

***MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES EN CONTEXTOS
ELECTORALES***

**MONITOREO DE LOS RECURSOS PARA LA SUPERACIÓN DE LA
POBREZA EN EL CONTEXTO DE LAS ELECCIONES FEDERALES
-ESTUDIO PRESUPUESTARIO-**

Kristina Pirker
Gabriel Lara
Fundar, Centro de Análisis e Investigación
Febrero 2006

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
RESUMEN EJECUTIVO	6
I. MARCO GENERAL	7
La estrategia de reducción de la pobreza desde la perspectiva presupuestaria 1998-2005	7
II. ANÁLISIS PROGRAMAS FEDERALES SELECCIONADOS	9
1. Progresá - OPORTUNIDADES	10
2. Programa de Abasto Social de Leche, Liconsa	25
3. Programa Adultos Mayores en Zonas Rurales	34
4. Programa de Apoyo Alimentario, Diconsa	39
III. CONCLUSIONES	43
IV. ¿CIUDADANOS U OBJETOS DE CARIDAD? LOS POBRES EN COYUNTURAS ELECTORALES	47
V. RECOMENDACIONES	50
VI. BIBLIOGRAFÍA	51
VII. ANEXO	52

Introducción

Una de las acciones que da sentido a los gobiernos, especialmente en las democracias, es la consolidación de sociedades más justas. Justicia significa un sistema de igualdad de oportunidades para todos; ese entramado institucional que crea ciudadanos y por ende ciudadanía. Es impensable un Estado plenamente democrático donde existan ciudadanos excluidos de los beneficios políticos, sociales, económicos y de desarrollo. En la evolución histórica de México hacia el ideal de instalar una sociedad democrática, hay sin embargo grandes deudas y olvidos, especialmente en materia de desarrollo social. México es un país con una triste y larga tradición de pobreza, marginación y desigualdad. Y no hay forma de negarlo, especialmente desde el gobierno, debido a que ya hace al menos tres décadas que existen esfuerzos de las administraciones sexenales por resolver esa situación penosa.

Las acciones emprendidas han implicado la creación de políticas de “erradicación de la pobreza”, que en épocas recientes se han traducido en estrategias focalizadas. La asignación de recursos para darle cumplimiento cabal a las políticas creadas es, entonces, la declaración más contundente de la política social. En consecuencia, el presupuesto público es la intención desnuda y sin brillo discursivo de lo que un gobierno en realidad está dispuesto a hacer para solucionar un problema; especialmente a lo largo de un periodo de tiempo.

Según estudiosos de las políticas sociales en América Latina, los programas de combate a la pobreza, que desde los años ochenta del siglo pasado ocupan un lugar central dentro de las políticas sociales, tienden a cumplir principalmente funciones de compensación social, sin relación con políticas de empleo y de desarrollo. En este contexto, se ha producido la hipótesis preocupante de que el funcionamiento de estos programas está más ligado a la evolución de las coyunturas políticas —proximidad de elecciones, conflictos políticos o manifestaciones de descontento social— que a estrategias de desarrollo social y económico.¹

El presente estudio pretende analizar la estrategia de reducción de la pobreza desde la perspectiva presupuestaria durante un periodo de tiempo que abarca a dos administraciones sexenales (1998-2005) y dos coyunturas de elecciones federales. Partiendo de la hipótesis que el manejo y la manipulación del presupuesto de los programas sociales son estrategias políticas para influir sobre los resultados electorales, se formularon dos preguntas de investigación:

¿Existen variaciones importantes en los montos asignados a los programas sociales federales entre años con elecciones federales y sin elecciones federales?

¿En años electorales federales es posible comprobar un incremento fuera de lo común en el gasto ejercido de los programas sociales federales, comparado con el presupuesto original?

¹ Véase, Jenina Joy Chávez y Shalmali Guttal, “PRSP: A poor Package for Poverty Reduction. A Basic Policy Statement of Focus on the Global South”, *Austrian Journal of Development Studies*, Viena, Vol. XIX, No. 2, 2003, pp. 42-55; Carlos M. Vilas, “De ambulancias, bomberos y policías: La política social de neoliberalismo”, *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol. 36, No. 144, enero-marzo, 1997, pp. 931-951; Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2002.

Con base en estas preguntas se realizó el análisis presupuestario de cuatro programas federales de combate a la pobreza: Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES (antes Progresía), Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales y Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa. Cabe aclarar que el propósito del presente estudio no era buscar en la Cuenta Pública Federal indicios para la compra o coacción del voto por medio de los recursos públicos, porque el grado de agregación de los datos contenidos en la Cuenta Pública no permite este tipo de análisis. El objetivo era analizar si las variaciones del presupuesto —definiendo como variaciones inusuales los incrementos o disminuciones de los presupuestos aprobados y ejercidos, que resaltan en el comportamiento presupuestario de la serie temporal bajo observación— permitían establecer una relación entre la política de gasto de los programas sociales estudiados y los contextos electorales federales 2000 y 2003.² Para entender los resultados del análisis presupuestario a partir de las lógicas de funcionamiento de los programas se tomaron en cuenta también las Reglas de Operación y las explicaciones que ofrecen las dependencias responsables en los Análisis Programáticos de la Cuenta Pública Federal sobre las variaciones del gasto.

El análisis se hizo utilizando al máximo la información pública disponible, especialmente la presupuestaria y lo que se encontró es lo que la desagregación y variedad de la información permite. El diálogo que se crea con el gobierno es entonces a través de la información que ofrece a la ciudadanía.

El presente capítulo está dividido en una breve descripción de la situación de la pobreza y el marco general de la estrategia de reducción de la pobreza desde la óptica presupuestaria. El apartado II es la parte central del estudio, en donde se analizan los cuatro programas mencionados: En el análisis de los programas se describe cómo operan los mismos con base en las reglas de operación; quiénes son los beneficiarios; cómo se conforma el padrón de beneficiarios; y cómo se comportó el presupuesto aprobado y ejercido. Al final se presenta un apartado de conclusiones y recomendaciones que buscan generar mayor certidumbre en la transparencia y rendición de cuentas sobre el tema de las políticas y los presupuestos para erradicar la pobreza y su (posible) uso en contextos electorales.

Nota metodológica:

El método utilizado en esta investigación fue la comparación y el contraste entre fuentes gubernamentales de información, gratuitas y de acceso público, para dar cuenta de los elementos que aportan —o no aportan— y evaluar el uso adecuado de los recursos de los programas federales de combate a la pobreza.

² Definimos como contexto electoral los tiempos establecidos en el Cofipe (especialmente Art. 174 y 190) para preparar las elecciones (octubre del año previo a las elecciones) y realizar las campañas de los candidatos (a partir de marzo), sin perder de vista que el tema de las elecciones adquiere presencia en la opinión pública partir del momento que inician las campañas de los precandidatos. En esta parte del estudio —si no se señala específicamente— nos centraremos en la coincidencia entre años fiscales y años con elecciones federales.

Por lo tanto, los datos provienen principalmente de los documentos gubernamentales públicos. Sólo para llenar lagunas de información sobre orígenes y razones de ser de ciertos programas (como en el caso del Programa de Adultos Mayores en Zonas Rurales y el Programa de Apoyo Alimentario), se consultaron fuentes adicionales, primordialmente artículos de prensa nacional.

Los documentos consultados fueron, por una parte, las Reglas de Operación de los programas, en las cuales se establecen los mecanismos de acceso y permanencia en el programa, el perfil del beneficiario, los beneficios del programa y las formas de control. Por otra parte, se revisaron los documentos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, en los cuales el gobierno federal rinde cuentas, explicita las políticas de gasto y presenta las acciones y las metas alcanzadas de los diversos programas. Cabe señalar que los cambios en la presentación de los datos —sobre todo, en los niveles de agregación— dificultan la comparación entre varios años.

Se analizaron, entonces, los informes presentados por Sedesol, SEP y SSA, así como los de las entidades paraestatales de control presupuestario indirecto, Liconsa S.A. de C.V. y Diconsa S.A. de C., denominados— en 1998, 1999 y 2000— Análisis Programáticos. En 2001, cambiaron su nombre a Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado. Asimismo se consultaron los Análisis del Ejercicio Programático del Gasto Programable Devengado de los Indicadores (2003) y de las Metas Presupuestarias (2004). Para complementar los datos de 2005 y 2006, se consultaron los Presupuestos de Egresos Federales. Todos estos documentos se encuentran en la página de Internet de la SHCP.

Asimismo hubo la posibilidad de entrevistarnos con algunos funcionarios de los programas, que aportaron información valiosa para interpretar los resultados del análisis presupuestario.

Las cifras que se encuentran en pesos de 2002 fueron ajustadas usando el deflactor implícito del PIB que se calculó usando las series hasta 2003 del PIB real y nominal publicadas en el Sistema de Cuentas Nacionales de México del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. La estimación del PIB a partir de 2004 es la que se presenta en los Criterios Generales de Política Económica contenidos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año.

Resumen ejecutivo

Según los cálculos oficiales, la pobreza en México afecta a más de 50 millones de mexicanos. A lo largo de varias administraciones federales, se han puesto en marcha una diversidad de políticas para resolver esta situación.

Este estudio analiza los programas emanados de las políticas federales a la luz de los recursos asignados y ejercidos durante el periodo 1998-2005. Lo que se buscó fue (a) indagar si en años de elecciones federales (2000 y 2003) se registraron variaciones importantes en los montos asignados a los programas sociales, y (b) si hubo un incremento fuera de lo común entre el gasto ejercido y el presupuesto aprobado por los programas.

La actual estrategia de reducción de la pobreza agrupa los programas en cuatro vertientes destinadas a acciones específicas. Una serie de programas aplicados al desarrollo de capacidades, que básicamente se enfocan a alimentación, becas educativas e intervenciones básicas en salud; otro grupo de programas dirigidos a generar opciones de ingreso, primordialmente trabajos temporales. Otros programas están destinados a construir infraestructura básica en las comunidades; y finalmente una vertiente de protección social designada primordialmente a ofrecer un seguro popular de salud para las personas sin acceso a la seguridad social.

De esas cuatro vertientes, la más importante en términos de recursos asignados es “Desarrollo de Capacidades”; se analizaron 4 programas de esta vertiente: OPORTUNIDADES (antes Progresía), Abasto Social de Leche, Adultos Mayores en Zonas Rurales y Apoyo Alimentario.

De manera general se puede señalar que el análisis realizado, y dado que los datos están agregados a nivel federal, no aporta evidencias concretas sobre el uso inadecuado de los recursos públicos en el contexto electoral. En el caso del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, la dinámica de asignación y ejercicio del gasto es consistente con el objetivo de darle “un bajo perfil” al programa en años electorales. Los últimos incrementos al padrón y, por lo tanto, a los beneficiarios y al gasto, se realizaron en el 2002 y el 2004, con el objetivo claro de evitar el contexto electoral del 2003 y 2006. Sin embargo, hay que tomar en cuenta el desfase del programa respecto a la entrega de beneficios: si bien se comunicó a los nuevos beneficiarios que habían sido seleccionados en el 2002, el impacto práctico de esta selección, por medio de la entrega de recursos, se dio a principios del 2003.

En el caso del Programa de Abasto Social de Leche, si bien los datos disponibles no confirman las hipótesis sobre el incremento del gasto social en años electorales en el 2000, el aumento de recursos asignados y ejercidos sí se confirman para el 2003. El caso del 2000 se relaciona con la tendencia general de decrecimiento de las transferencias federales al Programa de Leche entre 1998 y 2002. Esta tendencia se revierte en 2003. Lo importante para nuestro estudio es que el crecimiento del presupuesto original y ejercido del 2002 al 2003 no se explica en los documentos presentados en la Cuenta Pública (Análisis Programáticos de Liconsa o Sedesol). Esta ausencia no excluye que tal crecimiento pueda tener su origen en el incremento de beneficiarios, que superaron en el 2003, por primera vez, la cifra de 5 millones.

En este sentido, es probable que el incremento de las transferencias federales en el presupuesto de 2004 se deba a la necesidad de compensar caídas de los recursos propios de Liconsa, para cumplir con las metas originales del incremento de beneficiarios. Sin embargo, esta interpretación entra en el ámbito de la especulación, debido a la falta de explicaciones detalladas en los análisis programáticos de Liconsa y Sedesol.

En el caso del programa Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales, los resultados del análisis presupuestario no se pudieron interpretar en función de las preguntas de investigación, por la novedad del programa. No obstante, se puede señalar que el presupuesto del programa se ha caracterizado por un comportamiento poco consistente y una correspondencia poco clara con las metas del programa y la evolución del padrón de beneficiarios.

En el caso del Programa de Apoyo Alimentario, a cargo de Diconsa desde mediados del 2003 (según información de la prensa nacional), no se encontró información en la Cuenta Pública Federal 2003 sobre el ejercicio de sus recursos. Cabe señalar que este programa ha experimentado una caída significativa entre 2004 y 2006. Además, muestra un subejercicio en su primer año, explicado por la dependencia mediante la eliminación del programa de localidades atendidas por OPORTUNIDADES.

Finalmente, si bien lo encontrado no permite confirmar un uso electoral de los programas en sí, en su lanzamiento público inciden las coyunturas políticas –como quedó demostrado en los casos de Apoyo Alimentario y Adultos Mayores. Por otra parte queda claro que fallas en la información así como fallas en la conformación y mantenimiento de los padrones de beneficiarios generan condiciones que posibiliten usos discrecionales porque la sociedad, al no disponer de los medios para entender las lógicas de asignación y el uso de los recursos dedicados al combate a la pobreza, no puede evaluar si los recursos públicos son empleados como debe ser o no.

I. Marco general

La estrategia de reducción de la pobreza desde la perspectiva presupuestaria 1998-2005

En el capítulo “¿Dónde estamos?” del Programa Nacional de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), se reconoce que dependiendo de las diversas definiciones de lo que es la pobreza, existen también diferentes mediciones, que por consecuencia desembocan en diversos cálculos sobre el número de población pobre.

Para superar la falta de cálculos oficiales claros e inequívocos sobre el porcentaje de la población sumida en pobreza, el gobierno instaló un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. En él participaron especialistas de diversas instancias, para establecer una metodología de medición tanto de los niveles de pobreza, como del impacto de los programas de desarrollo social.

El Comité Técnico realizó la presentación oficial de sus resultados en agosto del 2002, donde propuso tres categorías para clasificar a la población que vivía en pobreza: “*pobreza alimentaria*” que significa no tener ingreso suficiente para cubrir las necesidades de alimentación (en el 2004, 17.3 por ciento del total de la población); “*pobreza de*

capacidades” que implica que no se pueden satisfacer las necesidades de alimentación, educación y salud (24.6 por ciento del total de la población); y *“pobreza de patrimonio”* que incluye a las personas que no tienen ingreso suficiente para alimentación, educación, salud, además de vestido, vivienda, calzado y transporte público (47.0 por ciento de la población).³

El gobierno federal opera su gestión a través de programas que son ejercidos por las distintas secretarías de Estado. En ese sentido, la llamada “estrategia de reducción de la pobreza extrema” contiene una cantidad considerable de programas dirigidos a grupos específicos de personas y con funciones específicas (focalización del gasto).

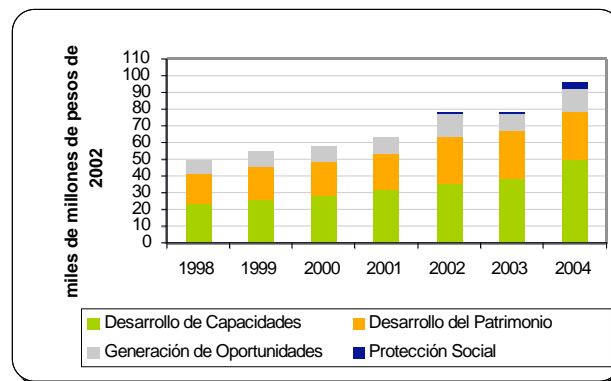
Los programas de reducción de la pobreza, al menos para el periodo de estudio, se agruparon en cuatro vertientes: Desarrollo de Capacidades (antes Desarrollo Humano), Generación de Oportunidades de Ingreso (antes Productividad y Empleo), Desarrollo de Patrimonio (antes Infraestructura Social Básica) y Protección Social (a partir de 2002, como una nueva vertiente).

Estas vertientes conforman la política social, que intenta revertir la marginación. La actual administración llama “Estrategia Contigo” al universo de programas focalizados para superar la pobreza. Sin embargo, la clasificación de las vertientes sigue vigente como una herencia de administraciones y estrategias de otros gobiernos.

De acuerdo a esa clasificación, la gráfica 1 ilustra la evolución presupuestaria del gasto ejercido para la superación de la pobreza.

La vertiente de Desarrollo de Capacidades ha ejercido cerca del 50 por ciento de los recursos, mientras que Desarrollo de Patrimonio tendría en promedio 35 por ciento y Generación de Oportunidades, 15 por ciento. La vertiente de Protección Social, a pesar de ser reciente, ha crecido en su proporción y en el 2004 representó el 4.3 por ciento de total del gasto en pobreza.

Gráfica 1: Gasto ejercido en superación de la pobreza por vertiente



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años 1998 a 2004.

³ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, *Medición de la pobreza 2002-2004*, México 14 de junio de 2005, www.sedesol.gob.mx.

La vertiente más importante, tanto por recursos como por incluir programas “estrella” del gobierno federal, es la del Desarrollo de Capacidades. Dichos programas se enfocan a resolver problemas básicos de alimentación en las comunidades rurales, promoción de educación entre niñas y niños y servicios básicos de salud. En esta vertiente se encuentran, entre otros, OPORTUNIDADES (antes Progresá), Leche de Liconsa y Apoyo Alimentario.

La función de los programas de Desarrollo del Patrimonio es mejorar las condiciones de infraestructura comunitaria, como acceso a créditos para construir o remodelar casas, a través del programa “Tu Casa”; o de mejoramiento de caminos con el programa de Caminos Rurales. Sin embargo la mayor cantidad de recursos dentro de la vertiente han sido ejercidos a través del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social, que transfiere recursos a Estados, en menor medida, y Municipios, principalmente.

El gobierno federal reconoce que la pobreza no se resuelve sin acceso consistente a empleos remunerados. La lógica de los programas de la vertiente de Generación de Oportunidades apunta hacia ese objetivo. A través de diversos programas, como Jornaleros Agrícolas y Opciones Productivas, se ha tratado de apoyar a los productores del campo. El programa más importante de la vertiente ha sido el de Empleo Temporal. Sin embargo, la vertiente en su conjunto no ha logrado posicionarse, tanto en recursos ejercidos, como en impacto de los programas, como una solución a la falta de empleo remunerado en las zonas más marginadas del país.

II. Análisis programas federales seleccionados

En esta sección se analizaron los siguientes programas sociales: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades OPORTUNIDADES (antes Progresá), Abasto Social de Leche, Adultos Mayores en Zonas Rurales y Apoyo Alimentario, pertenecientes a la vertiente de Desarrollo de Capacidades. A partir de la hipótesis que el manejo y la manipulación del presupuesto de los programas sociales son estrategias políticas para influir sobre los resultados electorales, se formularon las siguientes dos preguntas de investigación:

¿Existen variaciones importantes en los montos asignados a los programas sociales entre años entre años electorales federales y no electorales?

¿En años electorales federales es posible comprobar un incremento fuera de lo común en el gasto ejercido, comparado con el presupuesto original?

Para responder a estas preguntas, se analizaron los recursos asignados a cada programa, su variación con respecto al gasto ejercido, las metas alcanzadas y las explicaciones que del gasto y los resultados ofrece la información presupuestaria (el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que es el documento que el Poder Ejecutivo somete a consideración de la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación; el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es el documento aprobado por la Cámara de Diputados; y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que es el reporte del gasto ejercido).

También se analizaron las reglas de operación de los programas. Para neutralizar el efecto de la inflación se deflactaron todos los montos a pesos del 2002.

1. Progresá - OPORTUNIDADES

a. Operación del programa

El objetivo principal del Programa de Desarrollo Humanidad Oportunidades, y de su antecedente antecesor Progresá (1997 a 2001), es la satisfacción de las necesidades básicas de grupos vulnerables (personas en pobreza extrema, especialmente mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, niños y jóvenes en edad escolar), a través de un paquete de atención que consiste de subsidios al consumo en efectivo, para alimentación y educación, y del acceso a los servicios básicos de salud.

El programa consiste de una serie de acciones agrupadas en torno a tres ejes: el componente alimentario consiste de una transferencia monetaria de 170 pesos (en 2005) para adquirir alimentos y de apoyos nutricionales (bebidas o papillas para niños con desnutrición, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia); el componente educativo consiste de becas y de útiles escolares (que se entregan dos veces por año) para los hijos que cursan entre el tercer grado de primaria y el último año de la educación media superior; por último, el componente de salud consiste del Paquete Básico de Servicios de Salud, que incluye 13 acciones —principalmente de prevención de enfermedades pero también curativas— y de talleres educativos de auto cuidado de la salud. A partir de estos tres ejes se han desarrollado nuevos componentes: En el 2003 inició “Jóvenes con Oportunidades”, mediante la constitución de un Fideicomiso que permite la apertura de cuentas de ahorro individuales para los becarios que exitosamente terminaron la enseñanza medio superior. El Presupuesto 2006, a su vez, anuncia el inicio de un programa de pensiones destinado a las personas mayores de 70 años de las familias beneficiarias, con una asignación inicial de 2.2 mil millones de pesos.⁴

Los indicadores de resultados del programa evidencian la creciente importancia del programa (tabla 1.1). Entre 1998 y 2004 el padrón de beneficiarios se incrementó de 1.6 a 5 millones de familias. Los diversos apoyos que ofrece el programa a las familias incorporadas han aumentado también, pero no en las mismas proporciones. Según los análisis programáticos de las tres entidades participantes Sedesol, SEP y SSA —en los cuales se publican cada año el gasto ejercido, las acciones realizadas y los resultados obtenidos— los suplementos alimenticios se mantuvieron relativamente estables, alrededor de 500 millones de sobres anuales, —experimentando incluso un decrecimiento— mientras las becas administradas por la SEP y las familias atendidas por la SSA (IMSS-Oportunidades y el Régimen-Obligatorio del IMSS⁵) experimentaron un crecimiento comparable con el padrón de beneficiarios.⁶ Como se

⁴ Véase, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, *Reglas de Operación*, 18 de febrero del 2005, Diario Oficial de la Federación; SHCP, *Desarrollo Social y Humano-Superación de la Pobreza*, 2003, p. 197; Presupuesto de Egresos de la Federación, Ramo 20, 2006.

⁵ Según los informes sobre las políticas de gasto, presentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2002 y 2003, el Régimen-Obligatorio del IMSS atendió a un pequeño porcentaje de las familias incorporadas a Oportunidades: en 2002 a 275 mil familias, en el 2003 al 1.8 por ciento de familias en control (Paquete de Atención Básica de Salud). Véase, SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Desarrollo Social y Humano 2002* p. 194 y *Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Desarrollo Social y Humano – Superación de la pobreza*. 2003 p. 197.

verá más adelante, el incremento de estos indicadores coincide también con la evolución del presupuesto de cada uno de los componentes.

Tabla 1.1 Familias beneficiadas y apoyos recibidos

	1997+	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Familias beneficiarias	210,000	1,600,000	2,306,300	2,515,300	3,237,700	4,240,000	4,240,000	5,000,000
Becarios SEP*		1,298,970	2,192,558	2,485,323	3,560,498	4,792,678	4,577,009	5,100,379
Familias en control (SA)		1,887,600	2,241,522	2,464,900	3,100,000	4,031,341	4,225,486	4,816,302
Suplementos Alimenticios (miles de sobres)			543,000	555,000	506,600	565,800	529,200	476,900

Fuente: Elaboración propia con datos de los análisis programáticos y de las metas presupuestarias contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años 1998 a 2004.

/+ PROGRESA empezó a operar en agosto de 1997 en 4,267 localidades rurales de muy alta marginación.

/* A partir del 2001 incluye también becas de educación media superior.

¿Cómo funciona el programa? En las reglas de operación se define como población objetivo a las familias en condiciones de pobreza extrema que viven en localidades rurales y urbanas, de reciente incorporación. Por lo tanto, existe una doble focalización: respecto a localidades y, dentro de ellas, relativo al otorgamiento de los apoyos a las familias en pobreza extrema que cumplan con determinados criterios de clasificación.⁷ Estos criterios son comprobados por medio de un estudio socioeconómico. Las reglas de operación ponen especial énfasis en los mecanismos que aseguran la imparcialidad y neutralidad en la selección de los beneficiarios, aplicando un indicador que es elaborado por medio de una “metodología de puntajes”, que asigna a los resultados del estudio socioeconómico un determinado valor.⁸ Durante 2005, la incorporación de nuevas familias se limitó a la sustitución de las bajas del padrón activo, para mantener el número total de 5 millones de familias.

Después de elaborar el padrón de beneficiarios y determinar a la titular beneficiaria, generalmente la madre, las Coordinaciones Estatales del programa convocan a una Asamblea Comunitaria en las zonas rurales o a reuniones de orientación en las zonas urbanas, para entregar a las titulares la documentación correspondiente (identificación, formatos para confirmar la asistencia a las pláticas educativas y las consultas en los centros de salud), insistir en la importancia de la “corresponsabilidad” y elegir a los Comités de Promoción Comunitaria.

Aunque en las reglas de operación se establecen mecanismos de coordinación y de complementariedad con las instancias estatales, el programa depende claramente del nivel federal, mientras que los Comités Técnicos Estatales —compuestos por representantes de las instituciones y dependencias encargadas de la operación del programa en los Estados— funcionan principalmente como espacios de coordinación interinstitucional para apoyar en la

⁶ El hecho que el incremento en becas es mayor que en las otras dimensiones del programa se debe a que más de un niño o niña de una familia puede obtener una beca.

⁷ Véase, Emilio Duhau, “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación”, A. Ziccardi (comp.), *op.cit.*, 2002, pp. 311-326.

⁸ Este indicador contempla las siguientes variables: ingreso monetario mensual per cápita de los mayores de 15 años comparado con la Canasta Normativa Alimentaria de Coplamar, multiplicado por un factor adicional (de 1.34 establecido por Sedesol), que toma en cuenta un mínimo para gastos no alimentarios; información sobre las características del hogar y la vivienda (estructura del hogar, analfabetismo, lenguas indígenas, apoyos de otros programas sociales, créditos, propiedad de bienes, animales, etcétera).

evaluación del programa. Lo hacen dando seguimiento a quejas y denuncias sobre usos indebidos de los recursos y diseñando propuestas y acciones para mejorar el funcionamiento del programa. Sin embargo, carecen de facultades para intervenir o alterar su funcionamiento. Los municipios pueden designar personal de apoyo y enlace, para dar seguimiento a la operación del programa, a nivel local, pero no pueden realizar convocatorias o acciones independientes.⁹

En el segundo semestre de 2005, los montos totales máximos de apoyos alimenticios y educativos por familia ascendieron a 1,055 pesos mensuales, si existen becarios de primaria y secundaria, y 1,785 pesos mensuales si son de educación media superior. Entre dos y medio y cuatro años después de su incorporación al programa, las familias beneficiarias tienen que pasar por un “proceso de recertificación”, que determina si sus condiciones socioeconómicas permiten que permanezcan en él. Este procedimiento decide si la familia se mantiene en el programa, entra en un esquema diferenciado de apoyos —que consiste de uno o varios de los componentes del programa (becas, apoyo alimentario o Paquete Básico de Salud)— o es dada de baja.

Un aspecto central del programa es la llamada corresponsabilidad de las familias. Basado en el razonamiento que los programas sociales, para tener éxito, deben involucrar a la gente, los beneficiarios tienen que asumir ciertos compromisos.¹⁰

Estos compromisos se dejan agrupar en tres categorías. La primera consiste en aquellas responsabilidades (la gran mayoría) que derivan directamente de los objetivos principales del programa: mejorar la nutrición de las familias beneficiarias y evitar la deserción escolar. Las familias están obligadas a destinar el dinero al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de los hijos y su aprovechamiento escolar; todos sus integrantes tienen que asistir a las citas programadas en los servicios de salud.

La entrega de las becas y el apoyo para la adquisición de útiles escolares requiere de la asistencia regular a la escuela de cada becario, certificada por el personal docente de los planteles educativos, en el ciclo escolar correspondiente. Estos compromisos de corresponsabilidad son obligatorios; los responsables para certificar su cumplimiento son el sector salud (asistencia a las citas médicos) y el sector educación (asistencia regular de los becarios a las clases).¹¹

La segunda categoría de corresponsabilidades incluye aquellos compromisos que, sin tener un efecto directo sobre el cumplimiento de los objetivos del programa, son obligatorios porque producen cambios en las prácticas familiares, especialmente en sus capacidades para manejar medidas de salubridad y salud a través de la educación. Los talleres de educación para la salud, a los que tienen que asistir las titulares (u otros miembros adultos de la familia responsables del cuidado de los hijos) y los becarios de educación media superior, en los

⁹ Véase Reglas de Operación, Punto 5.1. (Coordinación institucional) y 5.1.1 (Comités Técnicos Estatales).

¹⁰ Véase, Pablo Villatoro S., *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, Serie Políticas Sociales No. 87, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, Mayo 2004, en la página electrónica <http://www.eclac.cl/analisis/>.

¹¹ Para mayor detalle, véase, *Reglas de Operación*, 18 de febrero de 2005, Punto 4.3.

meses sin cita médica, sirven como mecanismo de control: su cumplimiento (certificado por los representantes del sector salud) es condición para la permanencia en el programa.

La tercera categoría de corresponsabilidades abarca los mecanismos y acciones que pretenden impulsar la participación y la contraloría social en las localidades beneficiadas por el programa. Por una parte, las reglas de operación establecen la figura de los Comités de Promoción Comunitaria, conformados por las vocales elegidas por las titulares. Los comités pueden canalizar sugerencias y solicitudes de las familias beneficiarias hacia las dependencias —sin sustituir los canales directos entre beneficiarios e instancias gubernamentales— fortalecer acciones del programa y la transparencia del mismo.

Por otra parte, los sectores (Salud, Educación, Sedesol) deben impulsar diversas actividades para promover el desarrollo individual, familiar o comunitario e involucrar a las comunidades. En esta última categoría el compromiso es voluntario y, según las Reglas de Operación, no puede haber sanciones para aquellas familias que no participen en las actividades comunitarias.¹²

Las tres categorías reflejan que los compromisos tienen diferentes grados de relación con los objetivos del programa, y que inciden en los procedimientos para verificar la corresponsabilidad y sancionar si es necesario. Hay un “núcleo duro” de corresponsabilidades —la asistencia a la escuela, las citas médicas y las citas a los talleres educativos—, que es obligatorio y tiene que ser verificado por medio de formatos de asistencia. Los compromisos de la tercera categoría son voluntarios, por lo cual las Reglas de Operación no establecen indicadores o procedimientos para confirmar su cumplimiento. Esto genera cierta ambigüedad: al fungir como “corresponsabilidades” de los beneficiarios y comunidades, se sugiere un compromiso formal; pero su incumplimiento, al menos según las Reglas de Operación, no tiene efectos, porque no se sanciona.

Aunque las Reglas de Operación señalan explícitamente que la certificación no puede estar sujeta a contraprestaciones por parte de las familias, y que la participación en las actividades comunitarias es voluntaria, la eficiencia práctica de estos candados institucionales en las relaciones directas entre beneficiarios y agentes responsables de la certificación (maestros, responsables de salud) no queda clara.

Una comparación entre la lista detallada de corresponsabilidades en las Reglas de Operación y los mecanismos de quejas y denuncias demuestra que éstos están mucho más sencillos que los procedimientos para verificar las obligaciones de las familias.¹³ Las beneficiarias disponen de varios canales para denunciar abusos de los funcionarios públicos (como cobros indebidos de multas, proselitismos electoral, etcétera), entre ellos buzones de quejas, números telefónicos, la posibilidad de mandar la denuncia por correo electrónico o depositarla personalmente en las oficinas de los Órganos Estatales de Control o las instancias de contraloría de las instituciones correspondientes. También queda establecido que los Órganos Estatales de Control son los responsables de canalizar las denuncias a las dependencias responsables para que les den seguimiento. Otro mecanismo de vigilancia de operación del programa a nivel local funciona

¹² Véase, *Ibíd.*, Puntos 3.7. y 4.1.3.1.

¹³ Véase, *Ibíd.* Puntos 6.5. y 11.1.

a partir de los Comités Técnicos Estatales y los supervisores de los sectores (Educación, Salud, Desarrollo Social), quienes son los encargados de supervisar la veracidad del registro del cumplimiento de corresponsabilidad. Pero no se especifica cómo se lleva a cabo esta supervisión (por ejemplo, a través de visitas y auditorías anunciadas y no anunciadas, encuestas entre los beneficiarios, etcétera.) Es muy significativo que las Reglas de Operación contemplan estos mecanismos de vigilancia, tanto los locales a partir de la iniciativa de las beneficiarias, como los institucionales. Sin embargo, cabe formular la pregunta por la efectividad de estos canales de denuncia y mecanismos de comunicación —incluso si las beneficiarias tuvieran toda la información sobre las posibilidades de queja— principalmente en localidades de alta marginación, en zonas rurales y de difícil acceso, donde los medios para confrontar a agentes arbitrarios, involucrados en la operación del programa, son precarios y las instancias de vigilancia estatal y nacional están lejos.

b. El presupuesto

Desde el punto de vista presupuestario, OPORTUNIDADES ha sido y es el programa más importante de la vertiente de Desarrollo de Capacidades.

Para el periodo analizado, la proporción del presupuesto ejercido de OPORTUNIDADES, con respecto al presupuesto ejercido total de la vertiente, fue en claro aumento. Para 1998 se situó en 20.8 por ciento mientras que en 2004 representó el 42.4 por ciento. En 2003, esta proporción registró su nivel máximo, llegando al 50.4 por ciento.

Tabla 1.2: Presupuesto original y gasto ejercido en OPORTUNIDADES*
(Pesos de 2002)

	1997		1998		1999	
	Ejercido		Original	Ejercido	Original	Ejercido
SEP			2,950,802,167	1,030,139,997	4,304,009,835	3,229,834,366
SSA			1,756,811,846	2,089,250,934	1,439,096,835	1,505,486,094
Sedesol			2,951,949,376	1,866,626,246	4,050,541,161	4,025,189,393
Total	448,718,003		7,659,563,389	4,986,017,177	9,793,647,830	8,760,509,853

	2000		2001		2002	
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido
SEP	4,533,160,478	4,533,160,478	5,973,319,919	5,708,067,208	8,368,200,000	7,879,700,000
SSA	1,655,270,356	1,676,942,328	2,245,877,590	2,087,046,834	2,800,000,000	1,910,575,100
Sedesol	4,718,996,956	4,643,202,920	4,841,695,809	4,659,869,354	6,496,725,200	6,290,987,500
Total	10,907,427,790	10,853,305,727	13,060,893,319	12,454,983,397	17,664,925,200	16,081,262,600

	2003		2004		2005	2006 **
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	PEF	PEF
SEP	10,139,125,328	10,062,433,185	10,554,079,332	10,965,755,160	13,082,041,729	13,536,537,647
SSA	2,190,013,367	2,157,522,674	2,897,313,909	2,858,224,074	3,185,937,744	3,108,751,030
Sedesol	7,301,004,190	7,214,955,190	7,364,905,662	7,378,986,564	8,919,335,104	10,182,815,824
Total	19,630,142,885	19,434,911,049	20,816,298,902	21,202,965,798	25,187,314,578	26,828,104,501

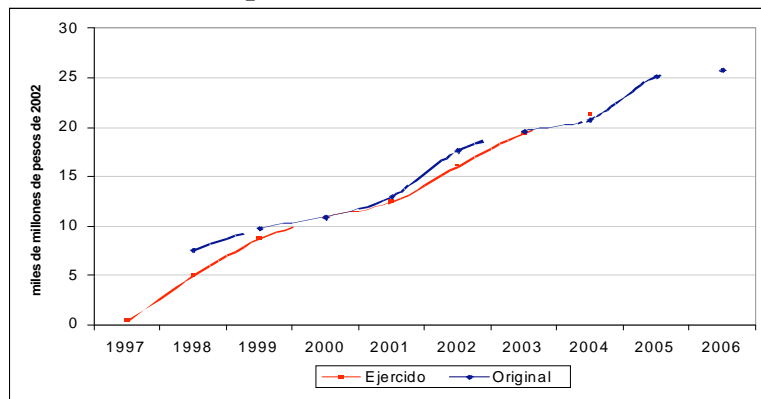
Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997 a 2004, del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006.

* Los años electorales federales están en rojo/gris claro.
 ** No se incluyó el nuevo componente Apoyo a Adultos Mayores.

La tabla 1.2 y la gráfica 1.1 ilustran que, desde 1998, los recursos presupuestados y ejercidos de OPORTUNIDADES han crecido continuamente. De acuerdo al presupuesto para 2006, este crecimiento continuará.

El incremento progresivo y la cantidad de recursos —de 4.9 mil millones de pesos de gasto ejercido en 1998 a 21.2 mil millones de pesos en 2004— ponen en evidencia la importancia creciente de este programa en la estrategia de combate a la pobreza del gobierno federal, sobre todo a partir de la reorganización del programa bajo el nombre de OPORTUNIDADES, en 2002.

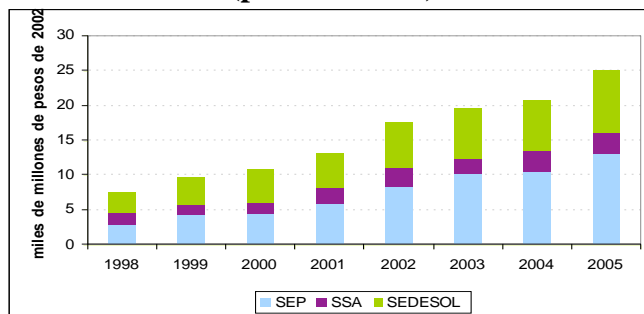
Gráfica 1.1: Presupuesto original y ejercido en OPORTUNIDADES (pesos constantes 2002)



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997 a 2004, del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006.

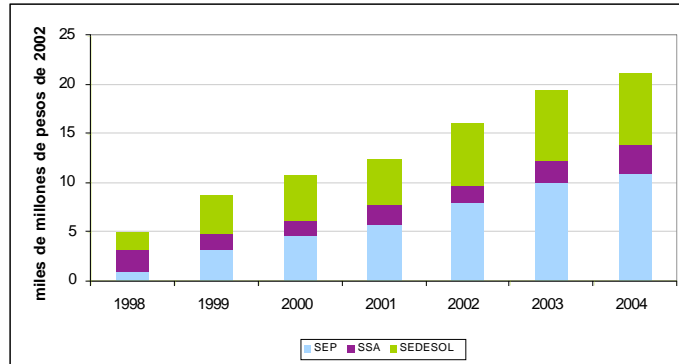
Acorde al crecimiento del programa OPORTUNIDADES, el presupuesto de las tres Secretarías involucradas en su operación también ha tenido un crecimiento progresivo. De las tres entidades, la SEP ha registrado el mayor crecimiento presupuestario, tanto en gastos programados como ejercidos. Este crecimiento está vinculado a aumentos en el padrón de becarios (de 1.2 millones en 1998 a 5.1 millones en el 2004). En contrapartida, el presupuesto del programa asignado a la SSA muestra ser el menos dinámico. El comportamiento del presupuesto original y ejercido puede verse en las gráficas 1.2 y 1.3.

Gráfica 1.2: Presupuesto original por Secretaría para OPORTUNIDADES (pesos de 2002)



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004.

Gráfica 1.3: Presupuesto ejercido por Secretaría para OPORTUNIDADES (pesos de 2002)



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004.

En el contexto de crecimiento progresivo de los recursos para este programa, el análisis de las variaciones anuales muestra dos particularidades (véase Tabla 1.3; los años electorales están en rojo/gris claro). En primer lugar, en 1999, el presupuesto original mostró un crecimiento de 27.8 por ciento y el presupuesto ejercido de 75.7 por ciento, comparado con el año anterior. Para entender este crecimiento (sobre todo del gasto ejercido) hay que considerar el nivel bajo del que partió el programa a raíz de los recortes presupuestarios de 1998, provocados por la caída de los precios de petróleo.¹⁴ De acuerdo al análisis programático de Sedesol (1998), Progresá fue uno de los programas más afectados por el ajuste de ese año, lo cual queda evidenciado por el nivel de recuperación que se refleja en el gasto ejercido de 1999.

En segundo lugar, la reorganización de Progresá en OPORTUNIDADES se vio acompañada de un aumento del presupuesto. Comparados con el año 2001, en 2002, el presupuesto original incrementó 35 por ciento y el ejercido, 29 por ciento. El análisis de esta serie no muestra variaciones inusuales entre años con o sin elecciones federales.

Tabla 1.3: Variaciones anuales del presupuesto de OPORTUNIDADES*
(Porcentaje)

	1999/1998	2000/1999	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003
Presupuesto Original	27.86	11.37	19.74	35.25	11.12	6.04
Presupuesto Ejercido	75.70	23.89	14.76	29.12	20.85	9.10

Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004.

* Los años electorales federales están en rojo/gris claro.

Para conocer cuánto se gastaba en promedio por cada familia, se dividió el gasto ejercido del programa por el número de familias incorporadas, un dato que la Cuenta Pública maneja como

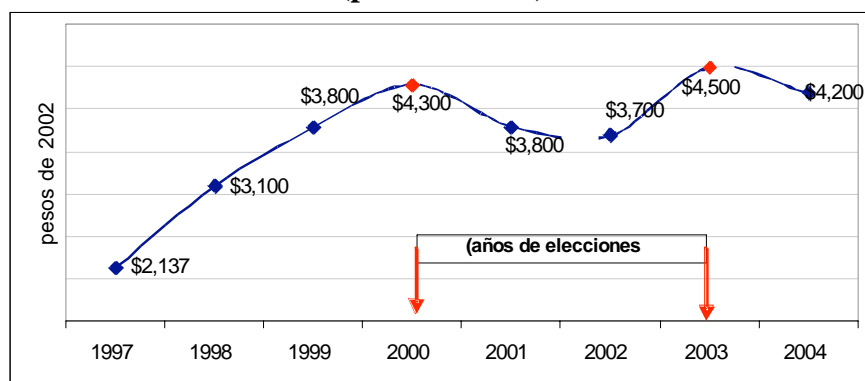
¹⁴ Véase Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998, *Análisis programático del Ramo 20*.

el indicador de metas de OPORTUNIDADES. Lo que se buscó con esta información fue conocer el comportamiento promedio del gasto por componente en el periodo, para tener una perspectiva de lo que pasa en los años electorales.¹⁵

Esta operación analítica arrojó dos resultados ilustrativos. En primer lugar, si bien los montos asignados y ejercidos anualmente son considerables, los recursos que OPORTUNIDADES gasta anualmente *por cada familia incorporada* son modestos. Al inicio del programa (agosto a diciembre de 1997) se gastaron 2,100 pesos por cada familia. Esto aumentó a 3,100 pesos en 1998, el primer año completo de funcionamiento —y hasta ahora la variación anual del gasto por familia más importante desde que entró en operación—.

En segundo lugar, como se observa en la gráfica 1.4, las cifras más altas coinciden con los años electorales federales, 2000 y 2003. En 2000 el gasto ejercido por familia fue de 4,300 pesos —500 pesos más que el año anterior— y el año siguiente disminuyó. En 2003, el gasto ejercido por familia subió nuevamente, esta vez a 4,500 pesos —800 pesos más que en 2002— el monto más alto de toda la serie.

Gráfica 1.4: Presupuesto ejercido por familia incorporada 1997-2004 para OPORTUNIDADES (pesos de 2002)



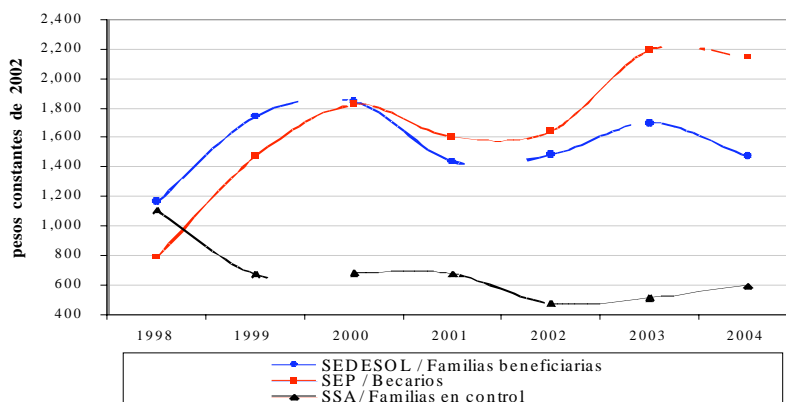
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997 a 2004.

¿Qué componentes son responsables de estas variaciones? En la gráfica 1.5 se puede observar el gasto por familia beneficiaria de Sedesol, por becario de SEP y por familia en control de la SSA.

En 2000, los tres componentes reportan un aumento con respecto al año anterior: el gasto por familia beneficiaria de Sedesol sube de \$1,745 a \$1,846 pesos; el gasto por becario de SEP sube de \$1,473 a \$1,824 pesos; y el gasto por familia en control de la SSA sube de \$672 a \$680 pesos. Los subsecuentes dos años bajan con respecto al monto del 2000. Sin embargo, para el 2003 nuevamente los gastos vuelven a subir y es de resaltar que el gasto por becario reportó su máximo en el periodo de estudio, siendo éste de \$2,198 pesos. En 2004, únicamente el gasto por familia en control aumenta levemente, los otros dos componentes van a la baja.

¹⁵ La cifra de familias incorporadas al programa, que maneja la Cuenta Pública, es un promedio ponderado para contrarrestar los cambios bimestrales en el padrón activo de beneficiarios.

Gráfica 1.5: Gasto ejercido por beneficiario de Sedesol, SEP y SSA¹⁶
(pesos de 2002)



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004.

Estos resultados pueden llevar a la conclusión que el gasto ejercido por familia podría estar relacionado con la coyuntura política. Parecería que principalmente el componente Educación —las transferencias a los becarios por parte de la SEP— empuja el gasto por familia beneficiaria hacia el alza en años de elecciones federales (ver gráfica 1.4). La respuesta a la pregunta a qué se deben las variaciones en el gasto promedio ejercido por familia y por qué no reflejan el crecimiento progresivo del presupuesto total se encuentra en el comportamiento del Padrón Activo de Beneficiarios.

Familias incorporadas y beneficiarias: una diferenciación significativa para comprender el presupuesto de OPORTUNIDADES

El nivel de información y detalle contenido en la Cuenta Pública permitió elaborar las consideraciones anteriores. Pero la información que la Coordinación Nacional de OPORTUNIDADES proporcionó, al facilitar el acceso a su Cuenta Pública (mucho más detallada que la contenida en Cuenta Pública Federal de la Secretaría de Hacienda) y explicar la diferencia entre “familias incorporadas al programa” —el dato que la Cuenta Pública incluye cada año como indicador de metas de OPORTUNIDADES— y “familias beneficiarias” —que constituyen el Padrón Activo— matizó las conclusiones previas.

La Cuenta Pública no explicita la diferencia entre familias incorporadas y beneficiarias, importante detalle para entender el funcionamiento del OPORTUNIDADES en relación al año fiscal. La operación analítica anterior, para obtener el promedio del gasto ejercido, se basó en el supuesto que todas las familias incorporadas al programa en un año recibían los apoyos monetarios durante seis bimestres. Pero en realidad existe un desfase entre incorporación y

¹⁶ La suma de los recursos por familia beneficiaria, por becario y por familia en control no es la misma que las cifras reportadas en la gráfica 1.4, en donde se usaron el número total de familias incorporadas al programa dividido por el presupuesto total del programa.

emisión del apoyo, por lo cual las familias de reciente incorporación no reciben las transferencias monetarias de los seis bimestres completos, sino solamente una parte, dependiendo del bimestre en el cual fueron incorporadas. OPORTUNIDADES define como incorporaciones a las familias que recibieron la notificación de su integración al programa y tienen que cumplir con sus compromisos de corresponsabilidad (cumplir con las citas médicas obligatorias, inscribir a los hijos a la escuela) antes de recibir el apoyo monetario. Las familias beneficiarias del padrón, en cambio, son aquellas que ya reciben pagos del programa. Este número, que efectivamente condiciona los gastos del programa, cambia cada bimestre por las altas y bajas en el Padrón Activo. En los años de ampliación de cobertura las incorporaciones al padrón de beneficiarios se llevan a cabo en los últimos bimestres del año y acorde al número establecido como meta en el Presupuesto Aprobado. Como las familias tienen que comprobar su corresponsabilidad antes de recibir cualquier transferencia monetaria, pasa un bimestre entre la incorporación y la emisión del apoyo, y un bimestre adicional hasta la distribución “en campo” por medio de las instituciones liquidadoras.¹⁷

Pongamos como ejemplo el año 2002 —según nuestro análisis de la Cuenta Pública, un año sin variaciones inusuales en el gasto ejercido por familia— para explicar esta dinámica de forma simplificada, de acuerdo a la tabla 1.4. Este ejercicio se hizo sólo con los datos del componente alimentario porque no se cuentan con datos para hacer este ejercicio para los otros dos componentes. Para las familias incorporadas al programa en el bimestre noviembre-diciembre de 2001—considerado como el primer bimestre de atención en la operación del programa—, el apoyo fue emitido en enero-febrero 2002, después de la certificación de la corresponsabilidad de las familias. En ese momento también empezó el año fiscal del presupuesto. La entrega del apoyo por las empresas liquidadoras se realizó en marzo-abril de 2002. El segundo bimestre de atención comenzó con la integración de las familias al padrón en enero-febrero de 2002, la emisión del apoyo en marzo-abril de 2002 y la entrega directa al beneficiario en mayo-junio de 2002.

Bajo esta dinámica, el último bimestre que entró en el ejercicio del año fiscal fue septiembre-octubre de 2002. Para las familias incorporadas al padrón en este bimestre, el apoyo se emitió en noviembre-diciembre de 2002, con lo que se cerró el ejercicio fiscal de ese año. En consecuencia, para las familias incorporadas al padrón en los últimos dos bimestres (un total de 1.087,283 familias), se emitieron solamente dos apoyos bimestrales (o uno, en el caso de los 13,844 familias incorporados en septiembre-octubre 2002). En el 2003, casi 4.2 millones de familias cobraron seis bimestres, lo cual tuvo repercusiones sobre el total del gasto ejercido y la disminución del subejercicio.

Tabla 1.4: Movimiento del Padrón Activo de Familias Beneficiarias 2002

Bimestre atención	Bimestre en el que se integra el padrón	Bimestre en el que se emite el apoyo	Familias al inicio del periodo	Bajas	Incorporación	Reactivación
1	Nov-Dic 01	Ene-Feb 02	3,116,042	25,413	146,886	152
2	Ene-Feb 02	Mar-Abr 02	3,237,667	19,143	0	384
3	Mar-Abr 0	May-Jun 02	3,218,908	16,920	0	190
4	May-Jun 02	Jul-Ago 02	3,202,178	19,092	0	376

¹⁷ Según la información proporcionada por el personal de Oportunidades, la entrega de los apoyos a los beneficiarios por medio de las empresas liquidadoras se realiza durante el bimestre siguiente a la emisión de apoyos por la dependencia.

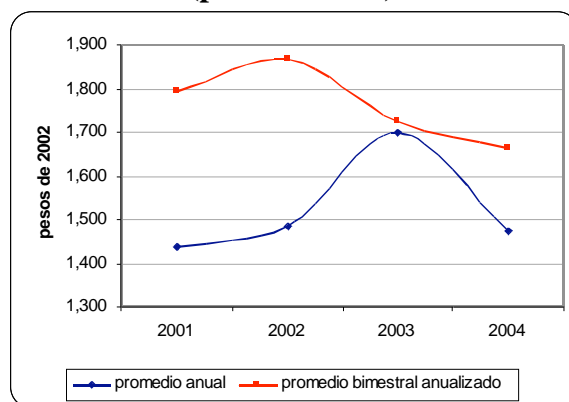
5	Jul-Ago 02	Sep-Oct 02	3,183,462	17,040	1,073,439	828
6	Sep-Oct 02	Nov-Dic 02	4,240,689	14,860	13,844	327

Fuente: Elaboración propia con datos del Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES 2002, formato C3AP316D.

Otro dato que muestra la tabla 1.4, es la dinámica de incorporación de familias durante 2002. Este comportamiento es relevante porque, por un acuerdo entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, no se autorizó una ampliación de cobertura para impedir posibles usos del programa en las elecciones federales de 2003. Por consiguiente, se aumentó el padrón durante 2002 y no durante 2003, como se puede apreciar en la tabla 1.1, en la que el número de familias beneficiarias se mantiene en 4.240,000 para los años mencionados.

Las dinámicas de incorporación y emisión de los apoyos monetarios, implicó que para 2003 el programa no creció, pero entregó apoyos a un número casi igual de familias para los 6 bimestres del año. Este hecho matiza lo que en la gráfica 1.5 se aprecia: que para el año electoral 2003, el gasto ejercido por beneficiario de Sedesol había crecido. El cálculo realizado en esa gráfica tomaba en cuenta la totalidad de familias incorporadas al programa al final del año fiscal y con esa cifra se calculó el gasto promedio por familia beneficiaria. Con los nuevos datos (únicamente se cuenta con estas cifras a partir de 2001), se recalculó el apoyo promedio por familia beneficiaria, pero ahora por bimestre. El apoyo promedio bimestral se anualizó y se comparó con las cifras de la gráfica 1.5. Los resultados se pueden apreciar en la gráfica 1.6.

Gráfica 1.6: Gasto ejercido por beneficiario de Sedesol (pesos de 2002)



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2001 a 2004 y del Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.

Como se puede apreciar, el segmento de rombos serían las cifras del promedio anual del gasto ejercido —el correspondiente al presentado en la gráfica 1.5—, y el segmento de cuadros las cifras de acuerdo al comportamiento bimestral del padrón, a partir de la tabla 1.4. Lo que el segmento de cuadros hace en comparación al de rombos, es tomar en cuenta los cambios bimestrales en el padrón y no únicamente el número de familias incorporadas. Para ambos, los recursos ejercidos por familias mostraron un incremento de 2001 a 2002 y un decremento de

2003 a 2004. La diferencia la marca 2002 a 2003, en donde el promedio bimestral anualizado baja con respecto al año anterior, dato opuesto al promedio anual). Esto significó que el gasto emitido por familia en el año electoral 2003 no fue mayor en comparación a otros años.

Por lo tanto, los datos del promedio bimestral explican mejor el comportamiento del presupuesto que el promedio anual de familias incorporadas, porque neutralizan los efectos que los ciclos de ampliación y de estabilización del padrón de beneficiarios pueden tener sobre el presupuesto.

Valga repetir que con la información disponible en la Cuenta Pública Federal no es posible llegar a estas conclusiones: porque no explicita el significado de las diferencias entre familias incorporadas y beneficiarias ni incluye toda la información a su disposición sobre la evolución bimestral del padrón de beneficiarios. Pero esta información es imprescindible para realizar estos cálculos.¹⁸

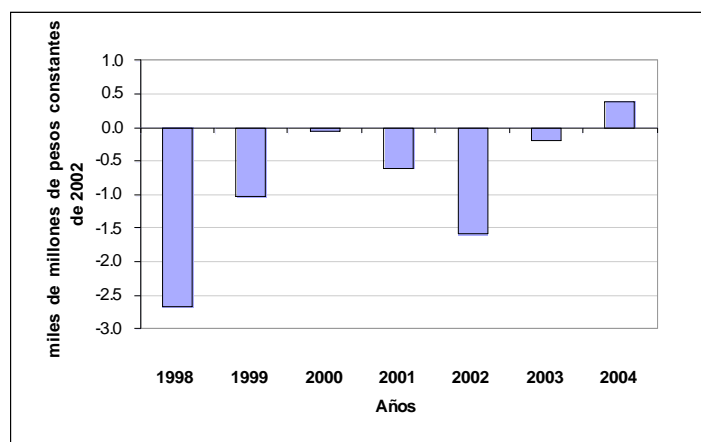
Los subejercicios en el presupuesto de OPORTUNIDADES:

Una constante en el ejercicio del presupuesto del programa han sido los subejercicios. Como se puede apreciar en la gráfica 1.6, que muestra las diferencias entre el presupuesto original y el presupuesto ejercido, en todos los años, con excepción del 2004, hubo subejercicio de recursos. La diferencia más marcada se registró para 1998 (2.5 mil millones de pesos (del 2002) menos que lo presupuestado), seguida por la de 2002 (de 1.5 mil millones de pesos menos, derivada de la dinámica del padrón activo de beneficiarios. El presupuesto original se aprobó en función de una meta de 4,2 millones de familias incorporadas, pero no todos ellos cobraron el total de los bimestres.

Sólo en 2004, se registró, por primera vez en todo el periodo, un sobrejercicio por 386 millones de pesos.

Gráfica 1.6: Diferencia entre presupuesto original y ejercido en OPORTUNIDADES (pesos del 2002)

¹⁸ Los cuadros que contienen la evolución bimestral del Padrón Activo, y que la Coordinación Nacional de Oportunidades incluye desde el 2001 en los formatos de la Cuenta Pública que entrega a Sedesol, en la Cuenta Pública Federal que se entrega a la Cámara de Diputados sólo aparece para los años 2001 y 2002.



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004.

El comportamiento presupuestario de cada uno de los componentes del programa no corresponde siempre al comportamiento del presupuesto total (ver la tabla 1.2). Por ejemplo, en 1998 SEP y Sedesol experimentaron recortes importantes en los recursos presupuestarios originales, mientras la SSA experimentó un leve aumento, explicado con la adquisición por adelantado de sobres de suplemento alimenticio para 1999.¹⁹

Las explicaciones de las dependencias dan cuenta sobre el comportamiento presupuestario de este programa, cuyo presupuesto consiste principalmente de las transferencias monetarias a las familias beneficiarias, depende de los ciclos bimestrales de ampliación, estabilización y decrecimiento del padrón activo. Una explicación frecuente del subejercicio, en los años 1999-2001 y 2003, es la disminución del padrón activo, por “bajas naturales” (familias eliminadas del padrón por no cumplir con la corresponsabilidad, cambios de localidad o muerte de la titular).

La SEP recurre a argumentos parecidos para explicar el comportamiento de su presupuesto: la meta programada de becas no se cumplió, porque la primera determinación del universo de becarios no coincidió con el comportamiento real del padrón de beneficiarios (1999), el techo del presupuesto no permitió alcanzar la meta original de 2.6 millones de becas (2000) y hubo falta de corresponsabilidad de las familias (2001 y 2002). En los años 2003 y 2004, se incrementaron el presupuesto y las becas, lo cual se explica por el aumento del padrón de becarios, gracias a la inscripción oportuna de los hijos por sus padres al ciclo escolar.

Las explicaciones de la SSA destacan detalles técnicos, por ejemplo, ampliaciones del presupuesto por compra de suplementos alimenticios, medicamentos, gastos de viajes (en – 1999); disminuciones por “ahorros generales”, menos contrataciones de personal que las programadas, etcétera. Las Secretarías abundan en las explicaciones y justificaciones de su gasto ejercido, pero al mantenerse en un nivel técnico-administrativo, es difícil evaluar el significado del gasto ejercido en relación con los resultados concretos del programa. Por lo tanto, es prácticamente imposible llegar, con base en la información proporcionada por la

¹⁹ Véase Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998, Análisis programático del Ramo 12.

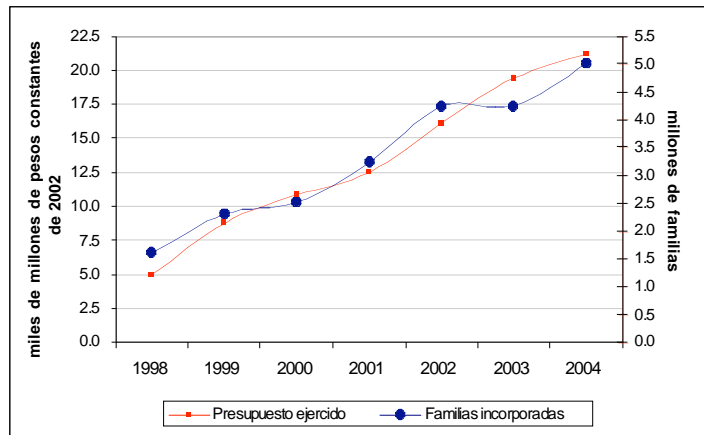
Cuenta Pública, a conclusiones fundamentadas sobre la eficiencia financiera y política del programa OPORTUNIDADES, en relación con el cumplimiento de sus metas..²⁰

c. El Padrón Activo de Beneficiarios

De acuerdo a las reglas de operación, el programa beneficia a familias en condiciones de pobreza extrema con transferencias en efectivo, apoyos alimentarios, becas escolares y atención médica.

La comparación entre presupuesto ejercido e incorporación de familias al padrón activo muestra que entre 1998 y 2004, el primero experimentó una variación más grande (de 22.3 por ciento) mientras que la incorporación creció en 17.7 por ciento. Como se explicó en el apartado b, entender el funcionamiento del padrón activo es clave para entender el comportamiento del presupuesto, sobre todo en los años de ampliación de cobertura como en 1998, 1999 y 2002.

Gráfica 1.7: Presupuesto ejercido y familias incorporadas en OPORTUNIDADES



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004.

Si las familias incumplen con los compromisos de corresponsabilidad asumidos (o si fueron incluidas al programa por error), son eliminadas del padrón de beneficiarios, un procedimiento denominado “baja natural”. Las Secretarías mencionan este fenómeno, en algunos años, como una de las razones que explican cambios en el padrón de beneficiarios. El padrón de beneficiarios está, entonces, en permanente cambio y una parte de las nuevas incorporaciones de cada año han servido para sustituir las bajas naturales.

Por ejemplo, en 2004, para cumplir la meta de 5 millones de familias atendidas por OPORTUNIDADES, Sedesol señaló que 932,900 familias fueron dadas de alta o reincorporadas al padrón, en parte para sustituir a las 172,000 familias que habían sido dadas de baja. Las instancias encargadas de los cambios del padrón son las Coordinaciones Estatales del programa con base en la información generada por los sectores salud y educación, relativo

²⁰ Una síntesis de las explicaciones presentadas cada año por las Secretarías para justificar un mayor o menor gasto ejercido, y que incluye aspectos técnicos, comportamiento de salarios, etcétera, se puede consultar en el anexo. Esta información es presentada en los análisis programáticos de las Secretarías, contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años 1999 a 2004.

a la corresponsabilidad. En el 2005 y 2006 sólo se realizarán nuevas incorporaciones para sustituir las bajas y mantener el padrón en 5 millones de familias.²¹ La información disponible sobre el comportamiento del padrón de beneficiarios refuerza las conclusiones del análisis de la evolución de los apoyos monetarios de la sección anterior: El punto más vulnerable en la operación del programa, y más propenso a ser manipulado por las modificaciones que se pueden realizar, es el padrón de beneficiarios. El hecho que 2004 fuera el último año de ampliación de cobertura no incide en esta conclusión, debido a que los cambios en el padrón seguirán —aunque en menor escala— por los procesos de densificación de cobertura y la sustitución de las bajas por nuevas incorporaciones.

d. Interpretación:

En el marco de crecimiento continuo del programa, relativo al presupuesto y número de beneficiarios, no se perciben variaciones inusuales del gasto aprobado y ejercido entre años electorales y no electorales. Con excepción de 2004, el gasto ejercido siempre registra subejercicios respecto al aprobado. Por lo tanto el análisis de la evolución presupuestaria según la Cuenta Pública del programa no permite responder afirmativamente las preguntas.

Los datos disponibles sobre la creciente incorporación de familias al padrón de beneficiarios confirman la centralidad del programa OPORTUNIDADES en las estrategias de combate a la pobreza. En este sentido, el crecimiento del padrón de beneficiarios coincide, en su tendencia ascendente, con el presupuesto total del programa, aunque es menos dinámico. Mientras el padrón se estabilizó en 5 millones familias beneficiarias, el presupuesto sigue incrementándose (véase apartado b).

El análisis del presupuesto evidencia que las dinámicas del padrón activo son clave para comprender el comportamiento presupuestario y la lógica de las transferencias monetarias a las familias. Por lo tanto es importante aclarar el significado que el “desfase” entre la incorporación al padrón de beneficiarios y la emisión y entrega de los apoyos pueda tener en los contextos electorales.

Existen dos momentos para una familia beneficiaria: la incorporación y el momento en el que reciben el primer apoyo. El tiempo transcurrido entre uno y otro es de aproximadamente 2 bimestres. Aunque queda claro que OPORTUNIDADES opera de esta manera para asegurar que las familias de reciente incorporación cumplan primero con los compromisos de corresponsabilidad, antes de recibir los primeros apoyos monetarios, constatar esta situación nos hizo formular la interrogante por el impacto sociológico de dicha dinámica en un contexto político-electoral. Para puntualizar la pregunta, vale la pena explorar nuestro ejemplo inicial: las familias integradas al padrón de beneficiarios en julio-agosto 2002 (1,073,439 familias) empezaron a recibir los primeros apoyos en noviembre-diciembre 2002, las familias integradas en septiembre-octubre 2002 (el número modesto de 13,844 familias incorporadas para complementar la meta establecida de 4,2 millones familias) en enero-febrero 2003, justo cuando las campañas electorales estaban empezando. Si bien OPORTUNIDADES no incorporó nuevas familias durante la campaña electoral (entre noviembre-diciembre 2002 y

²¹ Véase Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004, *Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado del Ramo 20*.

hasta julio-agosto 2003), pero una cantidad importante de familias incorporadas en el 2002 —en total 1,087,283 familias— recibió por primera vez durante todo un año los beneficios del programa. No podemos determinar, por medio de las herramientas del análisis presupuestario, si esta situación incidió en el comportamiento electoral de los beneficiarios. Pero habría que tomar en cuenta que las campañas electorales, que arrancaron al inicio del nuevo año, podrían haber reforzado la idea entre los beneficiarios que el beneficio fue recibido gracias a un determinado partido.

El estudio del presupuesto detectó como punto más débil del programa el manejo del padrón activo de beneficiarios y el desfase entre familias beneficiarias e incorporadas. La Cuenta Pública reporta solamente el número promedio de familias incorporadas y no señala que, en los años de ampliación de cobertura, no todas las familias reciben la misma cantidad de pagos. Este desfase explica por qué en años de ampliación masiva de cobertura el promedio anual del gasto ejercido por familia baja significativamente y se recupera en los años de relativa estabilización del padrón de beneficiarios.

Por la centralidad del programa OPORTUNIDADES, que se refleja en el análisis presupuestario, es preciso asegurar la operación adecuada del mismo. Un punto clave representa la posición precaria de los beneficiarios en relación a la defensa de sus derechos. La revisión crítica de las reglas de operación —especialmente el principio de “padrón activo” y algunos aspectos del compromiso de corresponsabilidad—, y la comparación de estos resultados con el análisis de la Cuenta Pública, generaron una serie de interrogantes en torno a la contraloría social y los mecanismos de queja de los beneficiarios. En particular, no queda clara la eficiencia de los mecanismos de queja (los buzones y líneas telefónicas, los Comités de Promoción Comunitaria) que las familias tienen a su disposición para denunciar una posible aplicación discrecional del programa; por ejemplo, la interpretación de las cláusulas de corresponsabilidad y la defensa de posibles prácticas de manipulación clientelar y política.

2. Programa de Abasto Social de Leche, Liconsa

a. Operación del programa

De los programas analizados, el Programa Abasto Social de Leche es el programa más antiguo; surge entre los años cuarenta y cincuenta del siglo veinte.²²

A través de la empresa Liconsa, se distribuye leche líquida y en polvo a hogares en condiciones de pobreza, en localidades rurales, urbanas y semiurbanas, en las 32 entidades federativas. Quienes reciben la leche Liconsa no son beneficiarios de otros programas alimentarios federales (por ejemplo, OPORTUNIDADES o Apoyo Alimentario).

La población objetivo son niños entre 6 y 12 años, enfermos crónicos, personas con discapacidad mayores de 12 años, adultos de 60 años y más, mujeres adolescentes de 12 a 15 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y mujeres de 45 a 59 años. Dependiendo

²² Véase, *Historia de Liconsa*, en la página electrónica <http://www.liconsa.gob.mx>.

de la cantidad de beneficiarios, un hogar puede recibir entre un mínimo de 4 litros de leche a la semana y un máximo de 24 litros.

Las Reglas de Operación enumeran una serie de razones que llevan a que un beneficiario sea dado de baja: además del retiro voluntario o el fallecimiento, los niños salen del programa cuando alcanzan la edad máxima establecida; las mujeres menores de 45, a un año después del parto, y cuando se detecta una duplicidad de apoyos.

A diferencia de programas recientes de lucha contra la pobreza —como OPORTUNIDADES—, el programa Abasto Social de Leche no se compromete completamente con el criterio de focalización geográfica. Para determinar los lugares de operación, Liconsa elabora estudios de factibilidad que toman en cuenta la infraestructura disponible para establecer puntos de venta, la accesibilidad de la localidad y el funcionamiento de los servicios básicos.

Existen dos mecanismos de distribución de la leche: en el sistema de abasto comunitario, la leche se distribuye vía lecherías, ubicadas en inmuebles proporcionados generalmente por los gobiernos locales, tiendas de particulares y la red de comercialización de Diconsa. Otro sistema de distribución es por medio de convenios interinstitucionales con instituciones públicas y convenios con organizaciones sociales sin fines de lucro.

Las Reglas de Operación establecen la figura de Comités de Beneficiarios, como mecanismo de contraloría social para vigilar la operación del programa en las localidades. Estos comités no tienen personalidad jurídica y, al no contar con facultades de gestión autónomas, sólo pueden comunicar peticiones y denuncias de los beneficiarios a las instancias correspondientes. De esta manera, la dependencia busca evitar la consolidación de estructuras de “compadrazgos” en torno a la operación del programa. Sin embargo, al carecer de estructuras consolidadas de representación, los beneficiarios quedan vulnerables ante los encargados de distribución de la leche.

La incorporación de las familias al padrón de beneficiarios se decide a partir de un estudio socioeconómico, que incluye las características del hogar y el número de potenciales beneficiarios. Una vez incorporadas al programa, las familias tienen que cumplir con una serie de derechos y obligaciones relacionadas con las acciones del programa: conservar la tarjeta que los identifica como tales y no transferirla a terceros; recoger la leche que les corresponde; asistir a las reuniones en las cuales se actualiza y depura el padrón de beneficiarios.

Esto marca otra diferencia importante con respecto a programas como OPORTUNIDADES, donde las obligaciones de corresponsabilidad incluyen actividades que buscan inducir cambios en las prácticas de las familias beneficiarias, por ejemplo, por medio de talleres educativos.²³

b. Presupuesto

²³ *Reglas de Operación*, 11 de mayo del 2004, publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

A diferencia del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, donde el incremento del presupuesto da cuenta de la importancia de este programa durante la administración de Vicente Fox, el programa Abasto Social de Leche sufrió una tendencia a la baja. En relación con el presupuesto ejercido total de la vertiente de Desarrollo de Capacidades, el presupuesto ejercido de este programa disminuyó. La siguiente tabla detalla estas proporciones.

Tabla 2.1: Relación del presupuesto ejercido de Abasto Social de Leche con el presupuesto ejercido total de la vertiente de Desarrollo de Capacidades (porcentaje)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Abasto Social de Leche/Desarrollo de Capacidades	6.9%	1.5%	0.0%	0.5%	0.0%	0.6%	0.7%

Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004.

Cabe señalar que el monto destinado a Abasto Social de Leche, que aparece en la vertiente Desarrollo de Capacidades, representa sólo una pequeña porción del presupuesto del programa. Al ser operado por Liconsa —entidad paraestatal de control presupuestario indirecto—, el programa se financia primordialmente con los recursos propios de la dependencia y, marginalmente, con transferencias federales.

Tabla 2.2: Programa de Leche en el presupuesto de Liconsa S.A de C.V (Pesos constantes de 2002)

	1998		1999		2000	
	Original 1998	Ejercido 1998	Original 1999	Ejercido 1999	Original 2000	Ejercido 2000
Programa Leche	3,416,110,206	4,265,660,759	4,975,095,752	3,144,720,472	3,487,481,640	2,956,640,508
Recursos propios	1,562,160,932	2,621,749,080	3,957,223,297	2,747,750,256	2,976,750,844	2,956,640,508
<i>Transferencias federales</i>	<i>1,853,949,273</i>	<i>1,643,911,678</i>	<i>1,017,872,455</i>	<i>396,970,216</i>	<i>510,730,796</i>	<i>0</i>

	2001		2002		2003		2004	
	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido	Original	Ejercido
Programa Leche	3,645,434,533	3,624,866,967	3,589,929,500	3,214,509,700	3,995,173,159	3,455,034,011	4,459,484,386	3,739,595,571
Recursos propios	3,484,999,212	3,475,127,533	3,439,929,500	3,214,509,700	3,810,817,046	3,212,057,853	4,107,323,711	3,396,315,684
<i>Transf. federales</i>	<i>160,435,107</i>	<i>149,739,434</i>	<i>150,000,000</i>	<i>0</i>	<i>184,356,113</i>	<i>242,976,158</i>	<i>352,160,674</i>	<i>343,279,887</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004.

Como puede observarse en la Tabla 2.2 y la Gráfica 2.1, desde 1998 han disminuido las transferencias federales. Sólo una vez en el periodo estudiado, en 1998, la Cuenta Pública reportó un sobrejercicio en el presupuesto del programa. Este sobrejercicio, que fue explicado con el gasto para la producción de suplementos alimenticios destinados al programa

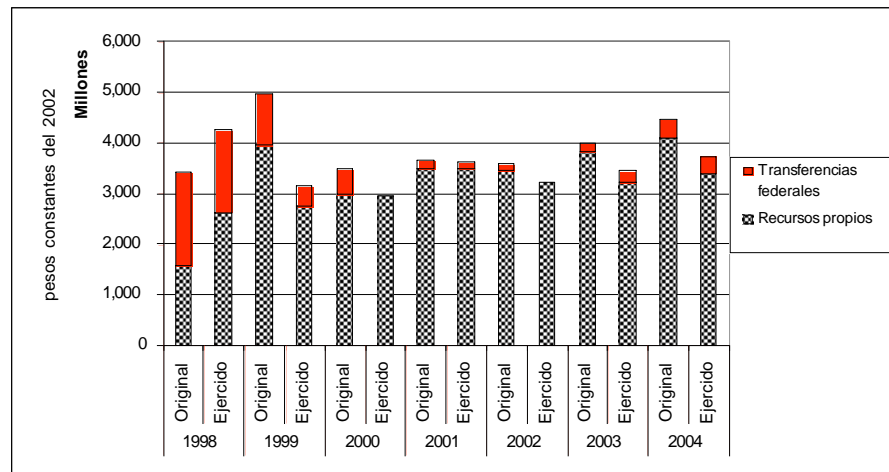
Progresá —no contemplado en el presupuesto original—, se cubrió con recursos propios de la entidad.²⁴

El año 2000 fue el año con el gasto más bajo ejercido de toda la serie, en el cual las transferencias federales disminuyeron a cero. A partir de 2001, se observa una ligera recuperación del presupuesto del programa —sin llegar a los montos de 1998— y una tendencia de disminución de las transferencias federales frente a los recursos propios de Liconsa.

En los años 2001 y 2002, las transferencias federales disminuyeron tanto en el presupuesto original como en el ejercido —llegando a cero en el presupuesto ejercido del 2002—, pero se recuperaron en el 2003 y 2004. Esta tendencia ascendente refleja el crecimiento del presupuesto total del programa durante esos años.²⁵

La función complementaria de las transferencias se puede percibir claramente a partir del 2000. Mientras en 1998 la proporción de los recursos fiscales representó todavía un 38.5 por ciento del presupuesto ejercido del programa, en 2000 disminuyó a cero. Después pasó de un 4.1 por ciento en el presupuesto ejercido del 2001, a un 9.2 por ciento en el 2004 (véase Gráfica 2.1).

Gráfica 2.1: Recursos propios y transferencias federales en Abasto Social de Leche (2001-2004, pesos de 2002)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2001 a 2004.

La función de las transferencias federales, como lo indican estos datos, es complementar el presupuesto que Liconsa dedica al programa para asegurar la operación del mismo.²⁶ Por lo

²⁴ En 1999 la AI 440 “Almacenar, comercializar y abastecer productos básicos” contempló tanto el Programa de Leche como la producción de sobres de suplementos alimenticios para Progresá. Véase, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998, *Análisis Programático de Entidades de Control Presupuestal Indirecto*, Tomo IV.

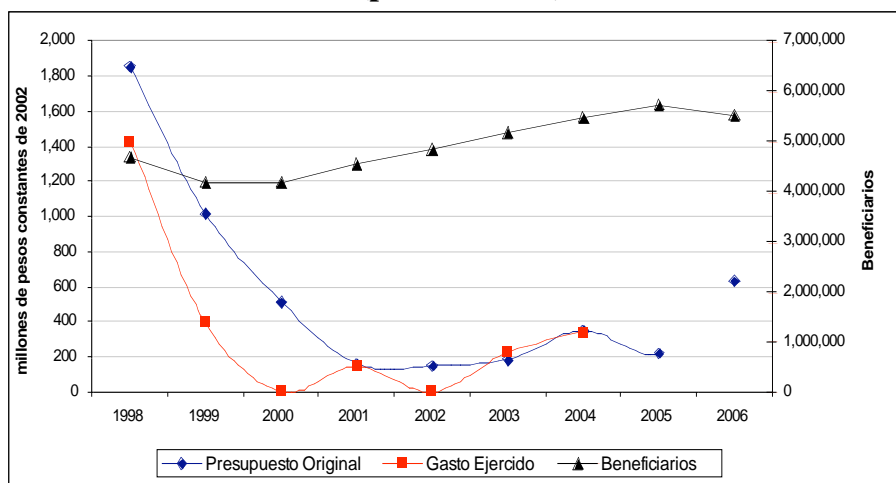
²⁵ Datos recopilados de acuerdo al Análisis Programático de Liconsa, contenido en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años 1998 a 2004.

²⁶ Aclaración de la Dirección de Abasto Social, Liconsa: “Cuando la política de precios se mantiene constante, es decir, no se ajusta el precio de venta, en función al incremento de sus costos, ni en función a los incrementos de la leche comercial, la

tanto, el subsidio federal disminuye, es cancelado o aumenta durante el ejercicio fiscal, en función de las capacidades de la dependencia de cubrir sus gastos con recursos propios. Así, en 1998, para cubrir los gastos adicionales de la producción de suplementos alimenticios para Progres, aumentaron las transferencias federales en el gasto ejercido. En cambio, en 2000 y en 2002, el comportamiento favorable de el tipo de cambio peso-dólar y de los precios internacionales de la leche permitieron que Liconsa cubriera la demanda de leche sin apoyo de las transferencias federales.²⁷

La gráfica 2.2 ilustra el comportamiento del presupuesto original y ejercido de las transferencias federales a este programa y la evolución del padrón de beneficiarios. Una primera observación muestra la disminución significativa del presupuesto desde 1998. Pero dentro de esta tendencia se pueden diferenciar dos momentos. El primero —de 1998 al 2001— caracterizado por una marcada caída y el estancamiento del 2002, y el segundo —entre 2003 y 2004— por un incremento del presupuesto original (de 23 por ciento y de 91 por ciento respectivamente, comparado con el año previo). El presupuesto ejercido experimenta, en el periodo estudiado, un comportamiento de decrecimiento/crecimiento parecido al presupuesto original, excepto en 2000 y 2002, cuando se cancelaron las transferencias federales programadas (véase Gráfica 2.2).

Gráfica 2.2: Transferencias federales al Programa Abasto Social de Leche (pesos de 2002)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004, y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006.

empresa requiere de recursos fiscales para subsanar su deficiente de operación, y por su característica de empresa paraestatal, el Gobierno Federal le ministra recursos fiscales que permitan abatir sus pérdidas. [...] se debe agregar el comportamiento de los costos de producción y operación con los que opera la entidad, cuyo incremento se encuentra influenciado principalmente por un aumento en el precio de compra de leche en polvo de importación, el cual pasó de un precio promedio ponderado en 1999 de 1,346 dólares a 2,233 dólares promedio ponderado por tonelada al 2005; y por otra parte, un incremento en el tipo de cambio peso-dólar, de un promedio de \$ 9.3 durante el año 2001, a \$ 10.9 promedio durante el 2005.” Oficio DAS/142/2005, 16 de febrero de 2006.

²⁷ Véase, *Análisis Programáticos de Liconsa S.A. de C.V.*, 2000 y 2002.

En 2005, el presupuesto aprobado muestra una disminución de los recursos federales para Liconsa de 128 millones de pesos (constantes de 2002) comparado con el presupuesto original del 2004; y 119 millones de pesos (constantes de 2002) comparado con el presupuesto ejercido del 2004. En cambio, la propuesta del ejecutivo para 2006, de asignar 634.2 millones de pesos (constantes del 2002) implicaría, para el Programa de Leche de Liconsa, el aumento más importante de transferencias federales del sexenio (Véase también tabla 2.2.).

En la tabla 2.3 se compara la evolución del gasto de las transferencias federales en cifras absolutas (los años electorales son resaltados en rojo/gris claro) y las variaciones porcentuales entre un año y otro. Estos datos, así como la gráfica 2.2, demuestran que en todos los años de la serie el gasto de la federación es menor que lo originalmente asignado. Sólo 2003 presentó una excepción: en este año el presupuesto original experimentó un aumento del 23 por ciento, comparado con el del año anterior, y el gasto ejercido se incrementó un 100 por ciento, partiendo del 2002. Si se toma como referencia la transferencia federal de 2001, el incremento fue de 52 por ciento —lo cual sigue siendo una variación considerable. También fue el primer y único año durante todo el período estudiado en que se reportó un sobrejercicio de \$43,552,528 pesos (constantes de 2002), que representa aproximadamente una quinta parte del gasto ejercido.

Tabla 2.3: Presupuesto original y ejercido en transferencias federales y beneficiarios del Programa Abasto Social de Leche de Liconsa *
(Pesos de 2002)

Presupuesto	1998	1999	2000	2001	2002
Original	1,853,949,273	1,017,872,455	512,599,776	160,435,107	150,000,000
Ejercido	1,425,660,271	396,970,216	0	149,739,434	0
Dif. Original y Ejercido	-428,289,002	-620,902,239	-512,599,776	-10,695,674	-150,000,000
Variación anual					
Presupuesto Original (%)		-45	-50	-69	-7
Variación anual					
Presupuesto Ejercido (%)		-72	-100	100	-100
Beneficiarios	4,686,934	4,185,498	4,185,200	4,549,494	4,834,123

Presupuesto	2003	2004	2005	2006
Original	184,356,113	352,160,674	224,117,624	613,438,262
Ejercido	227,908,641	343,279,926		
Dif. Original y Ejercido	43,552,528	-8,880,748		
Var. anual				
Presupuesto Original (%)	23	91	-36	183
Var. anual				
Presupuesto Ejercido (%)	100	51		
Beneficiarios	5,170,300	5,479,475	5,727,427	5,513,789

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004, del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006. Datos de los beneficiarios del Análisis programático del Ramo 20 de 1998 a 2000 y del Análisis programático de Liconsa, S.A de C.V. de 1998–2004.

* Los años electorales federales están en rojo/gris claro.

Es importante señalar que, por lo general, los datos sobre las transferencias federales para el Programa Abasto Social de Leche coinciden en los reportes de Liconsa y Sedesol (véase Tabla 2.2 en lo relacionado al presupuesto total del Programa Abasto Social de Leche y Tabla 2.3 con respecto a las transferencias federales). Esto no se sostiene para el 2003: mientras Sedesol reporta una transferencia de 227.9 millones de pesos (constantes de 2002), Liconsa maneja como transferencia federal 242.9 millones de pesos. Con la información disponible no es posible constatar la razón de esta diferencia entre presupuesto original y ejercido de las transferencias federales, que elevaría el sobre-ejercicio de recursos de 43 a 58 millones de pesos.

Con base en estas evidencias empíricas, las preguntas de investigación no se confirman para el año 2000 pero sí para el 2003: En el 2000 se mantuvo la tendencia de decrecimiento de las transferencias federales a Liconsa, tanto en el presupuesto original como en el ejercido. En cambio, bajo la perspectiva multianual de la serie que maneja este estudio en el 2003 tanto el presupuesto original como el ejercido experimentaron incrementos inusuales.

La institución explica estas variaciones de distintas maneras:

- a. En 1998, el recorte de las transferencias federales derivó de los tres recortes presupuestarios implementados durante el año fiscal para enfrentar la baja de los precios internacionales de petróleo. Esta disminución no se reflejó en el comportamiento del presupuesto total —el gasto ejercido aumentó en 1998 en comparación con el aprobado, como lo ilustra la tabla 2.1— porque la empresa cubrió los gastos adicionales de la producción de suplementos alimenticios para Progres a con recursos propios.
- b. En 1999 el subejercicio se originó en los planes de austeridad que afectaron a todos los programas de subsidios al consumo, especialmente a Progres a y Abasto Social de Leche.
- c. Otra explicación recurrente, durante la administración de Zedillo, fue la disminución del padrón de beneficiarios por la depuración del mismo y la incorporación de familias al padrón de beneficiarios de Progres a fue otro
- d. El comportamiento favorable de los costos de producción y adquisición de leche en polvo (en el mercado internacional), principalmente por comportamientos del tipo de cambio del peso frente al dólar, sirvió también de argumento para explicar un menor gasto. Por ejemplo, en 1999, al asignarse las actividades de importación de leche de Conasupo a Liconsa, se lograron mejores contratos en la adquisición de leche en polvo, lo cual contribuyó al subejercicio de ese año.
- e. En el sexenio de Vicente Fox, las explicaciones son similares: precios favorables de la leche, (principalmente leche en polvo), diferencias en los pagos de contratos a proveedores internacionales de materia prima e insumos auxiliares para la producción, así como la implementación del “Programa de Ahorro 2004”.

Pero la Cuenta Pública 2003, no explica el aumento y sobre-ejercicio de las transferencias federales de ese año. Esto se debe a que la rendición de cuentas de Liconsa —y que SEDESOL incluye en su Cuenta Pública— sólo hace referencia al presupuesto total del

programa, compuesto por transferencias y recursos propios. Como consecuencia, las variaciones específicas de las transferencias “desaparecen” dentro del comportamiento presupuestario general del programa y no son explicadas.

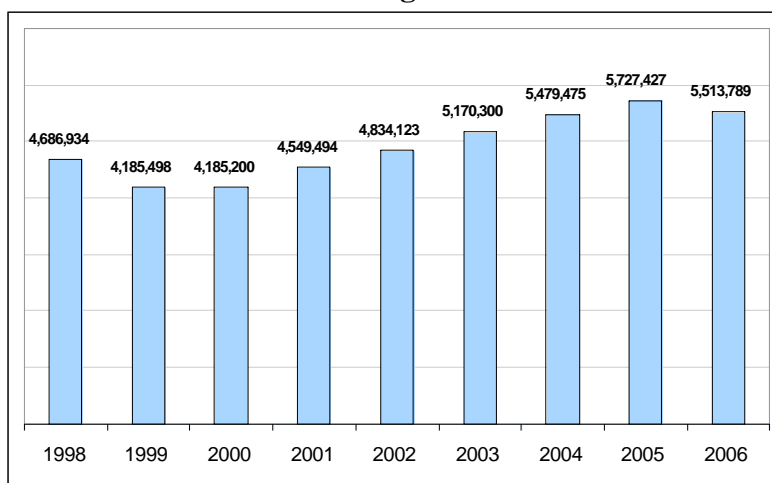
c. Beneficiarios

De acuerdo con lo reportado por Sedesol en 1998 y 1999, el decrecimiento del padrón de beneficiarios en estos años se debió a la depuración del mismo y a la incorporación de familias a otros programas de combate a la pobreza, principalmente a Progresá. En el año 2000, la tendencia hacia el decrecimiento se estabilizó y, en el 2001, inició un nuevo ciclo de crecimiento, que lleva a superar los 5 millones de beneficiarios en 2003.

De acuerdo con las explicaciones presentadas a partir del 2001, el crecimiento del padrón fue posible gracias al comportamiento favorable de los precios internacionales de la leche, lo cual posibilitó adquirir más leche de la que originalmente se había programado y beneficiar a un mayor número de personas con un gasto menor al estipulado. Argumentos similares se usan para explicar cómo el programa rebasó la meta original de 5 millones de beneficiarios en el 2003 al abastecer a 5,1 millones de beneficiarios con leche subvencionada.

En 2004, se mencionan una serie de factores adicionales que ayudaron a mejorar la relación entre gasto ejercido y crecimiento de beneficiarios, al disminuir los gastos de operación del programa. Entre estos factores destacan el Programa de Ahorro 2004, una menor producción de suplementos alimenticios destinados a OPORTUNIDADES, ahorros en licitaciones realizadas en la adquisición de bienes muebles y una obtención de mejores precios para insumos auxiliares en la producción.²⁸

Gráfica 2.3: Beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche



Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998 a 2004, del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006.

²⁸ Véase, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, *Análisis Programático de Liconsa, Sedesol, 2001-2004*.

d. Interpretación

Para interpretar el comportamiento del presupuesto de Abasto Social de Leche hay que tomar en cuenta dos aspectos.

Primero, Liconsa funciona como una empresa de participación estatal mayoritaria cuyo presupuesto se compone por recursos propios y transferencias federales. Por lo tanto sólo una proporción del presupuesto del programa Abasto Social de Leche —la correspondiente a las transferencias federales— está incluida en la vertiente Desarrollo de Capacidades. Al integrar Liconsa los recursos fiscales a su presupuesto, la Cuenta Pública no hace explícita las variaciones específicas, sino solamente en relación con el comportamiento general del presupuesto total. En consecuencia, no se dispone de toda la información necesaria para realizar el monitoreo de estos recursos.

Segundo, al tratarse de un subsidio “en especie”—distribución de leche subvencionada—, el gasto depende de los precios internacionales de los insumos, que operan como variables externas, fuera del control de la empresa y del gobierno federal. Durante el periodo estudiado, Liconsa ha usado de manera frecuente este argumento para justificar el comportamiento del presupuesto, en especial los repetidos subejercicios pese al incremento de beneficiarios.

Aunque hay que tomar en cuenta este aspecto al sacar conclusiones sobre el grado de eficiencia del programa, la información contenida en la Cuenta Pública Federal no permite valorar en qué proporción incide este factor externo en las variaciones entre presupuesto original y ejercido. En otras palabras, faltan datos para evaluar de manera integral y completa el gasto público en este rubro.

Dicho esto, el análisis presupuestario del Programa Abasto Social de Leche, relativo a las variaciones presupuestarias en años electorales, permite concluir que el comportamiento de las transferencias federales al programa en el 2000, apunta a que el gasto público no se incrementa de manera inusual en este contexto electoral, porque se mantiene la caída del presupuesto original y ejercido, constatada desde 1998.

En cambio, el comportamiento presupuestario del año 2003 apunta en otra dirección: tomando en cuenta toda la serie desde 1998 —en el contexto de crecimiento del presupuesto total del programa—, para este año se observa un incremento del presupuesto original y ejercido de las transferencias federales. Según las aclaraciones de Liconsa, este incremento se debió a la reasignación de los recursos federales para iniciar un nuevo programa, llamado Adquisición de Leche Nacional, con el objetivo de comprar leche de medianos y pequeños productores. Sin embargo, la Cuenta Pública del mismo año no explicita estos cambios. Recién en el PEF 2006 este programa aparece como rubro separado del Programa Abasto Social de Leche y con una designación inicial de 250 millones de pesos (corrientes). Sin poner en duda que la iniciativa estuvo fundamentada en una decisión de la Cámara de Diputados y responde a las necesidades de un sector social perjudicado por la liberalización comercial (los pequeños y medianos productores de leche), es preocupante —desde la óptica de los mecanismos que deben asegurar la transparencia del gasto público— que pasan cuatro años para que un nuevo programa se refleje como actividad diferenciada en el presupuesto y, por ende, en la Cuenta Pública.

El incremento aprobado en el PEF 2006 se debe –nuevamente según las aclaraciones de Liconsa- a la necesidad de recompensar las pérdidas de la empresa, para evitar su quiebre técnico, debido a su política de no incrementar el precio de la leche en cuatro años y medio.²⁹

El hecho que estas explicaciones no se encuentran en los documentos del Presupuesto de Egresos o de la Cuenta Pública abre la posibilidad a interpretaciones políticas, más que programáticas o financieras: Se podría deducir, por ejemplo, que la decisión de lanzar en un año electoral un programa para beneficiar a un segmento organizado de la sociedad, tradicionalmente identificado con el PRI (los pequeños y medianos productores agropecuarios) se debe a intenciones políticas; o que el incremento de recursos fiscales a una empresa como Liconsa —que cuenta con un mercado cautivo de más de 5 millones de consumidores— se debe a la necesidad de evitar su quiebra técnica (o un aumento del precio subvencionado de la leche) en un año electoral. Justo para disipar este tipo de dudas en torno a coincidencias desfavorables entre el uso del gasto para programas dirigidos a población pobre y las coyunturas electorales es de mayor importancia aclarar y transparentar la lógica tras estas variaciones.

3. Programa Adultos Mayores en Zonas Rurales

a. Operación del programa

El Programa Adultos Mayores en Zonas Rurales inició su operación en septiembre del año 2003, para cumplir los compromisos asumidos por el Ejecutivo en el Acuerdo para el Campo, firmado el 28 de abril del mismo año. En esa ocasión, el Presidente Fox prometió, ante los representantes de las organizaciones campesinas, asignar 500 millones de pesos a un programa orientado a las personas mayores en el campo que vivían en condiciones de pobreza extrema.³⁰

El programa consiste en una ayuda alimentaria para personas mayores de 60 años, que vivan en condiciones de pobreza en localidades de alta o muy alta marginación con menos de 2,500 habitantes, y cuyos hogares no estén integrados a otros programas de ayuda alimentaria (Liconsa, Programa de Apoyo Alimentario de Diconsa, OPORTUNIDADES). La elaboración

²⁹ Aclaraciones de la Dirección de Abasto Social: “En el PEF 2003 la H. Cámara de Diputados reasignó 200 millones de pesos a Liconsa destinados a implementar un nuevo programa denominado Adquisición de Leche Nacional con el objetivo de que la empresa comprara a productores nacionales dicho insumo. El presupuesto planteado por el ejecutivo no incluía transferencias alguna para el Programa de Abasto Social de Leche, posteriormente como lo muestran las afectaciones presupuestales se le asignaron cerca de 88 millones para el levantamiento del padrón de beneficiarios del Programa Alimentario, dichos recursos provenían de una transferencia compensada del Programa Tortilla a cargo de la entidad, es decir, no existió un incremento en la asignación de recursos a la entidad. [...] Al mes de enero de 2006, Liconsa cumplió 55 meses manteniendo el precio de la leche en 3.50 pesos por litro, al no ajustar su precio y sus costos continuaban creciendo, se requiere de que el Gobierno Federal por ser el accionista mayoritario apoye a la empresa, en este ejercicio con 750 millones de pesos para subsanar deficientes de operación y 250 millones de pesos para la adquisición de leche nacional, *que ya para este año se reconoce en la estructura programática de la entidad como un programa diferenciado del Programa de Abasto Social de Leche* [el subrayado es de los autores]. De no habersele asignado los 750 millones de pesos a la empresa por ser una Sociedad Anónima, estaría en una situación de quiebra técnica, en donde las 2/3 partes del capital social se hubieran perdido, con los problemas financieros que esto implica.” Oficio DAS/142/2005.

³⁰ Por medio del Acuerdo Nacional para el Campo el Ejecutivo se comprometió a asignar 2,800 millones de pesos adicionales a los 117 mil millones de pesos asignados originalmente al sector agrario. Véase, J. Manuel Venegas y Angélica Enciso, “Con visiones opuestas, Fox y líderes agrarios firman Acuerdo Nacional para el Campo”, *La Jornada*, 29 de abril del 2003.

del padrón de beneficiarios depende de la disponibilidad de recursos presupuestarios y se da prioridad a las personas con base en discapacidades, edad o el hecho de que no recibieron estos beneficios en el ejercicio anterior del programa. Si una localidad no está integrada al padrón del programa, la misma comunidad, una organización campesina o la “sociedad civil” pueden solicitar su incorporación. El beneficio consiste en la entrega de una transferencia monetaria en efectivo para adquirir alimentos y de una capacitación en temas nutricionales.

En las reglas de operación 2003, se estableció el apoyo monetario en 700 pesos mensuales³¹, cantidad modificada en las reglas de operación 2004 a 2,100 pesos anuales (equivalentes a 175 pesos mensuales), que se entregan en un mínimo de tres exhibiciones. El apoyo monetario se entrega por medio de las unidades responsables de Sedesol (o los centros Telecom); las organizaciones campesinas y civiles pueden participar como instancias ejecutoras de la capacitación nutricional.³²

En las reglas de operación del programa llama la atención la flexibilidad del padrón de beneficiarios, cuyo número se establece anualmente de acuerdo a la “disponibilidad presupuestaria”.³³ La flexibilidad del padrón, en conjunto con el contexto político en el cual se anunció e implementó el programa (una de las movilizaciones campesinas más importantes de los últimos años —el Movimiento El Campo No Aguanta Más— y la pensión universal implementada por el gobierno del Distrito Federal), refuerzan la impresión de que la elaboración del programa no respondió a una estrategia de combate a la pobreza, sino a una reacción gubernamental coyuntural.³⁴

Una serie de indicios adicionales confirman el carácter coyuntural y poco planeado del programa, con errores e inconsistencias que se buscó resolver “sobre la marcha.” Primero, las modificaciones significativas a las reglas de operación sobre la reducción del apoyo monetario de 700 pesos mensuales (2003) a 175 pesos (2004) y, segundo, la disminución del papel de las organizaciones agrarias firmantes del Acuerdo Nacional del Campo.

En las primeras reglas de operación (2003), las organizaciones campesinas podían presentar solicitudes para incorporar comunidades al programa, participar en los comités de beneficiarios y, vía estos comités, en la Contraloría Social del programa. Incluso quedó establecida la figura del “promotor”, para identificar posibles beneficiarios y canalizarlos a las delegaciones federales de Sedesol, sin que quedara claro si hace referencia a personal de Sedesol o también a otros agentes estratégicos de la comunidad, como activistas comunitarios o líderes campesinos.³⁵ En las reglas de operación de septiembre 2004, el papel de las organizaciones campesinas disminuye, limitándose al derecho de formular peticiones de

³¹ Véase, *Reglas de Operación*, 25 de septiembre del 2003, Diario Oficial de la Federación.

³² Véase, *Reglas de Operación*, 30 de septiembre del 2004, vigentes para el ejercicio fiscal 2005, Diario Oficial de la Federación.

³³ Véase, *Ibíd.*, Apartado 4.3.3.1.2.

³⁴ En este contexto, las motivaciones podían ser varias, desde desactivar potenciales conflictos sociales, hasta tratar de cerrar posibles brechas de ventaja ante la imagen fortalecida de un partido de oposición.

³⁵ Véase, *Reglas de Operación*, 25 de septiembre del 2003, Apartado 5.3.3 (Transparencia); El papel importante de las organizaciones campesinas en el arranque del programa fue constatado también por las evaluaciones externas. Véase, Dr. Jonathan Fox y Mtra. Libby Haight, *Programas de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales y Vivienda Rural*, Documento de Trabajo, No. 1., mimeo, s/l, 4 de enero de 2006.

incorporación de localidades al programa y participar en la realización de los talleres de nutrición.³⁶

b. Presupuesto

En el contexto de los programas de la vertiente de Desarrollo de Capacidades, a la que pertenece este programa, el porcentaje de recursos que le corresponden con respecto al total es bajo: 1.1 por ciento para 2003 y 0.9 por ciento para 2004.

En el análisis del comportamiento presupuestario del programa resaltan discontinuidades y cambios: en septiembre de 2003³⁷, se le asignaron 419 millones de pesos (de 2002); para el siguiente año, el presupuesto original fue de 440.2 millones pesos, y en el presupuesto aprobado de 2005 se le asignaron 500.6 millones de pesos.³⁸ Sin embargo, en la propuesta de Presupuesto 2006 se asignaron solamente 245 millones de pesos (de 2002) al programa, menos de la mitad del presupuesto de 2005 (véase Tabla 3.1). Paralelamente se diseñó un nuevo componente en el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES para apoyar a las personas mayores de 70 años, que forman parte de las familias incorporadas a dicho programa (véase apartado 1).

En este contexto, el Programa Adultos Mayores en Zonas Rurales resulta ser un programa compensatorio que debe cubrir a las localidades más marginales y pequeñas, en las cuales otras estrategias de combate a la pobreza —principalmente OPORTUNIDADES—no aplican.

Tabla 3.1: Programa Adultos Mayores en Zonas Rurales, 2003–2006
(Miles de pesos constantes de 2002)

	2003	2004	2005	2006
Presupuesto				
Original		440,200.84	500,670.32	245,375.30
Modificado	419,084.77	476,923.30	490,230	n.a.
Ejercido*	412,708.08	447,456.31	226,566.3	n.a.
Dif. Orig. /Ejerc.	-6,376.69	7,255.47	-274,104	n.a.

³⁶ Sara Gordon plantea que las políticas sociales del Estado desarrollista mexicano, al basarse en una visión del Estado como agente tutelar y articulador de los diferentes sectores sociales, privilegiaron en el acceso a los derechos sociales la pertenencia a organizaciones corporativas por encima de un acceso individual. Aunque en el transcurso de los ochenta y noventa esta concepción programática de las políticas sociales fue sustituida por un modelo que enfatiza el acceso individual a los beneficios, vinculado a ciertas obligaciones (la “corresponsabilidad”), las prácticas corporativas se resisten a desaparecer. El Programa Adultos Mayores en Zonas Rurales parece combinar las lógicas del viejo modelo con la lógica del nuevo modelo. Véase, Sara Gordon, “Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?”, A. Ziccardi (comp.), *op.cit.*, 2002, pp. 23-36.

³⁷ Este programa no existía cuando la Cámara de Diputados discutió el presupuesto de 2003. De ahí que en el reporte de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal el presupuesto original aparezca en cero, pero el presupuesto modificado ya reporta una cantidad, que fue con la que arrancó el programa.

³⁸ Por tratarse de un programa con pocos años de existencia, se presentan los montos en pesos corrientes: En el 2003 se ejercieron 447.7 millones de pesos, en 2004 el presupuesto original consistió de 500 millones de pesos y el ejercido de 506.5 millones. En el PEF 2005 se asignaron 592 millones de pesos y en el PEF 2006 se asignaron sólo 300 millones de pesos.

Apoyos				
Meta original		714,286	786,514	n.a.
Meta alcanzada*	627,143	709,149	361,416	n.a.
Dif. Orig./Alc.		-5,137	-425,098	

*/ 2005: Información proporcionada por la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, SEDESOL, 13 de febrero 2006.

Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2003 y 2004 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006.

En 2003, Sedesol explica el subejercicio como resultado de la redistribución de recursos (45 millones de pesos corrientes) al Programa de Vivienda Rural –“a petición de organizaciones campesinas”³⁹ y la asignación de 496.1 miles de pesos corrientes en gastos de honorarios destinados a “Supervisar los programas que dan cumplimiento al No. 30 del Acuerdo Nacional para el Campo”⁴⁰.

En 2004, para explicar la diferencia entre el presupuesto modificado y ejercido, Sedesol señala que beneficiarios del programa no recogieron los apoyos monetarios, razón por la cual tampoco se cumplió la meta establecida de 714,286 apoyos entregados. Por otra parte, se ahorraron 346.2 miles de pesos corrientes en gastos de difusión.

En septiembre de 2005, Sedesol reportó un presupuesto modificado de 490 millones de pesos (constantes del 2002), del cual se habían ejercido 32 millones 847 mil pesos, hasta ese momento, habiendo entregado 16,770 apoyos. En otras palabras, la mayor parte del presupuesto 2005 (presentado en la tabla 3.1) se ejerció en los últimos tres meses del año.⁴¹

c. Beneficiarios

De acuerdo al análisis del cumplimiento de las metas, en 2003 el programa benefició a más de 200,000 personas, en 29 estados, con 627,143 apoyos monetarios. En los Estados de Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, México, Oaxaca, Puebla y Veracruz, se distribuyó el 77.5 por ciento de los apoyos.

En el 2004, la meta establecida fue de 714,286 apoyos, pero se entregaron sólo 709,149 y el padrón de beneficiarios fue de 241,889 personas al final del año. La diferencia entre el número programado de apoyos y la cantidad efectivamente distribuida señalándose explicada con el argumento que no todos los beneficiarios retiraron los apoyos monetarios que les correspondían. Para 2005, se anunció una meta de 786,514 apoyos entregados, la cual en el Informe sobre el Desarrollo del Programa, publicado en la página electrónica de Sedesol, aparece modificada a 748,086 apoyos para beneficiar a 249,362 adultos mayores. La última

³⁹ De acuerdo al Análisis Presupuestario de Sedesol en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003.

⁴⁰ Esta explicación está contenida en el Análisis del Cumplimiento de las Metas Presupuestarias del Ramo 20 de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003. No hay mayor explicación de quiénes recibieron los honorarios.

⁴¹ Véase, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004, *Análisis del Cumplimiento de las Metas Presupuestarias del Ramo 20, Informe sobre el Desarrollo del Programa*, Septiembre de 2005, en la página electrónica http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/transparencia_adultos_mayores.htm.

cifra disponible del programa reporta que hasta septiembre 2005 se entregaron 16,770 apoyos beneficiando a 5,593 adultos mayores. En el PEF 2006 no fue posible encontrar una cifra que diera cuenta de las metas programadas.

Las reglas de operación mencionan las siguientes razones para ser eliminado del programa: No acudir a la recepción del apoyo alimentario en dos ocasiones consecutivas, duplicidad de apoyos, incumplimiento de las reglas de operación, usar el programa para beneficios de un partido, defunción o cambio a una localidad no incluida al programa.

A diferencia de otros programas alimentarios, la asistencia obligatoria a los talleres de educación nutricional no figura explícitamente como razón para perder los beneficios del programa. Esto no necesariamente significa que no se aplica el concepto de corresponsabilidad, posiblemente este aspecto esté incorporado al punto que se refiere al incumplimiento de las reglas de operación.

d. Interpretación

Aunque no se puede analizar el programa en función de las hipótesis que han orientado esta investigación —al iniciar este programa su operación en septiembre de 2003—, es posible señalar la relación directa entre la implementación del programa y diversos acontecimientos políticos, especialmente la movilización política de las organizaciones campesinas en marzo y abril del mismo año, y la introducción de la pensión universal por el gobierno de la Ciudad de México.

Por lo tanto, lo que más resalta en el análisis es el carácter coyuntural del programa, puesto en marcha para dar respuesta a una demanda de las organizaciones campesinas con más presencia política, o bien, para cerrar posibles brechas de apoyo político a un partido de oposición. Al no haber preparación previa, sobre la marcha se corrigieron errores e inconsistencias. De este proceso dan cuenta el comportamiento presupuestal, la asignación de recursos, y las reglas de operación.

Con excepción del tamaño de la localidad —el programa cubre localidades con hasta 2,500 habitantes—, no quedan claros los criterios para seleccionar a los beneficiarios o para que las localidades cumplan con los principios de focalización. Tampoco queda claro cómo se elabora el padrón de beneficiarios: se elabora anualmente, pudiendo ampliarse o contraerse, de acuerdo a los montos asignados en el presupuesto federal.

Esta “indeterminación” del padrón de beneficiarios, así como la falta de rigor en su construcción —en la inclusión al padrón de beneficiarios inciden positivamente discapacidad, edad o no haber sido beneficiado por el programa en el año anterior—, pueden ser de los factores más críticos para reproducir prácticas clientelares a nivel local o usar los recursos del programa para fines electorales.⁴² Según el análisis del cumplimiento de metas 2004 de

⁴² Según las aclaraciones de la Dirección General de Atención a los Grupos Prioritarios, SEDESOL, esta indeterminación del universo elegible de beneficiarios y, en consecuencia, del padrón se ha resuelto por medio de una encuesta a los solicitantes, aplicada durante el año 2005. Con base en estas entrevistas se delimitó el universo, de 950,000 solicitudes (expedientes recibidos en 2003 y 2004) a 115,993 beneficiarios en 2005: “En cuanto a los montos definidos de presupuesto, le reitero que

Sedesol, las mesas de atención de la institución reportaron 107 denuncias por escrito, principalmente contra las organizaciones campesinas. Aunque Sedesol no profundiza en el contenido de estas denuncias, es posible que indiquen la reproducción de tales prácticas.⁴³

En consecuencia, el balance del programa Adultos Mayores en Zonas Rurales es dudoso, en varios sentidos.

- En primer lugar, la elaboración del programa no se basó en un diagnóstico y consecuente planteamiento de política social para atender un problema específico. Si bien su lógica trata de responder a un problema añejo de México, su nacimiento se debe a la presión social originada por un movimiento en un momento específico. Además, coincide con el lanzamiento de un programa con alto impacto en los niveles de popularidad de jefe de gobierno del D.F.—la pensión universal. Como tal, la intencionalidad y seriedad del esfuerzo es cuestionable.
- La primera impresión del carácter poco planeado del programa se agudiza al examinar su comportamiento errático y poco reglamentado en los primeros años de funcionamiento. Las reglas de operación cambian de un año a otro, de manera significativa; no hay evaluación alguna del impacto que los apoyos planteados puedan tener; apenas a finales del 2005 se terminó de determinar el universo definitivo de beneficiarios. Estos indicios parecen apuntar a que el programa desaparecerá con el cambio de sexenio.
- En tercer lugar, los vacíos mencionados implicaron un amplio margen en la distribución de beneficios a un sector desprotegido, y tradicionalmente priísta. Si no queda claro cuál es el universo de potenciales beneficiarios o cómo mantener un padrón regular (por los vacíos en la normatividad de las Reglas de Operación 2003 y 2004) la distribución de beneficios se puede definir de manera *ad hoc* cada año. Y esto es, precisamente, una de las características sobresalientes de aquellos programas y recursos que se destinaban a usos políticos.

A pesar de que el comportamiento del presupuesto del programa, en su corta vida, no permite vincular irrefutablemente el uso del gasto a objetivos electorales, sí permite prender un foco rojo. Es el tipo de bolsas de recursos—poco reglamentadas, poco claras y con niveles altos de discrecionalidad en su aplicación—que el gobierno debe evitar a toda costa.

4. Programa de Apoyo Alimentario, Diconsa

el monto inicial de 500 millones se determinó de acuerdo a la expectativa de posibles beneficiarios de acuerdo con datos del Censo del 2000. La ampliación del año siguiente fue consecuencia de la elevada demanda, a pesar de que no se conocía con exactitud el universo de los posibles beneficiarios. Finalmente, la SEDESOL propuso en 2005 un presupuesto de 300 millones, que fue incrementado por la Cámara de Diputados a 590, pero con motivo de la controversia constitucional, se redujo nuevamente a 300 millones, con los cuales se cubrió un alto porcentaje de los beneficiarios. Se había solicitado una ampliación de 50 millones más, con los cuales prácticamente se hubiera cubierto todo el universo de los validados. Sin embargo, con el cierre del ejercicio no fue posible realizar las transferencias. Asimismo, le informo que para este año, la meta de apoyos prevista es de 347,979, para un universo de 115 993 beneficiarios, a partir de la base de datos de adultos mayores encuestados en 2005 y validados como elegibles para recibirlos. Estas metas se han definido de acuerdo al ejercicio del año anterior, el monto del presupuesto y la ampliación del presupuesto para otorgar capacitación nutricional.” Aclaración a FUNDAR por correo electrónico, recibido el 14 de febrero de 2006.

⁴³ Véase Cuenta de la Hacienda Pública Federal, *Análisis del Cumplimiento de las Metas Presupuestarias del Ramo 20*, 2004.

a. Operación del programa

Este programa fue dado a conocer por el Presidente Vicente Fox en mayo de 2003 bajo el nombre “Pa’que te alcance”, con el objetivo mejorar las condiciones de alimentación de familias en situación de pobreza, excluidas de otros programas sociales por vivir en localidades pequeñas y de difícil acceso.⁴⁴ En el mes de octubre, se anunció una asignación presupuestaria de 300 millones de pesos para atender a 300 mil familias durante los tres últimos meses de ese año. Sin embargo, no se encontraron detalles o información en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003 sobre la existencia de ese programa en términos presupuestarios.⁴⁵

De acuerdo a las reglas de operación del programa y a los criterios establecidos por Sedesol, la población objetivo son hogares en condiciones de pobreza, en localidades rurales de alta o muy alta marginación, donde no operen otros programas alimentarios del gobierno federal y, en casos excepcionales, pueden cubrir a familias pobres de localidades de marginación media. A petición de la familia, los representantes de Sedesol realizan un estudio socioeconómico para determinar si el hogar reúne las condiciones para ser incorporado al programa. Con base en la Cédula Socioeconómica de los hogares y la disponibilidad presupuestaria se elabora el Padrón de Beneficiarios. Aplican, por lo tanto, tres mecanismos de selección: la focalización geográfica (localidad) y familiar (Cédulas Socioeconómicas), además del criterio de la disponibilidad presupuestaria. Tras designar al titular —de preferencia la persona responsable de la preparación de la comida (un mayor de edad)—, los representantes de Diconsa y los titulares del hogar acuerdan el punto de entrega y la calendarización de la entrega de los apoyos alimentarios.

El programa funciona con base en la “corresponsabilidad”: para no ser eliminados del programa, los beneficiarios tienen que asistir a talleres sobre alimentación, salud y educación. Para impulsar la participación social, los comités de beneficiarios deben apoyar al programa en la contraloría social, de manera voluntaria y sin remuneración económica.

Las reglas de operación no ofrecen muchos detalles sobre las funciones de los comités de beneficiarios, por lo cual es difícil detectar si tienen facultades para evitar un mal uso del programa (por ejemplo, para la coacción del voto) o, al contrario, podrían convertirse en vehículos que posibiliten estas prácticas. Lo mismo vale señalar para el compromiso de corresponsabilidad.⁴⁶

b. Presupuesto

El porcentaje que representó el presupuesto ejercido en 2004 del programa de Apoyo Alimentario con respecto a la vertiente de Desarrollo de Capacidades, —a la cuál pertenece—,

⁴⁴ Véase, Juan M. Vanegas, “Dará el gobierno a familias pobres 2.70 pesos diarios”, *La Jornada*, 8 de mayo de 2003, portada.

⁴⁵ Aclaración de Diconsa, Área del Programa de Apoyo Alimentario: “En tanto que el inicio de operaciones del Programa de Apoyo Alimentario se dio como una derivación de la Estrategia de Microregiones de Sedesol, en octubre de 2003, a través de un convenio y una transferencia de recursos hacia DICONSA, las cifras reportadas a cuenta pública derivadas del ejercicio de los recursos transferidos se presentaron consolidadas con las de la Entidad mencionada. Es hasta 2004 que el Programa cuenta con recursos fiscales propios asignados presupuestalmente a DICONSA.” Aclaración por medio de correo electrónico, 9 de febrero de 2006.

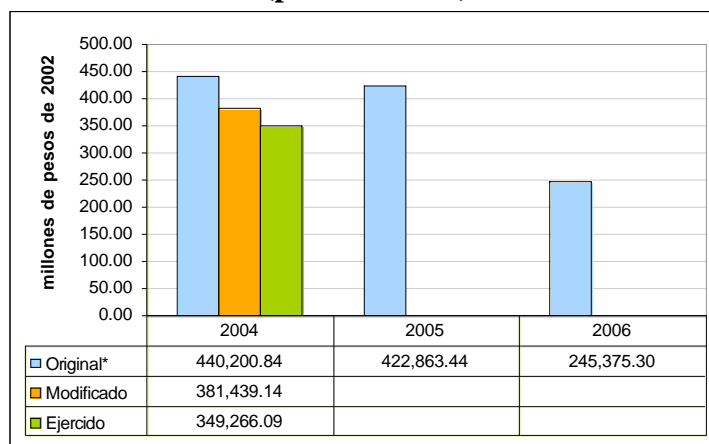
⁴⁶ Véase, *Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal 2004*, 13 de febrero de 2004, Diario Oficial de la Federación.

fue de 0.7 por ciento, ubicándolo, en términos presupuestarios, como un programa pequeño. Los apoyos alimentarios, con un valor de 150 pesos mensuales, se entregan en especie o en efectivo.

Como se aprecia en la Gráfica 4.1, en 2004, el primer año del que se tiene información, el programa contó con un presupuesto asignado de 440 millones de pesos (de 2002), para beneficiar a 300 mil familias. Al cierre del año se reportó un presupuesto ejercido de 349 millones de pesos y 161,944 hogares beneficiados. En total, a lo largo del año, se atendieron a 253,744 familias.⁴⁷

De acuerdo a las explicaciones dadas en 2004⁴⁸, la disminución de beneficiarios —y, por lo tanto, la disminución del presupuesto—se debieron a la exclusión del programa de 990 localidades atendidas por OPORTUNIDADES. Sin embargo, para 2005 se le asignó nuevamente una cantidad similar a la del 2004. Esta asignación contradice la explicación del subejercicio de 2004. El PEF anunció una disminución significativa del presupuesto y de los beneficiarios (véase Gráfica 4.1 y 4.2).

Gráfica 4.1: Presupuesto Programa de Apoyo Alimentario Diconsa (pesos de 2002)



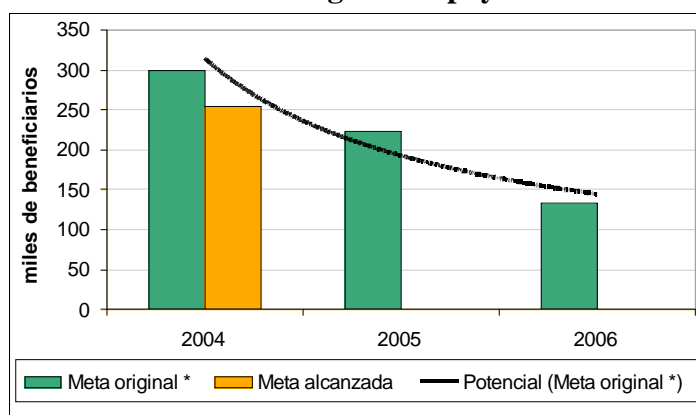
Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2004, del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006.

c. Beneficiarios

El número de hogares beneficiados confirma la tendencia decreciente del programa, de acuerdo a la Gráfica 4.2. De una meta original de atender mensualmente a 300,000 hogares durante el 2004, el programa alcanzó a 253,744. En las metas para 2005 y 2006 la dependencia plantea atender a 222.2 mil y 133 mil familias, respectivamente.

⁴⁷ En pesos corrientes, el presupuesto original 2004 fue de 500 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 396.7 millones. En el PEF 2005 se asignaron nuevamente 500 millones y en el 2006 se asignaron 300 millones de pesos.

⁴⁸ Véase, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, *Análisis Programático de Diconsa*, 2004.

Gráfica 4.2: Beneficiarios Programa Apoyo Alimentario Diconsa

Fuente: Elaboración propia con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2004, del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006.

Según la aclaración de Diconsa, el comportamiento del padrón de beneficiarios de Apoyo Alimentario se debe a la coordinación del programa con Oportunidades. Las localidades de atención se amplían o contraen en función de las dinámicas de ampliación de Oportunidades. Suele suceder que Oportunidades transfiere localidades al Programa de Apoyo Alimentario si por algún motivo no las puede cubrir.

d. Interpretación

Como el programa tiene poco tiempo de operación, es difícil concluir de manera fundamentada sobre las preguntas de la investigación.

El hecho que Vicente Fox anunciara la puesta en marcha del programa en mayo de 2003, justo antes de las elecciones federales, indica una posible intencionalidad político-electoral por parte del ejecutivo de crear expectativas y atraer el voto de la población excluida de todos los programas sociales.⁴⁹ Sin embargo, las tendencias de decrecimiento continuo del presupuesto y del padrón de beneficiarios se proyectan incluso para el año electoral 2006.

La revisión de las reglas de operación permiten identificar un conjunto de momentos críticos que podrían prestarse para influir sobre las preferencias electorales de los beneficiarios, o hacer proselitismo político, por las mismas razones expuestas en el apartado sobre el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES. Estas situaciones son las pláticas educativas, que forman parte del compromiso de corresponsabilidad, las asambleas o reuniones en las cuales los representantes de Diconsa dan a conocer el padrón de beneficiarios de la localidad, la calendarización y la fijación de los puntos de entrega.

La indeterminación del presupuesto y del número de beneficiarios —resultado de la lógica del programa de fungir como un sustituto temporal de OPORTUNIDADES— dificulta el monitoreo y reconocimiento de eventuales usos indebidos de los recursos.

⁴⁹ Esto no excluye que los preparativos por parte de las entidades responsables para implementar el PAL hayan empezado algunos meses antes, como aseguraron los encargados del programa, pero su lanzamiento público se hizo en plena campaña electoral.

La información disponible indica que se trata de un programa cuyo objetivo central es cubrir con un beneficio mínimo de ayuda alimentaria a familias pobres en localidades no incorporadas a OPORTUNIDADES. Por lo tanto, la disminución proyectada de los beneficiarios y del presupuesto está relacionada también con las dinámicas de expansión de la cobertura territorial de OPORTUNIDADES.

Pero la falta de información y de explicaciones consistentes sobre la evolución del programa en la Cuenta Pública crea la impresión que se trata de un programa que arrancó de manera anticipada y sin la preparación necesaria para asegurar un funcionamiento adecuado en los primeros momentos de funcionamiento.

III. Conclusiones

El monitoreo del gasto público de los cuatro programas de combate a la pobreza se hizo a partir de la hipótesis que el manejo y la manipulación del presupuesto de los programas sociales son estrategias políticas para ejercer influencia sobre los resultados electorales. A partir de este supuesto se formularon dos preguntas de investigación. En primer lugar, se buscaron variaciones presupuestarias en años con elecciones federales, que fueran inusuales en comparación con años no electorales. En segundo lugar, se preguntó por incrementos fuera de lo común en el gasto ejercido de los programas, y por las razones que las dependencias encargadas dan del incremento.

De manera general, los datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública, por ser datos agregados a nivel federal, no aportan evidencias concretas sobre el uso inadecuado de los recursos públicos en contextos electorales. Por consiguiente, las conclusiones que se pueden retomar se enfocan al comportamiento global del gasto de los programas estudiados—que bien puede esconder dinámicas que sólo se podrían registrar a un nivel mucho más desagregado.

En el caso del programa OPORTUNIDADES, las variaciones del presupuesto original y ejercido están relacionadas con la creciente importancia que el Programa ha adquirido desde sus inicios en 1997, y que se manifiesta en la evolución de los montos asignados y ejercidos, la ampliación de cobertura (5 millones familias incorporadas desde el 2004), la ampliación de la cobertura a zonas urbanas a partir del ciclo 2001-2002 y en el desarrollo de nuevos componentes, como Jóvenes con Oportunidades en 2003 y la pensión para los adultos mayores de 70 años de las familias beneficiarias, anunciada en el PEF 2006.

La dinámica de asignación y ejercicio del gasto es consistente con el objetivo de darle “un bajo perfil” al programa en años electorales. Los últimos incrementos al padrón y, por lo tanto, a los beneficiarios y al gasto, se realizaron en el 2002 y el 2004, con el objetivo claro de evitar el contexto electoral del 2003 y 2006. Sin embargo, el desfase del programa entre la identificación de beneficiarios y la entrega de beneficios puede tener un impacto negativo importante en el esfuerzo por “aislarlo” del contexto electoral. Vale la pena recordar, por ejemplo, que si bien se comunicó a los nuevos beneficiarios que habían sido seleccionados en

el 2002, el efecto práctico de esta selección, por medio de la entrega de recursos, se dio a principios del 2003.

Cabe señalar que —pese a ser un programa “estrella” con un presupuesto considerable— lo que se gasta *cada año* por familia pobre incorporada al programa es poco: entre 2,137 pesos en 1997 y 4,200 pesos en el 2004. Se puede esperar que en el 2006 el gasto por familia se incremente, gracias al nuevo componente dedicado a los adultos mayores. No obstante, el monto sigue siendo extremadamente pequeño, evidenciando la filosofía que fundamenta los programas de combate a la pobreza: se trata de reducir el número de familias que se encuentra en situación de pobreza crítica, mejorando sus condiciones de salud y el nivel educativo, y no de elaborar un enfoque integral que ofrezca perspectivas —sobre todo laborales— para *salir* de la pobreza. Este argumento se ve reforzado para la cada vez menor importancia que los programas de generación de ingresos tienen dentro de la estrategia de combate a la pobreza del gobierno federal.

En el caso del programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, el análisis presupuestario muestra que en el año 2000 se cancelaron las transferencias federales al programa, pero en el 2003 se incrementaron tanto en el presupuesto aprobado, como en el ejercido. En el PEF 2006 se anuncia otro incremento. Estas variaciones no están explicadas en la Cuenta Pública Federal, pero según las aclaraciones de los funcionarios de Liconsa, se deben a lo siguiente: la implementación del Programa de Compra Nacional de Leche en 2003, y la inyección de recursos fiscales adicionales para mantener el precio subvencionado de la leche y evitar un quiebre técnico de la empresa en 2006. Es preocupante —desde la perspectiva del acceso a la información pública— que estas razones no aparecen en los documentos públicos sino sólo se hacen explícitas ante los resultados de una investigación de carácter científico.

La novedad de los programas Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales y Apoyo Alimentario, a cargo de Diconsa, no permite analizar el comportamiento presupuestario en función de las preguntas de investigación. Sin embargo es posible vincular el lanzamiento de ambos programas con diversos acontecimientos políticos del 2003, entre ellos el movimiento campesino El Campo no Aguanta Más y la coyuntura electoral. Las variaciones en los presupuestos de ambos programas —que hacen especular sobre una falta de preparación previa para asegurar el funcionamiento adecuado de los mismos— apuntan también a esta conclusión.

En el caso del programa Adultos Mayores en Zonas Rurales, en el 2004 y 2005 el presupuesto original aumentó, pero en el Presupuesto 2006 se anuncia una caída significativa, de aproximadamente 50 por ciento. Por otra parte, la Cuenta Pública reportó un subejercicio de 6 millones pesos (constantes 2002) para 2003, y un incremento de 7 millones pesos para 2004. Pero este comportamiento presupuestario no tiene correspondencia con la evolución del padrón de beneficiarios, el cual, si bien creció entre el 2003 y 2004, no alcanzó las metas estipuladas (Véase Tabla 3.1).

El análisis de estos datos y de la información adicional que se encontró en los Análisis Programáticos de Sedesol (contenidos en la Cuenta Pública), las reglas de operación y las noticias de prensa sobre los inicios del programa, permiten concluir que la puesta en marcha

de este programa fue más una reacción gubernamental a la movilización y presión política de las organizaciones campesinas y a la introducción de la pensión universal en el Distrito Federal, que un programa con una planeación estratégica de combate contra la pobreza.

El Programa de Apoyo Alimentario, a cargo de Diconsa, tiene menos tiempo funcionando: fue anunciado por el Ejecutivo en el 2003, para iniciar su funcionamiento con 300 millones de pesos en octubre del mismo año, atendiendo a 300 mil familias durante el último trimestre. No obstante, no se encontraron datos en la Cuenta Pública Federal 2003 sobre el ejercicio de estos recursos. Cabe señalar que este programa ha experimentado una caída significativa entre los presupuestos originales 2004 y 2005, y de ahí a la propuesta del presupuesto 2006. Además, muestra un subejercicio de 90 millones de pesos (del 2002) en su primer año de ejercicio, explicado por la dependencia con la eliminación del programa de localidades atendidas por OPORTUNIDADES.

Los datos disponibles sobre el Programa de Apoyo Alimentario evidencian su función compensatoria. Al relacionarse con OPORTUNIDADES como una versión “diluida” del mismo, que se limita a la distribución de despensas y opera en localidades no atendidas por otros programas, se podría concluir que el objetivo estratégico del programa es mostrar la presencia del gobierno federal en ámbitos geográficos y ante grupos sociales que aún no tienen acceso a Oportunidades.

Con base en estos resultados, ¿se podría concluir que a nivel federal el “blindaje” del presupuesto de los programas sociales mencionados ha sido exitoso? Sí y no. Las preguntas de investigación se confirmarían solamente para el caso del incremento de las transferencias federales a Liconsa en el 2003.

Sin embargo, aunque la implementación de los programas se haga en correspondencia con sus reglas administrativas y el diseño establecido, su arranque, implementación y difusión no se realizan en el vacío, sino en determinadas coyunturas políticas. En este sentido, sí es posible hablar del uso electoral del gasto de los programas de combate a la pobreza, tal vez no como una coacción directa del voto, pero sí como un intento por parte del Ejecutivo (y otras fuerzas políticas) de orientar el voto de los pobres hacia una determinada opción partidista.

Los casos de Adultos Mayores y Apoyo Alimentario son emblemáticos. Aunque la revisión del presupuesto no comprueba un uso electoral, los programas fueron anunciados por el Ejecutivo en coyunturas electorales—y en contextos que afectaban negativamente la percepción popular sobre su gestión y resaltaban positivamente acciones realizadas por gobernantes de otros partidos. Las inconsistencias en el comportamiento presupuestario de estos programas indican que fueron puestos en marcha sin la preparación adecuada. En ese sentido, el hecho de privilegiar la rapidez en anunciar y entregar posibles beneficios, que después serán disminuidos o eliminados (como lo comprueba el comportamiento presupuestal de estos dos programas), no es un buen antecedente.

En el caso de Adultos Mayores, hay un factor de preocupación adicional, que debe entenderse, al menos, como un foco rojo. La reglamentación del programa en sus primeros dos años de funcionamiento ha sido laxa y con poca claridad, lo cual permite que el clientelismo y la vinculación del beneficio a agendas políticas sea una posibilidad. Si tomamos en cuenta la

sofisticación de las bases de datos y reglas de operación de OPORTUNIDADES, la diferencia es abismal. Adultos Mayores puede ser presa fácil de agendas electorales, así como también podría verse beneficiado por incrementos repentinos en el gasto. Es una bolsa discrecional de beneficios a ser distribuida entre los más pobres, de las comunidades más marginadas, y que además conservan un bien que suelen ejercer con mayor consistencia que los jóvenes: el voto.

Información

La imposibilidad de sacar conclusiones definitivas para comprobar el uso electoral de los recursos dedicados al combate a la pobreza reside principalmente en la naturaleza y la calidad de los datos disponibles en la Cuenta Pública. Por ser datos agregados a nivel federal, y presentados de acuerdo a los criterios financiero-administrativos de la Secretaría de Hacienda, es difícil, y a veces imposible, reconstruir las causas del comportamiento presupuestario y determinar si algunos fenómenos detectados se deben a dinámicas y lógicas técnico-administrativas de los programas, a irregularidades por razones político-electorales, al desvío de fondos o a otras razones. Para esto se requiere de información adicional que a veces puede consultarse en otras fuentes (electrónicas o bibliográficas) o con los funcionarios públicos encargados de los programas, como se hizo para este estudio. Evidentemente, esto representa una restricción importante para la inmensa mayoría de la población.

La dispersión de la información de los programas sociales en distintos lugares —en un lado se encuentra la información presupuestaria agregada a nivel federal en Cuenta Pública, y en otro lado (por ejemplo, en las páginas electrónicas de los programas) se encuentran los detalles sobre el funcionamiento de los programas y la lógica de asignación de los recursos— representa un obstáculo serio en materia de acceso a la información pública. El ciudadano común difícilmente podría realizar este recorrido y dedicarse tiempo completo a la búsqueda de estos datos.

Ante estas dificultades y obstáculos de acceso a la información, el debate sobre las prioridades políticas y el uso de los recursos públicos se concentra en un grupo reducido de investigadores, diputados, académicos, personal especializado de la administración pública y periodistas, y excluye a la gran mayoría de la sociedad. Irónicamente, el hecho de que la sociedad en general esté excluida de una discusión informada en torno a los programas sociales y los contextos electorales, refuerza la percepción negativa de que el gobierno tiene mucho que ocultar al respecto.

Cabe destacar que los vacíos de información en las explicaciones del presupuesto ejercido dificultan reconstruir las razones definitivas del comportamiento presupuestario. Como se mencionó para el caso de OPORTUNIDADES, la Cuenta Pública no presenta información desagregada por componente; además de que no explica la diferencia entre familias incorporadas y familias que ya habían recibido un apoyo en un determinado bimestre. Esto lleva a que, sin explicaciones e información que sólo OPORTUNIDADES puede proporcionar, el panorama sea incompleto—en el mejor de los casos—o equivocado—en el peor.

En el caso del presupuesto de Abasto Social de Leche, no queda claro el grado exacto de incidencia de los precios internacionales de la leche en el comportamiento presupuestario del

programa, un punto importante si se toma en consideración que es uno de los argumentos más frecuentes para justificar el comportamiento del gasto. Esta información debería formar parte de los datos que se integran año con año para justificar transferencias, recortes o ampliaciones del gasto. En el caso del Programa Adultos Mayores y Apoyo Alimentario las lagunas en la información son todavía mayores: no quedan claros los criterios de selección de los beneficiarios, ni de las localidades, para cumplir con los principios de focalización geográfica y social. Una vez más, esto refuerza la percepción de que ambos programas fueron presentados en el contexto electoral y con fines político-electorales, dado que su diseño, reglas, implementación e información base no fueron cuidadosamente elaboradas—ni han sido mejoradas.

En general, los hallazgos y los vacíos con los que se ha topado esta investigación se han desprendido, en todos los casos, de información incompleta, poco desagregada y difícil de acceder. Este es un punto de preocupación general respecto al gasto público en México, y particular para el caso del gasto social para población en condiciones de pobreza. Algunas reflexiones puntuales al respecto se enumeran a continuación.

1. Hace pocos años que la Cuenta Pública y el Presupuestos de Egresos de Federación están disponibles en versión electrónica, en portales de Internet. Irónicamente, esta disponibilidad electrónica ha reducido, de manera drástica, el acceso a los documentos impresos. El hecho de que el PEF con todos sus tomos y la Cuenta Pública ya no puedan ser fotocopiados en las bibliotecas de Congresos estatales y federal, es una limitante.
2. Mucho más grave aún es el hecho de que la información que estos documentos contienen no sea la explicación última del uso de los recursos públicos. Si, como en el caso de OPORTUNIDADES, la información que el programa entrega es retomada de manera parcial o diferente en la Cuenta Pública, el acceso a la información, de manera oportuna y veraz, queda severamente restringido. El conocimiento, análisis e interpretación que la ciudadanía pueda hacer del uso de recursos públicos se restringe por esta dinámica.
3. Es fundamental que para programas sociales prioritarios, que buscan dar respuestas a problemas tan graves como la exclusión y la pobreza, la información se encuentre concentrada, en la medida de lo posible, y al acceso irrestricto de la ciudadanía. Esta investigación enfrentó diversos obstáculos para obtener la información necesaria para hacer el análisis que se ha presentado—y, aún así, quedan lagunas sin resolver.

IV. ¿Ciudadanos u objetos de caridad? Los pobres en coyunturas electorales

El proceso de investigación hizo emerger una pregunta originalmente no contemplada en el diseño de la investigación: ¿Qué relación se establece por medio de los programas de combate a la pobreza entre el Estado y la población atendida? Después de consultar las fuentes y otros datos disponibles sobre el funcionamiento de los programas llegamos a la siguiente conclusión: la posición de las familias beneficiarias, en este entramado de instituciones y acciones asistencialistas, es de una gran precariedad, porque su situación no es la de sujetos con derechos.

Este punto ilustra un problema fundamental que todos los programas focalizados tienen en común, al atender problemas sociales masificados con fondos insuficientes: los mecanismos de acceso y de permanencia en programas como OPORTUNIDADES, Apoyo Alimentario, Atención a Adultos Mayores o Abasto de Leche no están regulados por principios jurídicos que fundamentan derechos, sino por criterios administrativos y formales. Esto significa que la aplicación del programa se basa en definiciones programáticas de metas globales, la asignación de recursos y la definición de los criterios de focalización; pero el acceso a los beneficios constituye una posibilidad para las familias en pobreza extrema, sólo si cumplen con los criterios establecidos y los compromisos de corresponsabilidad. Por consiguiente, no es un derecho exigible.⁵⁰

La ausencia de este derecho es la base de la vulnerabilidad de las familias beneficiarias. Por una parte, porque sus capacidades para exigir información y rendición de cuentas de aquellos que implementan los programas (el personal local, estatal y federal del programa) son limitadas. Por otra parte, al depender de las transferencias monetarias del programa como un ingreso regular, las familias se encuentran de antemano en una posición débil ante los abusos de un conjunto de agentes —caciques locales, maestros, médicos, etcétera—considerados “autoridades” locales. Esta situación convierte los momentos de incorporación al padrón de beneficiarios, de certificación y de recertificación para permanecer en el programa, en momentos críticos, potencialmente abiertos a la discrecionalidad.

En consecuencia identificamos una serie de posibles situaciones críticas, que en la aplicación del programa podrían dar paso a situaciones conflictivas y a un trato discrecional de los beneficiarios. Una apropiada vigilancia institucional de estas situaciones podría debitar la aplicación de mecanismos de coacción del voto o el uso indebido de los recursos de estos programas.

- El problema principal que se detectó en OPORTUNIDADES tiene que ver con las lógicas que inciden en la elaboración del padrón de beneficiarios, especialmente en los mecanismos de acceso y permanencia de las familias pobres al programa.⁵¹ Existen candados y mecanismos de vigilancia institucional para prevenir que la vulnerabilidad de las familias sea aprovechada por actores políticos para crear vínculos y compromisos clientelares; sin embargo se mantiene el riesgo, porque el acceso al programa no constituye un derecho de los pobres sino sólo una posibilidad, siempre y cuando cumplan con los criterios establecidos y los compromisos de corresponsabilidad. Es decir, si una familia no cumple con estos criterios, automáticamente es tratada como si no necesitara el beneficio o, en su defecto, como si no tuviera derecho a la alimentación, educación y servicios de salud.

⁵⁰ Véase, E. Duhau, *op.cit.*, 2002, p. 322.

⁵¹ Los procedimientos desarrollados por la Coordinación Nacional de OPORTUNIDADES para vigilar los procesos de certificación de la corresponsabilidad, y que se pueden consultar en la página electrónica del programa, dan cuenta del reconocimiento institucional de que en estos momentos las beneficiarias pueden estar más expuestas a una serie de abusos: desde el cobro indebido de multas hasta proselitismo por fuerzas políticas locales. Véase, http://www.oportunidades.gob.mx/manual_procedimientos/.

- De los cuatro programas, sólo la corresponsabilidad del Programa de Abasto Social de Leche hace referencia exclusivamente a aspectos relevantes para la realización del programa, como por ejemplo, no modificar la credencial de identificación, retirar la leche asignada, no hacer proselitismo político en los locales de venta, etcétera. No obliga a los beneficiarios a realizar tareas adicionales para permanecer en el programa, situación que se presta a interpretación en otros programas. Como se verá en la sección de encuestas de este estudio, el margen que programas como OPORTUNIDADES abren para la interpretación sobre las tareas que los beneficiarios deben realizar puede ser muy amplio.
- El criterio de la corresponsabilidad puede, en la práctica, ser interpretado con mayor o menor rigurosidad por los que registran y reportan el cumplimiento de los beneficiarios (por ejemplo, el maestro que reporta la asistencia/inasistencia de los becarios a la escuela, el encargado de los talleres educativos de salud, los encargados de los sectores que convocan a la participación social en actividades comunitarias, etcétera), abriendo la posibilidad a tratos discrecionales. Esto es particularmente delicado si retomamos la premisa de que quienes se benefician de estos programas dependen de ellos para vivir una vida medianamente digna. El poder con el que cuentan estos eslabones operativos finales, y la facilidad con que podrían perjudicar o beneficiar a una familia en particular, podrían estar contribuyendo a reforzar patrones débiles e interpretaciones limitadas de la ciudadanía activa.
- En este contexto, los criterios de corresponsabilidad no promueven ni incluyen elementos que estén directamente enfocados a fortalecer una ciudadanía activa, consciente de sus derechos y obligaciones ciudadanas. Hay pocos esfuerzos por incentivar la vigilancia ciudadana, y los canales son escasos para que los beneficiarios hagan oír su voz. No hay evidencia de que eventuales quejas o denuncias de los beneficiarios, o del público en general, se sistematicen, así como tampoco hay claridad de lo que una persona puede hacer, si percibe que ha sido excluida injustamente de un programa.
- En el caso del Programa de Adultos Mayores, la elaboración anual del padrón de beneficiarios recurre a criterios poco claros para priorizar las necesidades de los solicitantes (según discapacidad o edad). Destaca la interrogante sobre la naturaleza de la relación entre población objetivo/beneficiarios, Sedesol y organizaciones campesinas y el papel de estas últimas en la selección de beneficiarios. No se debe olvidar que en 2004 Sedesol reportó quejas de la población, dirigidas en contra de las organizaciones campesinas, aunque en las reglas de operación vigentes en el 2004 (y 2005) la incidencia de las organizaciones campesinas había sido limitado al derecho de formular peticiones de incorporación de comunidades al programa y la participación en los talleres de nutrición.

En general, el problema principal detectado en los programas focalizados de lucha contra la pobreza es que no constituyen derechos de las familias en pobreza, sino sólo posibilidades de acceder a determinados beneficios, siempre y cuando cumplan con los requisitos y asuman ciertos compromisos. La falta de la concepción y la promoción de las familias beneficiarias como sujetos de derechos, las vuelve vulnerables a diversos agentes estratégicos a nivel local

(funcionarios públicos, maestros, dirigentes comunitarios locales, caciques, etcétera), quienes podrían aprovechar las necesidades de las personas por ser incorporadas al programa —o asegurar su permanencia en él— para reproducir prácticas clientelares en coyunturas electorales.

V. Recomendaciones

Recomendaciones con respecto a la información disponible en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

La información sobre los programas sociales contenida en la Cuenta Pública no toma en cuenta los criterios y la lógica de operación de los programas (por ejemplo, OPORTUNIDADES), lo cual dificulta la evaluación adecuada de los programas sociales respecto de su eficiencia y su impacto, y no sólo en términos fiscales. Se recomienda adaptar la presentación de la información presupuestaria de los programas sociales a las lógicas de operación de los programas o explicitar las especificidades—siendo que estos programas son prioritarios y deben ser evaluados como tales.

Para dar cuenta de la evolución de un programa durante un periodo y explicar su impacto y variaciones significativas entre los años, es necesario incluir en los formatos de los análisis programáticos y de metas no sólo las explicaciones sobre las modificaciones en un mismo año (entre presupuesto original y ejercido, metas originales y metas alcanzadas), sino también análisis de varios años que explicitan las razones por las cuales los recursos asignados aumentan o disminuyen en un determinado periodo. El impacto y comportamiento real de un programa sólo se puede evaluar a través del tiempo, razón por la que otros países han privilegiado esquemas de planeación y presupuestación de mediano plazo.

Para el caso de OPORTUNIDADES, que se ha perfilado como el programa social más importante de la vertiente de Desarrollo de Capital Humano, y del sexenio mismo, es preocupante que no haya información desagregada en la Cuenta Pública que se entregan a la Cámara de Diputados y, por consiguiente, a la sociedad en su conjunto. Siendo que es el programa con el padrón más amplio, y con los niveles más altos de sofisticación—en cuanto a colaboración intersectorial, esquema de beneficios, aplicación y mantenimiento—simplemente es inaceptable que no se proporcione al público, de manera fácil y abierta, información que detalle el comportamiento del programa a niveles más desagregados.

Recomendaciones para la vigilancia y el “blindaje” electoral:

- ⇒ Estabilizar los padrones de beneficiarios: casos como el programa de Adultos Mayores, donde los criterios y las localidades no están claramente definidos, se prestan a demasiada discrecionalidad. El uso de recursos públicos debe estar normado con claridad y detalle, tanto para evitar su uso electoral, como para evitar perjudicar (en vez de beneficiar) a poblaciones específicas.
- ⇒ Supervisión y vigilancia especial a nivel local durante los momentos críticos (solicitud de incorporación al padrón, control de la corresponsabilidad, recertificación y

- corrección de errores de exclusión/inclusión) de la elaboración y depuración de los padrones de beneficiarios, para prevenir un eventual ejercicio de presión política.
- ⇒ Institucionalizar mecanismos de supervisión y control, que funcionen independientemente de denuncias y quejas, en todos los niveles de operación de los programas.
 - ⇒ Asegurar la existencia de canales de quejas confidenciales, eficientes y rápidas, para que la población beneficiaria pueda informar de abusos y reclamar sus derechos en relación con los programas.
 - ⇒ Poner a disposición del público en general la información del comportamiento, aumentos y reducciones del gasto de programas sociales a los largo de los años, con explicaciones comprensivas de sus razones, junto con el exhorto a denunciar irregularidades y la reafirmación de su carácter no-electoral.

VI. Bibliografía

Chavez, Jenina Joy y Shalmali Guttal, “PRSP: A poor Package for Poverty Reduction. A Basic Policy Statement of Focus on the Global South”, *Austrian Journal of Development Studies*, Viena, Vol. XIX, No. 2, 2003, pp. 27-41.

Fox, Jonathan y Libby Haight, *Programas de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales y Vivienda Rural*, Documento de Trabajo, No. 1., mimeo, s/l, 4 de enero de 2006.

Vilas, Carlos M., “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo”, *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol. 36, No. 144, enero-marzo, 1997, pp. 931-951;.

Villatoro, Pablo S. *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*, Serie Políticas Sociales No. 87, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, Mayo 2004 en la página electrónica <http://www.eclac.cl/analisis/>.

Ziccardi, Alicia (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2002

Periódicos:

Vanegas, Juan M. y Angélica Enciso, “Con visiones opuestas, Fox y líderes agrarios firman Acuerdo Nacional para el Campo”, *La Jornada*, 29 de abril del 2003.

Vanegas, Juan M., “Daré el gobierno a familias pobres 2.70 pesos diarios”, *La Jornada*, 8 de mayo de 2003, portada.

VII. Anexo

Programa de Desarrollo OPORTUNIDADES: Sistematización de las explicaciones del gasto ejercido, Análisis programáticos de Sedesol, SEP, SSA en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (1999-2004).

Año	Sedesol	SEP	SSA
1998	Subejercicio se debe a recortes presupuestarios por ajustes financieros que afectaron a Programas de inversión física a cargo del gasto directo de la secretaría y a subsidios al consumo.	No hay explicaciones.	Aumento del presupuesto se debe a adquisición por adelantado de sobres de suplemento alimenticio.
1999	Subejercicio se debe a disminución del padrón de beneficiarios.	Subejercicio se debe a que determinación del universo de becarios no coincidió con el comportamiento real del padrón de beneficiarios	Aumento del gasto se debe a adquisición de medicamentos, suplementos alimenticios, gastos de viaje de participantes del curso de capacitación del SI-Progresá para equipo de cómputo.
2000	Reducción se debe a ahorros en el gasto corriente y porque beneficiarios no retiraron apoyos económicos del programa.	No hubo ampliación ni subejercicio.	Subejercicio en presupuesto de SSA por "control permanente del gasto"; Incremento de transferencia al IMSS-Solidaridad.
2001	Subejercicio se debe a disminución del padrón de beneficiarios por bajas naturales.	Subejercicio se debe a que no se cumplió la meta de becas debido a bajas naturales por el incumplimiento de la corresponsabilidad.	Subejercicio se debe a ahorros en concepto de servicios personales porque se incorporaba a menos personal que lo previsto.
2002	Subejercicio se debe a (1) medidas de ahorro en gasto corriente, (2) cambios en la estrategia empleada para identificar nuevas familias beneficiarias, (3) Sustitución del Seguro de Vida para las titulares por la "Plataforma de OPORTUNIDADES", (4) subejercicio presupuestario en gastos de operación (mantenimiento de equipos, viáticos, asesorías, etcétera).	Subejercicio se debe a que no se cumplió la meta de becas debido a bajas naturales por el incumplimiento de la corresponsabilidad.	No era posible sistematizar las explicaciones sobre el comportamiento presupuestario por el grado de dispersión de los datos del programa en el análisis programático.
2003	Comportamiento del presupuesto se debe a (1) reducción por recorte de plazas (Programa de Separación Voluntaria), (2) desfase en autorizaciones de reestructuración administrativa de Coordinadora Nacional, (3) ampliación para cubrir pago de impuestos derivado de	Menor subejercicio se debe a incremento en las becas porque padres de familias inscribieron a sus hijos oportunamente al ciclo escolar.	No se pudieron encontrar explicaciones sobre el comportamiento presupuestario del componente salud de la SSA, sólo sobre IMSS-

Año	Sedesol	SEP	SSA
	<p>aplicación de metodología administrativa y presupuestaria en percepciones del personal operativo, (4) ahorros por autorización de un incremento menor al programado en percepciones del personal de estructura. (5) reducción por pago de comisiones a instituciones liquidadoras debido a bajas en Padrón de Beneficiarias. (6) ampliación para cubrir déficit que de origen presentó componente “Jóvenes con OPORTUNIDADES”.</p>		OPORTUNIDADES.
2004	<p>Comportamiento presupuestario se debe a: (1) ampliaciones para cubrir incremento salarial al personal operativo; (2) subsanar el déficit en el pago de comisiones a instituciones liquidadoras (Telecomm) derivado del incremento en sus cuotas; (3) recursos adicionales, para cumplir con la meta de ampliar la cobertura del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES; (4) reducciones al presupuesto por la cancelación de plazas de estructura (Programa de Separación Voluntaria 2003) y otras disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria.</p> <p>-(5) Reducción al presupuesto autorizado por la disminución del monto destinado al pago de comisiones por la entrega de apoyos monetarios a beneficiarias del Programa al efectuar la migración de las cuentas de las familias de Telecomm a BANSEFI y BBVA BANCOMER.</p> <p>(6) Reducción en el Programa de Comunicación Social,</p> <p>(7) Reducción al presupuesto original en el renglón de Subsidios al Consumo por faltas a la corresponsabilidad por parte de las beneficiarias.</p> <p>(6) Menor ejercicio presupuestario generado por la aplicación de procesos alineados en la incorporación de nuevas familias, atención de beneficiarias y recertificación de familias que cumplieron tres años de participar en el Programa.</p>	No se encontraron explicaciones sobre el comportamiento presupuestario.	No se pudieron encontrar explicaciones sobre el comportamiento presupuestario.

Fuentes: Elaboración propia con base en información de la Cuenta Hacienda Pública Federal, Ramos 20, 11, 12: 1998-2000 Análisis programáticos; 2001-2004 Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado.