

O R T E

O P E R

C

E

S

O

P

PRESUPUESTO SOCIAL
(PROGRAMAS PRIORITARIOS PARA EL 2010)

- 1 **Introducción. Paquete económico 2010: iniciativa de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos**
Liliam Flores Ortega Rodríguez y Juan Carlos Amador Hernández
- 12 **La educación y los programas prioritarios en el proyecto de presupuesto de egresos 2010**
Juan Carlos Amador Hernández
- 25 **El gasto público en salud como parte de la función de desarrollo social**
Carlos Vázquez Hernández
- 34 **Los programas de apoyo productivo y la superación de la pobreza rural**
Liliam Flores O. Rodríguez
- 45 **Urbanización, vivienda y desarrollo regional: programas prioritarios 2010**
Gilberto Fuentes Durán
- 54 **Presupuesto social en tiempos de crisis**
Francisco J. Sales Heredia
- 61 **Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres en el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2010**
Daptnhe Cuevas

Reporte CESOP

Número 27

Septiembre de 2009



LXI
Legislatura

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Desarrollo Regional

César Augusto Rodríguez Gómez
Director de Opinión Pública

Saúl Munguía Ortiz
Director de Vinculación y Gestión

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Josué Jijón León
Coordinador Técnico

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo
José Alonso Contreras Macías
Liliam Mara Flores Ortega Rodríguez
Gilberto Fuentes Durán
José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
Jesús Mendoza Mendoza
Salvador Moreno Pérez
Iván H. Pliego Moreno
Octavio Ruiz Chávez
Roberto Vallín Medina
Carlos Agustín Vázquez Hernández
Investigadores

Alejandra Aguilar Jiménez
Elizabeth Cabrera Robles
Luz García San Vicente
Matilde Gómez Vega
Roberto Ocampo Hurtado
Apoyo en Investigación

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Alejandro López Morcillo
Roberto Vallín Medina
Editores

José Olalde Montes de Oca
Asistencia editorial



Introducción

Paquete económico 2010: iniciativa de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos

*Lilium Flores Ortega Rodríguez**
*Juan Carlos Amador Hernández***

Panorama macroeconómico 2010

Los Criterios Generales de Política Económica 2010 enviados por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre, contienen las proyecciones de las principales variables macroeconómicas a partir de las cuales se establecen la política de ingresos y como la de gasto que el Gobierno Federal aplicará durante el próximo ejercicio fiscal.

En este sentido, para el próximo año se prevén mejores resultados en los indicadores que lo observado en el 2009, sobre todo en lo relativo al contexto internacional. Señaladamente para nuestro país, la economía norteamericana se espera registre un crecimiento de 2.3% en el 2010, cifra que coincide con las estimaciones

de los analistas privados de ese país; tal crecimiento contrasta con la caída prevista de 2.6 por ciento para 2009.

Ante la perspectiva de una recuperación de la economía de los Estados Unidos en 2010, se prevé un mejor desempeño de la economía mexicana, por el importante vínculo entre ambas economías. Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el crecimiento real del PIB estimado para el 2010 será de 3.0 por ciento.

En el escenario económico de 2010 se prevé una inflación de 3.3 por ciento que resultaría 1.0 punto porcentual inferior a la que se espera para 2009. Esta menor inflación se vería favorecida por la estabilización de los precios de los hidrocarburos y los alimentos en los mercados internacionales durante 2009.

Para 2010 se anticipa una tasa de interés promedio ligeramente inferior a la que se espera para el cierre de 2009. Así, el promedio de la tasa CETES a 28 días nominal, pasaría de un nivel de 5.4% en 2009 a 4.5% en 2010. En materia cambiaria se prevé que el peso se mantenga estable frente al dólar, anticipándose un tipo de cambio de 13.80 pesos por dólar promedio, es decir, una depreciación de 1.47

* Licenciada en Economía con estudios de maestría en Políticas Públicas por el ITAM. Investigadora del CESOP. Sus líneas de investigación son: desarrollo social, pobreza, desarrollo regional. Correo electrónico: lilium.flores@congreso.gob.mx

** Economista con estudios de doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Investigador del CESOP. Sus líneas de investigación son: federalismo, educación, política macroeconómica, sector energético. Correo electrónico: juan.amador@congreso.gob.mx

por ciento respecto al tipo de cambio promedio de 13.60 pesos por dólar, esperado para 2009.

En materia petrolera se prevé una disminución en las plataformas de producción y exportación de crudo, ubicándolas en 2.5 y 1.1 millones de barriles diarios (mbd), respectivamente. De esta forma, la plataforma de exportación sería de 124 mbd o 10.06 por ciento inferior a la plataforma promedio esperada para 2009 (Cuadro 1).

Iniciativa de Ley de Ingresos 2010

En la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010 que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, se propone una recaudación presupuestaria de 3 billones, 172 mil 359.9 millones de pesos.

Estos recursos representan un incremento del 4.1% respecto a la Ley de Ingresos aprobada por el Congreso de la Unión para el ejercicio

Cuadro 1
Contexto Macroeconómico 2009-2010

Concepto	2009	2010
Producto interno bruto		
Crecimiento real (%)	-6.8	3.0
Nominal (miles de millones de pesos)	11,847.0	12,793.2
Deflactor del PIB (crecimiento promedio, %)	5.0	4.8
Inflación		
Dic./dic(%)	4.3	3.3
Tipo de cambio nominal		
Promedio (pesos por dólar de EU)	13.6	13.8
Tasas de interés (CETES a 28 días)		
Nominal fin de período, %	4.5	4.5
Nominal promedio (%)	5.4	4.5
Real (%)	1.2	1.2
Cuenta corriente		
Millones de dólares	- 13,709.7	- 16,835.8
% del PIB	-1.6	-1.8
Balance fiscal		
Balance tradicional (% del PIB)	2.1	2.5
PIB EU.		
Crecimiento real (%)	-2.6	2.3
Producción industrial EU.		
Crecimiento real (%)	- 10.3	2.5
Inflación EU.		
Diciembre a diciembre (%)	- 1.2	0.8
Petróleo (canasta mexicana)		
Precio promedio (dólares por barril)	51.0	53.9
Plataforma de exportación promedio (millones de barriles diarios)	1,232	1,108
Plataforma de producción crudo (mbd)	2,622	2,500
Tasas de interés externas		
LIBOR (promedio, %)	1.1	2.0
Tasa de Fondos Federales (promedio, %)		

Fuente: SHCP, *Criterios Generales de Política Económica, 2009-2010*.

fiscal 2009 y de 11.4% respecto a la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso en el ejercicio fiscal 2009 (Cuadro 2).

La Ley de Ingresos está acompañada de la Miscelánea Fiscal 2010, que contiene diversas modificaciones al sistema tributario mexicano. En este sentido, la política de ingresos propuesta contempla modificaciones en el sistema impositivo con respecto al Impuesto al Valor Agregado (IVA), al Impuesto Sobre la Renta (ISR),

al Impuesto Especial a Tasa Única (IETU), al Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE) y al Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), así como la creación de un impuesto para combatir la pobreza (Cuadro 3).

Por otra parte, el paquete fiscal propone un incremento a diversos impuestos, y aunque teóricamente es factible buscar una reducción del gasto fiscal, la estimación de pérdidas no puede considerarse equivalente a un aumento

Cuadro 2
Ley de Ingresos de la Federación 2009-2010

Concepto		2009 LIF/	2010 ILIF/	2010 ILIF /
		Millones de pesos		2009 LIF
TOTAL		3,045,478.6	3,172,359.9	4.1
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.		1,916,395.4	2,036,712.8	6.2
I. Impuestos				
1.	Impuesto Sobre la Renta	596,053.9	651,081.2	9.2
2.	IETU	55,408.4	53,195.1	-3.9
3.	Impuesto al Activo			
4.	Impuesto al Valor Agregado	490,513.7	454,751.6	-7.2
5.	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	-59,627.5	88,251.4	-248.0
	A. Gasolinas, diesel para combustión automotriz	-105,871.9	20,856.7	-119.7
	B. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza	23,567.3	27,496.9	16.6
	C. Tabacos labrados	21,370.0	23,449.9	9.7
	D) Juegos y sorteos	1,307.1	2,536.8	94.0
	E) Redes públicas de telecomunicaciones		13,911.1	
6.	Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	21,050.3	21,067.9	0.0
7.	Impuesto sobre Automóviles Nuevos.	5,191.2	4,027.1	-22.4
8...		-	-	
9.	Impuestos a los rendimientos petroleros	5,795.0	2,424.5	-58.1
10.	Impuestos al Comercio Exterior:	27,612.2	27,911.9	1.0
	A. A la importación	27,612.2	27,911.9	1.0
	B. A la exportación	-	-	
11.	Impuesto a los depósitos en efectivo	7,511.5	13,079.7	74.1
12.	Accesorios	11,682.4	12,467.7	6.7
13	Otros			
II. Contribución para el combate a la pobreza			71,775.0	
	Contribución para el combate a la pobreza		71,775.0	
III. Contribución de mejoras		18.5	19.9	7.5

IV. Derechos		714,107.7	530,093.2	-25.7
	1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	4,579.5	3,318.3	-27.5
	2. Por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público:	9,267.8	10,465.4	12.9
	3. Derechos a los hidrocarburos.	700,260.4	516,309.5	-26.2
V. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.		79.2	55.0	-30.5
VI. Productos.		6,648.2	5,982.2	-10.0
VII. Aprovechamientos		34,350.7	100,529.4	192.6
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS		875,585.3	786,277.2	-10.2
I. Ingresos de organismos y empresas:		717,542.6	630,886.8	-12.0
	A. Petróleos Mexicanos.	415,683.4	343,703.2	-17.3
	B. CFE	265,968.7	242,798.6	-8.7
	C. LFC	-8,233.6	-4,967.5	-39.6
	D. IMSS	14,113.6	15,083.6	6.8
	E. ISSSTE	30,010.5	34,268.9	14.1
	2. Otros ingresos de empresas de participación estatal	-	-	
II. Aportaciones de seguridad social:		158,042.7	155,390.4	-1.6
C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS		253,497.9	349,369.9	37.8
	I. Endeudamiento neto del Gobierno Federal:	334,812.2	296,714.6	-11.3
	A. Interno.	334,812.2	296,714.6	-11.3
	B. Externo.	-		
	II. Otros financiamientos:	26,000.0	26,000.0	-
	A. Diferimiento de pagos.	26,000.0	26,000.0	-
	III. Superávit de organismos y empresas de control directo (se resta).	-107,314.3	26,655.3	-124.8

Fuente: H. Cámara de Diputados, "Prontuario del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en México para los ejercicios fiscales 2009-2010", Centro de Documentación, Información y Análisis, con información de la *Ley de Ingresos y la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación*.

en la recaudación de igual monto, como bien precisa el documento enviado a la Cámara de Diputados.¹

Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010

A partir de la estimación de ingresos del Gobierno Federal para 2010, el Paquete Presu-

¹ Presidencia de la República, Iniciativa de Decreto por la que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2010, p. xxviii, en http://www.diputados.gob.mx/PEF2010/temas/expo_motivos/ingresos/iniciativa_lif2010.pdf

puental 2010 propone a la Cámara de Diputados un proyecto de gasto de 3 billones, 172 mil 359.9 mdp, distribuidos de la siguiente manera:

- Para los ramos autónomos: 60 mil 529.9 mdp.
- Para los ramos administrativos: 767 mil 692.4 mdp.
- Para los ramos generales: 1 billón 522 mil 439.4 mdp.
- Para las entidades sujetas a control presupuestario directo: 1 billón 116 mil 842.5 mdp.

Cuadro 3
Miscelánea Fiscal 2010: Principales Propuesta

<i>Ingresos tributarios</i>	
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Telecomunicaciones. Establecer un impuesto del 4 por ciento a los servicios que se prestan a través de una red pública de telecomunicaciones, exentando a la telefonía pública y rural y el servicio de interconexión. • Tabacos labrados. Incorporar una cuota específica de 40 pesos por cada mil cigarrillos equivalente a 80 centavos por cajetilla de 20 cigarrillos. • Cervezas. Incrementar la tasa de 25 por ciento a 28 por ciento en 2010, 2011 y 2012, y reducirla a 27 por ciento en 2013 y 25 por ciento en 2014. • Juegos y sorteos. Incrementar la tasa de este impuesto a 30 por ciento y otorgar mayor fiscalización al SAT. • Bebidas alcohólicas. Establecer de manera adicional al esquema de tasa ad valorem una cuota específica de 3 pesos por litro a las bebidas con graduación alcohólica de más de 20° G.L.
Impuesto Empresarial a Tasa Única	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito fiscal. Eliminar la posibilidad de aplicar el crédito por exceso de deducciones sobre ingresos en el IETU, contra el ISR en el ejercicio en que se genera.
Impuesto sobre la Renta (ISR)	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación. Se enterará al fisco en cada uno de los ejercicios futuros los saldos de impuestos diferidos por más de cinco ejercicios. • Tasa impositiva. Se modifica la tasa impositiva tanto a personas morales como físicas para ubicarse en 30% en 2010, 2011 y 2012; en 2013 será de 29% y en 2014 quedará en 28 por ciento.
Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa impositiva. Incrementa un punto porcentual (de 2 por ciento a 3 por ciento). • Exención. Disminuye el límite de los depósitos exentos de 25 mil a 15 mil mensuales.
Contribución para el combate a la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Se plantea introducir este gravamen para que todos los ciudadanos contribuyan de forma proporcional y equitativa a generar los ingresos públicos. El gravamen tiene las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> • Nueva contribución • Base flujo de efectivo aplicable a todas las etapas de la producción, no acumulativa. • Tasa de 2% sobre las ventas de todos los bienes y servicios. • Esquema de acreditamiento.

Fuente: SHCP, Miscelánea fiscal 2010, México, septiembre de 2009.

En cuanto al gasto programable total, la propuesta comprende un monto total de 2 billones 397 mil 871 millones de pesos, cifra que representa una disminución en términos reales de 1.4% respecto al presupuesto apro-

bado en 2009 y 34 mil millones menos en términos absolutos.

Según las necesidades de análisis, el gasto programable se presenta en el presupuesto en distintas agrupaciones. La clasificación

administrativa nos indica cuál es la dependencia de gobierno que ejercerá los recursos y los clasifica en función del ramo al que pertenecen.

En términos generales, los ramos que sufrirían reducciones más significativas comparativamente con el Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2009 serían los siguientes: IFE 24.2%, SCT 15%,

Sagarpa 14%, Energía 12.7%, Semarnat 10.2%, Gobernación 9.9%, SHCP 7.1%, Economía 6.4%, Seguridad Pública 3.4 por ciento.

Por su parte, los ramos que tendrían los incrementos más significativos serían los siguientes: Sedesol 23.6%, Poder Judicial con 23.3%, Relaciones Exteriores 14% y Poder Legislativo 9.6% (Cuadro 4).

Cuadro 4
Presupuesto de Egresos por ramos administrativos 2009-2010
(millones de pesos)

Concepto	2009 PEF/	2010 PPEF/	2010 PPEF / 2009 PEF
	Millones de pesos		Var. Real %
A. RAMOS AUTÓNOMOS	54,938.0	60,529.9	10.2
01 Poder Legislativo	9,304.9	10,200.0	9.6
Cámara de Senadores	2,992.7	3,819.9	27.6
Cámara de Diputados	5,284.5	5,153.5	-2.5
Auditoría Superior de la Federación	1,027.7	1,226.5	19.3
03 Poder Judicial	32,539.8	40,108.6	23.3
Suprema Corte de Justicia de la Nación	3,564.0	4,476.2	25.6
Consejo de la Judicatura Federal	26,978.0	33,637.5	24.7
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1,997.9	1,994.9	-0.1
22 Instituto Federal Electoral	12,180.7	9,231.8	-24.2
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	912.5	989.6	8.4
B. RAMOS ADMINISTRATIVOS	800,185.1	776,458.1	-3.0
Gasto Programable	792,536.5	767,692.4	-3.1
02 Presidencia de la República	1,798.1	1,727.6	-3.9
04 Gobernación	9,594.0	8,640.9	-9.9
05 Relaciones Exteriores	5,347.7	6,094.5	14.0
06 Hacienda y Crédito Público	36,683.3	34,087.1	-7.1
07 Defensa Nacional	43,623.3	42,531.3	-2.5
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	70,705.4	60,785.1	-14.0
09 Comunicaciones y Transportes	72,484.9	61,587.0	-15.0
10 Economía	14,153.4	13,246.1	-6.4
11 Educación Pública	200,930.6	196,415.6	-2.2
12 Salud	85,036.5	89,363.7	5.1
13 Marina	16,059.3	15,887.1	-1.1
14 Trabajo y Previsión Social	4,090.7	3,769.4	-7.9
15 Reforma Agraria	5,804.3	4,387.6	-24.4
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales	45,059.8	40,485.9	-10.2
17 Procuraduría General de la República	12,309.9	12,090.9	-1.8
18 Energía	43,816.0	38,251.7	-12.7
20 Desarrollo Social	68,146.6	84,243.3	23.6
21 Turismo	4,001.3	3,000.8	-25.0

27 Función Pública	1,568.1	1,310.4	-16.4
31 Tribunales Agrarios	926.0	775.1	-16.3
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	1,505.7	1,608.5	6.8
36 Seguridad Pública	32,916.8	31,802.8	-3.4
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	500.1	101.7	-79.7
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	15,474.7	15,498.5	0.2
40 Información Nacional Estadística y Geográfica	7,648.6	8,765.7	14.6
C. RAMOS GENERALES	1,434,591.5	1,522,439.4	6.1
Gasto Programable	754,376.5	797,153.8	5.7
19 Aportaciones a Seguridad Social	226,142.5	287,591.5	27.2
23 Provisiones Salariales y Económicas	82,935.3	43,239.5	-47.9
25 Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal y Tecnológica y de Adultos	49,036.4	43,101.0	-12.1
33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	396,262.3	423,221.7	6.8
Gasto No Programable	680,215.1	725,285.7	6.6
24 Deuda Pública	214,040.4	237,911.0	11.2
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	430,182.1	453,612.2	5.4
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	5,000.0	20,000.0	300.0
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	30,992.5	13,762.4	-55.6
D. ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	1,014,411.5	1,116,842.5	10.1
Gasto Programable	969,500.3	1,067,639.3	10.1
GYN ISSSTE	88,358.0	112,488.7	27.3
GYR Instituto Mexicano del Seguro Social	299,000.0	320,379.6	7.2
TOQ Comisión Federal de Electricidad	199,040.0	220,298.0	10.7
T1O Luz y Fuerza del Centro	33,712.0	30,049.1	-10.9
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	349,390.3	384,423.9	10.0
Gasto No Programable	44,911.2	49,203.1	9.6
TOQ Comisión Federal de Electricidad	4,894.9	8,904.7	81.9
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)	40,016.3	40,298.4	0.7
Resta por subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social.	258,647.5	303,910.0	17.5
Gasto neto total.	3,045,478.5	3,172,359.9	4.2

Fuente: H. Cámara de Diputados, "Prontuario del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en México para los ejercicios fiscales 2009-2010", Centro de Documentación, Información y Análisis, con información del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos 2010.

Desde el punto de vista de la clasificación funcional,² se ha propuesto una reducción en casi todos los conceptos, con excepción de los siguientes rubros: Seguridad Social con 39 mil 800 millones más, Energía con 30 mil 400 millones adicionales; Asistencia Social que se incrementa en 15 mil 200 millones, con rela-

ción al cual los programas que presentan mayor aumento presupuestal son el de Desarrollo Humano Oportunidades y los relacionados a la subfunción de salud, la cual tuvo un incremento de 221 millones adicionales (Cuadro 5).

Estos aumentos se traducen en un incremento en la clasificación funcional de Desarrollo Social del 2.5%, al tiempo de reestructurar su composición, lo que brinda señales de que

² Que agrupa el gasto en tres grandes funciones: gobierno, desarrollo social y desarrollo económico

Cuadro 5
Gasto Programable en su clasificación funcional
(Millones de pesos a pesos de 2010)

	2009 <i>a</i>	Participación en el total	2010 <i>p</i>	Participación en el total	Variación 2009/2010	Variación absoluta
Gasto Progra	2,431,906.3		2,397,871.1	100%	-1.4%	-34,035.2
Gobierno	161,266.9	6.6%	149,704.0	6.2%	-7.2%	-11,562.9
Soberanía	57,890.7	2.4%	54,840.9	2.3%	-5.3%	-3,049.8
Relaciones Exteriores	5,517.1	0.2%	6,046.7	0.3%	9.6%	529.6
Hacienda	18,262.9	0.8%	18,016.0	0.8%	-1.4%	-246.9
Gobernación	8,312.4	0.3%	6,378.4	0.3%	-23.3%	-1,934.0
Orden, Seguridad y Justicia	61,356.5	2.5%	55,227.0	2.3%	-10.0%	-6,129.5
Administración Pública	7,999.9	0.3%	7,456.9	0.3%	-6.8%	-543.0
Otros Bienes y Servicios Públicos	1,927.4	0.1%	1,738.1	0.1%	-9.8%	-189.3
Desarrollo Social	1,337,011.5	55.0%	1,370,393.1	57.2%	2.5%	33,381.6
Educación	477,443.7	19.6%	473,838.1	19.8%	-0.8%	-3,605.6
Salud	351,418.1	14.5%	351,639.4	14.7%	0.1%	221.3
Seguridad Social	265,505.9	10.9%	305,320.4	12.7%	15.0%	39,814.5
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional	150,488.3	6.2%	135,730.6	5.7%	-9.8%	-14,757.7
Agua Potable y Alcantarillado	22,542.6	0.9%	19,039.1	0.8%	-15.5%	-3,503.5
Asistencia Social	69,612.9	2.9%	84,825.4	3.5%	21.9%	15,212.5
Desarrollo Económico	820,803.1	33.8%	810,150.9	33.8%	-1.3%	-10,652.2
Energía	583,399.6	24.0%	613,769.8	25.6%	5.2%	30,370.2
Comunicaciones y Transportes	76,507.8	3.1%	61,244.0	2.6%	-20.0%	-15,263.8
Desarrollo Agropecuario y Forestal	84,986.0	3.5%	67,705.2	2.8%	-20.3%	-17,280.8
Temas Laborales	3,344.0	0.1%	2,944.0	0.1%	-12.0%	-400.0
Temas Empresariales	14,591.6	0.6%	13,122.5	0.5%	-10.1%	-1,469.1
Servicios Financieros	4,519.2	0.2%	1,821.9	0.1%	-59.7%	-2,697.3
Turismo	4,523.9	0.2%	2,981.4	0.1%	-34.1%	-1,542.5
Ciencia y Tecnología	29,460.4	1.2%	29,214.8	1.2%	-0.8%	-245.6
Temas Agrarios	5,480.8	0.2%	3,872.0	0.2%	-29.4%	-1,608.8
Desarrollo Sustentable	13,989.8	0.6%	13,475.5	0.6%	-3.7%	-514.3
Fondos de Estabilización	48,644.6	2.0%	0.0	0.0%	-100.0%	-48,644.6

a aprobado

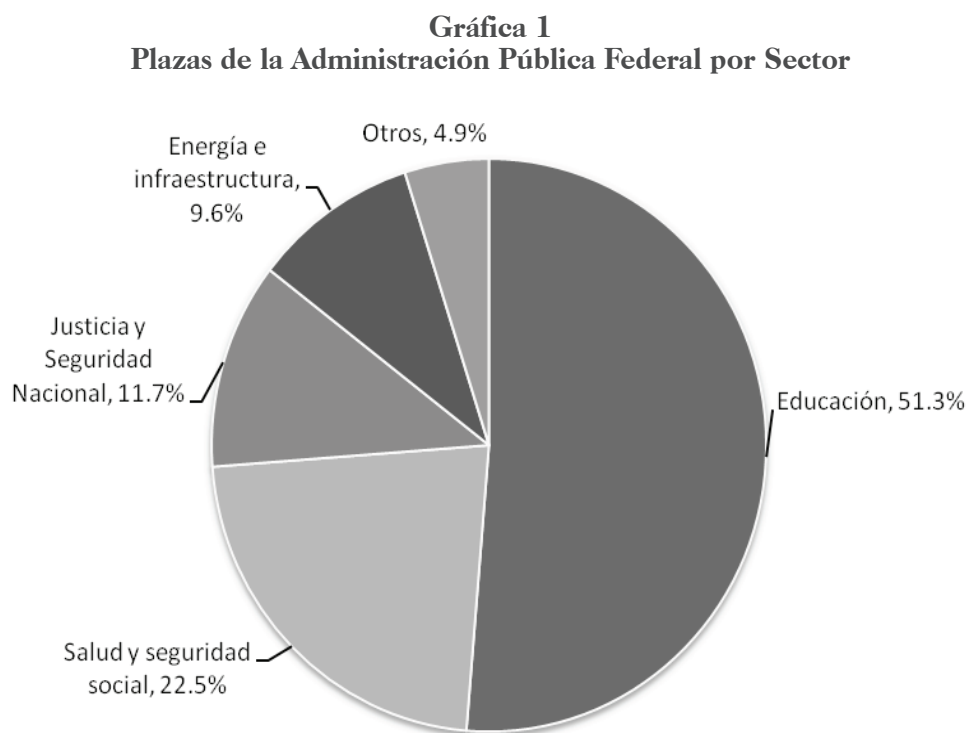
p proyecto

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2010, Cap. 8. Previsiones del Gasto Programable, en www.shcp.gob.mx (fecha de consulta: 10 de septiembre).

el Gobierno Federal ha decidido privilegiar las políticas asistenciales frente a las que pudieran generar un mayor impacto en la reactivación de la economía y el empleo.

En ese contexto, sería importante conocer si rubros que hoy se ven afectados como los fondos regionales y los metropolitanos entre otros, no podrían contribuir a una recuperación más rápida del empleo, ya que las zonas urbanas son las que se ven más afectadas por el desempleo en tiempos de crisis, frente a políticas asistencialistas como Oportunidades, que si bien suponen una transferencia ágil de recursos en el corto plazo para paliar los efectos de una crisis puntual, generan incentivos para su permanencia en el tiempo.

Por otra parte si analizamos el presupuesto en su composición económica, la cual distingue entre el gasto corriente y el gasto de inversión o de capital, en el caso del primero se propone un aumento del 2.7 por ciento y en el caso del segundo una importante reducción de 13.5 % real. Evidentemente el gasto corriente está vinculado con la creación de empleos relacionados fundamentalmente a la prestación de servicios públicos, por ejemplo el de la educación y los de salud. En este sentido, la distribución de las plazas de la administración pública federal evidencia que el sector de la educación concentra más del 50% de las mismas, mientras que el sector de salud y seguridad social concentra el 22% del total (Gráfica 1).



Fuente: Proyecto de Presupuesto 2010, Cap. 8, p. 139. Previsiones del Gasto Programable. En www.shcp.gob.mx (fecha de consulta: 10 de septiembre).

Como indica la información ya citada, existe un esfuerzo por favorecer los programas de superación de la pobreza al proponerse un incremento presupuestal real de 18% a la Secretaría de Desarrollo Social, relacionado con los aumentos a sus principales programas como en el de Oportunidades.

Cuadro 6
Presupuesto para la Sedesol, por programas presupuestarios, 2009-2010
(millones de pesos)

<i>Programas presupuestarios</i>	<i>2009 PEF/</i>	<i>2010 PPEF/</i>	<i>2010 PPEF / 2009 PEF</i>
	<i>Millones de pesos</i>		<i>Var: %</i>
Programa Hábitat	2,745.7	2,745.7	0.0
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de S.A.	1,560.7	1,120.3	-28.2
Programa de Abasto rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (Diconsa)	1,955.0	1,806.5	-7.6
Programa de Opciones Productivas	997.6	492.0	-50.7
Programas de Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	76.4	89.5	17.1
Programa de Ahorro y subsidio para la Vivienda tu Casa	1,773.2	1,830.0	3.2
Programa 3 x 1 para Migrantes	562.4	562.4	0.0
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	228.3	300.0	31.4
Programa de Coinversión Social	353.1	353.1	0.0
Programa de Empleo Temporal (PET)	343.0	850.0	147.8
Programa de desarrollo Humano Oportunidades	24,413.1	38,844.2	59.1
Programa de Vivienda Rural	379.7	379.7	0.0
Programa de Apoyo Alimentario cargo de Diconsa S.A. de C.V.	1,818.4	6,652.4	265.8
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativa, para implementar y ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	196.8	196.8	0.0
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	2,522.0	2,643.1	4.8
Rescate de espacios públicos	1,279.8	1,129.8	-11.7
Programa 70 y más	13,176.3	13,205.3	0.2
Programa de apoyo a vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	360.7	235.7	-34.7
Programa para el Desarrollo de zonas Prioritarias	8,161.0	6,191.2	-24.1
Programa alimentario para zonas marginadas	0.0	-	-
Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad de los estados	-	340.0	-
Programa de impulso al desarrollo regional	10.0	7.5	-25.0
Credencialización para adultos Mayores	78.0	29.3	-62.4

Servicios a grupos con necesidades especiales	197.1	202.0	2.5
Programa de adquisición de leche nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,250.0	1,202.5	-3.8
Definición y conducción de la política de desarrollo social, el ordenamiento territorial y la vivienda	110.9	122.8	10.7
Definición y conducción de la política de desarrollo social, el ordenamiento territorial y la vivienda	924.7	946.7	2.4
Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales	120.3	155.9	29.6
Fomento y desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil	41.4	43.1	4.2
Incorporación y recertificación de familias beneficiarias	664.8	-	-100.0
Evaluación y estudios de los programas sociales	30.3	32.7	8.0
Estudios y acciones de planeación del desarrollo urbano	40.0	25.7	-35.8

Fuente: H. Cámara de Diputados, "Prontuario del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en México para los ejercicios fiscales 2009-2010", Centro de Documentación, Información y Análisis, con información del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos 2010.

Conclusiones

Evidentemente las condiciones macroeconómicas de México continúan enfrentando un entorno adverso, sobre todo si se considera la caída del PIB durante el 2009 y el limitado crecimiento que se estima para el 2010. Inevitablemente esta caída en la actividad económica se traduce, por un lado, en menores ingresos con el consecuente deterioro en los niveles de empleo y, por otro, en la afectación directa de las estimaciones en los niveles de ingresos, vía la recaudación de impuestos, fundamentalmente los relacionados con el consumo, como el IVA, y el ingreso, como el ISR.

La falta de ingresos tributarios del gobierno se suma a la baja en los ingresos provenientes de la actividad petrolera, por la disminución en el volumen de producción y exportación y por los bajos precios internacionales del crudo.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, como principal instrumento de política de distribución del ingreso, es una herramienta mediante la cual el Gobierno Federal puede corregir los efectos de las deterioradas condiciones económicas en las clases más desprotegidas. Sin embargo también lo obliga a llevar a cabo un ejercicio prudente de reajustes en la distribución y en la composición del gasto.

La educación y los programas prioritarios en el proyecto de presupuesto de egresos 2010

*Juan Carlos Amador Hernández**

Introducción

El gasto en desarrollo social representa uno de los instrumentos más importantes y efectivos para combatir a la pobreza y la desigualdad. El impacto en México de la crisis económica internacional ha obligado al Gobierno Federal a instrumentar medidas de austeridad y realizar ajustes en la composición y el ejercicio del gasto público, sin afectar los recursos destinados al desarrollo social.

En 2009, de acuerdo con su definición funcional, el gasto aprobado en desarrollo social fue de un billón 496 mil millones de pesos. Esta cifra representa 11.6% del producto interno bruto (PIB) y 64.5% del gasto programable total. En 2007 este rubro del gasto tuvo un incremento real de 11.2%; en 2008 dicho crecimiento fue de más del 24%. Sin embargo, también en términos reales, en 2009 el gasto en desarrollo social registró una caída de 19%.¹

* Economista egresado de la UNAM, candidato a Doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la Universidad Anáhuac. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: federalismo, educación, finanzas públicas, sector energético. Correo electrónico: juan.amador@congreso.gob.mx

¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas,

Pese a la caída del último año, durante los primeros años de la administración de Felipe Calderón los recursos invertidos para la superación de la pobreza, como proporción del PIB, han aumentado en casi un punto porcentual en comparación con el mismo periodo de la Administración anterior, al pasar de 1.2% en 2003 a 2.2% en 2009.²

El titular del Ejecutivo Federal ha destacado en diversas ocasiones los esfuerzos realizados para atenuar la pobreza y la desigualdad en México, a través de distintos mecanismos y programas públicos. Los resultados alcanzados, pese a ser positivos, siguen siendo insuficientes.

Los recursos asignados a educación destacan por ser los de mayor magnitud dentro de la función de desarrollo social. Así, en 2009 estos recursos representaron 20.6% del gasto programable total y el equivalente a 3.7% del PIB, cifra que se suma a la cantidad de recursos destinados al combate a la pobreza. El cre-

“Evolución del gasto social 2003-2009”, Cámara de Diputados, México, agosto de 2009, p. 10.

² Presidencia de la República, “Iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza”, México, septiembre de 2009, p. III.

cimiento logrado durante los últimos tres años en términos reales alcanzó tasas de 4.3, 3.5 y 2.3%; sin embargo, durante 2009 este crecimiento fue inferior al registrado en la subfunción de salud, agua potable y alcantarillado, así como el vinculado a la asistencia social.

Al considerar el panorama general en materia presupuestal y en razón de la importancia que tiene el monto destinado a la educación dentro del gasto en desarrollo social, este artículo ofrece un análisis desde la perspectiva funcional. Ello a través de un ejercicio comparativo entre la asignación presupuestal 2009 y el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010, el cual fue enviado a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal el pasado 8 de septiembre.

La educación en México: principales indicadores

En los últimos años el peso relativo de cada uno de los niveles escolares se ha modificado, cambiando con ello la distribución porcentual de los alumnos atendidos. La participación de la educación básica en la matrícula total pasó de 79.6% en el ciclo escolar 2000-2001 a 75.9% en el 2008-2009; para estos mismos años la educación media superior, pasó de 10 a 11.6%; la superior, de 6.9 a 8%; y la capacitación de 3.5 a 4.5%. Los datos suponen el incremento de la matrícula en los niveles escolares de media superior y superior, lo cual sugiere una necesidad creciente de recursos presupuestales en dichos niveles para atender el incremento en la demanda (véase Gráfica 1).

Para 2009 el gasto nacional en educación, conformado por recursos públicos y privados,

se estima ascenderá a 791 mil 674.8 millones de pesos, cifra que representa un incremento real anual de 2.7%³ respecto a 2007 (Gráfica 2). Este gasto se integrará aproximadamente con 64% del presupuesto federal, 14.4% de la participación de los gobiernos estatales y municipales y 21.6% de la aportación de los particulares.⁴

Durante el ciclo escolar 2008-2009, el gasto público promedio anual por alumno ascendió a 12 mil 600 pesos en preescolar; 11 mil 400 pesos en primaria; y 17 mil 600 en secundaria. En bachillerato esta cifra fue de 24 mil y en el nivel profesional técnico de 16 mil 800 pesos. El mayor gasto anual por alumno se ubicó en la educación superior con un monto de 53 mil 900 pesos, 4.7 veces más de lo ejercido en la educación primaria.⁵

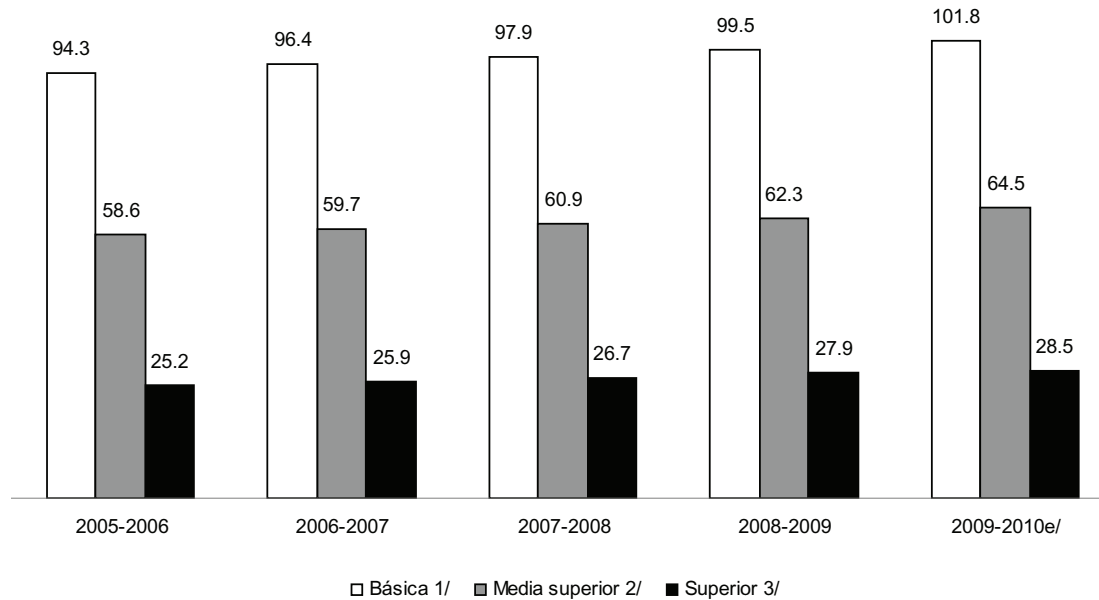
Con base en los datos referidos, se presentan dos fenómenos fundamentales en la asignación presupuestal de los próximos años. Por un lado tenemos una demanda creciente en los niveles de educación media superior y superior, y por otro, estos niveles son los de mayor costo por alumno. Se trata de una fuerte presión al sistema educativo. El monto asignado y la forma de aplicar los recursos serán cruciales para hacer frente a esta situación.

³ Variación porcentual anual calculada a pesos de 2009, con base en el Producto Interno Bruto (PIB) de los Criterios Generales de Política Económica 2009.

⁴ Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*, México, septiembre de 2009, p. 451.

⁵ *Ibidem*.

Gráfica 1
Cobertura de la matrícula por nivel educativo 2005–2010
(Porcentaje de atención a la demanda)



1/ Alumnos de educación básica en un ciclo escolar x 100/ Población de 4 a 15 años de edad.

2/ Alumnos de educación media superior en un ciclo escolar x 100 / población de 16 a 18 años de edad.

3/ Alumnos de educación superior (incluye no escolarizados) en un ciclo escolar x 100/ población de 19 a 23 años de edad.

e/ Cifras estimadas

Fuente: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno*, México, septiembre de 2009, p. 455.

Presupuesto aprobado 2009 y proyecto 2010: función educación

La estrategia programática para 2010 se enmarca en los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁶ y el Programa Sectorial de Educación. Entre los objetivos de estos documentos destacan: elevar la calidad de la educación; reducir las desigualdades en las oportunidades educativas regionales, de género y entre grupos sociales; enfocar acciones y recursos en la educación básica, media superior y superior, para mejorar la

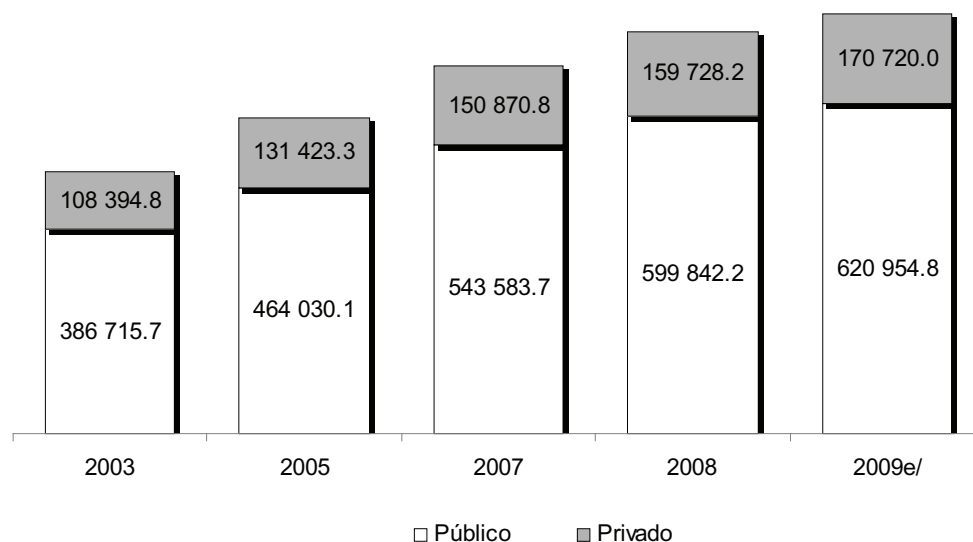
calidad de los servicios ofrecido y modernizar y ampliar la infraestructura educativa; realizar acciones compensatorias en las regiones de mayor pobreza y marginación; así como aumentar la cobertura, con énfasis en los estados con mayor rezago educativo.⁷

La estrategia 2010 pretende dar continuidad a las acciones desarrolladas en los últimos dos años. Los recursos federales aprobados en 2009 estuvieron dirigidos, entre otras cosas, a apoyar o financiar las siguientes acciones y programas: Alianza por la Calidad de la Educación; componente educativo del Programa de

⁶ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2007.

⁷ SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010*, México, 8 de septiembre de 2009.

Gráfica 2
Gasto Nacional en Educación 2003-2009
(millones de pesos)



e/ Cifras estimadas.

Fuente: Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, septiembre de 2009.

Desarrollo Humano Oportunidades; Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa; Programa Escuela Segura; Programa de Horarios Extendidos; subsidios federales para organismos descentralizados estatales; así como a la prestación de servicios de educación técnica, superior y posgrado.

Asimismo se pretendió darle prioridad a los siguientes programas: Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES), Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES); Habilidades Digitales para Todos; Mejores Escuelas; Escuelas de Calidad; atención a la demanda de educación para adultos; así como a proyectos de infraestructura social de educación, entre otros.⁸

⁸ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, México, septiembre de 2009, p. 451.

En 2009 una parte importante del incremento en los recursos dedicados a la educación, se invirtió en la construcción, ampliación y rehabilitación de espacios educativos derivados del Fondo de Aportaciones Múltiples. Este Fondo contó para este año con una inversión autorizada de 7 mil 62 millones de pesos, de los cuales, se habían ejercido 4 mil millones hasta el 14 de agosto de 2009, es decir, 56% de la asignación original.

Por otra parte, de los recursos presupuestados en 2009 y llevando a cabo un análisis funcional administrativo, la importancia del gasto realizado en educación básica es relevante. De los 478 mil 595 millones de pesos destinados a la subfunción educación, 59% se destinan a la educación básica, seguido del gasto realizado en educación superior y media superior.

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, la composición en la distribución del gasto no cambia sustancialmente. Pese a que en la mayoría de los rubros los incrementos reales observados son negativos, los montos proyectados a educación básica, media superior y superior continúan siendo los más importantes.

Los recursos de apoyo en servicios educativos concurrentes, los recursos a la cultura, el deporte y la educación para adultos son los que registran las tasas negativas más altas de las subfunciones (Cuadro 1).

Entre las metas que se persiguen para 2010, a través de los recursos asignados a la subfunción educación, destacan las siguientes:⁹

- Educación básica. Atender al 5.1% de los inmuebles educativos urbanos con acciones de mejoramiento; e incorporar 19 mil 800 planteles al Programa Escuelas Abiertas a la Comunidad fuera del horario de clases y en periodo vacacional.
- Educación media superior. Lograr mantener el mismo nivel de becas otorgadas; fortalecer la planeación de la educación media superior en las entidades federativas; elevar la cobertura; facilitar el acceso a personas con discapacidad y grupos vulnerables; mejorar el rendimiento escolar de quienes están en riesgo académico; capacitar a los habitantes del medio rural en actividades productivas; definir un perfil básico del egresado; evaluar los aprendizajes;

⁹ Metas que se señalan en estrategia programática del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

e impulsar los programas de capacitación y actualización de los cuerpos académicos y directivos.

- Educación superior. Consolidar 32.9% del total de cuerpos académicos; beneficiar al 11.2% de estudiantes de familias con ingresos menores o iguales a tres salarios mínimos con el Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES); acreditar a través de organismos reconocidos el 61.8% de los programas educativos de nivel técnico superior universitario y licenciatura; incrementar en 5% el total de proyectos en ciencia básica; apoyar al 86.9% de las escuelas normales públicas en su mejoramiento; así como apoyar económicamente a 39 mil 925 alumnos de las normales para terminar sus prácticas y servicio social.
- Educación de adultos. Fortalecer los servicios educativos proporcionando nuevas opciones educativas apoyadas en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; y consolidar la normalización y la certificación de competencias laborales.
- Cultura y deporte. Atender el incremento de personas asistentes a actividades artístico-culturales, el cual se estima crecerá 21.6% el próximo año; así como incrementar 30% el apoyo a proyectos de las Culturas Municipales y Comunitarias; y continuar con el apoyo a la infraestructura cultural de las entidades federativas.

Si analizamos la composición del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2010, en su clasi-

Cuadro 1
Gasto en educación 2007-2010
Clasificación según función y subsunción

Ramo/Subfunciones	Millones de pesos				Promedio 2007-2010	Variación real	
	2007	2008	2009 ^{1/}	2010 ^{2/}		2009 PEF / 2008 PEF	2010 PPEF / 2009 PEF*
Apoyo en Servicios Educativos Concurrentes	2,769.8	20,380.2	24,859.0	16,872.6	16,501.7	27.4	-38.2
Cultura	9,154.2	10,231.3	12,949.4	9,585.5	10,548.4	16.1	-31.0
Deporte	1,548.8	1,525.8	3,445.1	3,000.8	2,382.1	114.7	-17.3
Educación Básica	266,358.1	262,691.4	265,941.4	292,872.9	276,351.5	-8.4	-1.6
Educación Media Superior	44,292.3	48,123.0	51,955.0	56,656.6	50,658.9	2.6	0.7
Educación para Adultos	5,751.0	6,264.9	6,510.3	6,334.1	6,282.2	4.5	-11.0
Educación Superior	60,805.8	64,314.8	71,577.8	70,208.8	67,172.7	2.4	-8.9
Otros servicios Educativos y Actividades Inherentes	12,138.7	8,774.9	13,479.1	13,461.2	12,027.7	56.6	-6.7
Posgrado	4,428.9	4,641.2	4,825.7	4,845.7	4,732.0	-1.2	-8.0
Total Función Educación	407,247.6	426,947.5	455,542.9	473,838.2	446,657.3	2.3	-5.7

* Cálculos propios considerando el deflactor implícito del PIB para 2010 de 4.8%, monto estimado en los Criterios Generales de Política Económica enviados al Congreso de la Unión el pasado 8 de septiembre de 2009.

1/ Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2009.

2/ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010

Fuente: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2009* y *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*, México.

ficación funcional administrativa, observamos que el gasto total de la Secretaría de Educación Pública asciende a 184 mil 442.4 millones de pesos, esto representa una caída en términos reales de 9.2% respecto al presupuesto aprobado en 2009. El rubro que concentra alrededor de la mitad del gasto educativo es el relativo a las aportaciones federales del Ramo 33, el cual se transfiere a estados y municipios y que tiene un crecimiento previsto de 2.1% en términos reales (Cuadro 2).

Por lo que se refiere al presupuesto otorgado a los órganos administrativos desconcentrados, al comparar las cifras 2009 y 2010, podemos señalar lo siguiente (Cuadro 3):

- El Instituto Politécnico Nacional es la entidad con mayor cantidad de recursos públicos transferidos. En el proyecto de PEF 2010 se propone una asignación mayor en 647 millones de pesos comparado con lo aprobado para 2009, registrando con ello un crecimiento real de 2%.
- En el proyecto de PEF 2010, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) muestra una reducción en términos absolutos de mil 862 millones de pesos, equivalente a 40% en términos reales comparado con 2009.
- El Instituto Nacional de Bellas Artes también registra una reducción de su gasto en 507 millones de pesos. De tal manera que la propuesta de egresos del Ejecutivo Federal para 2010 implica una acentuada reducción al presupuesto en cultura.

En cuanto a las entidades educativas públicas apoyadas, el Consejo Nacional de Fomento Educativo registra un incremento en términos reales de 12.9%, con una asignación adicional de 4 mil 524 millones de pesos respecto a los recursos aprobados en 2009. Por su parte la UNAM registra una asignación presupuestal mayor a la aprobada en 2009 por más de mil 700 millones de pesos, que en términos reales representa un crecimiento de 3% (Cuadro 4).

Sin embargo, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del IPN, el Colegio de Bachilleres, El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, entre otros, registran en términos reales reducciones que alcanzan en algunos casos más de 20% respecto al presupuesto 2009.

Programas prioritarios para el 2010

Estudios de la OCDE advierten que un número importante de niños provenientes de hogares en el decil de ingresos más bajo no asiste a la secundaria. Este organismo reconoce la importancia del programa Jóvenes con Oportunidades, pero señala que es imperioso aumentar su alcance para ampliar la cobertura y la eficiencia del gasto en educación.¹⁰

Frente a esta problemática, se espera que para 2010 aumente sustancialmente el programa Desarrollo Humano Oportunidades. El componente educativo de este programa regis-

¹⁰ Presidencia de la República, "Iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza", México, septiembre de 2009, p. IV.

Cuadro 2
Gasto en educación 2007-2010
Clasificación funcional administrativa

<i>Ramo/Subfunciones</i>	<i>Millones de pesos</i>				<i>Variación real</i>		
	2007	2008	2009 ^{1/}	2010 ^{2/}	Promedio 2007 - 2010	2009 PEF/ 2008 PEF / 2010 PEF / 2009 PEF*	
Sedena	1,019.9	1,076.9	1,126.9	1,393.3	1,154.3	5.6	17.7
SAGARPA	1,760.0	2,231.3	2,462.7	2,350.1	2,201.0	26.8	-9.2
SEP	161,922.9	165,866.0	188,599.8	184,442.4	175,207.8	2.4	-6.9
Marina	703.4	698.5	1,472.9	985.4	965.1	-0.7	-36.3
Previsiones salariales y económicas y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	21,850.2	42,183.4	45,833.8	52,852.1	40,679.9	93.1	9.8
Aportaciones Federales	219,991.1	214,891.4	216,046.8	231,814.8	220,686.0	-2.3	2.1
Total Función Educación	407,247.6	426,947.5	455,542.9	473,838.1	446,657.0	2.3	-5.7

* Cálculos propios considerando el deflactor implícito del PIB para el 2010 de 4.8%, monto estimado en los Criterios Generales de Política Económica enviados al Congreso de la Unión el pasado 8 de septiembre de 2009.

1/ Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2009.

2/ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010

FUENTE: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 - 2009* y *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*, México.

Cuadro 3
Gasto en educación: órganos administrativos desconcentrados
(millones de pesos)

	2009 1/	2010 2/	Var. Absoluta 2009-2010 (millones de pesos)	Var. Real 2009-2010* %
Universidad Pedagógica Nacional	619.89	654.1	34.21	0.5
Instituto Politécnico Nacional	9,113.24	9,760.88	647.64	2.0
XE-IPN Canal 11	532.44	473.14	-59.3	-15.4
Instituto Nacional de Antropología e Historia	3,053.79	2,592.86	-460.93	-19.2
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	2,606.08	2,098.33	-507.75	-23.3
Radio Educación	80.88	78.27	-2.61	-7.9
Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte	10.67	9.92	-0.75	-11.5
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	4,991.67	3,128.85	-1862.82	-40.3
Instituto Nacional del Derecho de Autor	65.08	54.35	-10.73	-20.5

* Cálculos propios considerando el deflactor implícito del PIB para el 2010 de 4.8%, monto estimado en los Criterios Generales de Política Económica enviados al Congreso de la Unión el 8 de septiembre de 2009.

1/ Presupuesto de Egresos aprobado.

2/ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

Fuente: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*, México.

tra un crecimiento real de más de 20%, lo que significa una asignación de 23 mil 284.1 millones de pesos. De acuerdo a lo que señala el Ejecutivo Federal, ello permitiría a las familias más necesitadas del país enfrentar de mejor manera la crisis económica y mantener a sus jóvenes en las escuelas.¹¹

A través del Consejo Nacional de Fomento Educativo, el cual lleva a cabo acciones comunitarias y programas compensatorios se busca brindar servicios educativos para niños que no tienen acceso a los servicios educativos formales y que habitan en zonas de mayor marginación. Al respecto, la propuesta del Ejecutivo

es asignarle un monto de 4 mil 571 millones de pesos.

El Titular del Ejecutivo también propone que 50.7% de los planteles en el Programa Escuelas de Calidad continúen en su quinto año; que 83% de la madres y adolescentes embarazadas permanezcan al final del año fiscal en el programa de becas con respecto al total de incorporadas durante el mismo año; así como un aumento de 150% en la cobertura de educación primaria impartida a hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes.

La propuesta original del Ejecutivo se propone alcanzar un crecimiento de 550% en los planteles incorporados al programa Escuelas

¹¹ *Idem.*

Cuadro 4
Entidades Educativas Públicas Apoyadas
(millones de pesos)

	2009 1/	2010 2/	Var. absoluta 2009-2010	Var. Real 2009-2010*
Universidad Autónoma Metropolitana	4,465.9	4,237.5	-228.4	-9.7
Universidad Nacional Autónoma de México	21,360.3	23,108.9	1,748.6	3.0
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	1,700.4	1,708.4	8.0	-4.4
Colegio de Bachilleres	1,387.4	1,407.2	19.8	-3.4
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	1,085.3	1,121.7	36.5	-1.6
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	3,453.5	3,011.7	-441.8	-17.0
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	2,155.0	2,143.0	-12.1	-5.3
Consejo Nacional de Fomento Educativo	24,334.3	28,858.9	4,524.6	12.9
El Colegio de México	430.2	445.0	14.8	-1.5
Fondo de Cultura Económica	199.7	167.8	-31.9	-20.0
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	2,095.9	1,718.7	-377.2	-21.9
Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa	2,253.3	2,845.0	591.7	20.2
Instituto Mexicano de la Juventud	243.4	233.2	-10.2	-8.8
Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	649.2	682.3	33.1	0.0

* Cálculos propios considerando el deflactor implícito del PIB para el 2010 de 4.8%, monto estimado en los Criterios Generales de Política Económica enviados al Congreso de la Unión el 8 de septiembre de 2009.

1/ Presupuesto de Egresos aprobado.

2/ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

Fuente: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*, México.

de Tiempo Completo y que 25,641 escuelas se incorporen al programa Escuela Segura; que 65% de los alumnos de 5° y 6° grado de primarias públicas tengan acceso a Enciclomedia y que 12.3% de alumnos beneficiados con esta tecnología cuenten con aula telemática.

Por lo que se refiere a los subsidios federales para organismos descentralizados estatales, éstos tienen un presupuesto de más de 41 mil millones de pesos. Una cifra que representa 796 millones menos que los aprobados en 2009 y una reducción de 2.1% en términos reales.

La prestación de servicios de educación técnica registra uno de los incrementos más

importantes en las acciones programadas, ya que se propone que estos alcancen un presupuesto de 35 mil 662 millones de pesos, lo cual significa 3 mil 608 millones de pesos adicionales a los aprobados en el 2009.

Importa resaltar el hecho que las actividades de apoyo administrativo de la dependencia se contraen un 34%, ya que en 2009 fueron aprobados recursos por 10 mil 998 millones de pesos, mientras que para 2010 se propone un gasto de 7 mil 452 millones de pesos.

Otros de los programas dignos de resaltar, por los aumentos propuestos por el Ejecutivo, son Enciclomedia y el programa de becas de

la SEP. El primero de ellos, comparado con la asignación aprobada para 2009, tendría un incremento de mil 550 millones de pesos; es decir, un crecimiento real de más de 41%. En tanto, las becas tendrían un aumento de mil 377 millones de pesos, para lograr un incremento real de 48%.

Los programas con asignaciones presupuestales importantes que registran crecimien-

tos negativos son: Impulso al Desarrollo de la Cultura; Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA); Producción y Transmisión de Materiales Educativos y Culturales; Incorporación, Restauración, Conservación y al Mantenimiento de Bienes Patrimonio de la Nación, entre otros.

Cuadro 5
Programas de la SEP con mayor asignación presupuestal
(millones de pesos corrientes)

PROGRAMA	2009 ^{1/}	2010 ^{2/}	Var. Absolutas	Var. Real 2009–2010*
Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	40,694.92	41,491.73	796.81	-2.1
Prestación de servicios de educación técnica	32,053.50	35,662.46	3,608.96	6.8
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	18,460.80	23,284.10	4,823.30	21.1
Prestación de servicios de educación superior y posgrado	18,564.04	21,135.71	2,571.67	9.3
Actividades de apoyo administrativo	10,998.21	7,452.80	-3,545.41	-34.9
Investigación científica y desarrollo tecnológico	7,168.21	7,103.60	-64.61	-4.9
Enciclomedia	3,291.00	4,841.00	1,550.00	41.2
Prestación de servicios de educación media superior	4,343.11	4,545.65	202.54	0.5
Programa de becas	2,539.53	3,917.12	1,377.59	48.1
Impulso al desarrollo de la cultura	4,565.32	3,621.00	-944.32	-23.9
Mejores Escuelas	2,062.80	2,681.93	619.13	24.8
Programa de educación inicial y básica para la población rural e indígena	2,568.60	2,566.60	-2.00	-4.1
Diseño y aplicación de la política educativa	2,877.96	2,413.52	-464.44	-19.5
Formación y certificación para el trabajo	2,070.32	2,141.51	71.19	-0.7
Producción y distribución de libros de texto gratuitos	2,069.60	2,071.07	1.47	-3.9

Acciones compensatorias para abatir el rezago educativo en educación inicial y básica (CONAFE)	2,040.84	2,003.04	-37.80	-5.8
Expansión de la oferta educativa de educación media superior	1,100.00	1,828.23	728.23	59.6
Fondo concursable de la inversión en infraestructura para educación media superior	800.00	1,750.00	950.00	110.0
Ampliación de la oferta educativa del nivel superior (incluye equipamiento e infraestructura)	600.00	1,650.28	1,050.28	164.0
Deporte	826.62	1,513.65	687.03	75.8
Atención a la demanda de educación para adultos (INEA)	1,669.96	1,501.13	-168.83	-13.7
Programa Escuelas de Calidad	1,499.82	1,499.82	0.00	-4.0
Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la nación	1,734.93	1,484.78	-250.15	-17.8
Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	1,399.96	1,399.96	0.00	-4.0
Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	1,054.36	1,068.80	14.44	-2.7
Producción y transmisión de materiales educativos y culturales	1,107.62	1,024.15	-83.47	-11.2

* Cálculos propios considerando el deflactor implícito del PIB para 2010 de 4.8%, monto estimado en los Criterios Generales de Política Económica enviados al Congreso de la Unión el 8 de septiembre de 2009.

^{1/} Presupuesto de Egresos aprobado.

^{2/} Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

Fuente: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2009* y *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*, México.

Conclusiones

La estrategia presupuestal para 2010 busca contribuir al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Educación. Lo que se pretende con una mayor asignación presupuestal a ciertos programas y rubros de gasto dentro de la función de desarrollo social, en su componente educativo, es contribuir a reducir las desigualdades en las oportunidades educativas regionales, de género y entre grupos sociales.

La estrategia del Ejecutivo pretende enfatizar acciones y recursos en la educación básica, media superior y superior, a fin de mejorar la calidad de los servicios ofrecidos y la modernización y ampliación de la infraestructura. Al mismo tiempo se propone fortalecer acciones compensatorias en las regiones de mayor pobreza y marginación. Para este último propósito el Ejecutivo propone importantes aumentos, en términos reales, en programas de asistencia social como Oportunidades y becas.

Se puede observar que la propuesta del Ejecutivo propone incrementos para instituciones como la UNAM y el Instituto Politécnico Nacional. Sin embargo, debido al crecimiento de la demanda, es posible que dichos aumentos contribuyan, sólo de manera parcial, a atender las necesidades crecientes en esta materia.

Al mismo tiempo, organismos como la OCDE han señalado, reiteradamente, que el importante flujo de recursos a la educación aún no es suficiente para lograr mayores estándares en la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes mexicanos, de acuerdo a los exámenes aplicados a la comunidad estudiantil.

Los logros de la escolarización en los niveles de la educación básica; la preocupación por alcanzar mejores estándares de calidad; la necesidad de adaptar el currículo escolar a las exigencias de sociedades en proceso de cambio permanente; las demandas de una rendición de cuentas con relación al gasto público en educación; la conveniencia cada vez más apremiante de tener información sobre los resultados efectivos de los sistemas educativos; entre otros, son aspectos que podrían contribuir a lograr una mejor educación en México. Son tareas que requieren de una importante asignación de gasto público y de su constante vigilancia.

El gasto público en salud como parte de la función de desarrollo social

*Carlos Vázquez Hernández**

Introducción

El objetivo de este artículo es exponer de manera sucinta el contexto general del presupuesto de salud como parte de la función de desarrollo social del gasto público. Para tal efecto, se presenta un análisis histórico del comportamiento del gasto en salud y la dinámica del presupuesto destinado a los programas prioritarios del Gobierno Federal.

Particularmente, este documento analizará el proceder del programa Seguro Popular que representa el 84 por ciento de los recursos destinados a los programas prioritarios en el 2009.¹ También se expondrá un comparativo con relación a otros programas, como el de Formación de Recursos Especializados en Salud y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

en el rubro de salud, que representan casi el 10 por ciento del presupuesto asignado a los programas prioritarios dentro de la función de desarrollo social y la subfunción de salud.²

El contexto a partir del Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2010

En su objetivo de proporcionar a la mayoría de los individuos un mejor acceso a los servicios de salud con miras a lograr una cobertura universal, el Gobierno Federal ha propuesto la iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate de la Pobreza. En ella se plantea gravar con un 2 por ciento a los ingresos derivados “[...] de todo tipo de actividades económicas, aplicándose en todas las etapas de la producción de manera no acumulativa, permitiendo su acreditamiento y evitando así múltiples tributaciones”.³

* Doctorante en Economía por la UNAM y Maestro en política internacional por la Universidad de Melbourne, Australia. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: economía política internacional, institucionalismo y medio ambiente.

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, anexo III, 2009, p. 44.

² *Ibid.*, pp. 44-45.

³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2010, p. 113.

Mediante esta tributación al consumo se espera recaudar alrededor de 71.8 mil millones de pesos que serán distribuidos en dos tipos de programas: los de transferencias de efectivo y los que integran la red de protección social.⁴ Entre ellos resaltan la contribución de 31 mil 529 millones de pesos al programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el 2010, así como incrementos importantes para el Seguro Popular, el programa Comunidades Saludables y el Sistema Integral de Calidad en Salud; en el caso de estos dos últimos con un incremento real de 68.1 por ciento y 55.7 por ciento, respectivamente, son programas que sólo suman el 0.3% de la estructura de gasto proyectada para el 2010, mientras que el Seguro Popular representa el 85.1% de la misma.

Contexto general del gasto de la subfunción salud

La tendencia del gasto total en salud como parte de la función desarrollo social ha presentado un comportamiento a la alza en términos nominales. La gráfica 1 nos muestra esta dinámica desde el año 2006.

Este presupuesto se divide en gasto corriente y gasto de capital (inversión). De acuerdo a los datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el gasto corriente ha mostrado una tendencia positiva, mientras que para el último periodo de análisis, el gasto de capital (inversión) de la subfunción

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2010, p. 113.

salud disminuye en el caso del proyectado del 2010. Así lo muestra la gráfica 2.

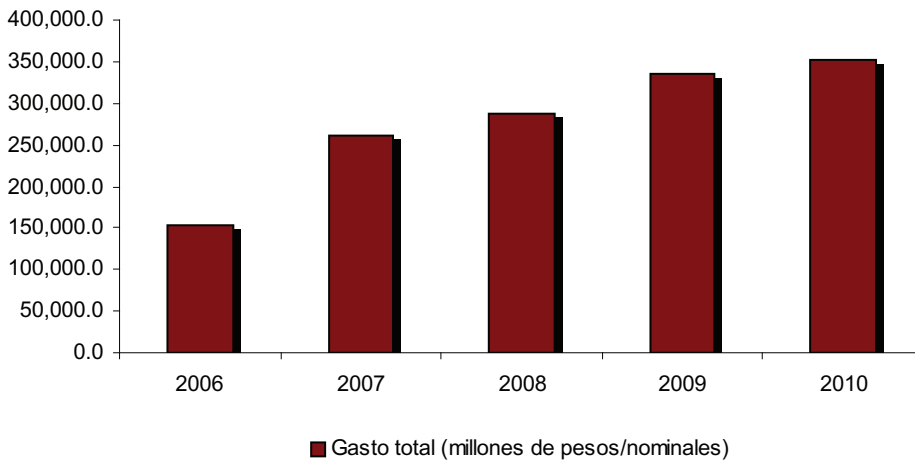
A pesar de la notoria baja en el gasto de inversión de alrededor de 33%, el gasto corriente presenta un incremento de 316 mil 396 millones en 2009, a 339 mil 161.8 millones en el proyectado para 2010, lo que constituye un crecimiento de 7 por ciento si se consideran las cifras nominales, y un 4.8 por ciento de crecimiento real tomando la inflación base de 2008, que fue de 2.72%.⁵

Los ramos presupuestarios o entidades más beneficiadas porcentualmente por los incrementos del gasto total en salud como parte de la función de desarrollo social son la Secretaría de Marina y el rubro de Previsiones Salariales Económicas. Sin embargo, de acuerdo a la estructura del gasto, los rubros más representativos de la subfunción salud son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), las Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la propia Secretaría de Salud, que en conjunto suman el 95% del gasto total en salud.⁶ Excluyendo al IMSS, todos obtuvieron un beneficio superior al 5% en el proyecto de egresos para el 2010. Así lo muestra la tabla 1.

⁵ Para revisar las cifras de inflación en el país en ese periodo revisar los datos del Banco de México de enero 2008 a diciembre 2008. <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/servicios/calcDeInflacion/calcDeInflac.html>

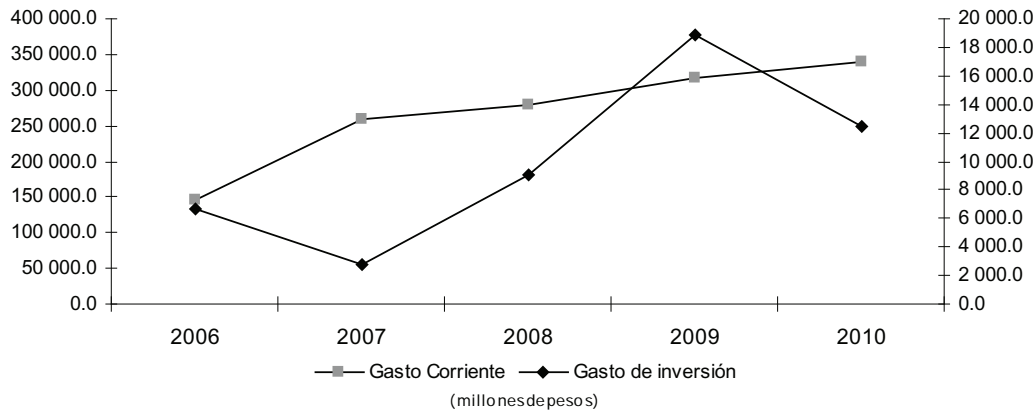
⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. Análisis de las Funciones del Gasto Programable por Ramo Presupuestario o Entidad y Destino del Gasto. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2009/temas/tomos/tomo_1/tomo_1_i16.pdf

Gráfica 1. Comportamiento del gasto total en salud de la función desarrollo social



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación (series de 2006 a 2009). www.shcp.gob.mx. Para los datos de 2010 se tomó la referencia expuesta en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

Gráfica 2. Tendencia del gasto programable (gasto corriente y de capital) en salud dentro de la función de desarrollo social (cifras en millones de pesos)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación (series de 2006 a 2009). www.shcp.gob.mx. Para los datos de 2010 se tomó la referencia expuesta en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

Tabla 1
Comportamiento de gasto programable por ramo
presupuestario o entidad y destino del gasto
(cifras en millones de pesos)

Programa prioritario	Aprobado 2009	Proyectado 2010
Caravanas de Salud	614.1	760.7
Formación de recursos especializados en salud	2,190.4	1,863.9
Programa Seguro Popular (incluye recursos para Seguro de Salud para una Nueva Generación)	44,009.6	54,828.9
Programa Comunidades Saludables	65.4	115.3
Sistema Integral de Calidad en Salud	115.7	188.8
Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	140.6	133.1
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3,466.9	4,958.3
Programas de Atención a Personas con Discapacidad	486.4	34.4
Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	641.1	381.9
Programa de Vacunación*	1,101.9	1,135.0
Total	52,832.1	64,400.3

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. Análisis de las funciones del gasto programable por ramo presupuestario o entidad y destino del gasto. Para los datos del 2010 se consultó el Tomo I del Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2010.

Por otro lado, el comportamiento de los programas prioritarios vinculados a la función de desarrollo social del ramo de salud nos muestra que dichos programas han tenido cambios en el proyecto de egresos de 2010. Los datos se muestran en la tabla 2 y exponen un comparativo entre la distribución de recursos del presupuesto aprobado para el 2009 y los proyectados en el presupuesto para el 2010.

El programa más afectado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2010, y que resalta por su importan-

cia, es la Formación de Recursos Especializados en Salud, que pasó de tener 2 mil 190 millones en 2009 a 1 mil 863 millones para el proyectado en 2010, lo que representa una caída de casi 15 por ciento.

El programa prioritario más importante de la subfunción salud es el programa de Seguro Popular, ya que representa más del 80 por ciento de la estructura del gasto destinado a programas vinculados a la función de desarrollo social en el presupuesto aprobado para el 2009. De acuerdo a los egresos proyectados para

Tabla 2
Programas prioritarios del ramo de salud vinculados
a la función de desarrollo social
(cifras en millones de pesos)

Ramo presupuestario o entidad y destino del gasto	2009	2010	Variación
Defensa Nacional	3,632.1	3,968.6	9%
Salud	81,509.0	85,688.0	5%
Marina	501.2	1,033.5	106%
Aportaciones de Seguridad Social	9,601.1	11,097.4	16%
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	46,566.6	51,024.5	10%
ISSSTE	33,674.4	38,621.8	15%
IMSS	159,822.9	158,973.0	-1%
Provisiones Salariales Económicas	0.0	1,232.5	100%
Total	335,307.3	350,406.8	5%

(cifras en millones de pesos)

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", anexo III, página 44. 2009. Datos para el proyectado de 2010 obtenidos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

2010, el Seguro Popular, junto con los recursos destinados al Seguro Médico para una Nueva Generación, representará más del 85 por ciento del gasto destinado a programas prioritarios en materia de salud y un crecimiento real de 24.5 por ciento.

Seguro Popular

El Seguro Popular nació formalmente a partir de la reforma de la Ley General de Salud en el 2004.⁷ Este seguro forma parte del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y busca proporcionar servicios de salud a la mayoría de la población a través de un aseguramiento

⁷ Secretaría de Salud. Comisión Nacional de Protección de Salud. Informe de Resultados, segundo semestre 2006. página 5. <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/>

voluntario y público para personas con bajos recursos y que no cuentan con acceso o no son derechohabientes a los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social, ni a los proporcionados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.⁸

Actualmente, el Seguro Popular ha beneficiado a más de 9 millones de familias, de acuerdo a datos proporcionados por el Informe de Resultados del primer trimestre de 2009.⁹ Asimismo, el gasto destinado a este programa

⁸ Para mayor información referirse a la página electrónica http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=3, accesada el 9 de Septiembre de 2009.

⁹ Secretaría de Salud. Informe de Resultados, segundo semestre 2009. En <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/>

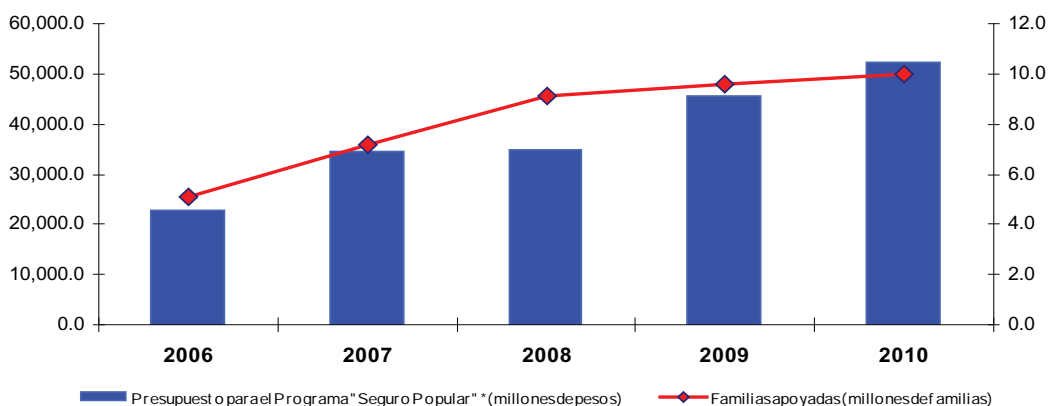
se ha incrementado en 98 por ciento de 2006 a 2009. Si comparamos estos datos con los proyectados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, presentado el 8 de septiembre de 2009 por la SHCP, el incremento es de 128 por ciento con relación al presupuesto de 2006. La gráfica 3 aporta mayor claridad sobre los montos del gasto destinado al programa de Seguro Popular, así como el número de familias apoyadas desde 2006.

Sin contar el Seguro Médico para una Nueva Generación, el Proyecto de Presupues-

to de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, ha destinado al Seguro Popular 14.8 por ciento más recursos que en el ejercicio de 2009. En términos absolutos esto representa contar con 6 mil 790 millones más para este programa prioritario. Así, el presupuesto del Seguro Popular para el ejercicio fiscal de 2010 está proyectado en 52 mil 378 millones de pesos aproximadamente.¹⁰

La inversión por familia apoyada se ha mantenido constante y se espera que para 2010 este programa pueda beneficiar a 10.4 millo-

Gráfica 3
Presupuesto para el Programa Seguro Popular
y número de familias beneficiadas



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Presupuesto de Egresos de la Federación ([PEF] 2006-2007-2008-2009) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2010. Para graficar los datos de familias beneficiadas, se consultaron los Informes de Resultados del Sistema de Protección Social en Salud (2006-2007-2008-2009). <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/> y la iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate de la Pobreza http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/temas/expo_motivos/ingresos/iniciativa_ccp.pdf

¹⁰ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010. Programas Presupuestarios en Clasificación Económica (resumen). Gasto Total del programa Seguro Popular. <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/index2.html>

nes de familias.¹¹ La gráfica 4 nos muestra el comportamiento de la inversión por familia de acuerdo al presupuesto asignado para el Seguro Popular.

El PPEF 2010 ha mostrado un incremento en los recursos para el Seguro Popular y con ello la participación de este programa en el gasto programable de la subfunción salud ha alcanzado nuevamente los montos presupuestarios que se observaban en 2006. La gráfica 5 nos muestra dicho comportamiento.

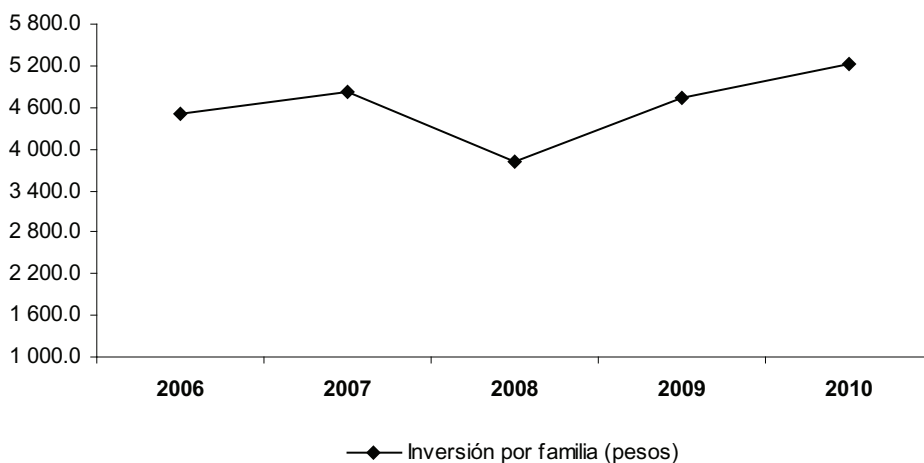
Otros programas prioritarios en salud, vinculados a la función Desarrollo Social, tendrán una modificación en sus recursos de acuerdo a lo que nos muestra el PPEF 2010.

La Formación de Recursos Humano Especializados en Salud y el Programa de Desarrollo Oportunidades (salud) presentan una caída de casi 15 por ciento y un incremento de 43 por ciento, respectivamente, en comparación al presupuesto aprobado para el 2009. La gráfica 6 nos muestra dicho comparativo en cada uno de estos programas.

Comentario final

Este artículo muestra que las prioridades del Gobierno Federal relacionadas a la función de Desarrollo Social y especialmente en el rubro

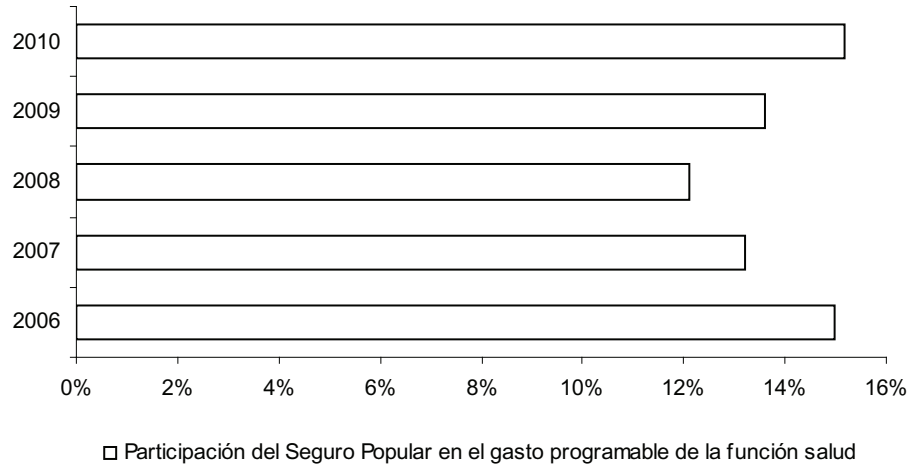
Gráfica 4
Inversión por familia por parte del Programa Seguro Popular



Fuente: Informes de Resultados del Sistema de Protección Social en Salud (2006-2007-2008-2009). <http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/>. Para el dato del 2010 se consultó la iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate de la Pobreza expuesta dentro del Paquete Económico 2010 presentado por el Gobierno Federal el 8 de septiembre de 2009.

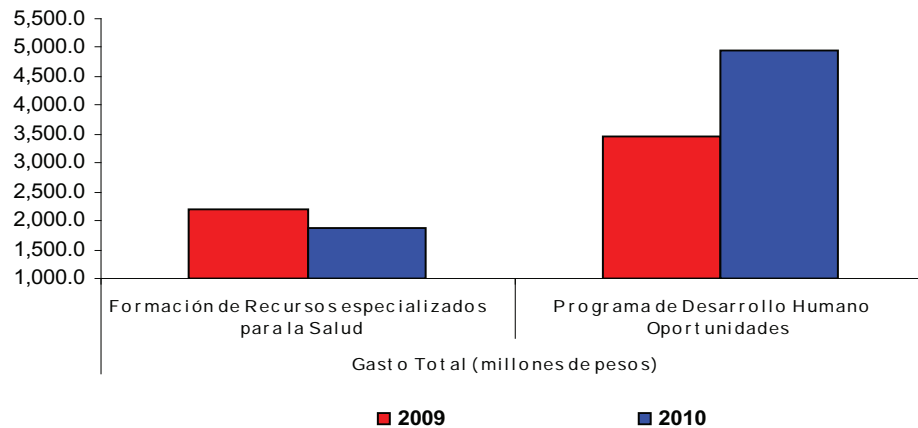
¹¹ Iniciativa de Ley de la Contribución para el Combate de la Pobreza. Página XI

Gráfica 5
Participación del presupuesto del programa Seguro Popular con relación al gasto programable de la función salud



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del PPEF 2010, programas presupuestarios en clasificación económica (resumen) y el PPEF 2010, Análisis Funcional Económico del Gasto Programable (neto).

Gráfica 6
Comparativo 2009-2010 del presupuesto para los programas prioritarios Formación de Recursos Especializados en Salud y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (salud)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del PPEF 2010, programas presupuestarios en clasificación económica (resumen) y del PPEF 2010.

de salud, no han experimentado un cambio drástico entre el presupuesto aprobado para el 2009 y el proyectado para 2010.

Sin embargo, resalta una caída de casi 34 por ciento del gasto de capital (inversión) para 2010. Ello implica que, como parte de la función de desarrollo social, el gasto a largo plazo en infraestructura, por ejemplo la hospitalaria, no muestra un cambio positivo con la inversión realizada hasta el momento en este rubro.

Asimismo, al revisar los recursos destinados al gasto corriente, el programa dirigido a la capacitación de recursos humanos de la

subfunción de salud muestra un comportamiento a la baja, de acuerdo a los datos del PPEF 2010.

En el análisis final del gasto total destinado a salud es rescatable el incremento al programa de Seguro Popular. Ello muestra relativa coherencia entre el discurso del Gobierno Federal sobre alcanzar el objetivo de cobertura universal de salud y los recursos asignados para tal efecto. A pesar de las caídas en algunos de los recursos asignados, los incrementos en lo general para la subfunción de salud para el 2010 muestran un crecimiento real de 4.8%.

Los programas de apoyo productivo y la superación de la pobreza rural

*Liliam Flores O. Rodríguez**

El 8 de septiembre el Presidente de la República anunció el Paquete Económico 2010, que incluye las medidas para mejorar las finanzas públicas y la propuesta de gasto de dichos recursos. En su mensaje el presidente enfatizó la atención a los pobres como prioridad de su gobierno en el contexto de la crisis, al incluir en el paquete fiscal un impuesto del 2 por ciento a bienes y servicios, cuya recaudación se destinaría a programas para combatir la pobreza.

Considerando que la formación de capacidades para el trabajo y el mejoramiento de los ingresos son dos de las mejores formas para superar la pobreza, el presente artículo analiza el desempeño de los programas de apoyo a la producción en el sector rural, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) incluye en la vertiente superación de la pobreza, impulsada por distintas dependencias.

En concordancia con la Ley de Desarrollo Social, que señala que los recursos para superar la pobreza no podrán ser menores al

año anterior, el proyecto de presupuesto prevé un incremento en el presupuesto del Ramo 20 Desarrollo Social. Sin embargo, al revisar los ajustes al interior del Ramo 20 se observa por ejemplo, que el presupuesto del Programa Opciones Productivas se reduce en casi 50 por ciento, a favor de otros programas.

En el presente artículo se hace referencia en primer lugar a dos problemas de la producción en México: el de la productividad laboral en lo general y el de la baja eficiencia de los programas de apoyo a la producción y su beneficio para los consumidores finales. También se presentan algunas cifras que reflejan la problemática de las unidades de producción agropecuaria en el país, que demandan apoyos para acceder a una verdadera modernización productiva.

A continuación se presenta la propuesta de presupuesto de los programas de apoyo a la producción enviada por el Gobierno Federal a la Cámara de Diputados, en lo particular los identificados como apoyo a la superación de la pobreza, mismos que representan una parte muy pequeña del total del presupuesto y que lo será aún más de apoyarse el programa presupuestal presentado, lo cual no deja de sor-

* Licenciada en Economía con estudios de maestría en Políticas Públicas por el ITAM, es investigadora del CESOP en los temas de desarrollo social.

prender a la luz del discurso gubernamental que establece como prioridad a los pobres. Asimismo, la permanencia de la mayoría de los programas parece indicar que se mantiene la multiplicidad de estructuras operativas y que el ajuste se aplica en los apoyos a los pobres.

Productividad y eficiencia de los subsidios

Una transformación de fondo en las condiciones de desigualdad en el ingreso, necesariamente se vincula a las capacidades de las personas para incorporarse a actividades de generación de ingreso en condiciones competitivas. Para ello el factor de capacitación para el trabajo y la modernización e innovación tecnológicas son fundamentales. En el cuadro 1 podemos apreciar que México registra la menor productividad dentro del grupo de países de la OCDE, con un PIB por hora de trabajo equivalente al 33.7 por ciento de lo que se registra en Estados Unidos.

Aunque en los últimos años en México se incrementó la inversión en investigación y desarrollo (5.6 por ciento entre 1995 y 2005) para alcanzar un 0.7% del PIB en 2005, México ocupa el segundo lugar más bajo en este gasto entre los países de la OCDE.¹ En 2009 la inversión pública en investigación alcanzó tan sólo el 1.2 % del gasto programable del sector público, proporción que se mantiene en la propuesta de presupuesto para el 2010.²

¹ [OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007](http://masetto.sourceoecd.org/vl=564287/c1=13/nw=1/rpsv/sti2007/ga2-2.htm) <http://masetto.sourceoecd.org/vl=564287/c1=13/nw=1/rpsv/sti2007/ga2-2.htm>

² SHCP, Informes sobre la Situación Económica,

En cuanto a los apoyos a la producción agropecuaria, la OCDE ha diseñado una serie de indicadores para apoyar el diálogo entre países, en materia de política de dicho sector. En este contexto México ocupa el lugar más bajo entre los países de la OCDE en cuanto a la variable denominada Estimación de Apoyo a Productores³ (Gráfica 1).

La OCDE también calcula el Apoyo Estimado para los Consumidores⁴. En la gráfica 2 se puede apreciar que para los países seleccionados sólo Estados Unidos tiene un impacto positivo en este rubro, mientras que México se ha mantenido en niveles negativos, lo mismo que Corea, y Turquía.

La situación de los productores del campo en México

El Censo Agropecuario 2007 arroja resultados que nos indican la falta de capitalización, la baja productividad y la ausencia de alternativas

las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Segundo Trimestre de 2009, p. 109.

³ El total de las transferencias de los consumidores y de quienes pagan sus impuestos hacia los productores, incluye desembolsos no monetarios y lo que pretende es reflejar el esfuerzo institucional por apoyar a los productores. Es importante señalar que no se relaciona con su impacto en temas como la productividad. OECD, The PSE Manual, Chapter 2, Overview of the OECD Indicators for Agricultural Support P.2 <http://www.oecd.org/dataoecd/23/47/41120402.pdf>

⁴ El valor monetario anual de transferencias brutas a los consumidores de bienes agrícolas, medidos a pie de granja, como resultados de las políticas de apoyo a la agricultura sin tener en cuenta su naturaleza, sus objetivos, sus impactos en ingreso o consumo o productos agropecuarios. OECD, The PSE Manual, Chapter 2, Overview of the OECD Indicators for Agricultural Support P.4 <http://www.oecd.org/dataoecd/23/47/41120402.pdf>

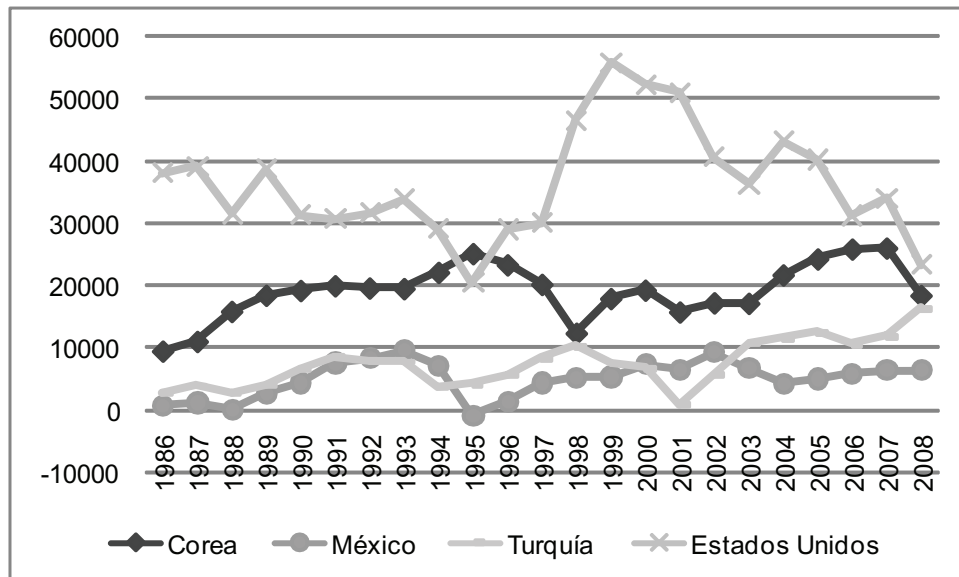
Cuadro 1
Productividad laboral en países seleccionados 2008

	PIB en dólares	Horas promedio trabajadas por persona	Empleo total	Total de horas trabajadas	PIB por hora trabajado	PIB por hora trabajada como % del de EUA
País						
Francia	2,140,747.00	1,544.00	25,841.00	39,901.00	53.7	98.2
Alemania	2,927,275.00	1,432.00	40,330.00	57,749.00	50.7	92.8
Corea	1,347,788.00	2,256.00	23,561.00	53,148.00	25.4	46.4
México	1,531,076.00	1,893.00	43,890.00	83,088.00	18.4	33.7
España	1,461,131.00	1,635.00	20,532.00	33,562.00	43.5	79.7
Suiza	340,510.00	1,626.00	4,559.00	7,411.00	45.9	84.1
Turquía	981,627.00	1,918.00	21,708.00	41,636.00	23.6	43.2
Estados Unidos	14,196,467.00	1,703.00	152,597.00	259,873.00	54.6	100
Total OECD	39,992,571.00	1,739.00	552,230.00	960,266.00	41.6	76.2

Datos extraídos el 25 de agosto de 2009 de OECD.STAT

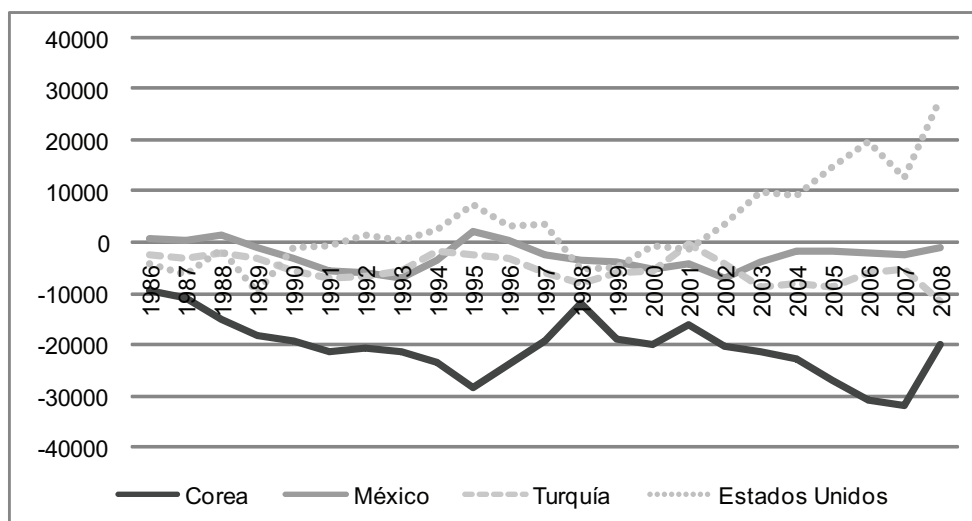
Fuente: OECD Statistics, <http://stats.oecd.org/index.aspx#>

Gráfica 1
Estimación de apoyo a productores agrícolas en países seleccionados de la OCDE
(dólares de EU)



Fuente: OECD Statistics, <http://stats.oecd.org/index.aspx#>

Gráfica 2
Apoyo estimado para los consumidores de productos agropecuarios
(dólares de EU)



Fuente: OECD Consumer Support Estimate, Data extracted on 25 Aug 2009 15:44 UTC (GMT) from OECD.Stat, <http://stats.oecd.org/index.aspx>

financieras en el país: de los más de 4 millones de unidades de producción con actividad agropecuaria o forestal consideradas, apenas el 4.2 % recurrieron a un crédito y /o seguro; sólo 1.56 millones de unidades tienen acceso a un tractor y de éstas solo el 11 por ciento tienen un tractor en propiedad.

El mismo censo señala que de las 112.7 millones de hectáreas de unidades de producción, sólo 30.2 millones de hectáreas son consideradas superficie agrícola, y el 18% de éstas son de riego, equivalentes al 2.68% del total de la superficie de las unidades de producción.

Asimismo, sólo 18 mil 127 unidades de producción tienen instalaciones para invernaderos, equivalentes a 12 mil 504 hectáreas, aunque solo 7 mil 857 reportan ventas.⁵

La problemática se acentúa en el sector social de la producción. De acuerdo al censo ejidal, la superficie de ejidos y comunidades alcanza por sí sola 105 millones de hectáreas del total del territorio nacional. De estas sólo el 3.56% de la superficie ejidal total corresponde a parcelas con riego; 28% de los ejidos reportan problemas internos por acceso al agua; 73% de los comisarios ejidales solo tienen estudios de primaria; 65% de la tierra es de uso común, y 6.11 % de esta tierra se usa para siembra. Asimismo en 41% de los ejidos no permanecen los jóvenes.⁶

⁵ INEGI, Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal.

⁶ INEGI, Información preliminar del IX Censo Ejidal.

Los programas de apoyo a la producción rural en México

Del presupuesto total autorizado para el gobierno mexicano en 2009 y el propuesto para 2010, cerca de un 34 por ciento se ha destinado a la llamada clasificación funcional de desarrollo económico.⁷

Por otra parte, en 2009 la participación de los programas productivos en la vertiente de competitividad del Programa Especial Concurrente (PEC) destinados a la pobreza, equivalieron al 0.7 por ciento del presupuesto total, o un 1.9% del concepto Desarrollo Económico, como se aprecia en la gráfica 3.⁸

El Programa Especial Concurrente (PEC), está constituido por diez vertientes de atención, que buscan hacer converger y optimizar los recursos para el desarrollo rural y reducir la pobreza. Dichas vertientes comprenden la social, el medio ambiente, competitividad, la financiera, la infraestructura, la laboral, la educativa, la salud, la agraria y la administrativa.⁹ Su objetivo es elevar el desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en zonas rurales y costeras; abastecer el mercado interno; mejorar los ingresos de los productores; revertir el deterioro de los ecosistemas, y conducir el desarrollo armónico del medio rural.

Cuadro 2
Gasto Programable en Clasificación Funcional
(millones de pesos de 2010)

	<i>Anual Original</i> 2009	%	<i>Propuesto</i> 2010	%
Presupuesto total	2,431,906.3	100.0%	2,397,871.1	100.0%
Desarrollo Económico	820,803.1	33.8%	810,150.9	33.8%
<i>Energía</i>	583,399.6	24.0%	613,769.8	25.6%
<i>Comunicaciones y Transportes</i>	76,507.8	3.1%	61,244.0	2.6%
<i>Desarrollo Agropecuario y Forestal</i>	84,986.0	3.5%	67,705.2	2.8%
<i>Temas Laborales</i>	3,344.0	0.1%	2,944.0	0.1%
<i>Temas Empresariales</i>	14,591.6	0.6%	13,122.5	0.5%
<i>Servicios Financieros</i>	4,519.2	0.2%	1,821.9	0.1%
<i>Turismo</i>	4,523.9	0.2%	2,981.4	0.1%
<i>Ciencia y Tecnología</i>	29,460.4	1.2%	29,214.8	1.2%
<i>Temas Agrarios</i>	5,480.8	0.2%	3,872.0	0.2%
<i>Desarrollo Sustentable</i>	13,989.8	0.6%	13,475.5	0.6%

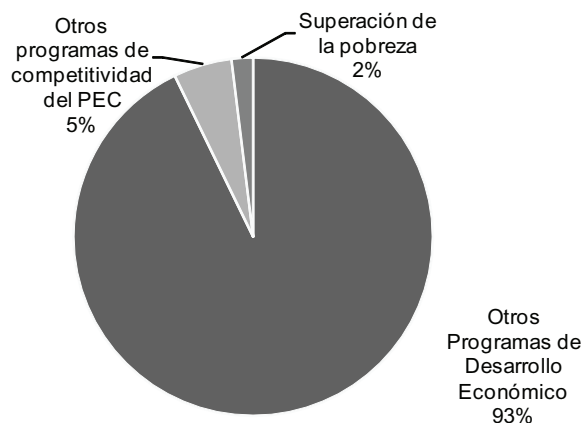
Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto 2010.

⁷ SHCP, Proyecto de Presupuesto 2010.

⁸ SHCP, Informes sobre la Situación..., *op. cit.*, pp. 109, 168 y 169.

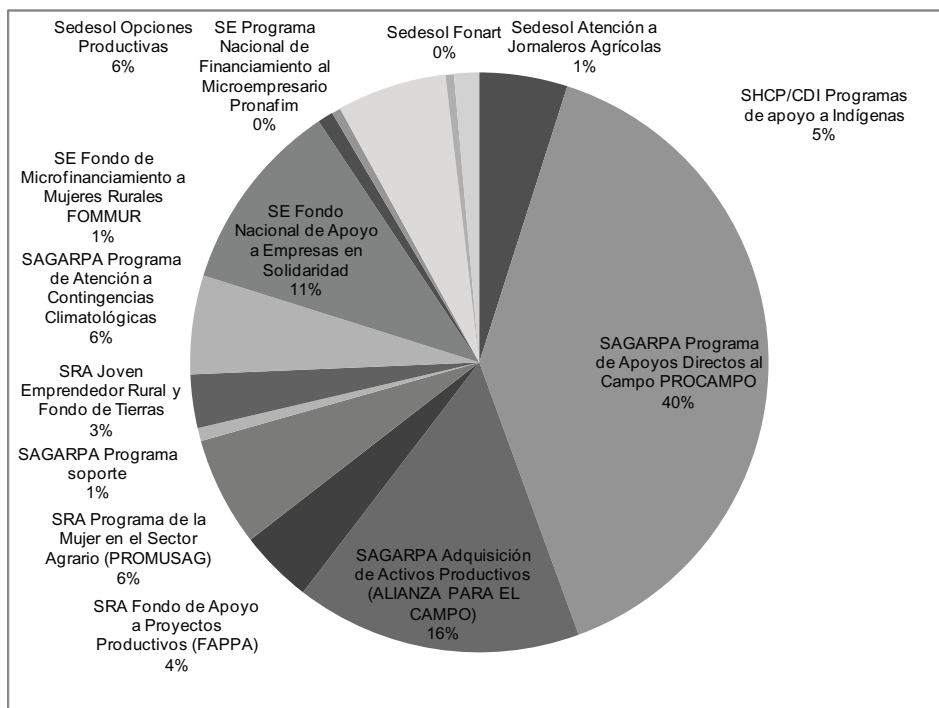
⁹ CEFP, Programa de Presupuesto de Egresos 2009, El Proyecto Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, CEFP 27/2009, pp. 5, 9.

Gráfica 3
Participación de programas de empleo, y apoyo a la producción
en el presupuesto funcional de desarrollo económico 2009



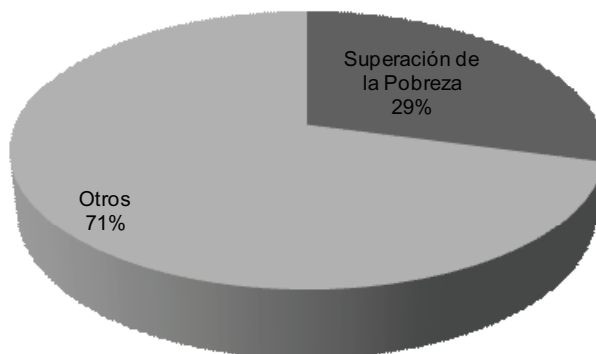
Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, Segundo Trimestre de 2009.

Gráfica 4
Distribución porcentual de los recursos utilizados para la superación
de la pobreza en 2009 en la vertiente de competitividad del Programa
Especial Concurrente para el Desarrollo Rural



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, Segundo Trimestre de 2009

Gráfica 5
Programas de Apoyo a la Producción para la Superación de la Pobreza 2009
Vertiente Competitividad del PEC



Fuentes: Elaboración propia con base en: Cedersa, Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; y SHCP, “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, Segundo Trimestre de 2009.

En el año 2008 se aprobaron 204 mil millones de pesos, así como 214 mil millones para 2009. Para 2010, la propuesta del ejecutivo para el PEC considera un presupuesto total de 237.8 mil millones de pesos, de los que el 26.9 por ciento se relacionan con actividades vinculadas a la vertiente productiva: la financiera con 0.6 %, la de competitividad con 19% y la de medio ambiente con 6.8%.¹⁰

En el cuadro 3 se evidencia que para los programas que forman parte de la vertiente de competitividad del Programa Especial Concurrente, el ejecutivo propone una reducción de recursos de 20.7 por ciento, para el conjunto de los programas que han destinado parte o la totalidad de sus recursos a la superación de la pobreza, pero se desconoce el porcentaje que destinarán a este fin en 2010, particularmen-

te en los casos de Procampo y Alianza para el Campo que son los de mayores recursos.

Para el dirigente de la Confederación Nacional Campesina (CNC) Cruz López, el recorte a los proyectos productivos “resulta una ofensa para los productores agropecuarios de México”. Asimismo declaró que solicitará a la Cámara de Diputados que devuelva al ejecutivo el proyecto presupuestal, pues en su opinión “tiene un sesgo asistencial y electorero en los programas de apoyo al campo” y añadió que: “Amparándose en el combate a la pobreza extrema, incrementa los programas sociales y este recurso se lo disminuye a los programas productivos, económicos, financieros y de infraestructura”. En lo particular consideró que el Programa Especial Concurrente (PEC) es menor en términos reales al autorizado en 2009.¹¹

¹⁰ SHCP, Propuesta de Presupuesto... Capítulo 10.3. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable.

¹¹ Reforma/Staff, Critican recorte al campo, Reforma.com, 14 de septiembre de 2009.

Cuadro 3
Programa de Apoyo a la Producción y el Empleo

Categoría PEC			2008	2009		% para Superación de la Pobreza	2010 3/		CAMBIO 2010/2009
			Presupuesto 2/	Presupuesto para Superación de la Pobreza 1/	Presupuesto Total 2/		PEC 2010		
		Programas de Apoyo a la Producción Vertiente Competitividad	54,194.7	15,819.3	58,870.6		46,695.5		-20.7%
Competitividad	SAGARPA	Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO	16,803.1	6,443.4	16,803.0	38.3%	16,150.0		-3.9%
Competitividad	Varias dependencias	Adquisición de Activos Productivos (ALIANZA PARA EL CAMPO)					9,586.4		
Competitividad	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos (ALIANZA PARA EL CAMPO)	13,673.7	2,607.1	13,310.9	19.6%	7,500.0		-43.7%
Competitividad	SAGARPA	Programa soporte 7/	3513.1	119.6	5125.4	2.3%	5396		5.3%
Competitividad	SRA	Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) SRA	611.0	668.3	668.3	100.0%	630.0		-5.7%
Competitividad	SRA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) SRA	922.1	995.5	995.7	100.0%	622.9		-37.4%
Competitividad	SAGARPA	Programa de Atención a Problemas Estructurales	11,763.4		13,117.9		6,950.1		-47.0%
Competitividad		Programa de Inducción y Desarrollo de Financiamiento al Medio Rural					4,889.2		
Competitividad	SAGARPA	Programa de Inducción y Desarrollo de Financiamiento al Medio Rural	2,686.0		3,532.1		4,554.0		128.9%
Competitividad	SRA	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	500.0	487.1	487.1	100.0%	308.3		-36.7%
Competitividad	SAGARPA	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas	900.0	900.0	900.0	100.0%	800.0		-11.1%
Competitividad	SAGARPA	Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural 8/					478.4		
Competitividad	Sagarpa	Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural 8/	375.0	542.3	542.3	100.0%	320.8		
Competitividad	SE	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad	690.3	1,759.0	1,759.0	100.0%	1,553.6		-11.7%
Competitividad	SE	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales FOMMUR	132.4	142.0	142.0	100.0%	148.4		4.5%
Competitividad	SE	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario Pronafim	15.5	81.0	81.0	100.0%	161.9		99.9%
Competitividad	Sedesol	Fonart	29.1	76.4	76.4	100.0%	89.5		17.1%
Competitividad	SRA	FORMAR	275.0		196.9				-100.0%
Competitividad	Stur	Programa para la Adquisición de Activos Productivos	135.0		135.0				-100.0%
Competitividad	Sedesol	Opciones Productivas SEDESOL	1,170.0	997.6	997.6	100.0%	492.0		-50.7%

1/ SHCP, Informes sobre la Situación Económica, Las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Segundo Trimestre 2009 pp. 53-54

2/ CEFP: Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural, le cefp/057/2009, los datos para PET de SCT, PROCODES y FONAES, Jornaleros de Sedesol, Programas CDI corresponden a SHCP cita anterior

SAGARPA: Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable. Primera Sesión Ordinaria 2009, 29 de enero de 2009

3/ Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2010, www.shcp.gob.mx (consulta 9 de septiembre de 2009)

Por su importancia para el análisis de qué instituciones tienen programas de apoyo productivo para zonas rurales, en el cuadro 4 estamos presentando los programas que opera la CDI.

Sobre los programas

Las evaluaciones 2009 de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) indican que existen sinergias potenciales, pero también duplicidades de esfuerzos.

La evaluación externa del Programa para la Adquisición de Activos Productivos, señala que la población objetivo no se encuentra planteada en forma correcta, por lo que surgen interrogantes respecto al impacto que puede tener el subsidio a la inversión en el caso de productores con un alto nivel de activos.¹²

La evaluación señala el potencial de generar efectos sinérgicos con otros programas, pero encuentra duplicidades con relación al programa Capital Solidario de Fonaes y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) de la Secretaría de la Reforma Agraria.¹³

Otros programas, como el de Soporte, no tienen claramente definida su población objetivo, al abarcar a productores, organizaciones, comités organismos públicos y privados, y ofrecer diversos servicios al sector agropecuario acuícola-pesquero y rural.¹⁴

¹² FAO/Sagarpa/Cepal, Evaluación externa, Evaluación de diseño del Programa para la Adquisición de Activos Productivos, diciembre 2008, p. 4, en <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/informe-evaluacion-programas> (fecha de consulta: 24 de agosto de 2009).

¹³ *Ibid.*, p. 4.

¹⁴ FAO/Sagarpa/Cepal, Evaluación de diseño del

Un ejemplo más es el Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, que busca atender el problema de “capacidades limitadas para la gestión técnico-administrativas y organizativas de las organizaciones del medio rural, que a su vez incide en la pérdida de capital humano y social, y en la pérdida de tejido social del campo”.¹⁵ El evaluador considera que este Programa puede generar sinergias con Formar de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), y con el de Co-inversión Social de Sedesol.

En lo que a Sedesol corresponde, el programa más importante en términos de apoyo a la producción es Opciones Productivas, cuyo propósito es elevar la calidad de vida e ingreso de la población en condiciones de pobreza patrimonial, mediante el desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenibles. La evaluación de desempeño elaborada por El Colegio de la Frontera Norte identifica fortalezas y debilidades en el programa; entre las primeras señala la experiencia de manejo del programa y la visión de complementariedades; entre las debilidades incluye la definición de población y objetivo, la heterogeneidad de los sujetos, el tiempo para maduración de proyectos de dos años, y el funcionamiento de los mentores o capacitadores. Asimismo señala que el programa carece de indicadores de impacto o de seguimiento de beneficiarios. La

Programa Soporte, diciembre, 2008, p. 2, <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/informe-evaluacion-programas> (fecha de consulta: 24 de agosto de 2009).

¹⁵ FAO/Sagarpa/CEPAL, Evaluación de Diseño del Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural, diciembre 2008, p. 1, <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/informe-evaluacion-programas> (fecha de consulta: 24 de agosto de 2009).

Cuadro 4
Programas de apoyo a comunidades indígenas a cargo de CDI

	2008	2009	PPE 2010	
Programa para el Apoyo a la Producción Indígena	115	145	145	0.00%
Organización productiva para mujeres indígenas	130	210	210	0.00%
Fondos Regionales Indígenas	276	276	154	-44.17%
Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	170	170	170	0.00%

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2008, SHCP, “Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, Segundo Trimestre de 2009, Anexos p. 167, SHCP, Propuesta de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2010, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/temas/tomos/06/r06_ppcer.pdf

evaluación destaca que al ampliarse la definición de población objetivo de pobreza extrema a pobreza, esto ha incrementado la población potencial y ello ha dificultado su atención.¹⁶

En el capítulo 3 Presupuesto Basado en Resultados, de la Propuesta de Presupuesto 2010, titulado Presupuesto basado en resultados, la SHCP destaca los resultados de las evaluaciones del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (ubicado en la vertiente medioambiental del PEC), cuyos beneficiarios han reducido 20% el consumo de agua en promedio, aunque los productores de hortalizas y frijol reflejan ahorros del líquido de 30 y 25 %, respectivamente. Por lo que se propone un incremento de los recursos que opera Sagarpa del 5.3 por ciento en términos reales, para alcanzar 6 mil 612 millones de pesos.¹⁷

¹⁶ Coneval, Resumen de la Evaluación específica de desempeño 2008, Programa de Opciones Productivas, pp. 1-6, <http://www.coneval.gob.mx> (fecha de consulta: 26 de agosto de 2009).

¹⁷ Esta cifra coincide con el cuadro de Programas

Otro programa que se considera en el documento de la SHCP con buenos resultados es el de Inducción y Desarrollo del Financiamiento del Medio Rural, sin embargo se prevé que será evaluado más ampliamente en el 2010. No obstante, este resultado debiera acompañarse de información sobre qué tanto se ha logrado bajar las tasas de los créditos a las que acceden las comunidades rurales, ya que son muy altos los costos anuales totales que ofrecen algunas de estas instituciones.

Un documento que merece ser analizado a la luz de la revisión de la propuesta 2020, es el recientemente publicado por Héctor Robles: “Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural”, que aporta distintos elementos que le conducen a concluir que las asignaciones de los recursos del Programa Especial Concurrente son inequitativas y al respecto nos aporta datos impor-

Presupuestarios por Clasificación Económica para SAGARPA, sin embargo la cifra difiere con el cuadro del PEC 2010 que estima 8 mil 862.1 y se eleva a 16 mil 86.6 millones incluyendo recursos de la SEMARNAT.

tantes. En la vertiente de competitividad de dicho programa, el monto promedio de los apoyos en los municipios de muy alta marginación es de 2 mil 437 pesos por productor, mientras que en los municipios de muy baja marginación alcanza los 15 mil 234 pesos, en las zonas de mayor marginación tienen mayor prevalencia los programas sociales que los destinados a aumentar la competitividad. El autor asimismo señala que la atomización del presupuesto, “genera una dispersión, duplicidad de acciones y burocracia, escalas pequeñas por lo que se incurre en costos fijos altos, problemas de coordinación, dificultad de planeación y creación de clientelas fijas que se especializan en el acceso a los programas institucionales”.¹⁸

Otros hallazgos importantes, como ya se señaló, consisten en que la mayor parte de los recursos que llegan a los municipios rurales son para combate a la pobreza o acciones asistenciales, más que para promover actividades productivas o de protección al medio ambiente. Difícilmente se cumple lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en cuanto a mejorar las condiciones de producción; también existe una inequitativa distribución de recursos entre los estados, y el financiamiento al campo tiene una muy baja presencia a nivel municipal, de manera que son pocas las unidades de producción que reciben crédito por parte de las instituciones financieras.¹⁹

¹⁸ Héctor Manuel Robles Berlanga, “Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural”, núm. 7, abril 2009, pp. 11-14, CEDERSSA/DDES-ANR/INV/009/09

¹⁹ *Ibid.*, pp. 18-19.

Conclusiones

El contexto de la crisis económica y la composición del Paquete Presupuestal 2010, así como los resultados de las distintas evaluaciones a los programas de apoyo a la producción plantean retos importantes, en términos de eficiencia, y por lo tanto de impacto en el consumidor final, así como en el empleo y el ingreso de los productores rurales.

La disyuntiva que plantea a simple vista la propuesta de presupuesto, es de un redireccionamiento del gasto hacia actividades asistenciales, reduciendo los apoyos a la producción para los más pobres, disminuyendo con ello las posibilidades de muchos beneficiarios de remontar la crisis a través de proyectos productivos propios.

En este análisis de la composición del gasto, en particular de los programas que apoyan a la superación de la pobreza en términos de competitividad, sería importante considerar si se mantiene la misma oferta de programas, o es factible su concentración para disminuir la carga burocrática asociada, asimismo, es importante revisar la distribución de los apoyos en términos de los requerimientos reales para modernizar la actividad productiva.

Es necesario se analice si basta con dar un porcentaje mayor de transferencias a los más pobres, que frente a las condiciones del suelo, de riego, de tecnología disponible y de acceso a mercados, difícilmente pueden compensar con los incrementos en las transferencias anunciadas del Procampo.

Urbanización, vivienda y desarrollo regional: programas prioritarios 2010

*Gilberto Fuentes Durán**

Introducción

En el presente trabajo se aborda el tema de la política social en su vertiente de Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional, encargada de proveer, a través de los diferentes programas que la integran, los mecanismos de compensación y apoyo que permitan a los diferentes grupos sociales subsanar sus necesidades prioritarias en materia de infraestructura social básica y vivienda.

De igual forma, se presentan elementos vinculados con el desarrollo regional en México, estrategia implementada por el Gobierno Federal mediante la institucionalización de programas que tienen como objetivo generar externalidades positivas que favorezcan a los habitantes de las poblaciones que integran una región.

Asimismo, se hace un comparativo de los programas presupuestales que la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público (SHCP) consideró prioritarios, lo que se puede constatar en el documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que se presentó en abril de este año.¹

En este sentido se identifican los programas vinculados a la función de “Urbanización, vivienda y desarrollo regional” y se hace un comparativo de los recursos aprobados y solicitados para los programas de: Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda, el programa de ahorro y subsidio para la vivienda “Tu Casa” y el programa de vivienda rural.

La política social y sus funciones

El Estado mexicano se caracteriza por su grado de responsabilidad y atención social, es decir, a través de las políticas públicas procura generar un entorno *ad hoc* en el que un número ma-

* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México; investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: federalismo, opinión pública, práctica parlamentaria, desarrollo social y económico. Correo electrónico: gilberto.fuentes@congreso.gob.mx

¹ En www.shcp.gob.mx (fecha de consulta: julio de 2009).

yor de personas se vean beneficiadas mediante la implementación de acciones a favor de los grupos más vulnerables o que se encuentran en situación de pobreza.

En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.²

Por su parte, autores como Fabián Repetto manifiestan que las políticas sociales y sus expresiones programáticas, entendidas en un sentido amplio, incluyen intervenciones sectoriales clásicas (educación, salud, seguridad social, vivienda, infraestructura básica), así como las tendencias a desarrollar acciones focalizadas en la pobreza, a la vez que también deben incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales.³

El objetivo principal de la política social está estrechamente relacionado con el conjunto de mecanismos y acciones que el Estado decida aplicar, en función de las metas gubernamentales planteadas al inicio de cada régimen de gobierno. Sin embargo, existen coincidencias que permiten homogeneizar algunos patrones o tendencias generales derivadas de la implementación de dicha política.

Con lo anterior se puede decir que la función principal de la política social es la reduc-

ción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Esta definición incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social.⁴

México, en el contexto de las definiciones mencionadas, es un claro ejemplo de la aplicación de la política social como un instrumento que permite la disminución de las desigualdades, que logra por medio de la aplicación de políticas públicas orientadas a atender cuestiones relacionadas con la salud, la educación, la alimentación, el ingreso personal, el empleo, la infraestructura social básica, entre otras.

Las funciones y subfunciones del gasto programable se presentan en la figura 1.

Urbanización y vivienda

La provisión de bienes y servicios públicos relacionados con la infraestructura social básica es uno de los elementos que el Estado mexicano ha procurado de manera prioritaria, ya que su impacto en el conglomerado social es de suma importancia.

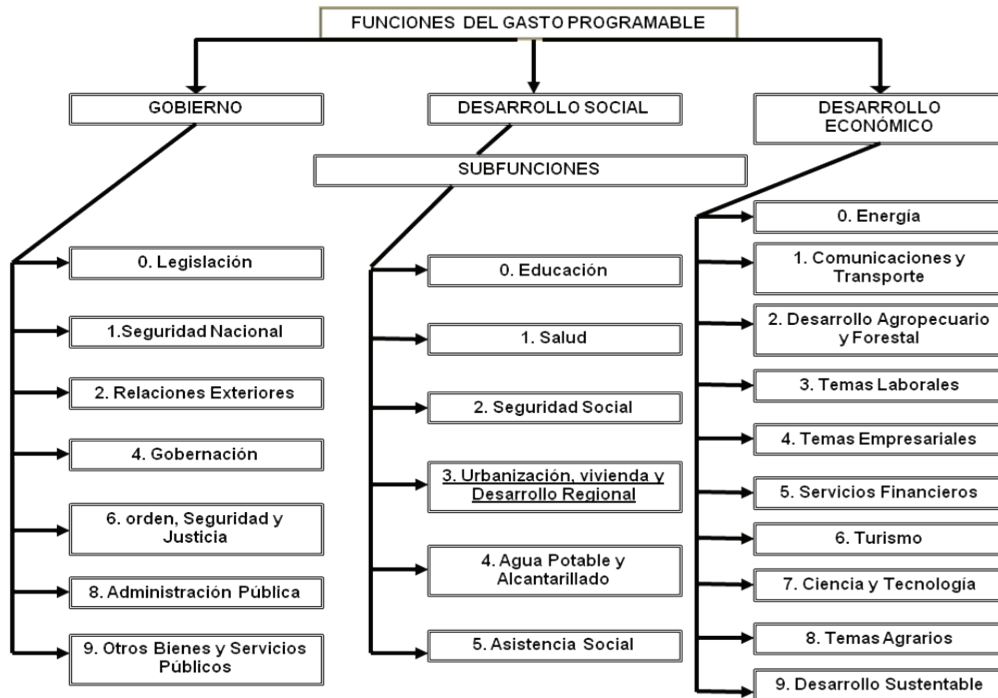
La construcción de escuelas, hospitales, clínicas, espacios recreativos, viviendas, zonas culturales y demás infraestructura no podrían entenderse sin la existencia de servicios de agua potable y alcantarillado.

⁴ Thais Maingon, "Política social en Venezuela 1999-2003", Cuadernos del CENDES, año 21, núm. 55, tercera época, enero-abril de 2004.

² Ceja Mena, Concepción, *La política social mexicana de cara a la pobreza*, Geo Crítica Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VIII, núm. 176, 1 de noviembre de 2004, p. 1.

³ Repetto, Fabián, *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*, INDES, p. 40.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia con información del PEF, apartado de Análisis de las Funciones y Subfunciones del Gasto Programable por Destino del Gasto.

En esta misma línea, los elementos vinculados con la urbanización y la vivienda son determinantes para la elaboración de programas y estrategias que permitan lograr el desarrollo regional de nuestro país.

Los programas que integran la función “Urbanización, vivienda y desarrollo regional” varían en su número, de acuerdo con las disposiciones y prioridades que determina el Gobierno Federal.

Es importante señalar que con relación a los componentes de urbanización y vivienda, los programas que tienen presencia durante los últimos tres años son: 1. Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda; 2. Programa de ahorro y subsidio para la vivienda Tu Casa, y 3. Programa de vivienda rural.

En cuanto a los programas que integran la vertiente de desarrollo regional cabe mencionar que la mayor parte de ellos está en función de las prioridades que determinen los tres niveles de gobierno, es decir, debido al impacto que puede generar dicho programa en las diferentes poblaciones que conforman la región territorial.

Respecto a la incidencia que presenta la política social en su vertiente de “Urbanización, vivienda y desarrollo regional”, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) informa que en el periodo 2006-2009 se registran los siguientes resultados:

- El porcentaje de hogares en viviendas con piso de tierra en el 20% de la po-

blación más pobre del país se redujo de 22.3% en 2006 a 18.9% en 2008.

- Existe una tendencia similar en la dotación de servicios básicos de luz, de agua y de piso firme: a nivel nacional, el porcentaje de viviendas con piso de tierra disminuyó de 15.8 a 6.1% entre 1992 y 2008, mientras que en el 20% más pobre de la población la reducción respectiva fue de 46.2 a 18.9 por ciento.

En el cuadro 1 se mencionan los programas que el Gobierno Federal considera prioritarios para el 2010, el monto aprobado por la Cámara de Diputados para el presente año, la propuesta de recursos que realizó la Secretaría de Hacienda en abril de 2009 y el monto solicitado para el próximo año.

Con fundamento en la información del cuadro 1 se puede señalar lo siguiente:

- Se identifica una disminución importante en el programa de financiamiento y subsidio federal para vivienda, la cual es mayor a los 900 millones de pesos. Si lo comparamos con la propuesta de abril la baja sería de 2 mil 152 millones de pesos.
- Respecto al programa de ahorro y subsidio Tu Casa, la diferencia entre lo autorizado en 2009 y la propuesta para el próximo año presenta un incremento de 97 millones de pesos. En comparación con la propuesta de abril, la variación es de 4 millones de pesos.
- En tanto que en el programa de vivienda rural el Ejecutivo federal propone un presupuesto similar al aprobado para el presente año, 11.4 millones de pesos menos en comparación con la propuesta de abril del presente año.

Cuadro 1
(cifras en millones de pesos)

<i>Dependencia</i>	<i>Nombre del programa</i>	<i>Presupuesto 2009</i>	<i>Propuesta 2010 (abril de 2009)</i>	<i>Proyecto de presupuesto 2010</i>
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	5,976.4	6,155.7	4,003.3
Secretaría de Desarrollo Social	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	1,733.2	1,826.4	1,830.1
Secretaría de Desarrollo Social	Programa de Vivienda Rural	379.7	391.1	379.7

Fuente: Elaborado con datos del PEF 2009. Documento relativo al cumplimiento de las Disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción i, de La ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria , abril de 2009, y proyecto de Presupuesto 2010.

El desarrollo regional, una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas

El desarrollo regional en México, como en el resto de las economías del mundo, es considerado un elemento fundamental el cual permite que las diferentes zonas y regiones que integran un país puedan alcanzar un crecimiento económico sostenido en beneficio de las personas que habitan dichas regiones.

A este respecto se han planteado diferentes teorías, algunas de ellas señalan que las limitantes para el desarrollo regional se deben al alto grado de institucionalización que existe en el mercado. En el caso de las economías latinoamericanas, que tienen un menor grado de institucionalización, el desarrollo endógeno es la alternativa más viable para promover el incremento de los niveles económicos regionales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) se menciona que el “el desarrollo de México no puede lograrse sin el progreso de cada una de sus regiones. Hoy en día, las desigualdades regionales de México hacen evidente que no todas las entidades y localidades se han beneficiado de la misma forma del proceso de inserción en los mercados internacionales ni de los profundos cambios que se han emprendido en México durante las últimas décadas”.⁵

De igual forma, en el PND se plantea como objetivo primordial del desarrollo regional: “...superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de

cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional”.⁶ Para alcanzar dicho objetivo el Gobierno Federal, durante el periodo correspondiente, implementará siete estrategias, las cuales se describen en el PND.

Un elemento fundamental para alcanzar el desarrollo regional es la infraestructura, ya que es un indicador que permite determinar los costos de acceso a los diferentes tipos de mercados; en este sentido, la competitividad de México en materia de infraestructura nos ubica por debajo de otros países latinoamericanos como Chile o Brasil.

Las estrategias de fomento al desarrollo regional incluyen acciones, programas y proyectos que se integran con los requerimientos y necesidades manifiestas de los tres niveles de gobierno, siendo los Fondos Metropolitanos⁷ el ejemplo más claro de colaboración a favor del desarrollo regional. Cabe mencionar que dicha figura estratégica fue institucionalizada a partir de 2006. En el país se identifican 56 zonas metropolitanas en donde se concentran 58 millones de habitantes, nueve de las metrópolis son del ámbito interestatal, lo cual hace

⁶ *Ibid.*

⁷ Los Fondos Metropolitanos se crearon a partir de que en octubre del 2005 se firma el convenio 1 de reinstalación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, que tiene como objetivo fomentar y promover acciones en materia de desarrollo metropolitano. Dicho organismo tiene la responsabilidad de otorgar alternativas para solucionar los problemas que se presentan en el D.F. y la Zona Metropolitana del Valle de México. Posteriormente, en diciembre del mismo año, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2006, en el cual se aprobaron recursos para el Fondo Metropolitano.

⁵ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Eje 2. Economía competitiva y generación de empleos, p. 121.

necesario que se apeguen a lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Los datos anteriores permiten afirmar que en el proyecto de presupuesto del próximo año la disminución en los recursos destinados a la urbanización, la vivienda y el desarrollo regional será de 135 mil 730.6 millones de pesos. De 2007 al 2008 la baja fue de 30 mil 680 millones de pesos.

La propuesta de recursos para el próximo año por parte del Ejecutivo es de 18 mil 333.8 millones de pesos menor a la autorizada para el 2009. Una disminución de dicha magnitud afecta en gran medida las acciones de financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura urbana. De igual forma, se incluye el financiamiento para mejoramiento y adquisición de vivienda, así como acciones que favorezcan el desarrollo regional.

El conjunto de programas que el Gobierno Federal implementa como parte de la estrategia de atención a la función “Urbanización, vivienda y desarrollo regional” se presenta en el cuadro 3.

Los programas presupuestarios del 2008 al 2009 que no se consideraron en la asigna-

ción de presupuesto fueron nueve. Las causas incluyen diferentes circunstancias: la periodicidad o duración del proyecto o programa, la viabilidad del mismo, entre otras argumentaciones.

Como parte de la función “Urbanización, vivienda y desarrollo regional”, entre 2008 y 2009 se cuantifican 55 programas presupuestarios, la gran mayoría relacionados con el desarrollo regional. Los que mayores recursos recibieron en el presente año son: el Derecho extraordinario sobre exportación de crudo para los fondos de estabilización y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

Comentarios finales

La función “Urbanización, vivienda y desarrollo regional” es una de las herramientas que utiliza el Gobierno Federal para aplicar la política social. La importancia de dicho componente radica en el impacto que genera en la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura urbana, así como en el apoyo a favor de la adquisición de viviendas.

Cuadro 2
Función Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional
(cifras en millones de pesos)

<i>Subfunción</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
<i>Urbanización</i>	4,384.9	3,582.4	4,537.1	4,252.3
<i>Vivienda</i>	3,860.1	6,758.8	8,480.9	7,873..8
<i>Desarrollo regional</i>	153,376.8	120,585.5	141,046.3	123,604.3
Total	161,621.7	130,926.7	154,064.4	135,730.6

Fuente: Elaborado con datos del PEF 2007, 2008, 2009 y proyecto de Presupuesto 2010.

Cuadro 3
Programas presupuestarios para la función “Urbanización,
vivienda y desarrollo regional” 2008-2009-2010
(cifras en millones de pesos)

<i>Programa presupuestario</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Programas prioritarios 2010^{1/}</i>
Acciones de desarrollo regional	899.51		
Actividades de apoyo administrativo	39.85	66.17	
Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales	107.45	120.25	
Conducción e Instrumentación de la política nacional de vivienda y suelo para uso y redensificación habitacional	87.33	79.73	
Definir y conducir las políticas de desarrollo urbano y ordenación del territorio	180.15	110.90	
Derecho extraordinario sobre exportación de crudo para los fondos de estabilización	----	10,467.50	
Desarrollo Regional (Fondo del Sur)	2,000.00	----	
Distrito Federal Centro Histórico		200.00	
Distrito Federal Protección Civil	750.00	----	
Distrito Federal Seguridad	----	200.00	
Estudios y acciones de planeación del desarrollo urbano	----	40.00	
Fomento a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	5.00	5.00	
Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil	42.48	41.38	
Fondo de apoyo a migrantes	----	300.00	
Fondo de Modernización de los Municipios	500.00	----	
Fondo Regional	3,000.00	----	
Fondo regional 7 Estados restantes	----	1,620.00	
Fondo Regional -Chiapas, Guerrero y Oaxaca	----	1,425.00	
Formación de recursos humanos que promuevan el desarrollo institucional	1.00	----	
Gastos Operativos Institucionales	675.68	962.34	
Infraestructura en la demarcación territorial donde se asientan los poderes Legislativo y Judicial	250.00	----	
Infraestructura para el desarrollo	----	3,457.00	
Operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada	1.00	----	
Programa alimentario para zonas marginadas	-----		
Programa complementario de financiamiento a la vivienda	960.68	----	
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda “Tu Casa”	1,635.23	1,773.17	1, 826.4
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	196.80	196.80	
Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	300.00	360.71	
Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	4,860.00	----	
Programa de Coinversión Social	206.19	353.09	
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	3,042.50	5249.48	5,147.9
Programa de impulso al desarrollo regional	---	10.00	

Programa de Opciones Productivas	1,170.00	997.63	
Programa de Vivienda Rural	320.00	379.72	391.1
Programa Hábitat	1,886.06	2,745.71	
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	----	8,160.99	
Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)	2,016.36	----	
Programas Regionales	-	4,717.10	
Rescate de Espacios Públicos	1,216.16	1,279.78	
Servicios de Apoyo Administrativo	32.43	31.47	
Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes	----	40.00	
Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara	1,100.00	900.00	
Zona Metropolitana de la Ciudad de León	300.00	300.00	
Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey	100.00	425.00	
Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca	----	40.00	
Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro	100.00	100.00	
Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana	----	40.00	
Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez	----	40.00	
Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa	----	40.00	
Zona Metropolitana de la Laguna (Coahuila)	250.00	125.00	
Zona Metropolitana de la Laguna (Durango)	----	125.00	
Zona Metropolitana de Puebla	150.00	150.00	
Zona Metropolitana del Valle de México (Distrito Federal)	----	1,650.00	
Zona Metropolitana del Valle de México (Estado de México)	3,550.00	1,650.00	
Aportaciones federales	98,994.92	103,088.41	
TOTAL	130,926.79	154,064.33	

^{1/}Los programas identificados como prioritarios por el Gobierno Federal se presentan en el Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción i, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, abril de 2009.

Fuente: Elaborado con datos del PEF 2008, 2009 y proyecto de Presupuesto 2010.

El efecto de la vertiente relacionada con el desarrollo social es notorio por la magnitud y el tamaño de los proyectos apoyados e implementados a través de los recursos asignados en el presupuesto de egresos. Un número importante de estos programas incide de manera positiva en las comunidades en donde se desarrollan, por la derrama económica propia de los proyectos y por la generación de empleos.

Es importante destacar que en el conjunto de programas prioritarios 2010, la SHCP identificó sólo tres programas presupuestales relacionados con la vertiente de urbanización, vivienda y desarrollo regional.

Instituciones como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

(OCDE) han mencionado que nuestro país debe invertir mayores recursos en programas y proyectos regionales que permitan a los habitantes de las mismas beneficiarse de la obra o proyecto.

La OCDE, en su documento “Estudios de la OCDE de innovación regional: 15 estados mexicanos”,⁸ señala que México necesita políticas públicas de desarrollo regional para combatir la crisis económica que vive. La institución menciona que “En México no existe un enfoque coordinado de políticas para el desa-

⁸ “Estudios de la OCDE de Innovación Regional: 15 estados mexicanos”, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), 16 de junio de 2009.

rrollo regional; los esfuerzos actuales encaminados al desarrollo de las comunidades se han centrado en la pobreza o en la infraestructura más que en la competitividad”.

De igual forma se establece que “La pobreza sigue siendo un problema generalizado para México y un lastre para la competitividad nacional. Aunque los niveles de pobreza han decrecido, más de 40 millones de mexicanos viven alguna forma de pobreza y su incidencia varía mucho no sólo entre las regiones, sino también entre sus entornos urbanos y rurales”.

En este contexto, en la presentación del documento de la OCDE, la Asociación Mexicana de Secretarías de Desarrollo Económico (AMSDE), en palabras de su presidente, menciona que “...el evidente deterioro y desigualdad entre las regiones que conforman el país limita el desarrollo económico de nuestro país”. Y señala que “...es necesario que tanto el gobierno federal, los gobierno de los estados y la iniciativa privada trabajemos bajo un esquema de cooperación y comunicación”.

Presupuesto social en tiempos de crisis

*Francisco J. Sales Heredia**

La crisis económica internacional ha puesto en evidencia la fragilidad de la economía mexicana. Claramente nuestro equilibrio fiscal provenía de los recursos petroleros y de nuestro sector exportador ligado a la economía estadounidense y no de una recaudación de impuestos a los ciudadanos y empresas de un mercado interno creciente, competitivo y afluente, como sería lo normal para nuestro nivel de recursos, población y situación geográfica.

Al bajar los precios de los hidrocarburos y sobre todo la producción petrolera, así como al disminuir el ritmo del comercio internacional, los recursos fiscales han disminuido radicalmente, provocando un déficit que si bien aún puede ser manejado con recortes presupuestales y endeudamiento público, llega en un muy mal momento, en el que el gobierno tiene que estar invirtiendo decididamente en el mercado para impulsar la economía.

En este contexto de escasez de recursos, el presupuesto que propuso el Ejecutivo Federal

y que revisará la Cámara de Diputados Federal se vuelve un ejercicio de ordenamiento de prioridades del gasto. Es decir, el Ejecutivo propone destinar mayores recursos a las áreas sociales que considera prioritarias y disminuir recursos a las que considera de menor relevancia.

Respecto a la inversión social, en este artículo se analizará brevemente el presupuesto destinado a la seguridad social y a la asistencia social.

Seguridad y asistencia sociales

En una interpretación amplia de la seguridad social establecida en el artículo 123 constitucional, fracción XXIX, abajo citado, la necesidad de programas de asistencia social sería mínima, pues el Estado ofrecería o promovería a toda la población diferentes seguros ante eventualidades cotidianas, entre ellas la “cesación involuntaria del trabajo”. Trabajo que el mismo artículo 123 establece debe ser remunerado por un salario mínimo suficiente para “... satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Sus líneas de investigación son: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.¹

La reglamentación del artículo 123 ha dotado —por falta de recursos o por otras razones a debatir—, de seguridad social amplia sólo a aquellos bajo un contrato laboral. Las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para 2008 refieren que el 65.2% de la población ocupada no tiene derechohabencia.² A pesar de que sólo el 35% de la población ocupada posea los seguros establecidos por ley, la aportación a la seguridad social erogada por el Gobierno Federal es considerable, como puede apreciarse en la tabla 1. Tales aportaciones registran el pago de obligaciones dispuestas en las leyes del ISSSTE, del IMSS, del ISSFAM, aportaciones a los estados y a las paraestatales, en este rubro.

De igual manera, es posible apreciar el gasto federal aprobado y proyectado a la seguridad social en detalle, sin tomar en cuenta las aportaciones a los estados y paraestatales. La mayor porción del aumento proyectado para 2010 se encuentra en el presupuesto para las pensiones del IMSS y del ISSSTE, mostrando un crecimiento constante que puede ser preocupante en el mediano plazo (Tabla 2).

¹ Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Comunicado sobre pobreza, en www.coneval.gob.mx (fecha de consulta: 10 de septiembre de 2009).

Con relación a la asistencia social, el Ejecutivo Federal, a pesar de destinar menores recursos en comparación con otros rubros del desarrollo social como educación, salud y seguridad social, propone un aumento de casi 20 mil millones de pesos a este grupo del gasto, que incluye una serie de programas destinados a grupos vulnerables. Tal aumento se propone dirigirlo al programa Oportunidades. Entre los programas asistenciales destinados a aquellos ciudadanos que requieren apoyos especiales se encuentran programas que los dotan de cierta seguridad social mínima, en congruencia con la idea de dotar de herramientas a los ciudadanos vulnerables para que puedan valerse por sí mismos, objetivos detallados en los Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social.

Objetivo 1. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza

El aseguramiento de capacidades mínimas constituye un tema de justicia social que si bien no es exhaustivo, es fundamental en un país con grandes rezagos sociales como México. El Estado —por razones de justicia distributiva— coadyuvará a proporcionar un umbral mínimo de capacidades básicas que permita el desarrollo de los ciudadanos.

El desarrollo de capacidades básicas, además de ser un fin en sí mismo, fomenta mejores oportunidades de empleo facilitando el acceso a salud, educación, nutrición y servicios básicos de vivienda. El objetivo de la Secretaría de Desarrollo Social es proporcionar los medios para que la ciudadanía adquiera los niveles básicos de nutrición, salud y educación, así como infraestructura social. Si bien estos elementos no agotan la lista de capacidades básicas para un desarrollo humano sustentable,

Tabla 1
Presupuesto total del gasto en diversos rubros

	<i>Presupuesto Total</i>	<i>Presupuesto Desarrollo Social</i>	<i>% del Presupuesto Total</i>	<i>Presupuesto Asistencia Social</i>	<i>% del Presupuesto Total</i>	<i>Presupuesto de Seguridad Social</i>	<i>% del Presupuesto Total</i>
	<i>(Millones de pesos corrientes)</i>						
2008	1,899,925	1,125,183	59.2%	50,424	3%	288,092	15.2%
2009	2,320,352	1,286,149	55.4%	66,419	3%	253,326	10.9%
2010	2,397,871	1,370,393	57.2%	84,825	4%	305,320	12.7%

Fuente: SHCP, Presupuestos de egresos de la federación de 2008 y 2009 y proyecto de presupuesto de 2010. Cifras del Análisis Económico del Gasto Programado y del Análisis Funcional Económico del Gasto Programable.

Tabla 2
Presupuesto del Ramo 19. Aportaciones del Gobierno Federal a la Seguridad Social (millones de pesos)

	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Seguridad Social Cañeros	300.00	200.00	0.00
Seguridad Social Fuerzas Armadas	1,507.00	1,901.00	2,597.00
IMSS Oportunidades	6,000.00	7,500.00	7,300.00
Seguro Retiro, Cesantía y Vejez	19,847.00	20,821.00	25,911.00
Déficit Nómina Pensiones ISSSTE	24,771.00	40,765.00	60,827.00
Apoyo Gasto Operativo ISSSTE	8,184.00	10,188.00	11,365.00
Cuota Social ISSSTE			9,124.00
Apoyo Jubilados IMSS e ISSSTE	883.00	1,487.00	1,085.00
Adeudos IMSS e ISSSTE	512.00	1,597.00	1,200.00
Pensiones en curso IMSS	75,648.00	82,154.00	105,361.00
Seguro Maternidad IMSS	41,548.00	46,636.00	45,871.00
Seguro de Invalidez IMSS	1,561.00	1,548.00	1,500.00
Seguro de Salud para la Familia IMSS	793.00	1,070.00	808.00
Pensión Mínima IMSS	999.00	1,453.00	1,608.00
Pensiones Trato Especial	32.00	26.00	38.00
Pensiones Civiles de Militares	7,228.00	7,932.00	9,729.00
Ahorro Solidario			2,645.00
Otros	361.00	362.00	620.00
Total	190,174.00	225,640.00	287,589.00

Fuente: SHCP. Presupuestos de egresos de la federación 2008 y 2009 y proyecto de presupuesto del 2010. Análisis funcional programático económico.

son las más apremiantes y las que reclaman mayor justicia.³

Entre los programas destinados a lograr tal objetivo se pueden distinguir cuatro grupos: los concernientes a la salud, a la educación, al empleo y al suplemento al ingreso. En el primer grupo destaca el seguro popular destinado a financiar el sistema de salud para atender a la población sin derechohabiencia; en el segundo grupo sobresalen programas de becas, calidad y de educación comunitaria; en el tercer grupo destacan programas de empleo temporal, apoyo al empleo y empresas en solidaridad; en el cuarto grupo se hallan principalmente los de apoyo a adultos mayores y el programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) considera prioritarios ciertos programas, entre ellos el de mayor presupuesto es el programa Oportunidades, por lo que a éste se abocará el resto de este artículo.⁴

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El programa Oportunidades tiene como objetivo reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades. Para lograrlo, a partir de 1997 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) determinó que dado que la pobreza era considerada como un problema

³ Objetivos Estratégicos del Desarrollo Social, p. 15. En www.sedesol.gob.mx

⁴ Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidos en el artículo 42, fracción 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria. "Programas Prioritarios Vinculados a la Función de Desarrollo Social", abril de 2009. En www.shcp.gob.mx

de falta de funcionalidades, el programa implementaría acciones interrelacionadas en los ámbitos de educación, salud y alimentación, campos que apoyan la creación de capacidades. Sedesol considera el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos como la estrategia fundamental para romper el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional.

El programa otorga dinero en efectivo, atención médica básica y becas a más de 5 millones de familias, según el padrón de la institución. La interrelación de tales factores es determinante para lograr la reducción de la pobreza intergeneracional. De acuerdo con tal interrelación, en el programa se establecen dos condiciones para llevarlo a cabo: la primera, "...validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación..."; la segunda, que los beneficiarios cumplan con los requisitos establecidos: en este caso garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela y atender las citas médicas programadas.⁵

Para lograr lo anterior el programa recibe el mayor presupuesto destinado a un solo programa del presupuesto federal, tal presupuesto puede observarse en la tabla 3.

El programa se diseñó de tal forma que pueda ser evaluado. Tales evaluaciones han sido realizadas por personal externo y por la Auditoría Superior de la Federación.⁶ En la mayoría de los resultados presentados por los evaluadores el programa resulta un gran apoyo para las familias, especialmente en el aspecto alimenticio, pues al comparar entre las fami-

⁵ Reglas de Operación del programa Oportunidades, www.oportunidades.gob.mx

⁶ ASF, Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006, pp. 150-153.

Tabla 3
Presupuesto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
(millones de pesos)

	<i>R20 (Desarrollo Social)</i>	<i>R12 (Salud)</i>	<i>R11 (Educación)</i>	<i>Total</i>
2008	16,430	4,429	17,349	38,208
2009	24,413	3,466	18,181	46,060
2010	38,844	4,958	23,284	66,808

Fuente: Presupuestos de la SHCP y proyecto de presupuesto para el 2010 en el análisis funcional programático económico.

lias que reciben los beneficios del programa y las que no, los hijos de los beneficiarios tienen menos incidencia de desnutrición y presentan mayores tallas.

Tanto los evaluadores como la Auditoría han propuesto consideraciones y revisiones al programa, principalmente referentes a la falta de alineación entre su objetivo explícito y el diseño. La principal consideración de la Auditoría en la cuenta de 2006, es que el programa está dirigido a reducir la pobreza extrema y, sin embargo, dado su diseño, sólo puede incluir a aquellas personas que viven en comunidades con una escuela y una unidad médica cercanas, dejando fuera del programa a un buen número de pobres extremos.

Ahora bien, es difícil calcular el número de pobres extremos –considerados éstos como las personas bajo la línea de pobreza de capacidades– que podrían recibir el programa y no lo reciben. La principal dificultad estriba en que el diseño del programa elige a los pobres de las comunidades de muy alta y alta marginación y posteriormente realiza estudios familiares que incluyen características de la vivienda, así como el ingreso y los bienes de que disponen; los cálculos del Coneval, por otra parte, estiman la pobreza a partir del ingreso autorreportado

en la encuesta gasto e ingreso del INEGI. La diferencia entre las dos formas de medición es notoria, la Coordinación del programa acepta que asumirá la forma de medición multidimensional de Coneval cuando esta institución la proporcione.

A continuación se describen algunos resultados de las encuestas de gasto e ingreso de 2006 y 2008 en las tablas 4 y 5. La encuesta es representativa para los ámbitos rural y urbano; sin embargo, fue diseñada originalmente para captar con precisión ciertos datos de gasto en la canasta básica ampliada y de ingreso, reduciendo su precisión en preguntas específicas no concernientes a estos temas. Una de tales preguntas es si la familia recibe beneficios del programa Oportunidades; la respuesta y los montos se contabilizan en la suma del ingreso familiar. El Coneval utiliza los resultados de la encuesta para calcular la pobreza por ingreso, de igual manera los datos nos permitirían estimar el número de beneficiarios del programa por estrato, tomando en cuenta las salvaguardas arriba mencionadas, aunque resulta extraña la gran diferencia reportada entre el número de beneficiarios y el captado por la encuesta; diferencias que no existen en la ESANUT 2006, donde se capta adecuadamente el número de hogares en el programa.

Tabla 4
Población por debajo de la línea de pobreza por ingreso y población beneficiaria del programa Oportunidades por estrato, 2006

<i>Estrato</i>	<i>Pobreza alimentaria</i>		<i>Pobreza de capacidades</i>		<i>Pobreza patrimonial</i>		<i>No pobres</i>	
	<i>Pob. en pobreza por estrato</i>	<i>Pob. en pobreza beneficiada por Oportunidades</i>	<i>Pob. en pobreza por Estrato</i>	<i>Pob. en pobreza beneficiada por Oportunidades</i>	<i>Pob. en pobreza por estrato</i>	<i>Pob. en pobreza beneficiada por Oportunidades</i>	<i>Pob. en pobreza por estrato</i>	<i>Pob. en pobreza beneficiada por Oportunidades</i>
Ciudades de 100 mil hab y más	2,862,791	307,226	2,880,160	300,996	10,895,568	573,665	34,931,501	349,285
Ciudades de 15 mil a 99 mil	2,132,075	563,848	1,168,878	262,926	3,686,148	514,589	7,743,411	202,815
Ciudades de 2 mil 500 a 14 mil 999 hab	2,814,325	1,737,379	1,050,192	558,338	3,111,179	983,686	7,341,785	935,667
Ciudades de menos de 2 mil 500 hab	6,619,245	4,394,394	2,129,709	1,297,157	5,327,614	3,039,828	10,128,714	3,145,991
Total	14,428,436	7,002,847	7,228,939	2,419,417	23,020,509	5,111,768	60,145,411	4,633,758

Nota: Los datos sobre pobreza toman el ingreso neto total per cápita descrito por Coneval y siguiendo su programación para SPSS. Los resultados sobre pobreza son idénticos a los de Coneval. La pobreza urbana se refiere a poblaciones de más de 15 mil habitantes y la rural a las de menos de 14 mil 999 habitantes. Los resultados de la pobreza de capacidades y patrimonial se refieren a las personas que no son pobres alimentarios ni de capacidades, respectivamente. Aquellas familias que reportan algún ingreso en la clave referente a beneficios del programa de Oportunidades son consideradas receptoras, considerando un mayor porcentaje de error en la estimación. Los señalados en la columna oportunidades es el subconjunto de los beneficiarios del programa por cada tipo de pobreza y por estrato.

Fuente: ENIGH 2006. Cálculos propios a partir de los microdatos de la encuesta.

Tabla 5
Población por debajo de líneas de pobreza por ingreso y población beneficiaria del programa Oportunidades por estrato, 2008

<i>Estrato</i>	<i>Pobreza alimentaria</i>		<i>Pobreza de capacidades</i>		<i>Pobreza patrimonial</i>		<i>No pobres</i>	
	<i>Pob. en pobreza por estrato</i>	<i>Pob. en pobreza beneficiada por Oportunidades</i>	<i>Pob. en pobreza por estrato</i>	<i>Pob. en pobreza beneficiada por Oportunidades</i>	<i>Pob. en pobreza por estrato</i>	<i>Pob. en pobreza beneficiada por Oportunidades</i>	<i>Pob. en pobreza por estrato</i>	<i>Pob. en pobreza beneficiada por Oportunidades</i>
Ciudades de 100 mil hab y más	4,687,088	550,493	3,122,256	213,470	11,584,654	690,005	33,607,602	384,337
Ciudades de 15 mil a 99 mil hab	2,541,562	675,516	1,391,439	223,511	3,845,967	484,431	7,490,851	201,725
Ciudades de 2 mil 500 a 14 mil 999 hab	2,974,409	1,200,521	834,791	376,143	3,081,664	833,954	7,660,251	1,019,658
Ciudades de menos de 2 mil 500 hab	9,256,145	6,706,273	1,957,532	1,225,666	5,273,322	3,220,635	7,409,815	2,911,983
Total	19,459,204	9,132,803	7,306,018	2,038,790	23,785,607	5,229,025	56,168,519	4,517,703

Nota: Los datos sobre pobreza toman el ingreso neto total per cápita descrito por Coneval y siguiendo su programación para SPSS. Los resultados sobre pobreza son idénticos a los de Coneval. La pobreza urbana se refiere a poblaciones de más de 15 mil habitantes y la rural a las de menos de 14 mil 999 habitantes. Los resultados de la pobreza de capacidades y patrimonial se refieren a las personas que no son pobres alimentarios ni de capacidades, respectivamente. Aquellas familias que reportan algún ingreso en la clave referente a beneficios del programa de Oportunidades son consideradas receptoras, considerando un mayor porcentaje de error en la estimación. Los señalados en la columna oportunidades es el subconjunto de los beneficiarios del programa por cada tipo de pobreza y por estrato.

Fuente: ENIGH 2008. Cálculos propios a partir de los microdatos de la encuesta.

Comentarios finales

Los objetivos de la política social en materia de seguridad y asistencia sociales son los de proteger al ciudadano cuando se enfrenta a situaciones fuera de su control. A pesar de que el presupuesto de la seguridad social es alto relativamente hablando, no llega a la mayoría de la población. Dentro del grupo que no recibe seguridad social se encuentran los ciudadanos considerados en pobreza. Las líneas de pobreza están dadas por el ingreso neto per cápita, considerado éste como medio para satisfacer ciertas necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vestido, vivienda y transporte. El objetivo específico del rubro de asistencia social en la política del gobierno es desarrollar las capacidades básicas de las personas en pobreza. Tal objetivo utiliza una serie de programas que coadyuvan a este fin. Entre tales programas el más grande y con mayor presupuesto es el Programa Oportunidades. De acuerdo con las estimaciones realizadas en este artículo

este programa sólo cubriría al 41% (+-3%) de la población en pobreza extrema por ingresos en el 2008 y al 32% (+-3%) en 2006. Es importante resaltar que el programa fue diseñado con una idea de pobreza más amplia relacionada con la marginación y focalizado a poblaciones menores de 15 mil habitantes. En ese sentido el programa se aprecia adecuadamente focalizado, pero deja fuera a un grupo de entre 30 y 40% en pobreza extrema por ingresos.

Si se asume que las razones de justicia distributiva prevalecen, el programa podría extender su cobertura prioritariamente a las poblaciones rurales entre 2500 y 10 mil habitantes y enfocarse en las familias con menores ingresos y más miembros en la familia; o bien centrarse en las ciudades mayores de 100 mil habitantes, claramente urbanas, donde el programa no ha llegado y la incidencia de pobreza por ingresos es alta. De cualquier forma, los objetivos del programa Oportunidades necesitarían cambiar para que coincidan con las líneas de pobreza determinadas por el Coneval.

Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres en el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2010

*Daphne Cuevas**

Las autoridades económicas en México anunciaron un fuerte reajuste al Presupuesto de Egresos 2010, producto de la crisis económica global y del impacto negativo a la economía luego de la disminución de los ingresos públicos derivados de la disminución de los precios internacionales del petróleo y de la disminución de la plataforma de producción y exportaciones de este hidrocarburo, que se conjugó con la contingencia sanitaria frente al virus de la influenza AH1N1.

En este contexto de contracción económica, el Ejecutivo anunció medidas que buscan impactar en mayor medida al gasto administrativo y tratar de evitar disminuciones a los rubros de gasto vinculados al desarrollo social. En este sentido, el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2010 (PPEF 2010), presentado el pasado 8 de septiembre a la Cámara de Diputados, nos permite llevar a cabo un análisis más puntual acerca del presupuesto dirigido a programas y políticas sensibles para las mujeres y el impulso de la igualdad.

En México, desde el año 2000, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de

Diputados ha insistido para que en la discusión económica se incorporen programas de atención directa a las mujeres y que la información del presupuesto por función sea desagregada, para así permitir la evaluación directa del impacto del gasto por sexo.

No se trata de una ocurrencia o una graciosa concesión, sino de un compromiso realizado por el Estado mexicano en el año de 1994 en la cumbre de las Naciones Unidas sobre la mujer, realizada en Beijing. Los Estados, por medio de sus representantes, reconocieron que las condiciones de pobreza y las limitantes de acceso a recursos tenían un impacto diferenciado por género, y quienes enfrentaban las peores consecuencias de la desigualdad eran las mujeres. La Plataforma de Acción, resultado de esa cumbre, comprometió a los países a revisar las políticas económicas y presupuestales a la luz de las diferencias de género para integrar elementos que contribuyan a abatirlas.

Un presupuesto con enfoque de género no implica designar recursos por separado para hombres y mujeres, sí contempla que para la asignación presupuestal sean analizadas sus necesidades de manera diferenciada. De igual manera podrían ser analizadas las exenciones

* Directora Ejecutiva de Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad A.C.

fiscales y subsidios para encausar la distribución de recursos y garantizar que su ejercicio impacte en la generación de programas y políticas que transformen las condiciones de inequidad y desigualdad en las que se encuentran las mujeres.

Las acciones realizadas en México para cumplir este compromiso aún no han conseguido establecer un enfoque de género de los presupuestos globales, pero desde el año 2000 se ha logrado que programas prioritarios cuenten con recursos etiquetados para su operación. La tarea de etiquetar los recursos se realiza en la Cámara de Diputados año con año, pues el proyecto enviado por el Ejecutivo no contemplaba de manera permanente recursos en la programación del gasto, incluso se ha requerido modificar las leyes de egresos y responsabilidad hacendaria para garantizar su permanencia e irreductibilidad.

Presupuesto etiquetado

En el texto compararé lo que se expresa en la Exposición de motivos y lo que se programa (Análisis Funcional Programático Económico) en el PPEF 2010 enviado a la Cámara de Diputados. Afirmo que si no existen metas y objetivos claros en el gasto programado, es decir gastos etiquetados, no es posible darle seguimiento al gasto, por tanto, las estrategias relevantes del Ejecutivo Federal en materia de igualdad de género tendrían que ser claramente identificables.

En la exposición de motivos del PPEF 2010, enviado por el Ejecutivo a la cámara baja, en el capítulo 10, titulado Estrategias Relevantes con el apartado “Erogaciones para la

igualdad entre hombres y mujeres”, se anuncia que para ese propósito se proyectan 55 mil 480 millones de pesos, distribuidos entre 19 Ramos y 55 Programas, acciones y estrategias. Sin embargo, entre lo expuesto y las propuestas de gasto concretas no existe coincidencia, por la falta de definición precisa en el objeto del gasto.

En un análisis del gasto funcional proyectado, se aprecia que los recursos disminuirían considerablemente si no se toma en cuenta el gasto destinado al programa Oportunidades, por ejemplo. En este gasto propuesto no aparecen desagregados los montos totales de ese programa destinados a la igualdad y a la equidad. En consecuencia, sin objetivos o indicadores que permitan identificarlo, deberíamos restarlos del monto general de la estrategia, con lo cual los recursos para la igualdad bajan a 9 mil 824 millones.

Lo mismo ocurre con otros 32 programas que aparecen en la exposición de motivos, pues en el análisis económico aparecen con montos mucho mayores sin que exista una desagregación clara que nos permita evaluar el gasto destinado a la igualdad y equidad de género. En consecuencia, tampoco pueden contabilizarse, y el monto neto para la igualdad queda en 5 mil 429.7 millones, apenas cerca del 10% del total anunciado en el capítulo 10.2 del proyecto.

Esos 5 mil 429.7 millones de pesos están distribuidos en 21 programas que sí están etiquetados en el AP del Proyecto Presupuestal, 18 con el mismo monto que se anuncia y tres más con variaciones, uno de monto y dos de nominación:

El programa de prevención al VIH que se dice contará con 46 millones, en el análisis sólo contempla 35.9 millones, es decir 10.7 millones menos.

Cerca de 260 millones se destinan –según la exposición de motivos– a abatir la muerte materna y si bien el monto coincide en la AP de la Secretaría de Salud, éste es en realidad el presupuesto total del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de esa dependencia.

Algo similar ocurre con los recursos que se anuncian destinados para “Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación” en la Secretaría de Gobernación, cuyos cerca de 69 millones de pesos son realmente el presupuesto total de la Comisión Nacional para erradicar la violencia contra las mujeres.

En los 18 programas, estrategias y acciones señalados en el cuadro final con montos exactos, podrá verificarse la aplicación del gasto, lo que no ocurrirá en el 90% de los recursos que se anuncian para la igualdad.

Comentarios finales

Es claro que si los recursos no aparecen etiquetados, no es posible dar seguimiento a su ejercicio, en consecuencia, la exposición de motivos, si bien muestra los grandes rubros de

gasto, no basta para permitirnos evaluar si el gasto disminuye las desigualdades de género, ya que para ello se requiere hacer una revisión puntual de cada partida presupuestal.

De aprobarse el proyecto sin modificaciones, México no logrará acercarse a los estándares mínimos del compromiso internacional en la materia, aunado a que no se observa en la distribución de recursos un mínimo análisis de género en el presupuesto global.

Por el contrario, si las y los diputados de la LXI Legislatura lograran etiquetar claramente los recursos en los apartados analíticos correspondientes del presupuesto –por lo menos los que contempla la exposición de motivos– y se marcan las metas del ejercicio de esos recursos, nuestro país estaría más cerca de cumplir el ideal de justicia de generar presupuestos para la igualdad.

En el objetivo de avanzar en la consolidación de una mayor especificidad y transparencia en la asignación y ejercicio de los recursos públicos es fundamental que, en el caso particular del presupuesto destinado a equidad y género, se haga mención de las líneas, acciones y programas de manera detallada, a fin dar claridad y certidumbre a quienes están involucrados en este rubro.

COMPARATIVO EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y ANALISIS FUNCIONAL PROGRAMÁTICO ECONÓMICO Anexo 10.2 PPEF 2010 “Erogaciones para la igualdad” (Millones de pesos)			
RAMO	MONTO Exposición de Motivos	MONTO EN EL AP DEL PPEF 2010	OBSERVACIONES
03 Poder Judicial			
Otras Actividades	68	38,113	No se desagregan
04 Gobernación			
Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación.	68.7	68.7	Es el monto destinado a la Comisión Nacional para erradicar la violencia contra las mujeres.
06 Hacienda y Crédito Público			
Acciones para Igualdad de Género con Población Indígena	41.8	41.8	Monto exacto
Actividades de apoyo administrativo	25.7	1,415	No se desagregan
Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	7.3	3,111	No se desagregan
Promoción y coordinación de las acciones para la equidad de género	291.6	291.6	Monto exacto
Fortalecimiento a la transversalidad de la perspectiva de género	100	100	Monto exacto
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	1,237.5	4,903	No se desagregan
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI).	210	210	Monto exacto
07 Defensa Nacional			
Capacitación y sensibilización para efectivos en perspectiva de género	100	100	Monto exacto
08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación			
Registro, Control y Seguimiento de los Programas Presupuestarios	3	590	No se desagregan
10 Economía			
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	148	148	Monto exacto
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	160.3	1,543	No se desagregan
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	120	161	No se desagregan

11 Educación			
Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	58.8	58.8	Monto exacto
Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	14.5	1,068	No se desagregan
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	11,235.3	15,260	No se desagregan
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	52.2	52.2	Monto exacto
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	71.8	71.8	Monto exacto
Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	30	30	Monto exacto
12 Salud			
Formación de recursos humanos especializados para la salud (Hospitales)	12.2	1,863	No se desagregan
Investigación y desarrollo tecnológico en salud	55.7	1,246	No se desagregan
Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	499.2	12,108	No se desagregan
Calidad en Salud e Innovación	11.5	1,001	No se desagregan
Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	46.6	35.9	Menos recursos
Atención a la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud	167	255	No se desagregan
Reducción de la Mortalidad Materna	259.5	259.5	Es el monto destinado al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
Prevención contra la obesidad	162.4	250	No se desagregan
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	489.5	1,415	No se desagregan
Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	382	382	Monto exacto

Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	124.3	124.3	Monto exacto
14 Trabajo y Previsión Social			
Procuración de Justicia Laboral	20.6	171	No se desagregan
Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	18.6	28	No se desagregan
15 Reforma Agraria			
Implementación de políticas enfocadas al medio agrario	5	576	No se desagregan
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	623	623	Monto exacto
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales			
Definición de la normatividad para la política ambiental e instrumentos desarrollo sustentable	5.6	320	No se desagregan
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	52	160	No se desagregan
Programa de Empleo Temporal (PET)	86.3	380	No se desagregan
17 Procuraduría General de la República			
Combate a delitos del fuero federal	70.5	8,485	No se desagregan
Combate a la delincuencia organizada	10	1,572	No se desagregan
Promoción del respeto a los derechos humanos	14.9	198	No se desagregan
19 Aportaciones a Seguridad Social			
Apoyo Económico a Viudas de Veteranos de la Revolución Mexicana	1.8	1.8	Monto exacto
20 Desarrollo Social			
Programa Hábitat	212.8	2,745	No se desagregan
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	647.9	1,831	No se desagregan
Programa de Coinversión Social	62.9	353	No se desagregan
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	34,421.7	38,844	No se desagregan
Programa de Vivienda Rural	17.3	379	No se desagregan
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	196.8	196.8	Monto exacto
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	2,643	2,643	Monto exacto
Rescate de espacios públicos	46.3	1,129	No se desagregan

21 Turismo			
Establecer y conducir la política de turismo	2.3	251	No se desagregan
22 Instituto Federal Electoral			
Capacitar y educar para el ejercicio democrático de la ciudadanía	5.5	432	No se desagregan
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos			
Atender asuntos de la mujer, la niñez y la familia	4.2	4.2	Monto exacto
Promover y monitorear la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres	13	13	Monto exacto
36 Seguridad Pública			
Participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la Equidad y Género	9.3	9.3	Monto exacto
40 INEGI			
Producción y difusión de información estadística y geográfica de interés nacional	34.1	3,497	No se desagregan

Reporte CESOP

2007

1. TRABAJO
2. RELACION MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012
4. SEGURIDAD PÚBLICA
5. GLOSA DEL PRIMER INFORME DE GOBIERNO
6. PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO
7. EVALUACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA
8. PODER LEGISLATIVO Y OPINIÓN PÚBLICA

2008

9. CALIDAD DE VIDA
10. SECTOR ENERGÉTICO
11. EL COMBATE A LA POBREZA
12. OPINIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN LEGISLATIVA
13. INFRAESTRUCTURA
14. COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO
15. MEDIO AMBIENTE
16. GLOSA DEL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO
17. PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2009
18. POLÍTICAS PÚBLICAS

2009

19. LA NUEVA PRESIDENCIA DE ESTADOS UNIDOS
20. PROCESO ELECTORAL 2009
21. CRISIS ECONÓMICA
22. INFLUENZA EN MÉXICO
23. CAMBIO CLIMÁTICO
24. EVALUACIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL
25. EL RECORTE DEL PRESUPUESTO Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
26. TEMAS SELECTOS DE LA GLOSA DEL TERCER INFORME DE GOBIERNO

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx

R E P C

E T R C



LXI
Legislatura