

Proyecto de Presupuesto 2015: de OPORTUNIDADES a PROSPERA

El pasado 10 de septiembre el Secretario de Hacienda y Crédito Público, hizo entrega al Poder Legislativo del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Tomando en consideración el discurso del Poder Ejecutivo sobre el viraje hacia una “Política Social de Nueva Generación”, y de manera específica a la transformación del *Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES a PROSPERA Programa de Inclusión Social*, el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos hizo un comparativo del presupuesto 2014 y el proyecto 2015, con la finalidad de detectar los cambios presupuestales que materialicen este viraje.¹

El análisis que se presenta se basa exclusivamente en los programas sociales (Programas Sujetos a Reglas de Operación) de siete Secretarías de Estado: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Educación (SEP), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). Las cuatro primeras que tradicionalmente tenían entre sus atribuciones articularse para coordinar el Programa OPORTUNIDADES y las otras tres que se suman a la nueva coordinación del Programa PROSPERA.²

La transformación del Programa OPORTUNIDADES en PROSPERA significa que, de tener la atribución de articular y coordinar la oferta de acciones de salud, educación y alimentación, se suman a PROSPERA las relacionadas con fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico e inclusión financiera y laboral. El OPSDH encuentra en la propuesta del Ejecutivo lo siguiente:

La distribución del presupuesto en las siete secretarías es igual en 2014 y 2015: el presupuesto permanece concentrado en la SEP, SSA y SEDESOL. No existe ninguna diferencia importante en el porcentaje de distribución de los recursos, el anuncio del fortalecimiento de actividades de fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico e inclusión financiera y laboral no se traduce en un cambio de la distribución del presupuesto entre las secretarías: el presupuesto para programas sociales correspondiente a la SEP, la SSA y SEDESOL continúa representando el 86 por ciento del presupuesto destinado a programas sujetos a reglas de operación, como se observa en las siguientes gráficas.

¹ NOTA METODOLÓGICA: Toda la información fue tomada del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 ambos consultados en la página de la SHCP. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/index.html>

² Ver Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social



Gráfica 1: Distribución del presupuesto 2014 y 2015 de programas sujetos a reglas de operación. (Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015)

El incremento en términos generales para las siete secretarías estudiadas alcanza apenas el monto de la inflación. En términos generales existe un incremento de 4.2 por ciento (11 mil 648 millones de pesos) para programas sujetos a reglas de operación de las siete secretarías estudiadas. Como puede verse en el siguiente cuadro, el principal incremento es para la SAGARPA cuyo presupuesto aumenta un 7 por ciento, la SSA, SE y SEDESOL tuvieron incrementos del 3 por ciento, la SEP de 4.5 por ciento y debe destacarse que la STPS sólo tiene incremento del 1 por ciento mientras que la SHCP disminuye en ese mismo porcentaje.

Diferencia 2014-2015 de Presupuesto de Programas Sujetos a Reglas de Operación de las siete secretarías que participan en PROSPERA				
SECRETARIA	2014	2015	DIFERENCIA	INCREMENTO %
STPS	1,691,818,400	1,711,838,202	20,019,802	1.18
SAGARPA	66,408,482,987	71,070,819,439	4,662,336,452	7.02
SE	13,200,474,803	13,646,694,385	446,219,582	3.38
SEDESOL	103,782,250,017	107,141,138,761	3,358,888,744	3.23
SSA	10,097,940,376	10,438,979,702	341,039,326	3.37
SEP	64,428,432,057	67,388,296,576	2,959,864,519	4.59
SHCP	11,421,344,986	11,285,043,065	-136,301,921	-1.19
TOTAL	271,030,743,626	282,682,810,130	11,652,066,504	4.29

Se debe mencionar que 16% del incremento global se explica por el incremento en la SAGARPA, mismo que no es un incremento real sino que obedece mayoritariamente a la inclusión de dos programas: el Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora y el Programa de Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios, que estaban en el ejercicio presupuestal

2014 a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano³ y estarían siendo transferidos en 2015 a la SAGARPA.

Del análisis del presupuesto contemplado para cada secretaría se observa que la creación de PROSPERA no se acompaña con la creación de algún nuevo programa, ni con la planificación de algún ajuste presupuestal interno significativo, exceptuando el caso de la SEP.

STPS. Esta Secretaría, que se suma a la coordinación de PROSPERA por primera ocasión y que debiera cumplir un papel principal en la generación de nuevos empleos productivos y bien remunerados, no contempla la creación de ningún nuevo programa social, mantiene únicamente el Programa de Apoyo al Empleo cuyo presupuesto 2014-2015 sólo se incrementa en un punto porcentual.

SAGARPA. Los programas de esta secretaría se conservan en su totalidad y tienen un aumento de entre 3.3 y 4.6 puntos porcentuales entre sus presupuestos 2014-2015, es decir, apenas el incremento considerado para cubrir la inflación. El aumento en el presupuesto total de la dependencia se debe a la transferencia a esta secretaría de dos programas que anteriormente estaban cargo de la SEDATU, será importante verificar si esta transferencia implicará también algún cambio importante en la concepción de estos programas.

SE. Esta Secretaría, que también se incorpora a la coordinación de PROSPERA por primera ocasión, tampoco incluye ningún nuevo programa, al contrario se elimina el Programa para el Desarrollo Tecnológico de la Industria. La mayoría de sus programas tienen aumentos de 3 puntos porcentuales y sólo rebasan el 5 por ciento de incremento el Fondo Nacional Emprendedor y el Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto.

SEDESOL. La dependencia rectora de la política social sólo considera para la mayoría de sus programas sujetos a reglas de operación un incremento de tres puntos porcentuales. En donde existe un cambio es en el Programa Pensión para Adultos Mayores cuyos recursos se incrementan en 6 puntos porcentuales y sólo el Programa Desarrollo de Zonas Prioritarias sufre una mayor transformación pues sus recursos disminuyen en 18 puntos porcentuales.

Es importante señalar que en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre se consideran además en el rubro de "Otros subsidios" un total de 3 mil 55 millones para los Comedores Comunitarios que el año anterior tuvieron un presupuesto de 1 mil 555 millones, esto representa un incremento del 96 por ciento, es decir, casi se doblan los recursos destinados en el año previo. Si bien este incremento debe obedecer a que para 2015 la CNCH incrementará el número de

³ Si bien la SEDATU maneja un gran número de programas sujetos a reglas de operación, en este documento no se aborda esa secretaría debido a que el decreto de PROSPERA no la incluye en la coordinación del programa.

municipios a los que brinda atención,⁴ se debe dar seguimiento puntual a este sustantivo incremento.

SSA. En lo que respecta a esta secretaría los incrementos oscilan entre el 2 y 3.4 por ciento manteniéndose los mismos programas que en 2014. Por lo tanto, no hay ningún cambio previsto.

SEP. Si bien la SEP en general incrementa su presupuesto para programas sociales en 4.5 puntos porcentuales, es la secretaría que realiza mayores ajustes internos al mismo. En cuanto a incrementos, sólo el presupuesto del Programa Escuelas de Tiempo Completo sube 16 puntos porcentuales;⁵ los Programas de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias, Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa y el Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal tienen incrementos de 13 puntos cada uno; mientras que el presupuesto del Programa Nacional de Becas aumenta en 11 puntos.

Sin embargo, el presupuesto destinado a Deporte disminuye 35 puntos porcentuales.

SHCP. Con una disminución general de un punto porcentual, el presupuesto de esta secretaría tiene como principal cambio la disminución de 4 puntos porcentuales para el Programa de Infraestructura Indígena,⁶ el resto de programas o no tienen variación o incrementan alrededor de los 3 puntos.

El proyecto de presupuesto 2015 que será discutido próximamente no contempla cambios sustanciales ni en la distribución ni en incrementos reales en el presupuesto para programas sujetos a reglas de operación, que reflejen la transformación del programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES en las seis de las siete secretarías revisadas. De cara a la discusión y aprobación del proyecto es importante conocer las justificaciones para: la disminución del 18% para el Programa Desarrollo de Zonas Prioritarias; el aumento del 96% para los Comedores Comunitarios; el aumento del 16% para el Programa Escuelas de Tiempo Completo y la disminución del 35% para Deporte así como el sostenimiento, sin ningún tipo de modificación o mejora, de programas que el CONEVAL ha evaluado con debilidades que van desde la falta de una definición de la problemática específica que buscan contrarrestar hasta diagnósticos

⁴ La CNCH está diseñada en tres etapas, la primera iniciada en 2013 se dirigió a 400 municipios, en 2014 el número de municipios a atender se amplió sumando 1,012 y en 2015 tendría que volverse a ampliar el número de municipios con la finalidad de atender a las 7.01 millones de personas que representan el 100 por ciento de la población objetivo, es decir, el universo de personas que viven en pobreza alimentaria en el país.

⁵ Si bien CONEVAL ha señalado que una deficiencia de este programa es la falta de una evaluación de impacto, lo ha valorado positivamente en muchos aspectos de ahí que su presupuesto se ha venido incrementando año con año, debido también a su inclusión en la CNCH.

⁶ En la evaluación que realiza de los programas sociales, CONEVAL había señalado la necesidad de incrementar recursos para la promoción de otro tipo de infraestructura: Los indicadores muestran que el Programa está avanzando y cubriendo las necesidades de los grupos indígenas que deben ser atendidos. Sin embargo, a partir de los cuadros relativos a la evolución de la cobertura por tipo de infraestructura que cubre el Programa, podemos observar que los avances han sido bastante menores en lo que se refiere a Drenaje y Saneamiento, Agua Potable, y Comunicación Terrestre...”



OBSERVATORIO
de política social y derechos humanos

obsoletos que dejan ver la inexistencia de una estrategia de planeación orientada a la solución de los problemas sociales que enfrenta actualmente el país.



Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE SOCIAL, A.C.

Hilario Pérez de León Num. 80, Col. Niños Héroes de Chapultepec, Benito Juárez, México D. F., 03440

Teléfono: 5590-8754 y 5579-7413 E-mail: incide@incidesocial.org Web: www.incidesocial.org

Facebook: INCIDE Social Twitter: @INCIDE_Social YouTube: INCIDE TV