educativos de auto cuidado de la salud.

A partir de estos tres componentes se han desarrollado nuevas vertientes de atención: en 2003 inició “Jóvenes con Oportunidades”, mediante la constitución de un Fideicomiso que permite la apertura de cuentas de ahorro individuales para los becarios que exitosamente terminaron la enseñanza medio superior. Además, en 2006 se introduce por primera vez el apoyo alimentario para las personas mayores de 70 años pertenecientes a las familias beneficiarias, con una asignación inicial de 2,200 millones de pesos.¹⁹

Los indicadores de resultados del programa, presentados en la tabla 4, evidencian su creciente importancia, expresada en el número de familias atendidas:

¹⁹ Véase, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Reglas de Operación, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero del 2006; SHCP, *Desarrollo Social y Humano-Superación de la Pobreza*, 2003, p. 197; Presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 20, 2006.

Tabla 4
Oportunidades: Familias beneficiadas y apoyos recibidos

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Familias beneficiarias	1,600,000	2,306,300	2,515,300	3,237,700	4,240,000	4,240,000	5,000,000	5,000,000	4,880,281
Becarios SEP	1,298,970	2,192,558	2,485,323	3,560,498	4,792,678	4,577,009	5,100,379	5,298,800	5,166,359
Familias en control (SSA)	1,887,600	2,241,522	2,464,900	3,100,000	4,031,341	4,225,486	4,816,302	5,000,000	4,880,281
Suplementos alimenticios (millones de sobres)	254.1	543.8	555.7	665.3	566.4	529.2	523.6	449.8	458.8
Adultos mayores	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	727,406

Fuente: Presidencia de la República, Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años 1998–2005; Política de Gastos 1998–2005; Datos de 2006: Informe de resultados, disponible en línea: www.oportunidades.gob.mx/transparencia/fraccion11_ir.htm. Consultado en septiembre de 2006.

*/ Primer semestre.

El padrón de beneficiarios tuvo su primer incremento importante durante la administración de Zedillo, al pasar de 210 mil familias en 1997 a 1.6 millones de familias en 1998 y a 2.5 millones de familias en el año 2000. En los primeros cuatro años de la administración de Fox esta cobertura se duplicó hasta cubrir 5 millones de familias beneficiarias en 2004. En tanto, los diversos apoyos que ofrece el programa a las familias incorporadas han aumentado también, pero no en las mismas proporciones. Según los análisis programáticos de la Cuenta Pública Federal —en donde las tres entidades participantes Sedesol, Secretaría de Educación Pública (SEP) y Secretaría de Salud (Salud) publican cada año el gasto ejercido, las acciones realizadas y los resultados obtenidos— los suplementos alimenticios se mantuvieron relativamente estables, alrededor de 500 millones de sobres anuales, mientras las familias atendidas por salud experimentaron un crecimiento comparable con el padrón de beneficiarios. Las becas experimentaron el crecimiento más dinámico de los tres componentes, debido a que más de un hijo o hija de una familia beneficiaria puede obtener una beca. Como se mostrará más adelante, el incremento de estos indicadores coincide también con la evolución del presupuesto de cada uno de los componentes.

Sin duda, el diseño operativo de Oportunidades es el más sofisticado de los programas sociales federales, orientado a asegurar una distribución

eficiente de los recursos asignados y evitar un uso indebido de los mismos. Las Reglas de Operación definen como población objetivo a las familias en condiciones de pobreza extrema que viven en localidades rurales y urbanas. Por lo tanto, existe una doble focalización: respecto a localidades y, dentro de ellas, relativa al otorgamiento de los apoyos a las familias en pobreza extrema (que cumplan con determinados criterios de clasificación que son comprobados por medio de un estudio socioeconómico). Las Reglas de Operación ponen especial énfasis en los mecanismos que aseguran la imparcialidad y neutralidad en la selección de los beneficiarios, aplicando un indicador que es elaborado por medio de una "metodología de puntajes", que asigna a los resultados del estudio socioeconómico un determinado valor.²⁰ Desde 2005, la incorporación de nuevas familias se limita a sustituir las bajas del padrón activo para mantener el número total de 5 millones de familias.

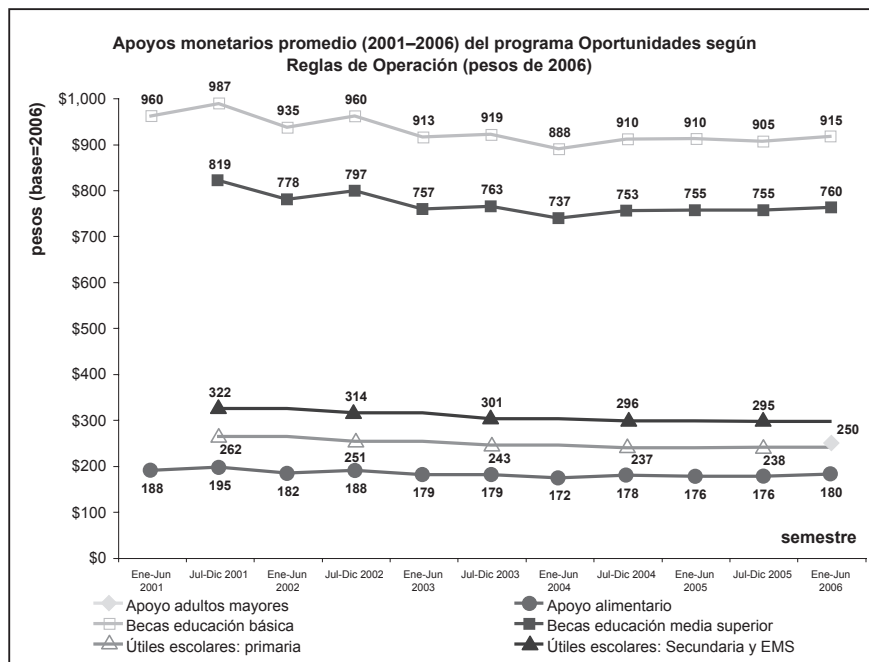
Aunque en las Reglas de Operación se establecen mecanismos de coordinación y de complementariedad con instancias estatales y municipales, el programa depende claramente del gobierno federal. Los Comités Técnicos Estatales, donde participan representantes de las dependencias estatales, operan principalmente como espacios de coordinación interinstitucional para facilitar y supervisar la ejecución local del programa. Los gobiernos municipales sólo pueden designar personal de apoyo para dar seguimiento a la operación del programa en el nivel local, pero no pueden realizar convocatorias o acciones independientes.²¹

En el primer semestre de 2006, los montos totales máximos de apoyos alimenticios y educativos por familia ascendieron a 1,095 pesos mensuales, si existen becarios de primaria y secundaria, y 1,855 pesos mensuales si son de educación media superior. Estos montos máximos se incrementan en 250 pesos por cada adulto mayor de la familia beneficiaria. Los montos máximos han tenido una evolución relativamente estable con aumentos mínimos para neutralizar los efectos de la inflación. En el periodo estudiado hubo sólo dos incrementos importantes, ambas veces debido al componente

²⁰ Este indicador contempla las siguientes variables: ingreso monetario mensual per cápita de los mayores de 15 años comparado con la Canasta Normativa Alimentaria de Coplamar, multiplicado por un factor adicional (de 1.34, establecido por Sedesol), que toma en cuenta un mínimo para gastos no alimentarios; información sobre las características del hogar y la vivienda (estructura del hogar, analfabetismo, lenguas indígenas, apoyos de otros programas sociales, créditos, propiedad de bienes, animales, etcétera).

²¹ Véase Reglas de Operación, Punto 5.1. (Coordinación institucional) y 5.1.1 (Comités Técnicos Estatales).

de becas: en el segundo semestre de 2001 se introdujeron las becas para educación media superior y en el segundo semestre de 2005 el número de estas becas tuvo un incremento importante.²²



Elaboración propia con datos de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, disponible en línea: www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/Montos_Semestrales_historico_17022006.pdf. (Consultado en septiembre de 2006).

Un aspecto central del programa es la llamada corresponsabilidad de las familias. Basada en el razonamiento de que los programas sociales deben involucrar a la gente para tener éxito, los beneficiarios tienen que asumir ciertos compromisos.²³ Las familias tienen que inscribir a los hijos al ciclo

²² Entre dos y medio y cuatro años después de su incorporación al programa, las familias beneficiarias tienen que pasar por un "proceso de recertificación", que determina si sus condiciones socioeconómicas permiten que permanezcan en él. Este procedimiento decide si la familia se mantiene en el programa, entra en un esquema diferenciado de apoyos o es dada de baja.

²³ Véase, P. Villatoro S., *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, Serie Políticas Sociales No. 87, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo

escolar, usar el dinero para la compra de alimentos, asistir a las citas de control médico programadas en los servicios de salud y a las pláticas educativas. También hay compromisos vinculados a la participación social, como la participación en los Comités de Promoción Comunitaria, conformados por titulares del programa, y en las actividades de promoción de desarrollo, impulsadas por el sector Salud, Educación o la Sedesol. Sin embargo, de acuerdo con las Reglas de Operación, estos últimos compromisos son voluntarios y no puede haber sanciones para los que no participan en las actividades comunitarias.²⁴

Los mecanismos de contraloría social local, contemplados en las Reglas de Operación, se centran principalmente en la instalación de los comités de beneficiarios, la publicación del padrón de beneficiarios en la página electrónica del programa y el establecimiento de canales para que las beneficiarias puedan denunciar eventuales abusos de los funcionarios públicos, como buzones de quejas, números telefónicos, y direcciones de correo electrónico. Otro mecanismo de vigilancia de operación del programa en el nivel local funciona a partir de los Comités Técnicos Estatales y los supervisores de los sectores (Educación, Salud y Desarrollo Social), quienes son los encargados de controlar la veracidad del registro del cumplimiento de corresponsabilidad. Sin embargo, no se especifica puntualmente cómo se lleva a cabo esta supervisión.

Es muy significativo que las Reglas de Operación contemplen estos mecanismos. Sin embargo, queda cierta duda sobre la efectividad de estos canales de denuncia y mecanismos de comunicación, principalmente en localidades de alta marginación, en zonas rurales y de difícil acceso, donde los medios para confrontar a agentes arbitrarios son precarios y las instancias de vigilancia estatal y nacional lejanas.

4.1. Análisis presupuestario de Oportunidades

La Tabla 5 ilustra que en este sexenio los recursos presupuestados y ejercidos de Oportunidades han crecido continuamente. De acuerdo al presupuesto para 2006, este crecimiento continuará.

Social, Mayo 2004. Disponible en línea www.eclac.cl/analisis/ (consultado en febrero 2006).

²⁴ Para mayor detalle, véase, Reglas de Operación, Punto 4.3.

Acorde al crecimiento de cobertura de Oportunidades, el presupuesto de los tres componentes del programa —alimentación, becas y salud—, que forman parte de los presupuestos de Sedesol, SEP y SSA, respectivamente, también ha tenido un crecimiento progresivo. La Secretaría de Educación Pública ha registrado el mayor aumento presupuestario, tanto en gastos programados como ejercidos. Este crecimiento está vinculado directamente con el comportamiento del padrón de becarios (de 3.5 millones en 2001 a 5.1 millones a mediados de 2006). En contrapartida, el presupuesto del componente salud, asignado a la Secretaría de Salud, es el menos dinámico.

El componente alimentario (o apoyo base) y las becas son los dos rubros más dinámicos, a diferencia del componente de salud y los gastos operativos. La Tabla 5 demuestra también que la reorganización de Progresá en Oportunidades se vio acompañada por un aumento del presupuesto: comparado con 2001, en 2002 el presupuesto original se incrementó 35 por ciento y el ejercido 29 por ciento.

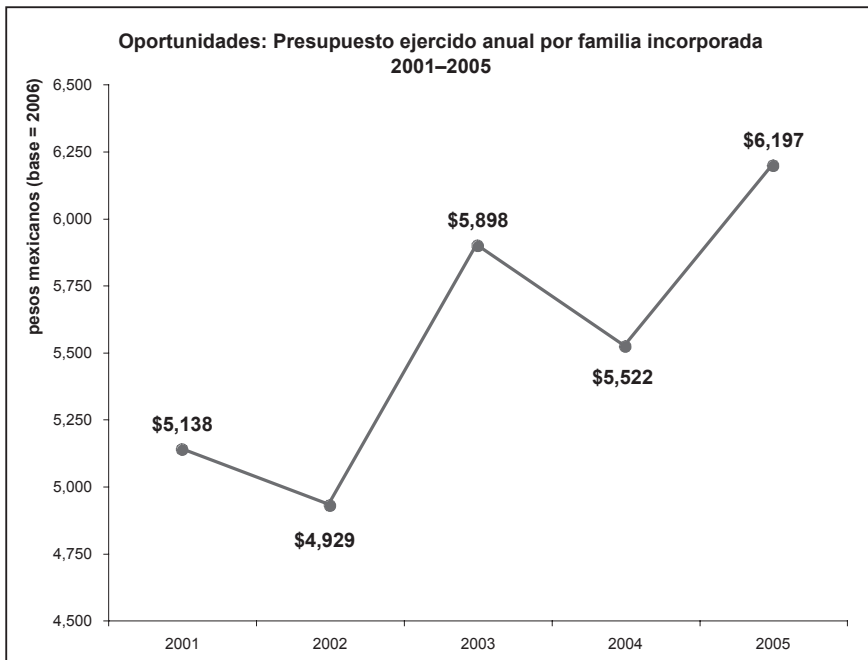
Por otra parte, la evolución de los gastos operativos —que incluyen conceptos como apoyo a la administración, evaluaciones externas del programa, la realización de las encuestas socioeconómicas y los costos bancarios de las transferencias monetarias—, ha sido relativamente estable. Aproximadamente, 5 por ciento del gasto ejercido se ha destinado cada año a asegurar la operación del programa, alcanzando su punto más alto de 6.1 por ciento en 2004, el último año de incorporación masiva para alcanzar la meta sexenal de 5 millones de familias incorporadas. Al año siguiente, en 2005, se registró el porcentaje más bajo de gastos administrativos (3.6 por ciento).

Tabla 5
Presupuesto original y gasto ejercido en Oportunidades
(miles de pesos, base 100=2006)

	2001		2002		2003		2004		2005		2006
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	PEF
Becas	7,496,376	7,163,468	10,499,624	9,886,700	12,716,207	12,619,952	12,904,004	13,407,304	15,996,277	15,496,484	16,550,000
Salud	2,818,531	2,619,181	3,513,174	2,397,208	2,746,649	2,705,900	3,542,411	3,494,632	3,895,609	3,923,140	3,800,812
Alimentación	6,076,214	5,848,026	7,522,731	7,485,090	8,581,726	8,515,424	9,004,728	9,021,944	10,906,261	10,425,083	11,208,917
Adultos Mayores	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2,200,000
Gastos operativos	1,061,627	1,005,306	1,344,111	1,127,861	1,539,812	1,166,833	1,808,598	1,688,488	1,369,242	1,142,013	1,240,766
Total	17,452,748	16,635,982	22,879,640	20,896,860	25,584,393	25,008,109	27,259,741	27,612,368	32,167,389	30,986,720	35,000,494

Fuente: Componente Becas y Salud: Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal para los años 2001–2005; Presupuesto de Egresos de la Federación 2006; Componente Alimentación, Adultos Mayores, Gastos operativos: Cuenta Pública de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para los años 2001–2004; Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal 2005; Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.

Para conocer cuánto se gasta en promedio por cada familia, se dividió el gasto ejercido del programa por el número de familias incorporadas, un dato que la Cuenta Pública maneja como el indicador de metas de Oportunidades. Si bien los montos asignados y ejercidos anualmente son considerables, los recursos que Oportunidades gasta anualmente por cada familia incorporada son modestos. En 2001 el gobierno gastó anualmente un promedio de 5,138 pesos por cada familia incorporada al programa, incluyendo los gastos operativos. Esto aumentó a 5,898 pesos en 2003 y 6,197 pesos en 2005.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años 2001–2005

En síntesis, pese a ser un programa “estrella” con un presupuesto considerable, lo que se gasta cada año por familia pobre incorporada al programa es poco.²⁵ Se puede esperar que en 2006 el gasto por familia se incrementará, gracias al nuevo componente dedicado a los adultos mayores. No obstante, el monto sigue siendo extremadamente pequeño y por sí solo no logra que una familia deje de vivir en condiciones de pobreza. Por ello, es importante que programas como Oportunidades sean complementados por otros que sirvan de incentivos a estas familias para dejar de vivir en la pobreza y dejar de depender de estos programas.

²⁵ Ejemplo de ello es el monto destinado por beneficiario de Oportunidades para la compra de útiles escolares que, de acuerdo con el Diario Oficial de la Federación, asciende a 230 pesos anuales por niño o joven. Acorde con Profeco, la lista oficial de útiles escolares más barata en el mercado tiene un costo de 451 pesos, sin considerar el uniforme. De considerarlo, el costo se elevaría a 673 pesos. Hay una diferencia de 443 pesos entre el apoyo que ofrece Oportunidades y el mínimo necesario para que un niño pueda desempeñarse adecuadamente en la escuela. Esta cantidad de 443 pesos representa un tercio de los ingresos mensuales de un pobre urbano de patrimonio y 60 por ciento de un pobre urbano alimentario.

Queda pendiente el fortalecimiento de un enfoque integral que ofrezca perspectivas —sobre todo laborales— para salir de la pobreza, aún cuando sus beneficios no sean inmediatos y, por ende, no sean recompensados políticamente en el corto plazo.

Debe reconocerse que este sexenio se ha caracterizado por el esfuerzo para institucionalizar el programa Oportunidades en una política de Estado que no se vea afectada por los cambios sexenales. El carácter puntual de las Reglas de Operación, así como los complejos procesos para seleccionar a las familias a incorporar —la definición de zonas prioritarias (focalización territorial) y la aplicación de encuestas socioeconómicas a las potenciales beneficiarias— dan cuenta de las estrategias para impedir el manejo discrecional del programa. Sin embargo, al mismo tiempo hay que tomar en cuenta que Oportunidades enfrenta dificultades similares que otros programas sociales focalizados: tienen que atender problemas sociales masificados e históricos con fondos presupuestarios insuficientes.

Como la aplicación de dichos programas se basa en la definición de metas globales y criterios de focalización en función de la disponibilidad presupuestaria, los mecanismos de acceso y de permanencia de los beneficiarios en estos programas están regulados por criterios administrativos y formales y no por un principio de derechos. En otras palabras, el acceso a los beneficios sólo constituye una posibilidad para las familias en pobreza extrema si cumplen con los requisitos y los compromisos de corresponsabilidad, pero no constituyen derechos ciudadanos exigibles.²⁶

La falta de concepción y promoción de las familias beneficiarias como sujetos de derechos, lleva a que su dependencia de las transferencias monetarias del programa las exponga a diversos agentes en el nivel local (funcionarios públicos, maestros, trabajadores del sector salud, caciques, etcétera), quienes podrían aprovechar las necesidades de las personas para ser incorporadas al programa —o asegurar su permanencia en él— con el único fin de reproducir relaciones y prácticas clientelares.²⁷

²⁶ Véase, E. Duhau, "Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación", en A. Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2002, pp. 311–326.

²⁷ El tema del uso político-electoral de los programas sociales federales ha sido desarrollado en otro documento de la presente colección. Véase, A. Serdán, *Programas sociales y elecciones. Análisis de los programas sociales en contextos electorales durante la administración de Vicente Fox*, Fundar, México, 2006.

5. Transparencia y rendición de cuentas en los programas sociales

La rendición de cuentas en las políticas sociales es un derecho ciudadano para saber cómo se emplean los recursos provenientes de los impuestos y para tener certeza de que estos recursos se usan de manera responsable y contribuyen al bienestar de la población. En este sentido, el mayor acceso posible a la información gubernamental es una condición imprescindible para fomentar un debate público informado en torno a las prioridades gubernamentales, respecto del bienestar y la superación de la pobreza.

Con base en la Ley Federal de Transparencia, han habido avances importantes para transparentar la operación de los programas de combate a la pobreza. En los portales electrónicos de cada programa social se encuentra información que da cuenta de la operación, el ejercicio de los recursos y los indicadores básicos de resultados (por ejemplo, Reglas de Operación, padrones de beneficiarios, avances trimestrales del ejercicio de los recursos fiscales, etcétera). Sin embargo, existe cierta inconsistencia en los criterios de organización y presentación de los datos de cada programa, debido a que los programas que conforman la Estrategia Contigo son operados por distintas secretarías y dependencias gubernamentales, que hasta cierto punto deciden por su cuenta qué datos publicar para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia.

Esto obstaculiza la comparación entre los diferentes programas, de cuyo una tarea difícil, debido a las diferencias respecto a presupuesto, cobertura y metas. Por otra parte, la información disponible por oficio impide responder a preguntas más específicas (como la eficiencia de la distribución regional y local de los recursos, variaciones en el tiempo o el significado de ciertos indicadores para medir el impacto real de los programas). Esto se debe principalmente a la falta de disponibilidad institucional para difundir aquellos datos que realmente dan cuenta de la operación de los programas.

Por ejemplo, a pesar de ser por mucho el programa más avanzado en materia de transparencia, las variaciones bimestrales del padrón activo de beneficiarios de Oportunidades, que la Coordinación Nacional del programa incluye en sus formatos de Cuenta Pública para Sedesol desde 2001, sólo aparecen en 2001 y 2002 en la Cuenta Pública Federal entregada a la Cámara de Diputados. Sin embargo, estos números son esenciales

porque reflejan adecuadamente las dinámicas reales del programa a lo largo del año, aspecto que se diluye al hacer un indicador anual abstracto y estático de “5 millones de familias incorporadas”. En el caso de programas más pequeños, como Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales o Apoyo Alimentario, las lagunas de información acerca de las variaciones anuales en el presupuesto, número de beneficiarios y localidades no permiten verificar si existe o no un uso indebido de los recursos.

Una vía de acceso para evaluar las prioridades del gobierno es el presupuesto federal. Sin embargo, la información contenida en la Cuenta Pública —como el gasto asignado y ejercido, los indicadores y las metas programáticas— es insuficiente para conocer el desempeño institucional y el impacto real de los programas en las condiciones de vida de la población atendida.

El problema deriva de que los datos presupuestarios de la Cuenta Pública son agregados en el nivel federal, y presentados de acuerdo a los criterios financiero-administrativos de la Secretaría de Hacienda. Las crípticas explicaciones que se ofrecen imposibilitan determinar si las variaciones presupuestarias se deben a dinámicas propias de los programas, al desvío de recursos o a la reclasificación de fondos. Esto se debe a que la presentación de la Cuenta Pública —la cual sigue siendo un mecanismo de rendición de cuentas intragubernamental, más que para la ciudadanía— impone esquemas homogéneos para comparar diferentes dinámicas financieras-presupuestarias y termina por minimizar las diferentes lógicas que caracterizan a cada programa.

Uno de los retos para transparentar la operación y el uso de los recursos de estos programas es, por lo tanto, buscar una articulación —por medio de nuevos indicadores y una mayor desagregación de los datos financieros— entre la lógica presupuestaria de la Cuenta Pública y las dinámicas de los programas sociales. En este sentido se recomienda, por una parte, que las dependencias clarifiquen y estandaricen los criterios para procesar, organizar y presentar públicamente los datos sobre los programas sociales, para que sea posible hacer comparaciones. Por otra parte, los indicadores de desempeño institucional y presupuestario deben ser revisados para que la Cuenta Pública refleje mejor las lógicas de operación de cada programa social.

Para entender realmente cómo funcionan los programas, además de la información proporcionada por los programas en los portales electrónicos, se requiere solicitar información a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) o consultar directamente a los funcionarios encargados de los programas. La calidad de la información solicitada por estos medios depende en gran medida de la habilidad para formular preguntas adecuadas y suficientemente específicas —lo cual implica contar con cierta *expertise* en la materia— y la buena voluntad de los funcionarios de explicar la operación de cada programa. Obviamente, no todos los ciudadanos cuentan con estos recursos o tienen el tiempo disponible para hacer todo el recorrido.

Ante las dificultades de acceso a la información, la discusión sobre los programas de combate a la pobreza se sigue concentrando en un grupo reducido de especialistas y excluye a la amplia mayoría de la sociedad. Esto se manifiesta de manera clara en la ausencia de la voz de los propios beneficiarios en la evaluación y el monitoreo de los programas. Por lo tanto, una tarea pendiente es la elaboración de mecanismos institucionales para hacer más accesible la información gubernamental en aquellos lugares en los que se concentra la población pobre; es decir, en los municipios marginados, las zonas rurales y entre la población indígena.²⁸

²⁸ A modo de ejemplo que ilustra la exclusión del derecho a la información por barreras tecnológicas y lingüísticas que sufre la población pobre, sirva la siguiente anécdota: Según una nota en *La Jornada*, en agosto del presente año campesinos indígenas de comunidades de la sierra Tarahumara (Chihuahua) “tomaron” durante algunas horas la delegación estatal para denunciar el uso electoral de los padrones de beneficiarios de los programas sociales a favor del entonces candidato del PAN, Felipe Calderón. El delegado estatal de Sedesol aseguró la “absoluta transparencia” de los programas y exhortó a los manifestantes a presentar denuncias concretas y “consultar el padrón de beneficiarios en la página de Internet”. De acuerdo con el periodista, esta frase causó risas y comentarios sarcásticos entre las mujeres y hombre de la etnia rarámuri, que se preguntaban: “¿Qué es *Interné*?, ¿De dónde lo sacamos?” Véase, M. Breach Veldecea, “Campesinos de Chihuahua protestan por uso electoral de programas sociales”, *La Jornada*, 23 de agosto de 2006.

6. Conclusiones y recomendaciones

Un problema apremiante de México es, sin duda, la pobreza en que está sumida una parte significativa de la población. La administración de Vicente Fox reconoció esto al plantear entre sus prioridades gubernamentales el combate a la pobreza por medio de líneas de acción para fomentar capacidades y crear oportunidades para que los individuos pudieran romper el círculo de la pobreza.

Después de seis años, el balance de las políticas de combate a la pobreza es ambiguo. Si bien el gasto social focalizado —es decir, los programas de la Estrategia Contigo— tuvo un crecimiento espectacular, este incremento favoreció principalmente a los programas asistencialistas de la vertiente Desarrollo de capacidades, con especial énfasis en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Seguro Popular. En cambio, los programas de la vertiente Opciones de Ingreso, esenciales para que la población en condiciones de marginación logre insertarse en la vida productiva nacional y, de esta manera, genere los ingresos indispensables para salir de la pobreza, ha sido descuidada. Asimismo, rubros como la educación, que se rigen todavía por principios de acceso universal, no han recibido el mismo impulso presupuestal. En definitiva, las líneas de combate a la pobreza son una continuación y profundización del proyecto de política social implementado por la administración de Ernesto Zedillo.

El compromiso gubernamental de reducir la pobreza tendrá que reflejarse, por una parte, en una mayor asignación de recursos —dada la magnitud del problema— pero también en una reorganización de los programas hacia una estrategia comprehensiva de combate a la pobreza que de mayor prioridad a programas vinculados a la creación de empleos y alternativas de ingreso, sin menoscabo alguno de los programas orientados a proveer de alimento, educación y salud a los pobres extremos. Además, es fundamental que la rearticulación de la estrategia de combate a la pobreza se realice de acuerdo a criterios que tomen en cuenta la diversidad cultural, la diferente posición de mujeres y hombres y la heterogeneidad estructural que caracteriza al país y determina las condiciones de vida de los grupos afectados por la pobreza.

Por último, es indispensable que la estrategia instrumentada se someta a procesos abiertos y transparentes de discusión, con el objetivo de permitir

la participación amplia de los grupos afectados, así como de grupos dedicados a contrarrestar la pobreza en el país. Una tarea pendiente es, sin duda, mejorar los mecanismos de participación y de contraloría social de los grupos a los cuales se orientan los programas de combate a la pobreza. Involucrar a personas que nunca han tenido experiencia con el ejercicio del poder político en la supervisión y evaluación de políticas gubernamentales requiere de ayuda técnica, organización y compromiso institucional a largo plazo.

En este sentido, hay que destacar los esfuerzos realizados por la presente administración por convertir el programa Oportunidades en una política de Estado con un presupuesto y dinámicas operativas que no se ven afectados por los cambios sexenales. Es deseable que otros programas sociales, vinculados a la creación de empleos y alternativas de ingreso, recibieran la misma atención y cuidado que Oportunidades. El combate a la pobreza implica enfrentarse a enormes rezagos económicos y sociales. Debido a esto es importante que las estrategias de combate a la pobreza sean también de largo aliento. El impacto y comportamiento real de un programa se puede evaluar sólo a través del tiempo, razón por la cual es recomendable privilegiar esquemas de planeación y presupuestación de mediano plazo, con revisiones periódicas que mejoren efectivamente la operación de los programas.

Apéndice

¿Cuántos pobres hay en México?

Aunque los debates sobre el número y los indicadores de la pobreza podrían parecer académicos, no lo son. En tiempos de políticas sociales focalizadas y recursos públicos siempre escasos, estas mediciones determinan el universo de potenciales beneficiarios de los programas sociales.

En este sexenio se hicieron importantes esfuerzos institucionales para mejorar las medidas oficiales de la pobreza que sirven de referencia para la planeación de los programas sociales. En la Ley General de Desarrollo Social se estableció como órgano para fijar los lineamientos y criterios de medición de la pobreza al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En 2004, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza presentó un primer balance sobre la evolución de la pobreza en los primeros cuatro años del sexenio.

De acuerdo a esta evaluación, y con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de Hogares 2000 y 2004, en los primeros cuatro años del sexenio la pobreza disminuyó. A nivel nacional, la pobreza alimentaria bajó de 23.6 millones a 18 millones de personas, la de capacidades de 31.1 millones a 25.6 millones y la de patrimonio —la categoría más amplia, que abarca a las otras dos categorías— bajó de 51.3 millones a 48.9 millones. Asimismo, disminuyó la pobreza rural de 16.1 a 10.9 millones de personas en pobreza alimentaria, de 16.8 a 14.1 millones en pobreza de capacidades y de 25.1 a 22.5 millones en pobreza de patrimonio.²⁹

Estas cifras, utilizadas por la administración Fox para difundir la disminución de la pobreza como uno de los logros principales del sexenio, han sido cuestionadas. Julio Boltvinik puso en entredicho que los datos de la ENIGH de 2000 y 2004 sean comparables, por lo que a su juicio no puede

²⁹ Las definiciones de pobreza acordadas por el Comité son: pobreza alimentaria, que incluye a los hogares no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta básica de alimentos; pobreza de capacidades, que incluye a las familias que no pueden satisfacer otras necesidades básicas diferentes a las alimenticias, como educación y salud; y pobreza de capacidades, que incluye a las familias que no satisfacen necesidades como vestido, calzado, vivienda, energía eléctrica y transporte público. Las líneas de pobreza establecidas por el Comité Técnico para el ámbito rural es de 18.27 pesos diarios per cápita para la pobreza alimentaria, 21.7 para la pobreza de capacidades y 33.3 pesos para la pobreza de patrimonio. Para las líneas de pobreza del ámbito urbano, véase nota no. 11 del presente documento.

sostenerse la afirmación oficial sobre la disminución de la pobreza. Según el investigador, si se toma como indicador de la pobreza la insatisfacción de las necesidades básicas, el número de pobres aumentó entre 2000 y 2004, de 68.5 millones de personas a 74.4 millones.³⁰ Sin entrar en detalles sobre la construcción de indicadores y los procedimientos estadísticos que fundamentan estos datos, las marcadas diferencias entre estas mediciones dan cuenta del amplio margen para determinar el número de pobres, lo que genera condiciones para una aplicación discrecional de los recursos públicos.

Por otra parte, de acuerdo con versiones preliminares y no oficiales de la ENIGH 2005 (filtradas a la prensa en agosto de 2006), la tendencia hacia la disminución de la pobreza, constatada entre 2000 y 2004, se revirtió. En otras palabras, para los pobres este ha sido otro sexenio perdido: de forma preliminar se sabe que en 2005 la pobreza alimentaria afectó a 19.6 millones de personas, la pobreza de capacidades a 26.8 millones y la patrimonial a 50.4 millones.³¹

A partir de estos datos, queda pendiente investigar el efecto que factores como las remesas y la migración a EEUU tienen sobre las cifras de pobreza y sobre los ingresos de las familias mexicanas. Esta es una tarea que la próxima administración no puede, ni debe, desestimar.

³⁰ Véase, J. Boltvink, "La pobreza en México (2000-2004)/II", *La Jornada*, 18 de noviembre de 2005.

³¹ Véase, C. Rocha Menocal, "Reducción de la pobreza. Una ilusión", *La Revista*, 14 de agosto de 2006.

Fuentes de información

Bibliográficas

- Banco Mundial, *Poverty in Mexico: An Assessment of Trends, Conditions, and Government Strategy*, Banco Mundial, México, 2004.
- Duhau, Emilio, "Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación", en Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Los límites de las políticas sociales en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, 2002, pp. 311–326.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C. *Contigo, presupuesto y superación de la pobreza: Asignaturas pendientes*, Fundar, México, Agosto 2002.
- Molinar, Juan y Weldon, Jeffery A., "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne Cornelius, et.al, *Transforming State Society Relations in México*, University of California Press, San Diego, 1994.
- Sottoli, Susana, "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia", en *Revista mexicana de sociología*, No. 4, Vol. 62, octubre–diciembre, 2000.
- Vinay, Claudia et. al., *El ABC del presupuesto de la Federación: el combate a la pobreza*, Fundar, México, 2001.

Hemerográficas

- Boltvinik, Julio, "La pobreza en México (2000–2004)/II", *La Jornada*, 18 de noviembre de 2005.
- Breach, Miroslava, "Campesinos de Chihuahua protestan por uso electoral de programas sociales", *La Jornada*, 23 de agosto de 2006.
- Rocha, Carolina, "Reducción de la pobreza. Una ilusión", *La Revista*, 14 de agosto de 2006.
- Ziccardi, Alicia, "Pobreza, territorio y políticas sociales", en *Revista mexicana de sociología*, No. 4, Vol. 61, octubre–diciembre, 1999.

Electrónicas

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. 1988-2004*. Disponible en línea en: <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVM100002000100100006#ARBOL>

Presidencia de la República, *Estrategia Contigo*. Disponible en línea en: <http://www.contigo.gob.mx/index.php?idseccion=12>

Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, México, 2006*.

Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001–2006. Superación de la pobreza: una tarea Contigo, México, 2001*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Criterios Generales de Política Económica 2006*, p. 133. Disponible en línea en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2006/temas/criterios/criterios.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003, 2004, 2005*. Disponible en línea en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/index.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006*. Disponible en línea en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Serdán, Alberto, *Programas sociales y elecciones. Análisis de los programas sociales en contextos electorales durante la administración de Vicente Fox*, Fundar, México, 2006.

Villatoro, Pablo, *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, Serie Políticas Sociales No. 87, CEPAL, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Mayo 2004. Disponible en línea www.eclac.cl/analisis/

Legislativas

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Reglas de Operación, Diario Oficial de la Federación, 1 de febrero de 2006.

Programa de Empleo Temporal, Reglas de Operación, Diario Oficial de la Federación, 17 de febrero de 2006.

