

EL RAMO PRESUPUESTARIO 20, DESARROLLO SOCIAL, Y LA NUEVA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

GABRIELA BARAJAS ■

■ PRESENTACIÓN

Este trabajo está enfocado a realizar una primera reflexión sobre los posibles impactos de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la programación, aprobación, ejercicio y evaluación de los recursos presupuestarios del ramo administrativo 20, Desarrollo Social. En un apartado inicial anotamos los antecedentes de dicho ramo; en el segundo, desarrollamos las características que hoy lo distinguen de sus antecesores; en el tercer apartado conclusivo, analizamos las particularidades de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y reflexionamos sobre su posible impacto respecto a las distintas etapas del proceso presupuestario del mencionado ramo administrativo.

■ ANTECEDENTES

El ramo 20, correspondiente a Desarrollo Social, lo ejerce la Secretaría de Desarrollo Social, la cual es responsable, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública, de “formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza”.¹

■ Socióloga, investigadora social, especialista en políticas de Desarrollo Social.

¹ Ley Orgánica de la Administración Pública, artículo 32, fracción I.

En México, el tema del “combate”, “lucha”, “superación” o “atención” de la pobreza no es nuevo: durante más de treinta años, los distintos gobiernos federales han instrumentado políticas de atención a zonas y grupos de población específicos en situación de pobreza extrema. Pese a lo anterior, el aumento de la incidencia e intensidad del problema de la pobreza es una muestra clara de que tales programas han cumplido con otros fines, como son el de control político o clientelismo electoral, pero no con los objetivos por los cuales supuestamente fueron creados.

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se creó el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider, 1970-1982), instrumentado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo: ésta fue la primera experiencia de ese tipo. Con el gobierno de José López Portillo (1976-1982), las distintas acciones de atención de la pobreza se concentraron en torno a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1977-1982) y fueron ejercidas a través del ramo 26, denominado Promoción Regional.

Este ramo administrativo se creó en 1980, luego de confirmar los pocos resultados obtenidos a través del sistema Coplamar. “Se revisó en la Presidencia el avance del programa y se supo que en estos primeros tres años no se había hecho nada”,² porque las distintas dependencias de la administración pública federal, responsables de programas sociales, habían mostrado una fuerte resistencia a participar dentro de la Coordinación General, cuyo fin era la atención de las zonas marginadas del país.³ Fue entonces cuando se asignaron directamente recursos financieros a la Coplamar, concentrados en un ramo presupuestario, el ramo 26, del cual se asignaban a las dependencias ejecutoras para después aplicarlos en las zonas definidas por la Coordinación General (véase el anexo 1, Programas sectoriales del Sistema Coplamar y sus resultados, 1980-1982). Los recursos eran intransferibles, y operaban por medio de convenios únicos de coordinación, acuerdos que el presidente de la república suscribía con cada uno de los gobernadores de los estados para formalizar los compromisos conjuntos de inversión.

² Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres?*, Aguilar, México, 1995, p. 229.

³ Gabriela Barajas, “La política de administración de la pobreza en México: ayer y hoy”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. XLII, enero-marzo, 2002, México, p. 78.

El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) convirtió este ramo y los mencionados convenios en los únicos mecanismos de administración de los recursos federales hacia los estados, renombrándolos como convenios únicos de desarrollo, y al ramo 26, como Desarrollo Regional.⁴

A lo largo del gobierno de Carlos Salinas, con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se dio una mayor centralización de los recursos del ramo 26 alrededor de la figura presidencial; ramo que se denominó Solidaridad y Desarrollo Regional. En las manos del presidente Salinas, el ramo 26 se convirtió en un mecanismo de asignación discrecional de los recursos económicos y materiales gubernamentales para atender demandas sociales específicas.⁵ Con este marco de referencia, se creó en 2002, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

El Pronasol fue utilizado para realizar, con la participación directa de los propios beneficiarios, obras de infraestructura básica (pavimentación, agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.), así como la rehabilitación y el mantenimiento de planteles educativos, centros de salud comunitarios, hospitales, centros penitenciarios, unidades habitacionales obreras y espacios deportivos. Sirvió también para apoyar pequeños proyectos productivos y proyectos ecológicos; y para asignar apoyos económicos y en especie a una serie de grupos de población como: niños pobres, campesinos de zonas de temporal, jubilados, periodistas, enfermeras, cafeticultores, mujeres e indígenas, entre otros. Además se otorgó apoyos para mejoramiento de vivienda y programas de desarrollo regional (véase anexo 2, Programa de Solidaridad), siempre con una lógica clientelar de corte presidencialista.

Recordemos que se especuló en la prensa y se planteó en ciertos círculos académicos que se pensaba fundar un nuevo partido político cuya base social fundamental descansaría en el Pronasol.

A partir del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), comenzó un proceso de descentralización de los recursos del ramo 26, renombrado como Superación de la Pobreza. Dentro del ejercicio presupuestario de 2005, se

⁴ *Ibid.*, pp. 80-85.

⁵ Al respecto, véase: Gabriela Barajas, "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura promovida a partir de Pronasol", en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, septiembre-diciembre, México, 1997.

transfirió a los municipios el manejo de 50 por ciento de los recursos de tal ramo, vía el Fondo de Solidaridad Municipal. Tal fondo supuso el manejo por parte de los municipios de 10 programas que antes estaban a cargo de las dependencias federales o estatales. Éstos fueron: Agua Potable, Alcantarrillado, Infraestructura Educativa, Infraestructura Deportiva, Vivienda Digna, Centros de Salud, Caminos Rurales, Hospital Digno, Pavimentación en Coloniares Populares y Urbanización.

En 1996, el porcentaje de recursos asignados a las entidades federativas a través del ramo 26 aumentó a 65 por ciento y se distribuyó, por primera vez, mediante una fórmula matemática basada en indicadores de pobreza de los estados y municipios del país. La descentralización culminó en 1998 con la creación del ramo presupuestario 33, llamado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Con la creación del ramo 33, los recursos para infraestructura social básica municipal fueron entregados por ley, ya no por convenio, a los gobiernos locales a partir de la fórmula basada en indicadores de marginación que privilegiaba la atención de los municipios más pobres. Lo anterior disminuyó el manejo político clientelar al momento de la asignación de tales recursos; además de que acabó con la etiquetación de los recursos, a partir de ese momento y en adelante serían las autoridades municipales, ya no la Federación (el presidente de la república vía Pronasol), las que determinarían qué obras habrían de realizarse dentro de un menú de opciones establecidas por la Ley de Coordinación Fiscal.

Para 1999 el ramo 26 desapareció, y los recursos que no fueron transferidos al ramo 33, a partir del año 2000 pasaron al ramo 20, correspondiente a programas de superación de la pobreza.

La administración de Vicente Fox, primer gobierno proveniente de un partido opositor (Partido Acción Nacional), luego de más de 70 años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, renombró el ramo 20 como Desarrollo Social. El cambio sólo fue de nombre porque se mantuvieron y profundizaron los rasgos definidos durante el gobierno de Ernesto Zedillo: por un lado, el fortalecimiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) –llamado luego Programa de Desarrollo Humano Oportunidades–, y por otro, el descuido a la vertiente de programas productivos dentro del ramo.

Lo anterior implicó el fortalecimiento del modelo focalizado (el Estado debe centrarse fundamentalmente en la atención de los grupos de población en extrema pobreza) y asistencial (debe atender sólo una serie de necesidades mínimas básicas) de política social. Así, todo aquello que no alcanza un apoyo gubernamental elemental y mínimo para la subsistencia de las personas en extrema pobreza, debe ser resuelto en el plano de las fuerzas del mercado capitalista y como responsabilidad exclusiva de los individuos y las familias.

EL RAMO PRESUPUESTARIO 20, DESARROLLO SOCIAL

Durante el gobierno de Vicente Fox, el ramo 20 ha operado a partir de 19 programas (cuya lista puede consultarse en el anexo 3, Programas del ramo 20, Desarrollo Social). Para entender las características y evolución del Ramo en su conjunto, analizamos el presupuesto de los programas, clasificados por la manera como operan y por el tipo de acciones que desarrollan.

Para la primera clasificación, por la manera como operan, dividimos en **programas que operan por convenio con las entidades federativas** (lo que implica que éstas inciden en la definición de los beneficiarios y el tipo de obra social que se realiza) y **programas que operan con padrones centralizados de beneficiarios**, como Oportunidades, cuyo control y formas de ejecución están determinados desde la Secretaría de Desarrollo Social federal.

Como podemos observar en el cuadro 1, la mayoría de los programas que operan por convenio sufrieron reducciones en el gasto 2006, con excepción de los programas de vivienda. Como contraparte, los programas controlados desde el centro político del país, tuvieron importantes incrementos de recursos. Entre éstos, destaca Oportunidades, el cual ha concentrado los recursos. Hoy, su presupuesto representa 61.5 por ciento del total del ramo 20.

Recordemos que Oportunidades tiene tres componentes: alimentario, mismo que se financia con recursos de la Sedesol; educativo, cuyo presupuesto se asigna vía la Secretaría de Educación Pública; y de salud, operado por la Secretaría de Salud. Si consideramos el presupuesto de los tres componentes, los recursos de Oportunidades ascienden a más de 35 mil millones

de pesos para 2006, lo que representa 131 por ciento del total de los recursos de la Sedesol.

CUADRO 1. PROGRAMAS DEL RAMO 20, DESARROLLO SOCIAL, CLASIFICADOS POR LA MANERA COMO OPERAN

Nombre del programa	Presupuesto aprobado 2005	Presupuesto aprobado publicado 2006	Diferencia en términos nominales presup. aprobado 2006/2005
Total del ramo*	23'744 100.00	26'572 781.80	
<i>Programas que funcionan a partir de convenios</i>			
3x1 para Migrantes	160 000.00	119 500.00	-40 500.00
Programa de Coinversión Social	220 400.00	296 500.00	76 100.00
Opciones Productivas	596 000.00	400 000.00	-196 000.00
Empleo Temporal (PET)	275 000.00	150 000.00	-125 000.00
Atención a Jornaleros Agrícolas	140 000.00	140 000.00	0.00
Incentivos Estatales	400 000.00	50 000.00	-350 000.00
Desarrollo Local (Microrregiones)	461 300.00	410 000.00	-51 300.00
Hábitat Total	2'070 400.00	2'060 400.00	-10 000.00
Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas		99 800.00	99 800.00
Fonhapo (Programa de Vivienda Rural)	500 000.00	500 000.00	0.00
Fonhapo (Tu Casa)	1'857 900.00	2'965 609.00	1'107 709.00
<i>Programas que funcionan por padrón centralizado</i>	<i>13'015 994.30</i>	<i>16'342 526.00</i>	<i>3'326 531.70</i>
Oportunidades**	10'761 194.30	11'635 526.00	874 331.70
Programa Retiro para Población en Oportunidades		2'200 000.00	2'200 000.00
Adultos Mayores en Zonas Rurales	592 000.00	300 000.00	-292 000.00
Jóvenes por México	17 000.00	17 000.00	0.00
Diconsa (Programa de Abasto Rural)	769 000.00	950 000.00	181 000.00
Diconsa (Programa de Apoyo Alimentario)	500 000.00	240 000.00	-260 000.00
Liconsa (Programa de Abasto Social de Leche)	376 800.00	750 000.00	373 200.00
Liconsa (Programa de Adquisición de Leche Nacional)		250 000.00	250 000.00
<i>Recursos de ejercicio directo</i>	<i>279 000.00</i>	<i>258 447.00</i>	<i>-20 553.00</i>
Fonart	50 000.00	53 590.00	3 590.00
Inapam	229 000.00	204 857.00	-24 143.00

Elaboración propia, con base en: Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006, ramo 20, Desarrollo Social.

* La suma del presupuesto de los diferentes programas no da el total del ramo porque este último considera además el gasto administrativo del sector central.

** No se considera el gasto administrativo de la Coordinación Nacional del programa Oportunidades.

Por otro lado, si clasificamos los programas del ramo 20 por el tipo de acciones que desarrollan, para este caso, **acciones con impacto productivo y aquellas de carácter claramente compensatorio** (véase cuadro 2), se puede apreciar que las primeras representan apenas 3 por ciento del ramo. Incluimos a los programas 3x1 para Migrantes, Opciones Productivas, Programa de Empleo Temporal, Atención a Jornaleros Agrícolas y Programa de Adquisición de Leche Nacional. El presupuesto de estos programas se redujo en más de 111 millones de pesos.

Mientras que los programas compensatorios incrementan su presupuesto, los recursos se dirigen fundamentalmente al programa Oportunidades. Lo anterior nos muestra el carácter asistencial de las acciones desarrolladas por esta secretaría.

CUADRO 2. PROGRAMAS DEL RAMO 20, DESARROLLO SOCIAL, CLASIFICADOS POR EL TIPO DE ACCIONES QUE DESARROLLAN

Nombre del programa	Presupuesto aprobado 2005	Presupuesto aprobado publicado 2006	Diferencia en términos nominales presup. aprobado 2006/2005
Total del ramo*	23'744 100.00	26'572 781.8	
<i>Programas de impacto productivo</i>			
3x1 para Migrantes	1'171 000.00	1'059 500.00	-111 500.00
Opciones Productivas	596 000.00	400 000	-196 000.00
Empleo Temporal (PET)	275 000.00	150 000.00	-125 000.00
Atención a Jornaleros Agrícolas	140 000.00	140 000.00	0.00
Liconsa (Programa de Adquisición de Leche Nacional)		250 000.00	250 000.00
<i>Programas compensatorios</i>	<i>18'804 994.30</i>	<i>22'733 282.00</i>	<i>3'928 287.70</i>
Oportunidades**	10'761 194.30	11'635 526.00	874 331.70
Programa Retiro para Población en Oportunidades		2 200 000.00	2'200 000.00
Adultos Mayores en Zonas Rurales	592 000.00	300 000.00	-292 000.00
Programa de Coinversión Social	220 400.00	296 500.00	76 100.00
Incentivos Estatales	400 000.00	50 000.00	-350 000.00
Desarrollo Local (Microrregiones)	461 300.00	410 000.00	-51 300.00
Hábitat Total	2'070 400.00	2 060 400.00	-10 000.00

CONTINÚA ➔

...CUADRO 2. PROGRAMAS DEL RAMO 20, DESARROLLO SOCIAL, CLASIFICADOS POR EL TIPO DE ACCIONES QUE DESARROLLAN

Nombre del programa	Presupuesto aprobado 2005	Presupuesto aprobado publicado 2006	Diferencia en términos nominales presup. aprobado 2006/2005
Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas		99 800.00	99 800.00
Fonhapo (Programa de Vivienda Rural)	500 000.00	500 000.00	0.00
Fonhapo (Tu Casa)	1'857 900.00	2'965 609.00	1'107 709.00
Jóvenes por México	17 000.00	17 000.00	0.00
Diconsa (Programa de Abasto Rural)	769 000.00	950 000.00	181 000.00
Diconsa (Programa de Apoyo Alimentario)	500 000.00	240 000.00	-260 000.00
Liconsa (Programa de Abasto Social de Leche)	376 800.00	750 000.00	373 200.00
Fonart	50 000.00	53 590.00	3 590.00
Inapam	229 000.00	204 857.00	-24 143.00

Elaboración propia, con base en: Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y 2006, ramo 20, Desarrollo Social.

* La suma del presupuesto de los diferentes programas no da el total del ramo porque este último considera además el gasto administrativo del sector central.

** No se considera el gasto administrativo de la Coordinación Nacional del programa Oportunidades.

CUADRO 3. PROGRAMAS DEL RAMO 20, DESARROLLO SOCIAL, CON IMPACTO PRODUCTIVO (MILLONES DE PESOS)

Año	Total	Empleo Temporal	Opciones Productivas	Jornaleros Agrícolas
2000	4 637.90	4 002.6	503.5	131.8
2001	4 416.00	3 752.8	527.4	135.8
2002	4 940.50	3 867.4	910.1	163.0
2003	2 587.20	1 729.7	728.8	128.7
2004	2 919.90	1 939.9	840.0	140.0
2005	1 011.00	275.0	596.0	140.0
2006*	690.00	150.0	400.0	140.0

Elaboración propia, a partir del Informe de Resultados Generales de la Cuenta Pública correspondiente.

* Tomado del Decreto de Presupuesto 2006.

Las tendencias mostradas en el cuadro 2 son estructurales pues es ya histórica la reducción de los programas con impacto productivo dentro del ramo de desarrollo social. Así, entre 2000 y 2006, el presupuesto para tales

programas se ha reducido más de 4 600 millones de pesos quedando en sólo 690 millones de pesos para el presente año. (Véase cuadro 3.) Mientras, los programas compensatorios van adquiriendo importancia; de manera particular el de Oportunidades. Este programa hoy concentra más de la tercera parte de los recursos totales para la superación de la pobreza; de forma tal que ha incrementado su gasto de 9 500 millones en el año 2000 a más de 35 mil millones de pesos para 2006. (Véase cuadro 4.)

*CUADRO 4. PROGRAMA OPORTUNIDADES, DISTRIBUCIÓN
POR INSTITUCIÓN EJECUTORA (MILLONES DE PESOS)*

Año	Total	Sedesol (Coordinación Nacional)	Salud/IMSS Solidaridad	SEP/Conafe
1997	465.8	303.0	75.2	87.6
1998	3 398.6	1 267.7	1 427.2	703.7
1999	6 890.1	3 163.4	1 185.9	2 540.8
2000	9 586.9	4 103.1	1 480.8	4 003.0
2001	12 393.8	5 105.7	1 951.3	5 336.8
2002	17 003.8	6 864.5	2 259.6	7 879.7
2003	23 862.6	8 746.5	2 668.3	10 916.3
2004	23 644.1	8 583.9	3 290.9	11 987.8
2005	31 139.6	11 870.4	3 767.0	15 502.2
2006*	35 006.4	14 655.6	3 800.8	16 550.0
2007**	36 451.1	16 219.0	3 135.9	17 096.2

Elaboración propia, a partir del Informe de Resultados Generales de la Cuenta Pública correspondiente.

* Tomado del Decreto de Presupuesto 2006.

** Tomado del Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pp. 45 y 46.

Cada uno de este tipo de programas del ramo 20, Desarrollo Social, tiene una problemática presupuestaria particular: los programas con un padrón centralizado por la Sedesol se enfrentan, por ejemplo, al retraso en la entrega de los recursos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o a recortes presupuestarios sin una razón clara. Situación que se suma a la falta de transparencia del ejercicio presupuestario a lo largo del año. Hasta la fecha, la Sedesol, como la mayoría de las dependencias responsables de programas, no envía la información clara y suficiente a la

Cámara de Diputados para dar un seguimiento puntual a la evolución de ejercicio presupuestario.

Por su parte, los programas convenidos con los estados afrontan esas mismas situaciones, además, por ejemplo, de la imposición de altos gastos indirectos de operación con los que se queda la Sedesol, a pesar de que son las entidades federativas las que se encargan de la instrumentación de los programas. Son, precisamente, los programas concertados los que sufren los recortes presupuestarios más importantes y graves.

Estas situaciones, y otra más, hicieron necesario efectuar una revisión de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Gubernamental, vigente desde 1976.

LA NUEVA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y EL RAMO PRESUPUESTARIO 20, DESARROLLO SOCIAL

El 9 de marzo de 2006, la Cámara de Diputados aprobó una minuta del Senado de la República que contenía la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Después, el 30 de marzo, el Ejecutivo Federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el decreto por el que se crea dicha ley. De esta manera culmina un proceso de discusión que comenzó a finales de 2003, con el inicio de la LIX Legislatura, el cual tuvo como objetivo actualizar el marco normativo que regula el proceso presupuestario.

El problema no sólo era que tal marco normativo ya tenía tres décadas de haberse aprobado, sino que una serie de leyes fundamentales dentro del proceso presupuestario fueron expedidas de manera ulterior, como son: la Ley de Coordinación Fiscal (1978), la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978), el Código Fiscal de la Federación (1981), la Ley de Planeación (1983), y la del Servicio de Tesorería de la Federación (1985).

La desactualización de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público trató de ser compensada con la publicación en 1981 de su reglamento, y posteriormente, con la inclusión de aspectos sustanciales de las etapas de presupuestación dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos de la

Federación, que cada año era aprobado por la Cámara de Diputados. Sin embargo, mantener tales medidas sujetas a aprobación anual generaba incertidumbre jurídica a todos los involucrados en el proceso presupuestario, desde las instancias ejecutoras del gasto hasta los propios beneficiarios de los programas gubernamentales.

Para eliminar tal incertidumbre y reducir el margen de discrecionalidad de las autoridades hacendarias ante los vacíos legales existentes en la materia, durante la LIX Legislatura se analizó, discutió y aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A continuación revisamos una serie de modificaciones incluidas dentro de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que podemos prever que tendrán algún impacto en el proceso de programación, aprobación, ejercicio y evaluación de los recursos presupuestarios del ramo administrativo 20, Desarrollo Social. Es un primer acercamiento, con el conocimiento de que será hasta que opere en la realidad cuando podamos observar la pertinencia o no de esta nueva ley.

Equilibrio presupuestario. De acuerdo con el capítulo II de la nueva Ley de Presupuesto, el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá contribuir al equilibrio presupuestario, y sólo circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, se podrá prever un déficit presupuestario. Tal déficit deberá eliminarse dentro del plazo que se establezca para tal fin, y hasta que no se recupere el equilibrio fiscal el Ejecutivo Federal reportará a través de los informes trimestrales del avance de las acciones sobre el particular.

Lo anterior abre la posibilidad de que el Estado no cumpla con su responsabilidad hacendaria de proveer los recursos suficientes para el cabal cumplimiento de sus funciones respecto a desarrollo social. Como lo plantea José Luis Calva,⁶ la nueva Ley de Presupuesto al convertir en mandato el equilibrio presupuestario cancela la posibilidad de acciones oportunas en

⁶ José Luis Calva, “Responsabilidad hacendaria”, en: Armando Labra Manjarrez (coord.), *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, UNAM, México, 2005, pp. 13 y 14. (Texto compilado en esta antología.)

materia de política fiscal expansiva o contracíclica, lo que implica aumentar la inversión y el gasto público o al menos mantenerlo en el nivel programado. Por el contrario, la Ley obliga a que cuando haya disminución de ingresos fiscales, se recorte de forma automática el gasto público, profundizando así la recesión económica.

Calendarios presupuestarios. De acuerdo con el artículo 23 de la nueva Ley de Presupuesto, las dependencias y entidades se sujetarán de manera estricta a los calendarios autorizados por la SHCP, los cuales deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación* 10 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los calendarios comprenderán períodos mensuales y la SHCP “cumplirá estrictamente los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias en los términos de las disposiciones aplicables e informará al respecto en los informes trimestrales, por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa” (artículo 23, párrafo séptimo).

Con tales disposiciones se busca acabar con el retraso en la entrega de los recursos presupuestarios por parte de la Secretaría de Hacienda, la que hasta ahora ha tenido un amplísimo margen de discrecionalidad al hacer uso de sus facultades en la materia. La existencia de estos calendarios y la obligación de publicarlos ya habían sido consideradas dentro del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación durante los últimos ejercicios fiscales, la diferencia es el mandato explícito a la SHCP de que ésta debe cumplir con la entrega de los recursos presupuestarios de acuerdo con los calendarios autorizados; además existe la posibilidad de que los funcionarios responsables sean sujetos de sanciones en caso de incumplimiento.

Subejercicios presupuestarios. El mismo artículo 23 plantea respecto al tema de los subejercicios, una serie de disposiciones novedosas. Por ejemplo, que la SHCP deberá reportar mediante los informes trimestrales a la Cámara de Diputados, los saldos en líneas globales por dependencia o entidad, por unidad responsable y por programa, para así evitar la acumulación de saldos o los subejercicios presupuestarios.

De existir subejercicios presupuestarios, deberán subsanarse dentro de un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario, dichos recursos

se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos. La SHCP estará obligada a reportar al respecto oportunamente a la Cámara de Diputados, así como hacerle llegar la información necesaria.

De conjunto, esta serie de mandatos evitarán que se presenten casos extremos de subejercicios presupuestarios como fue el del Programa de Vivienda Rural en el año 2004, cuando se tuvo un subejercicio prácticamente de 100 por ciento. Es importante, estar alerta sobre la posibilidad de que éste se convierta en un mecanismo para eliminar por la vía de los hechos aquellos programas o líneas de acción gubernamental que no son bien vistos por las autoridades de Hacienda o la dependencia responsable de instrumentarlo. Cuando el presupuesto de un programa no se ejerce, entonces esos recursos se trasladan a otro programa, de la lista que las diputadas y diputados definieron para tal fin.

Adecuaciones presupuestarias. Conforme el capítulo III de la nueva Ley de Presupuesto, los ejecutores del gasto deberán sujetarse a los montos autorizados por el Presupuestos de Egresos para sus respectivos ramos y programas. Las adecuaciones presupuestarias se podrán realizar siempre y cuando permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales.

Se plantea de este modo, una distinción importante entre adecuaciones presupuestarias internas y externas. Las primeras serán autorizadas por la propia dependencia o entidad, mientras que las segundas requerirán la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuando las adecuaciones presupuestarias, en su conjunto o por una sola vez, impliquen una variación mayor a 5 por ciento del presupuesto total del ramo o entidad de que se trate, la SHCP deberá reportarlo a través de los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados podrá emitir una opinión sobre dichas adecuaciones.

De esta manera, se perpetúa la facultad del Ejecutivo Federal para modificar, por la vía de los hechos, el Presupuesto de Egresos aprobado por los diputados. En este caso sería importante acotar las facultades del Ejecutivo en la materia.

Una muestra de la enorme discrecionalidad con la que maneja la SHCP las adecuaciones presupuestarias es la modificación del presupuesto del componente educativo de Oportunidades en 2005. Ese presupuesto, el cual es asignado a la Secretaría de Educación Pública, tuvo un incremento extraordinario: pasó de 12 728 millones de pesos en 2004 a 17 202 millones de pesos en 2005, es decir, aumentó más de 35 por ciento. A pesar de las diversas dudas respecto de la pertinencia del incremento, la Cámara de Diputados lo aprobó.

Posteriormente, y sin ninguna explicación de por medio, la SHCP redujo en 1 733 millones de pesos el componente educativo del Oportunidades: el gasto para becas pasó de 17 202 millones de pesos a 15 468 millones, es decir, se redujo más de 10 por ciento.

Se han realizado propuestas interesantes para acotar las atribuciones del Ejecutivo en materia de adecuaciones presupuestarias. Por ejemplo, se propone que:

...cuando éstas representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor a algún porcentaje, por ejemplo, el 5 por ciento, ya sea respecto de la totalidad de un ramo o del presupuesto de una entidad, deberá presentarse Iniciativa de Reformas al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en vigor, con la finalidad de que la Cámara de Diputados resuelva lo conducente.⁷

Subsidios. Sobre este tema se retoman muchas de las disposiciones establecidas por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de los últimos años. El artículo 75 de la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece textualmente que:

Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

⁷ Jorge Armando Mora, “La nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, en *Punto Fino / Revista de Consulta Fiscal*, núm. 22, 6 de marzo de 2006. (Texto compilado en esta antología.)

I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;

II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.

En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos;

III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;

IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva;

V. Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación;

VI. En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios;

VII. Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;

VIII. Prever la temporalidad en su otorgamiento;

IX. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden; y

X. Reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, incluyendo el importe de los recursos.

Algunas de las disposiciones anteriores implican la imposición desde la Ley de Presupuesto del esquema de política social de subsidios temporales (fracción VIII) y focalizados (fracciones I y IV).

Donativos. En esta materia se retomó también lo que se había incorporado al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación durante los últimos años fiscales. Se establece ya por Ley que los ejecutores de gasto podrán otorgar donativos cuando tengan recursos aprobados por la Cámara de Diputados para dicho fin; asimismo, que el titular de la dependencia será el único autorizado para el otorgamiento de los mismos; y por último, se estipula que los beneficiarios de donativos serán asociaciones sin fines de lucro que deberán presentar el proyecto por financiar con el monto del donativo e informes trimestrales de ejecución.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006 se aprobaron 320 millones de pesos para la partida de donativos, asignados a secretarías tan diversas como Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Economía, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Desarrollo Social. La ausencia de reglas de operación respecto del otorgamiento de los donativos deja en manos de los titulares de las dependencias un margen discrecional para su otorgamiento.

Evaluación de los programas sujetos a reglas de operación. La nueva Ley de Presupuesto establece la obligación de que anualmente sean evaluados los programas sujetos a reglas de operación (artículo 78). Lo anterior representa un avance importante en la materia. Sin embargo, no se define ninguna instancia como responsable de establecer los marcos de referencia de tales evaluaciones; esto implica, como ha ocurrido hasta la actualidad, que sean las mismas dependencias cuyos programas van a ser estudiados las que determinen las características de la evaluación.

Otro tema pendiente no abordado es la obligación de que las dependencias responsables consideren las observaciones derivadas de la evaluación para llevar a cabo modificaciones a los programas con la finalidad de mejorar su operación.

A MANERA DE REFLEXIONES FINALES

No es posible cerrar este artículo con afirmaciones e ideas concluyentes; estamos a la espera de observar la manera concreta como opera en la realidad

la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Lo que desarrollamos a lo largo del presente trabajo es tan sólo un primer acercamiento crítico a sus posibles impactos en el ramo 20, correspondiente a Desarrollo Social. Sólo queda esperar la puesta en marcha de dicha ley para preparar posibles propuestas de reforma. Ninguna ley es perfecta, pero es necesario señalar que está pendiente la actualización del marco normativo del proceso presupuestario en su conjunto. Ése es el gran reto, actualizar las leyes de Planeación, Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de Entidades Paraestatales, de Coordinación Fiscal, Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la de Fiscalización Superior de la Federación; revisarlas de manera integral y como parte todas del proceso presupuestario en su conjunto. Ése es el gran reto de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

- ADATO, Michelle: *El impacto de Progresa sobre las relaciones sociales en la comunidad / Evaluación de resultados de Progresa*, 2000.
- BARAJAS, Gabriela: “Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura promovida a partir de Pronasol”, en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. XV, núm. 45, septiembre-diciembre de 1997.
- : “Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. XLII, enero-marzo de 2002, pp. 63-98.
- BOLTVINIK, Julio y Araceli Damián: *La pobreza en México y el mundo / Realidades y desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2004.
- CALVA, José Luis: “Responsabilidad hacendaria”, en: Armando Labra Manjarrez (coord.), *Reflexiones sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, UNAM, México, 2005.
- CAMPOS, Julieta: *¿Qué hacemos con los pobres?*, Aguilar, México, 1995.
- Coordinación Nacional del Programa Oportunidades: *Programa Institucional Oportunidades*, Sedesol, México, 2002.

“Decreto por el que se reforma aquel que crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997”, en *Diario Oficial de la Federación*, 6 de marzo de 2002.

GUERRERO Amparán, Juan Pablo y Mariana López Ortega: *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*, CIDE, México, s/f.

MORA, Jorge Armando: “La nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, en *Punto Finos / Revista de Consulta Fiscal*, núm. 22, 6 de marzo de 2006.

MORA Salas, Minor: “Desigualdad social: ¿Nuevos enfoques, viejos dilemas?”, en *Cuaderno de Ciencias Sociales*, núm. 131, FLACSO, San José (Costa Rica), 2005.

Poder Ejecutivo: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, México.

———: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, México.

———: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, México.

***ANEXO I. PROGRAMAS SECTORIALES DEL SISTEMA COPLAMAR
Y SUS RESULTADOS, 1980-1982***

Firma del Convenio	Programa sectorial	Resultados 1980-1982
25 de mayo de 1979	Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (IMSS-Coplamar)	Se construyeron y operaron 3 024 unidades médica rurales, 41 clínicas Hospital de Campo y 17 más en proceso de construcción que, al atender a 16 millones de habitantes, duplicaron la cobertura creada en el medio rural en toda la historia
20 de noviembre de 1979	Sistema Conasupo-Coplamar de Abasto a Zonas Marginadas (Conasupo-Coplamar)	Más de 12 millones de habitantes de 20 mil localidades fueron servidos por 14 mil centros de distribución comunitarios, para lo cual se construyeron 200 almacenes regionales
10 de diciembre de 1979	Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas (STPS-SARH-Coplamar)	Se crearon 302 mil empleos permanentes remunerados, de los cuales, 132 mil son directos, en 2 034 cooperativas en las que se rescataron de la erosión 350 mil hectáreas hoy pobladas con 600 millones de árboles
10 de enero de 1980	Programa SAHOP-Coplamar para el Mejoramiento de la Casa Rural	Se realizaron 92 703 obras de mejoramiento en 1 192 localidades en beneficio de 538 mil habitantes.
28 de enero de 1980	Sistema para Casas Escuela para Niños de Zonas Marginadas (SEP-Coplamar)	Para proporcionar hospedaje, alimentación y apoyo extraescolar a niños que habitan en poblaciones de difícil acceso, aguda dispersión y cuya familia recibe menos del salario mínimo o son migrantes estacionales
s/f	Agua Potable y Caminos (SAHOP-Coplamar)	Para 4.579 millones de habitantes marginados en el trienio 1980-1982 mediante la construcción de 3 200 sistemas de agua potable y la rehabilitación de otros 800 y 29 603 km construidos de caminos rurales
Abril de 1980	Programa de Desarrollo Agroindustrial, convenio SARH-Coplamar	
4 de agosto de 1980	Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina en Zonas Marginadas	Operó en los almacenes regionales del Sistema Conasupo-Coplamar

Tomado de: Gabriela Barajas, "Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. XLII, enero-marzo de 2002, p. 79.

*ANEXO II. PROGRAMA DE SOLIDARIDAD***1. Programa de Beneficio Social Familiar**

- | | |
|---|---|
| 1.1. Social <ul style="list-style-type: none"> 1.1.1. Programa IMSS-Solidaridad 1.1.2. Acuerdo Solidaridad-Secretaría de Salud 1.1.3. Hospital Digno | 1.2. Infraestructura Educativa <ul style="list-style-type: none"> 1.2.1. Escuela Digna 1.2.2. Niños en Solidaridad 1.2.3. Escuela en Solidaridad 1.2.4. Maestros Jubilados 1.2.5. Apoyo al Servicio Social |
|---|---|

2. Programas de beneficio social comunitario

- | | |
|--|---|
| 2.1. Desarrollo Urbano <ul style="list-style-type: none"> 2.1.1. Agua Potable y Alcantarillado 2.1.2. Electrificación 2.1.3. Urbanización 2.1.4. Espacios Deportivos 2.1.5. Proyectos Ecológicos 2.1.6. Vivienda | 2.1.7. Regularización de la Tenencia del Suelo Urbano <ul style="list-style-type: none"> 2.1.8. Alimentación y Abasto 2.2. Programa Nacional de Solidaridad en la Infraestructura Carretera de Caminos Rurales |
|--|---|

3. Programas especiales

- | | |
|--|---|
| 3.1. Programas de Asistencia Social <ul style="list-style-type: none"> 3.1.1. Correos y Telégrafos 3.1.2. Programa Paisano 3.1.3. Solidaridad Penitenciaria | 3.1.4. Jornaleros Agrícolas Migrantes <ul style="list-style-type: none"> 3.1.5. Mujeres en Solidaridad 3.1.6. Brigadas de Solidaridad |
|--|---|

4. Programas productivos

- | | |
|---|---|
| 4.1. Fondos para la Producción <ul style="list-style-type: none"> 4.2. Apoyo a Cafetaleros 4.3. Apoyo a Productos Forestales 4.4. Pescadores Ribereños y Acuacultura | 4.5. Solidaridad para la Pequeña Minería <ul style="list-style-type: none"> 4.6. Fondo Nacional Empresas de Solidaridad 4.7. Solidaridad Obrera |
|---|---|

5. Programas de alcance territorial

- | | |
|-------------------------|---------------------------------------|
| 5.1. Fondos Municipales | 5.2. Programas de Desarrollo Regional |
|-------------------------|---------------------------------------|

Tomado de: Gabriela Barajas, "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura promovida a partir de Pronasol", en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, vol. XV, núm. 45, septiembre-diciembre de 1997.

ANEXO III. PROGRAMAS DEL RAMO 20, DESARROLLO SOCIAL

Nombre del programa	Características
Oportunidades	Es un subsidio directo en efectivo a través de becas y un apoyo alimentario por familia. Se entregan complementos nutritivos a niños y mujeres embarazadas y se da seguimiento médico, fundamentalmente de carácter preventivo, a los miembros de la familia beneficiaria.
Componente de Apoyo a Adultos Mayores	Se otorga la cantidad de 250 pesos mensuales a los adultos mayores de las familias de Oportunidades. Atención médica (2 consultas al año).
Programa Retiro para Población en Oportunidades	Esquema de ahorro para el retiro para las personas de entre 30 y 69 años beneficiarias de Oportunidades. Pueden ahorrar 20, 30 o 50 pesos mensuales dentro de un esquema de afores, y el gobierno aporta una cantidad similar.
Tu Casa (Fonhapo)	Apoyos a familias en situación de pobreza para adquisición de lote, ampliación o mejoramiento de la vivienda.
Hábitat	En corresponsabilidad con las autoridades estatales y municipales, se promueven acciones en las modalidades de acción impuestas por la Sedesol, dentro de las zonas de atención prioritarias definidas por la misma secretaría. Es el único programa de atención de la pobreza urbana.
Programa de Abasto Rural (Diconsa)	Red de tiendas rurales en zonas de alta y muy alta marginación. Se ofrece un margen de ahorro de 5.3% en relación con las tiendas comerciales.
Abasto de Leche (Liconsa)	Se entrega una tarjeta a la familia que le da derecho a recoger hasta 24 litros de leche a la semana por seis o más beneficiarios.
Programa de Vivienda Rural (Fonhapo)	Apoyos a familias rurales en situación de pobreza para mejorar su vivienda. Estos apoyos van desde 8 700 hasta 24 mil pesos.
Desarrollo Local (Microrregiones)	Coadyuva al desarrollo de obras de infraestructura básica en los llamados centros estratégicos ubicados en las microregiones definidas por Sedesol.
Opciones Productivas	Se otorgan apoyos a través de varias modalidades (por ejemplo, apoyo a la palabra, crédito social, crédito productivo a mujeres, entre otras). Se busca generar opciones de ingreso para la población en pobreza.
Adultos Mayores en Zonas Rurales	Apoyos de 2 100 pesos anuales a las personas de 60 años y más. Pláticas de cultura nutricional.
Programa de Apoyo Alimentario (Diconsa)	Entrega una despensa mensual o apoyo de 150 pesos mensuales a las familias pobres extremas de zonas rurales que no sean beneficiarias de Oportunidades.
Programa de Coinversión Social	Opera mediante convocatorias públicas emitidas por el Indesol. Apoya proyectos que impliquen acciones de promoción social, los cuales son presentados por organizaciones de la sociedad civil.

CONTINÚA ➔

...ANEXO III. PROGRAMAS DEL RAMO 20, DESARROLLO SOCIAL

Nombre del programa	Características
Inapam	Lleva a cabo acciones diversas de apoyo a las personas de 60 años y más.
Empleo Temporal (PET)	Apoyo económico que se entrega como pago de jornales por trabajos que ayudan a solventar carencias de infraestructura social en las localidades. Se utiliza frecuentemente para enfrentar catástrofes naturales.
Atención a Jornaleros Agrícolas	Acciones de apoyo a la población jornalera agrícola, que van desde acciones dentro de las unidades de trabajo para promover el bienestar de las familias jornaleras, hasta promoción de proyectos productivos en las zonas expulsoras.
3x1 para Migrantes	Apoyos a los proyectos de migrantes radicados en el extranjero para concretar acciones de infraestructura social y productiva. Aportan por partes iguales organizaciones de migrantes, estados y Federación.
Incentivos Estatales	Otorga cofinanciamiento a proyectos de desarrollo social de alto impacto presentados por los gobiernos de los estados. Funciona a partir de convocatorias abiertas por la Sedesol para tal fin.
Fonart	Apoyos a los artesanos a través de concursos de arte popular, adquisición de artesanía, capacitación técnica y financiamiento a la producción de los artesanos que no tienen acceso a la banca comercial.
Jóvenes por México	Apoyos de hasta 2 500 pesos a los estudiantes para que realicen su servicio social en las localidades pertenecientes a las microrregiones.
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas	Se apoyan proyectos presentados por los institutos estatales de las mujeres, con el fin de prevenir la violencia contra las mujeres.