

**ANALISIS DEL PROYECTO DE  
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE  
LA FEDERACIÓN PARA EL  
EJERCICIO FISCAL 2009,  
RAMO 20**

**CÁMARA DE DIPUTADOS  
COMISION DE DESARROLLO SOCIAL  
SEPTIEMBRE DE 2008**

# El Ramo 20 en el contexto del PEF 2009

El Proyecto remitido por el Ejecutivo Federal incorpora recursos comprometidos en la estrategia de Vivir Mejor, anunciada el 25 de mayo de 2008, en el sentido de ampliar, en términos monetarios, las aportaciones de los programas operativos del Ramo, que otorgan apoyo alimentario a la población adscrita a sus padrones de beneficiarios.

Desde 2006 se observa una tendencia ascendente de los recursos presupuestarios asignados al Ramo 20 de Sedesol.

En 2005, los recursos asignados a este Ramo representaron el 1.10% del PEF Total y el 1.47% del Gasto Programable.

Esas proporciones se elevan a 1.95% y 2.64% respectivamente en el PEF original de 2008.

Para 2009 ascienden más, ubicándose en el 2.32% y 3.12% en ambas correlaciones.

# Transferencias Monetarias.

En 2005, cerca de la mitad del total de los recursos erogados por Sedesol se canalizaron a Transferencias Monetarias, ya sea en la entrega en efectivo por medio de diferentes programas o por la vía de subsidios a los precios de ciertos alimentos a través de Liconsa y Diconsa.

Esta proporción se eleva al 59.9% en el PEF original de 2008 y asciende hasta el 63.1% en el Proyecto para 2009. [\(Ver Cuadro 1\)](#)

## a) Entrega en Efectivo.

En lo correspondiente a las **actividades asociadas a la entrega de efectivo a la población beneficiada**, destacan las aportaciones otorgadas a la vertiente de apoyo alimentario del **Programa Oportunidades**, **aumentando los recursos canalizados de 10,738.9 millones de pesos en el PEF a 12,442.8 millones en el Proyecto de 2009**, ascenso que deberá analizarse, ya que continúa el mismo número de beneficiarios en 5.0 millones de familias.

Derivado de la estrategia anunciada el 25 de mayo de 2008, se introduce la vertiente de **“Vivir Mejor”**, **mediante la cual se otorgan los 120.0 pesos mensuales** añadidos en esa ocasión, los cuales continuarán entregándose en 2009, **etiquetándose 7,056.7 millones de pesos para este propósito.**

A la vertiente de **Apoyo Energético del mismo Programa Oportunidades**, se le asigna en el Proyecto de 2009 la cantidad de 3,224.3 millones de pesos, monto ligeramente superior a la consignada en 2008, esto debido al aumento de la aportación de 50.0 a 55.0 pesos mensuales a los beneficiarios.

En lo referente al monto destinado a **Adultos Mayores**, su asignación prevista para 2009 desciende hasta 330.0 millones de pesos, a causa de reducir el número de beneficiarios que se trasladarán al programa de 70 y Más.

A los dos programas que otorgan aportaciones monetarias a la población de escasos recursos que no se encuentran cubiertos por el Programa Oportunidades, se les otorga en el Proyecto de 2009 el monto necesario para cubrir la extensión de los 120.0 pesos mensuales comprometidos en mayo de 2008, requiriéndose analizar la cobertura de cada uno de ellos y su monto colateral de presupuesto asignado.

No está clara la motivación para determinar los montos propuestos en el Proyecto, al asignársele al Programa de Apoyo Alimentario en ZAP la cantidad de 78.2 millones de pesos adicionales a los 1,260.0 millones consignados en 2008, cifra asociada a un padrón de 200 mil familias, cuando al programa similar que opera Diconsa que cubre sólo a 116.6 miles de familias se le propone otorgar 160.2 millones de pesos adicionales.

En este grupo de programas **destaca el de Adultos Mayores**, el cual se instituyó en 2007 con una asignación de 6,650.0 millones de pesos, cantidad que asciende a 9,916.4 millones en 2008, para que ahora **se proponga directamente en este Proyecto del Ejecutivo Federal para 2009 la suma de 11,976.0** millones de pesos, implicando un importante ascenso de 2,059.8 millones de pesos en relación al año anterior.

Con esta aportación adicional se estará en condiciones de abarcar en su totalidad el universo de beneficiarios potenciales en localidades de **hasta 15 mil habitantes**, meta que no se logró cubrir totalmente con los recursos definidos para el presente año.

## b) Subsidios Vía Precios.

En este grupo se consideran las aportaciones dirigidas a **Diconsa y Liconsa**. Para el caso de Diconsa, no se contemplan adiciones presupuestales para 2009 en relación a los 2,000.0 millones de pesos asignados en 2008, en el entendido de que **se prevé reducir el margen de ahorro que otorga, de entre el 6 y 7% definido en 2008 a sólo 5.0% en 2009**, de conformidad a lo señalado en el apartado de estrategia programática de la Exposición de Motivos del Ramo 20. (Pág. 6).

En **Liconsa se introduce de nueva cuenta el Programa de Adquisición de Leche Nacional**, asignándosele 900.0 millones de pesos adicionales a los consignados en el PEF Original de 2008, los cuales ya se han ejercido en su totalidad en el primer semestre del presente año, estimándose que requerirá una importante ampliación presupuestal para cumplir con sus metas anuales establecidas.



En suma, **entre las dos formas de realizar las Transferencias Monetarias se concentra el 73.1% de los 16,010.9 millones** de pesos adicionales propuestos en el Proyecto del PEF 2009 para el Ramo 20 de Sedesol en relación al PEF Original de 2008.

## Programas vinculados a la generación de Infraestructura Social.

De conformidad a lo propuesto en el Dictamen Presupuestal del PEF 2008, elaborado por esta Comisión Ordinaria, en este Proyecto del PEF 2009 el **Programa de Desarrollo Local (Microregiones)** se unifica al **Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria**, proponiendo una cantidad de 7,910.9 millones de pesos, cifra que supera en 2,294.6 millones a la asignación destinada a ambos programas en el ejercicio presupuestal de 2008.

En el presente ejercicio, los 3,600.0 millones de pesos canalizados al Programa de Apoyo a ZAP se destinaron por completo a una sola actividad (**Pisos Firmes**), sin generar otras obras de infraestructura social básica.

Es positiva la intención de fortalecer presupuestalmente este importante programa, proponiendo una asignación para 2009 de cerca de 7.9 mil millones de pesos, bajo una estrategia común, debiéndose asociar dicho monto a metas de resultado en los diversos ámbitos contemplados en su esquema normativo, al tiempo de revisar trimestralmente su avance. En el presente año se reporta en este programa un ejercicio de 1,148.4 millones de pesos, sin señalar las metas alcanzadas con la aplicación de estos recursos.

Es importante destacar en esta sección, que de nueva cuenta se incluyen en la relación de **Zonas de Atención Prioritaria** a los 1251 municipios incorporados en la Declaratoria de 2008.

En este contexto de las ZAP, en el Proyecto del PEF 2009 **se adicionan a los municipios ya identificados, 2109 localidades urbanas**, cuya población registra altos índices de pobreza.

Respecto a la generación de Infraestructura Urbana, destaca la ampliación presupuestal concedida al **Programa Hábitat** en el Proyecto 2009, del orden de 859.7 millones de pesos respecto al PEF de 2008, vinculados con la realización de diferentes acciones en los polígonos identificados, donde habita un amplio número de población en situación de marginalidad.

En esta agrupación, destaca también la reducción propuesta al **Programa de Vivienda Rural** operado por **Fonhapo**, de casi el 45.0%, al proponerse una aportación de 205.2 millones de pesos para 2009, cantidad inferior a los 320.0 millones otorgados en el PEF 2008.

Para el **Programa Tu Casa** del propio **Fonhapo**, no se contempla cambio presupuestal, repitiéndose los 1,630.0 millones de pesos asignados en 2008.

## Programas vinculados al fomento de actividades productivas.

En diferentes pasajes del PND 2006-2012, en los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social y en la Exposición de Motivos de este Proyecto presupuestal de 2009, se reitera que la única manera de superar de forma real y sustentable los niveles de pobreza existentes, es **mediante la generación de empleo productivo**, propiciando la obtención del ingreso requerido para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Bajo esta premisa, la aspiración de los objetivos sectoriales del desarrollo social es justamente propiciar la generación de empleo e ingreso, procedimiento que en la estructura del gasto del Ramo 20 de Sedesol se encuentra **relegado a un tercer nivel**, destinándole únicamente el 6.6% del gasto total en 2008, proporción que se reduce a sólo el 6.1% en el Proyecto para 2009.

En este tenor, al **Programa de Opciones Productivas** que debería constituirse como el principal instrumento de Sedesol para propiciar la generación de empleo, se le reducen sus recursos en el Proyecto Presupuestal 2009 en 332.4 millones de pesos, cantidad que representa cerca de una tercera parte de los recursos asignados en 2008, sin que en la Exposición de Motivos se incluya ninguna explicación alusiva a este retroceso.



Para el **Programa de Estancias y Guarderías Infantiles** se propone una extensión presupuestal de 1,022.9 millones de pesos para 2009, en relación a los 1,499.1 millones de pesos asignados en 2008.

# Programa Oportunidades.

Los recursos asignados al **Programa Oportunidades en sus tres vertientes de salud, educación y alimentación**, también muestran un notorio crecimiento en los últimos años, concentrado casi en su totalidad en la participación de Sedesol.

En 2005 la participación de Sedesol en el total de los recursos del Programa representó el 38.1%, al tiempo en que en el Proyecto del PEF 2009 su contribución se eleva al 54.1%. Esta evolución obedece a que únicamente las asignaciones otorgadas al desarrollo social denotan incrementos importantes.

Cabe recordar que desde 2004 la cobertura del Programa permanece constante al incorporar 5.0 millones de familias.

Por consiguiente, al recibir el Programa 31,105.9 millones de pesos en 2005, ascendiendo sus recursos a 47,845.4 millones en el Proyecto de 2009, **implica un crecimiento del 53.8%**, que traducido a aportaciones a las familias beneficiadas, representa un ascenso de 6,221 a 9,569 pesos anuales en el periodo analizado.

En este trayecto, el mayor incremento presupuestal en términos anuales es en el propuesto para 2009, por implicar la ampliación de los **120 pesos mensuales asociados al anuncio del 25 de mayo de 2008**, de fortalecer a la economía familiar ante la ola inflacionaria en materia alimentaria.

La compleja operación de esta red distributiva de recursos a los 5.0 millones de familias **costará en 2009 la cantidad de 906.9 millones de pesos**, monto que **sumado a los 664.8 millones destinados a la revisión de padrón de beneficiarios**, requerirá un **gasto de 1,571.7 millones de pesos**.

# Reflexión general

Entre los ejercicios presupuestales 2007 y 2008, el Ramo 20 de Sedesol recibió en el PEF Original la cantidad de 19,981.9 millones adicionales a la propuesta del Ejecutivo Federal.

La propuesta del Proyecto del PEF 2009 contiene un **incremento de 28,516.7 millones de pesos** respecto a la propuesta de 2008, esto es, **un crecimiento del 75.8% de un año al otro**, cifras no vistas en las múltiples partidas del gasto público.

**Cuadro 1**  
**Distribución de Recursos del Ramo 20 Sedesol, por Programas Operativos**  
**(millones de pesos)**

|                             | <b>2005<br/>EJERCIDO</b> | <b>2008<br/>ORIGINAL</b> | <b>2009<br/>PROYECTO</b> | <b>DIFERENCIA<br/>2009/2008</b> |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| <b>SEDESOL</b>              | <b>21, 755.3</b>         | <b>50, 088.7</b>         | <b>66, 099.6</b>         | <b>16, 019.9</b>                |
|                             |                          |                          |                          |                                 |
| <b>TRANSF. MONETARIAS</b>   | <b>11,110.8</b>          | <b>30,005.1</b>          | <b>41, 715.9</b>         | <b>11,710.8</b>                 |
| <b>RELACIÓN PORCENTUAL</b>  | <b>51.1</b>              | <b>59.9</b>              | <b>63.1</b>              | <b>73.1</b>                     |
| <b>ENTREGA EN EFECTIVO</b>  | <b>9,931.6</b>           | <b>26,059.0</b>          | <b>36, 874.4</b>         | <b>10,815.4</b>                 |
| PROG. OPORTUNIDADES         | 9,320.4                  | 14,546.6                 | 23,063.8                 | 8,517.2                         |
| APOYO ALIMENTARIO           | 9,320.4                  | 10,738.9                 | 12,442.8                 | 1,703.9                         |
| VIVIR MEJOR                 |                          |                          | 7,056.7                  | 7,056.7                         |
| ADULTOS MAYORES             |                          | 780.0                    | 330.0                    | -450.0                          |
| APOYO ENERGÉTICO            |                          | 3,027.7                  | 3,234.3                  | 206.6                           |
| ALIMENTARIO ZAP             |                          | 1,260.0                  | 1,338.2                  | 78.2                            |
| ALIMENTARIO DICONSA         | 377.7                    | 336.0                    | 496.2                    | 160.2                           |
| ADULTOS MAYORES             | 233.5                    | 9,916.4                  | 11,976.2                 | 2,059.8                         |
|                             |                          |                          |                          |                                 |
| <b>VIA PRECIOS SUBSIDIO</b> | <b>1,179.2</b>           | <b>3,946.1</b>           | <b>4,841.5</b>           | <b>895.4</b>                    |
| DICONSA ABASTO RURAL        | 560.8                    | 2,004.6                  | 2,000.0                  | -4.6                            |
| LICONSA (leche subsidio)    | 618.4                    | 1,941.5                  | 2,841.5                  | 900.0                           |

**Cuadro 2**  
**GASTO DEL RAMO 20 DE SEDESOL**  
**MILLONES DE PESOS**

|                     | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>PROYECTO</b>     | 23,056.8    | 26,486.1    | 27,626.3    | 37,582.9    | 66,099.6    |
| <b>PEF ORIGINAL</b> | 23,744.0    | 26,572.8    | 35,108.4    | 50,088.7    |             |
| <b>DIFERENCIA</b>   | 687.2       | 86.7        | 7,482.1     | 12,505.8    |             |

# Cuadro 3

## PEF RAMO 20 SEDESOL

(MILLONES DE PESOS)

|                           | PEF 2008        | PROYECTO<br>2009 | DIFERENCIA      |
|---------------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| <b>TOTAL RAMO 20</b>      | <b>50,088.7</b> | <b>66,099.6</b>  | <b>16,010.9</b> |
| <b>D. SOCIAL Y HUMANO</b> | <b>20,789.3</b> | <b>25,783.6</b>  | <b>4,994.3</b>  |
| APOYO A ZAP               | 3,600.0         | 7,910.9          | 4,310.9         |
| MICRORREGIONES            | 2,016.3         |                  | -2,016.3        |
| APOYO ALIMENTARIO         | 1,260.0         | 1,338.2          | 78.2            |
| EMPLEO TEMPORAL           | 331.3           | 283.0            | -48.3           |
| OPCIONES PRODUCTIVAS      | 1,170.0         | 837.6            | -332.4          |
| JORNALEROS AGRÍCOLAS      | 172.8           | 178.2            | 5.4             |
| 3X1 PARA MIGRANTES        | 503.4           | 532.3            | 28.9            |
| ADULTOS MAYORES 70 Y MAS  | 9,916.4         | 11,976.2         | 2,059.8         |
| VIVIENDA RURAL            | 320.0           | 205.2            | -114.8          |
| GUARDERÍAS                | 1,499.1         | 2,522.0          | 1,022.9         |
|                           |                 |                  |                 |



|                               | <b>PEF 2008</b> | <b>PROYECTO<br/>2009</b> | <b>DIFERENCIA</b> |
|-------------------------------|-----------------|--------------------------|-------------------|
| <b>DESARROLLO URBANO</b>      | <b>3,403.3</b>  | <b>4,336.1</b>           | <b>932.8</b>      |
| HABITAT                       | 1,886.0         | 2,745.7                  | 859.7             |
| ESPACIOS PÚBLICOS             | 1, 216.6        | 1,279.7                  | 63.1              |
| APOYO AVECINDADOS             | 300.7           | 310.7                    | 10.0              |
|                               |                 |                          |                   |
| <b>OPORTUNIDADES</b>          | <b>17,301.7</b> | <b>25,909.5</b>          | <b>8,607.8</b>    |
|                               |                 |                          |                   |
| <b>INDESOL</b>                | <b>403.0</b>    | <b>504.2</b>             | <b>101.2</b>      |
| COINVERSIÓN SOCIAL            | 206.2           | 303.2                    | 97.0              |
| APOYO A MUJERES               | 196.8           | 196.8                    | 0.0               |
| <b>LICONSA</b>                | <b>1,941.5</b>  | <b>2841.5</b>            | <b>900.0</b>      |
| ABASTO                        | 1,941.5         | 1,591.5                  | -350.0            |
| ADQUISICIÓN LECHE<br>NACIONAL |                 | 1,250.0                  | 1,250.0           |

|                     | <b>PEF 2008</b> | <b>PROYECTO<br/>2009</b> | <b>DIFERENCIA</b> |
|---------------------|-----------------|--------------------------|-------------------|
| <b>DICONSA</b>      | <b>2,340.2</b>  | <b>2,496.2</b>           | <b>156.0</b>      |
| ABASTO              | 2,004.2         | 2,000.0                  | -4.2              |
| APOYO ALIMENTARIO   | 336.0           | 496.2                    | 160.2             |
| <b>FONHAPO</b>      | <b>1,955.2</b>  | <b>1,831.1</b>           | <b>-124.1</b>     |
| TU CASA             | 1,635.2         | 1,625.9                  | -9.3              |
| VIVIENDA RURAL      | 320.0           | 205.2                    | -114.8            |
|                     |                 |                          |                   |
| <b>FONART</b>       | <b>82.3</b>     | <b>102.2</b>             | <b>19.9</b>       |
|                     |                 |                          |                   |
| <b>INAPAM</b>       | <b>237.5</b>    | <b>258.6</b>             | <b>21.1</b>       |
|                     |                 |                          |                   |
| <b>CONEVAL</b>      | <b>118.2</b>    | <b>155.8</b>             | <b>37.6</b>       |
| <b>OTROS GASTOS</b> | <b>1,516.5</b>  | <b>1,880.8</b>           | <b>364.3</b>      |