

Análisis de los programas de desarrollo social en México y su impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Rosa Marina Madrid Paredones* y Rogelio Ladrón de Guevara Cortés**

Fecha de recepción: 28-10-2013

Fecha de aceptación: 10-11-2013

RESUMEN

En el presente trabajo se describen los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), su evaluación e impacto en la sociedad y su relación con los recursos asignados a los mismos. También se presenta un análisis de la evolución del gasto en desarrollo social durante los últimos años, donde se muestran las variaciones en la asignación de recursos a los programas. En lo que respecta a la evaluación realizada, dicha asignación parece lograr sus objetivos establecidos en beneficio de la sociedad.

Palabras claves: SEDESOL, Presupuesto de Egresos, Oportunidades, 70 y más.

ABSTRACT

This paper describes the official programs of the Social Development Ministry (SEDESOL, by its acronym in Spanish), its evaluation and social impact and its relation with the resources assigned to them. Besides, this research presents an analysis of the evolution of the expense in social development during the last years, where the variations in the assignment of resources to the programs are shown. As far as the evaluation carried on concerns, the assignment of resources achieves the established goals in benefit of society.

Keywords: SEDESOL, Expenses Budget, Opportunities, 70 and more.

I. INTRODUCCIÓN

En la mayoría de los países, el desarrollo social es una de las funciones más importantes que todo gobierno, en sus tres niveles (federal, estatal y municipal) debe atender, ya que en teoría, se podría decir que constituye uno de los principales objetivos que debería buscar cumplir cualquier administración pública. En el caso de los países en vías de desarrollo, esta función debería ser quizás de las prioritarias en la gestión gubernamental; sin embargo, en la realidad se puede ver que no es así. El desarrollo social a nivel federal en México, está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual a través de una serie de programas intenta cumplir con esta función.

El objetivo de este trabajo, es describir de manera general los principales programas de

desarrollo social con los que cuenta la SEDESOL, para posteriormente hacer un análisis sobre su relación con los recursos asignados a los mismos, la evolución del gasto en desarrollo social durante los últimos años y las variaciones en la asignación de recursos de estos programas.

La propuesta de nuevos programas o medidas de desarrollo social alternativas, así como un estudio comparativo con programas de desarrollo social en otros países, quedan fuera del alcance de este trabajo, debido a que constituyen líneas futuras de extensión a la presente investigación, que los autores del mismo están desarrollando.

Este ensayo constituye una investigación documental en la cual se aplicó una metodología de análisis financiero y crítico, de los distintos documentos, informes y bases de datos consultados, relacionados con el desarrollo social en México.

La principal contribución del presente es precisamente el análisis de los distintos programas de desarrollo social en México y su evaluación en términos financieros en los años estudiados.

La estructura del presente trabajo es la siguiente: En la sección II, se describe de manera general a la Secretaría de Desarrollo Social, sus compromisos, visión y ejes rectores. En la sección III, se describen los principales programas sociales de la Secretaría y en la tercera sección se presenta una evaluación e impacto de los mismos. En la sección IV, se realiza un análisis financiero de los recursos asignados a la Secretaría de Desarrollo Social, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Finalmente la quinta y sexta sección, presentan las conclusiones y referencias respectivamente.

II. LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2013) define sus compromisos para avanzar en el logro de un efectivo desarrollo social, de la siguiente forma:

- Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal,

* Investigadora del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas. rmadrid@uv.mx

** Investigador del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas. roladron@uv.mx

orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.

- Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar.

Así mismo, define su visión como a continuación se cita:

“Hacia el 2030 aspiramos ver un país donde las y los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos sociales y la pobreza extrema se haya erradicado; donde las y los mexicanos, a través de su propio esfuerzo e iniciativa, hayan logrado alcanzar niveles de vida dignos y sostenibles y un desarrollo humano integral que abarque todas las dimensiones de la persona, tanto culturales como materiales, en plena libertad y responsabilidad y con base en un compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común. Donde todas y todos los habitantes, sin excepción, puedan tener acceso equitativo a la prosperidad que dimana del crecimiento sostenido de la economía y de la posición competitiva de México en relación con el contexto global” (SEDESOL, 2013).

Así mismo, en el sitio web de la Secretaría (SEDESOL, 2013), se pueden encontrar sus ejes rectores, los cuales a continuación se transcriben:

- Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas.
- Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.
- Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.
- Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Generar una política social con, de y para los pobres.
- Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.
- Proteger a las familias en condición de pobreza.
- Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
- Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.
- Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.
- Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida.
- Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.
- Asegurar eficiencia.

III. PROGRAMAS SOCIALES DE SEDESOL

Para el funcionamiento de la Secretaría, esta cuenta con diversos programas de apoyo a la sociedad, los cuales a continuación se explican de acuerdo a como están establecidos en la descripción original de cada programa en la guía rápida de los programas de la SEDESOL (SEDESOL, 2012).

a) Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras

Este programa del Gobierno Federal se enmarca en el eje de política pública de Igualdad de Oportunidades del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En específico, la estrategia 16.6 refiere facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión de la Red del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

El objetivo general del programa es contribuir, mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el rezago en materia de acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y de los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado en hogares que cumplan con los criterios de elegibilidad.

El programa opera a través de tres modalidades:

1. Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos: Apoya a las madres que trabajan buscan empleo o estudian o padres solos con hijos o niños bajo su cuidado de 1 a 3 años 11 meses de edad, y de 1 a 5 años 11 meses en caso de que tengan alguna discapacidad, para que puedan inscribir a sus hijos o niños bajo su cuidado en la estancia infantil que elijan y que forme parte de la Red de Estancias Infantiles de este Programa.
2. Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil: Apoya a las personas o grupos que desean ofrecer servicios de cuidado y atención infantil, para que abran y operen una estancia afiliada a la Red de Estancias Infantiles de la SEDESOL.
3. Incorporación a la Red de Estancias Infantiles: Ayuda a las personas responsables de centros o espacios ya existentes que brindan los servicios de cuidado y atención infantil para que se incorporen a la Red de Estancias Infantiles de la SEDESOL.

b) Programa 70 y más.

Con este programa, el Gobierno Federal apoya a los adultos mayores de 70 años y más, con recursos económicos y acciones para aminorar el deterioro de su salud física y mental, así como para fomentar su protección social.

Tiene como propósito contribuir a incrementar el ingreso de los adultos mayores de 70 años y más, así como disminuir el deterioro de su salud física y mental. Por el mismo nombre del programa, éste atiende a personas de 70 años de edad y más que no

reciben ingresos por jubilación o pensión.

Tiene dos formas de atención:

1. Directa: se entregan apoyos económicos y se realizan acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental de los adultos mayores.
2. Indirecta: se prestan servicios o apoyos que atenúan los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud, convenidos con diversas instituciones públicas, así como con organizaciones de la sociedad civil.

Los apoyos económicos directos son de manera mensual, de 500 pesos, otorgado cada dos meses a los adultos mayores inscritos en el padrón activo de beneficiarios. Otra forma de apoyo económico es el pago de marcha por mil pesos, proporcionado por única vez a la persona nombrada como representante por el beneficiario cuando este último fallece.

c) Programa para el desarrollo de zonas prioritarias

Este Programa del Gobierno Federal apoya acciones orientadas a atender de manera integral los rezagos en infraestructura social básica, que permita el desarrollo regional equilibrado de los municipios y comunidades con mayor pobreza y marginación mediante la ejecución de obras de beneficio comunitario y del mejoramiento de las viviendas.

Tiene como propósito contribuir a mejorar la calidad de vida de la población que vive en las zonas más pobres del país, mediante la creación o mejoramiento de la infraestructura social básica y de servicios, así como de las viviendas de las personas más desprotegidas.

Este programa atiende a los habitantes de los municipios y localidades de alta o muy alta marginación, que se encuentren en los 31 Estados del país y en el Distrito Federal, siempre y cuando no se duplique con las actividades del Programa Hábitat.

El Programa podrá actuar en municipios y localidades distintos a los ya señalados en casos de emergencia o de atención a la población de zonas afectadas por desastres naturales como huracanes, terremotos, inundaciones, sequía, deslaves y otros eventos que pongan en riesgo a la población.

Tiene diferentes tipos de acciones:

1. Infraestructura Social y de Servicios: realiza la construcción, ampliación, mejoramiento o rehabilitación de sistemas de agua potable, alcantarillado, plantas de tratamiento de aguas residuales, rellenos sanitarios y energía eléctrica, la edificación, equipamiento, rehabilitación de escuelas y centros de salud; invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, telefonía y conectividad digital, entre otros apoyos.

2. Mejoramiento de la Vivienda: apoya la colocación de pisos firmes, servicio sanitario, fogones altos, estufas rústicas o similares, muros reforzados y techos.
3. Apoyos complementarios: se realizan también actividades de apoyo para la organización comunitaria, proyectos de servicio social comunitario, así como estudios, investigaciones, levantamiento de información socioeconómica y acciones y servicios relacionados con la obra pública para el desarrollo social, municipal y regional.

d) Programa 3X1 para migrantes

Este programa del Gobierno Federal promueve la suma de esfuerzos y recursos de los mexicanos radicados en el exterior y de los gobiernos federal, estatal y municipal para realizar acciones y obras sociales, además de fomentar los lazos de identidad de los migrantes, que permiten el desarrollo de sus comunidades de origen, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de su población.

Tiene como propósito multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, que fortalecen la relación entre sus comunidades de origen mediante la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno, para mejorar la calidad de vida en dichas comunidades.

Este programa atiende a los habitantes de las comunidades de origen u otras localidades que los migrantes decidan apoyar y que presenten condiciones de rezago en materia de infraestructura, servicios comunitarios, así como acciones vinculadas a la actividad económica.

Tiene diversas formas de atención:

1. Apoyos para obras de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios: apoyos para llevar a cabo obras y proyectos que promuevan el desarrollo de las comunidades, como conservación de los recursos naturales, construcción de centros de salud, centros de desarrollo comunitario, centros comunitarios de aprendizaje, proyectos agrícolas comunitarios, electrificación, pavimentación de calles, agua potable, drenaje, servicios de comunicaciones, caminos y carreteras; obras o acciones de tipo deportivo, cultural y recreativo, mejoramiento urbano, becas educativas 3x1 y otras que acuerden las partes en materia de desarrollo social.
2. Apoyos para proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial. El programa apoya la realización de proyectos productivos de tipo agrícola, ganadero, de servicios, manufactureros, entre otros, que contribuyan a generar empleo e ingreso.

Este programa presenta diversas características como:

1. El monto máximo de apoyo por proyecto será de hasta un millón de pesos para los proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios comunitarios, de acuerdo con la siguiente distribución de costos del proyecto:
 - 25 por ciento lo aportará la SEDESOL.
 - 25 por ciento los clubes u organizaciones de migrantes.
 - 50 por ciento los gobiernos estatales y municipales.
2. Los proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial recibirán apoyo federal hasta por 300 mil pesos para los proyectos productivos individuales o por una familia de migrantes.
3. Los proyectos productivos integrados por dos familias de migrantes o por dos migrantes de distintas familias recibirán apoyo federal hasta por 500 mil pesos, de acuerdo con la siguiente distribución de costos del proyecto:
 - 50 por ciento lo aportará la SEDESOL.
 - 50 por ciento miembros de clubes u organizaciones de migrantes.

e) Programa de opciones productivas

Opciones Productivas es un programa del Gobierno Federal que apoya la implementación de proyectos productivos, sustentables económica y ambientalmente, de la población rural, cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, mediante la incorporación y desarrollo de capacidades humanas y técnicas.

Tiene como propósito contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible de la población, cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, de acuerdo con la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2012), a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional.

Éste va dirigido a las personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, en lo individual o integradas en familias, grupos sociales u organizaciones de productores que habitan en las zonas de cobertura.

Son apoyos económicos no recuperables para formación de capital social, generación de proyectos productivos y escalamiento e integración al desarrollo económico local y regional a través de organizaciones de la sociedad civil.

f) Programa de atención a jornaleros agrícolas

En nuestro país, los jornaleros agrícolas y sus familias enfrentan graves condiciones de pobreza y marginación, por lo que miles tienen que trasladarse de un estado a otro para obtener un pago por su trabajo. Ante esta situación, el Gobierno Federal, a través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, busca contribuir a la protección social de estas personas mediante la entrega de apoyos

económicos; la realización de obras y acciones, como la construcción de albergues y aulas escolares; y la realización de talleres de promoción social, que les ayuden a mejorar sus condiciones de vida. El programa busca también proteger sus derechos humanos y laborales, así como prevenir el trabajo infantil.

Tiene como propósito contribuir a la protección social de los jornaleros y sus familias mediante acciones orientadas a mejorar sus condiciones de alimentación, educación, salud, infraestructura e información, así como su acceso a servicios básicos.

Atiende a la población jornalera agrícola, mujeres y hombres de 16 años y más que laboran como jornaleros agrícolas, así como los integrantes de su hogar. Se otorgan apoyos a los integrantes de hogares en los que exista al menos un jornalero agrícola, de tipo alimenticio a niños, así como apoyos económicos para que asistan y permanezcan en la escuela.

De igual forma el programa otorga un apoyo económico al arribo de la población jornalera que notifique su condición de migrante al llegar al centro de trabajo, clasificado como de destino, en las mesas de atención del programa.

Se proporciona a la población jornalera información relativa a los derechos laborales, hábitos saludables u otros temas de su interés. Asimismo, se otorgan apoyos temporales de estancia, alimentación y almacenamiento de pertenencias, entre otros.

El programa realiza además acciones para fortalecer las habilidades y competencias sociales de la población jornalera agrícola sobre temas como derechos humanos, educación para la protección contra la explotación y abuso sexual de los menores, migración, violencia de género, hábitos saludables, saneamiento básico, contraloría social y cuidado del medio ambiente, entre otros.

También se ofrecen apoyos especiales para contingencias a los jornaleros agrícolas que durante el proceso migratorio sufran algún accidente; pueden ser pago de servicios médicos, gastos funerarios o transportación de regreso a su lugar de origen.

g) Programa de empleo temporal (PET)

A lo largo del año, distintas localidades del país presentan periodos de desempleo y emergencias por causas naturales o económicas que afectan particularmente a la población de escasos recursos, disminuyendo significativamente sus ingresos y sus condiciones de vida.

Para atender esta problemática, el Gobierno Federal puso en marcha el Programa de Empleo Temporal (PET), en el que participan las secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), Medio Ambiente y

Recursos Naturales (SEMARNAT), Comunicaciones y Transportes (SCT) y del Trabajo y Previsión Social (STPS).

Contribuye a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o por alguna emergencia, mediante la entrega de apoyos económicos temporales por su participación en proyectos u obras de beneficio familiar o comunitario.

Este programa va dirigido a hombres y mujeres de 16 años y más, desempleados y dispuestos a participar de manera temporal en la ejecución de proyectos de beneficio familiar o comunitario. Existen dos modalidades en la aplicación de este programa:

1. Empleo Temporal: el programa otorga apoyos temporales en efectivo a personas de 16 años o más que enfrentan la disminución de sus ingresos como resultado de la baja demanda de mano de obra, a cambio de que participen en proyectos de beneficio familiar, comunitario o social, de cuya ejecución obtienen una fuente de ingreso temporal. Los proyectos pueden ser construcción y rehabilitación de escuelas, caminos rurales, redes de agua potable, electrificación, drenaje y alcantarillado; rehabilitación de zonas arqueológicas y monumentos históricos, conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales, brechas cortafuego, prevención del dengue y recolección, acopio y distribución de alimentos, entre otros.
2. Empleo Temporal Inmediato: A través de esta modalidad se apoya a las personas que enfrentan los efectos de emergencias como inundaciones y huracanes, entre otras, o que hayan sido afectadas por impactos negativos en actividades productivas prioritarias. Los proyectos que se apoyen deberán ser de beneficio familiar o comunitario.

h) Programa de rescate de espacios públicos

Este programa del Gobierno Federal promueve la realización de acciones sociales y la ejecución de obras físicas para recuperar sitios de encuentro comunitario, de interacción social cotidiana y de recreación localizados en zonas urbanas que presentan características de inseguridad ciudadana y marginación.

Tiene la finalidad de contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana mediante el rescate de espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad que sean utilizados preferentemente por la población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitanas.

Está dirigido a las personas que habitan en un radio de 400 metros de los espacios públicos en los que interviene el programa.

El Programa considera dos tipos de intervención:

1. General: contempla los espacios públicos

apoyados por primera vez y etapas posteriores de 2008, 2009, 2010 y 2011.

2. Consolidación: corresponde a los espacios públicos apoyados por el programa en ejercicios anteriores y que requieren obras físicas y acciones sociales para potenciar su funcionamiento, ofrecer mayor seguridad y dar continuidad a los trabajos realizados por la comunidad.

i) Programa Hábitat

Hábitat es un programa de la SEDESOL que articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial del Gobierno Federal, para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas.

El Programa apoya con subsidios federales diversas obras y acciones que fortalecen y mejoran la infraestructura urbana básica, la organización y participación social, y el desarrollo de capacidades individuales y comunitarias en zonas urbanas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza patrimonial, denominados Polígonos Hábitat, así como el fortalecimiento de instrumentos municipales de planeación en materia de desarrollo social y urbano y ordenamiento territorial.

Los subsidios federales se complementan con recursos de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de los beneficiarios. Los municipios son los ejecutores de los proyectos del programa.

El programa va dirigido a los integrantes de hogares asentados en los Polígonos Hábitat (zonas urbanas marginadas seleccionadas, ubicadas en ciudades de más de 15 mil habitantes) y en áreas de ciudades que presentan condiciones de marginación, pobreza, inseguridad o violencia social.

Hábitat se estructura en tres vertientes, que definen ámbitos territoriales de actuación: General, Centros Históricos e Intervención Integral y Prevención en Ciudades con Emergencia Social.

j) Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPAH)

Este programa, operado por el Gobierno Federal a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL, fue creado en 2008 con el propósito de fortalecer el patrimonio de la población en pobreza y el ordenamiento de los asentamientos humanos irregulares impulsando la certeza jurídica de la propiedad de la tierra.

Desde su puesta en marcha, el principal ejecutor del programa ha sido la Comisión para la

Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), organismo sectorizado en la SEDESOL. El PASPRAH apoya con subsidios federales a quienes, por falta de recursos, no han logrado concluir los procesos de regularización de la propiedad de sus predios para obtener sus escrituras.

k) Programa prevención de riesgos en los asentamientos humanos (PRAH)

Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los municipios en materia de prevención de riesgos, a través de las obras y acciones que reduzcan la vulnerabilidad de la población ante el impacto de fenómenos naturales.

l) Programa nacional de desarrollo humano oportunidades

Oportunidades es un instrumento del Gobierno Federal que suma esfuerzos entre los diferentes órdenes de gobierno y desarrolla acciones intersectoriales para la educación, la salud y la alimentación, así como aquellas acciones que promueven el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza o cuyos ingresos son insuficientes para desarrollar capacidades básicas de sus integrantes.

Tiene como finalidad favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del programa para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

Atiende a las familias cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud, de conformidad con los criterios de elegibilidad y metodología de focalización establecidos.

Los servicios y apoyos de Oportunidades son los siguientes:

1. Atención a la familia mediante el paquete básico de servicios de salud, de las estrategias de prevención y promoción de la salud; promoción de la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la malnutrición (desnutrición y obesidad) a través de la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños y niñas menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, así como del control de los casos de desnutrición y la orientación en talleres para el autocuidado de la salud.
2. Apoyo Alimentario, para mejorar la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.
3. Suplementos alimenticios, que se entregan mensual o bimestralmente para reforzar la alimentación de los menores de 5 años y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
4. Apoyo monetario para compensar el gasto del consumo de energía.

5. Apoyo Alimentario Vivir Mejor, para compensar el alza internacional en el precio de los alimentos.
6. Apoyo Infantil Vivir Mejor a las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años, que podrán recibir bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niña o niño en este rango de edad para fortalecer su desarrollo.
7. Becas educativas para los alumnos que cursen de tercero de primaria hasta que concluyan la educación media superior, incluyendo los servicios educativos de CAM laboral.
8. Apoyo para útiles escolares, que se entrega a las y los becarios al inicio del ciclo escolar. A las y los de primaria se les otorga además un apoyo en el segundo bimestre del ciclo para la reposición de los útiles.
9. Apoyo Jóvenes con Oportunidades, incentivo monetario para los jóvenes becarios que concluyen la educación media superior antes de cumplir los 22 años.
10. Apoyo mensual para adultos mayores que se otorga en forma bimestral a los integrantes de las familias beneficiarias con una edad de 70 años o más, que viven en localidades con más de 30 mil habitantes o que no son atendidos por el Programa 70 y más.

m) Entre otros.

III. EVALUACIONES E IMPACTO DE LOS PROGRAMAS

No todos los programas han rendidos los frutos esperados, en la mayor parte de los casos debido a una inadecuada gestión; no obstante, algunos de los programas se pueden destacar en cuanto a la evaluación de sus resultados. A continuación se explican los resultados, que consideramos más relevantes, del Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (CONEVAL, 2011).¹

En cuanto al Programa de Rescate de Espacios Públicos, el objetivo de la evaluación fue determinar el impacto atribuible a las intervenciones del Programa sobre la percepción de inseguridad, asistencia y cohesión social en torno a los espacios públicos. Para lograr dicho objetivo el Programa de Rescate de Espacios Públicos desde 2009 ha desarrollado la "Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad, Conductas de Riesgo y Participación Social en Espacios Públicos" que muestra resultados de sus intervenciones. Esta encuesta tiene un carácter rotativo de tal manera que se entrevistan hogares que viven cerca del espacio público antes y después de la intervención. La encuesta incluye poco más de 220 espacios públicos cada año.

¹ No se describen los resultados de la evaluación de todos los programas debido a que no se contó con dicha información al momento de realizar esta investigación.

Los resultados que se encontraron implican lo siguiente. En términos de seguridad, se encuentra que el Programa mejora las percepciones de seguridad. Esto es robusto a la medición de percepción de seguridad: discreta o continua, o bien enfocándose en la medición de inseguridad. Sin embargo, los impactos inmediatos de la intervención son mayores a los impactos a los dos años de operación.

En términos de asistencia al espacio público, se encuentra que el Programa causa un aumento sustancial en la asistencia al espacio público. Esta asistencia se mantiene a través del tiempo, aunque al parecer los beneficiarios asisten por motivos de esparcimiento, más que para realizar actividades deportivas o culturales.

Finalmente, en términos de relación de vecinos la evidencia es mixta, pero positiva. Cuando se mide crudamente la relación vecinal (respuesta de Muy Unida o Unida en Parte), no se encuentra ningún efecto. Pero cuando se mide la relación vecinal por medio de un índice de capital o cohesión social se encuentran resultados positivos. Sobre todo, el impacto es significativo a los dos años, y no inmediatamente. Esto es entendible dado que la confianza toma tiempo en construirse, y esta puede lograrse con interacciones repetidas entre vecinos en el espacio público.

En relación con el programa de 70 y más, los hallazgos permiten vislumbrar que los hogares de los Adultos Mayores (AM) han permanecido sin cambios después de once meses de exposición al programa 70 y más y en esencia es de esperarse que una dinámica familiar tan compleja no se modifique mayormente, sobre todo si se toma en cuenta que la migración en las zonas rurales es importante y ese patrón puede determinar de manera más intensa la composición del hogar y los arreglos familiares alrededor del AM.

En cuanto a la percepción del estado de salud de los AM, los resultados demostraron que el efecto de 70 y más en la autovaloración del estado general de salud actual de los AM fue significativo al contrastarlo. Los resultados también demostraron un efecto positivo indiscutible del programa en calificar como mejor su estado de salud actual en comparación con el de hace 12 meses. Estos resultados sugieren que la mejoría en el ingreso de los hogares beneficiarios, a raíz de la transferencia económica, fortalece una mejor concepción del estado general de salud. No se observaron efectos significativos del programa en la utilización de los servicios preventivos debido a que la transferencia económica no está condicionada, y al no existir la corresponsabilidad de los AM por asistir al servicio médico. Los servicios preventivos medidos tampoco pueden verse afectados por el programa en vista que la campañas de vacunación, por ejemplo, son de cobertura universal y en las áreas rurales, aunque

bajas, no estuvieron determinadas por un mayor acceso a partir de la transferencia económica. Por lo tanto, se encuentran leves mejorías en algunas esferas pero en otras no.

Con respecto al programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEI), de acuerdo a la evaluación de programas sociales de SEDESOL (2012), el programa aumenta 18% la probabilidad de contar con un empleo. En el grupo de madres que no trabajaban antes de entrar al programa se encontró que el PEI aumenta el empleo de las titulares en 21% y en 56% para los cuidadores principales de los menores en el hogar.

IV. RECURSOS ASIGNADOS A LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 asignó 87 mil 057.1 millones de pesos (mdp) a la Secretaría de Desarrollo Social. Esta cifra representa 6 mil 789.7 millones de pesos más en relación a lo aprobado por los Legisladores en 2011 y un incremento real de 4.8 por ciento.

El Ejecutivo Federal envió una propuesta de gasto con reducciones en todos los programas sujetos a reglas de operación de la SEDESOL, a excepción de 70 y más, el cual se incrementó en 60.5 por ciento. En relación a este programa, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su informe de Evaluación Específica del Desempeño 2010-2011 (CONEVAL, 2012), destaca que es una de las acciones gubernamentales que llega con mayor énfasis a las familias de mayor pobreza; no obstante, recomienda seguir trabajando en la mejora gradual de los indicadores de fin y propósito en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), aprovechando la simplificación de los objetivos. Asimismo, recomienda identificar mecanismos de seguimiento alternativos.

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, ayuda a la reducción de desigualdades regionales a través del fortalecimiento del capital físico y del desarrollo de acciones que permitan la integración de las regiones marginadas o en pobreza a los procesos de desarrollo. En la evaluación realizada por el CONEVAL, el programa obtiene una valoración destacada, ya que el programa ha cumplido con los objetivos y ha superado las metas sectoriales programadas en agua entubada y piso firme en localidades menores a 15 mil habitantes; sin embargo, la propuesta para 2012 apenas compensa el efecto de la inflación al no presentar variación real con respecto al 2011.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades dentro del Ramo 20, cuyo fin es contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema, favoreciendo el desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición

de las familias beneficiarias, decrece 1.1 por ciento en términos reales en la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo. En la Evaluación de Desempeño de este programa, el CONEVAL ha señalado que en su inicio tuvo un diseño innovador para atender la pobreza de una manera integral, al atacar sus causas estructurales como la baja inversión en capital humano a través de apoyos complementarios de educación, salud y alimentación; sin embargo, en los últimos años, el programa ha aumentado de forma significativa los tipos y montos de apoyos así como su cobertura, sin un diagnóstico que sustente estos cambios. Adicionalmente, otros programas alimentarios y de transferencia de ingresos también se han creado y expandido en el mismo periodo.

El Programa de Apoyo Alimentario apoya al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación. El proyecto reduce en 3.8 por ciento su monto con respecto a lo aprobado en 2011. En cuanto a la cobertura del programa, no existe cuantificación de la población potencial, lo que genera una duplicidad de acciones en aquellas localidades donde Oportunidades opera, de acuerdo con el diagnóstico de CONEVAL.

Dada la transversalidad del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en los ramos 11 - Educación, 12 - Salud y 20 - Desarrollo Social, se cuenta con una asignación de recursos por 65 mil 140.6 millones de pesos, 6.7 por ciento menor en términos reales a los del año anterior, distribuidos entre las dependencias participantes de la siguiente manera: a la Secretaría de Desarrollo Social corresponden 36 mil 191.4 millones de pesos, a la de Educación Pública, 23 mil 062.1 millones de pesos y a la de Salud, 5 mil 314.4 millones de pesos; lo que significa una reducción de 1.1 por ciento, 9.6 por ciento y 0.2 por ciento, respectivamente.

Por su parte, el Programa Hábitat que favorece a la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de habitantes de zonas urbano-marginadas, fortaleciendo y mejorando la organización y la participación social, así como el entorno urbano de dichos asentamientos, decrece 30.1 por ciento en términos reales en la propuesta de Ejecutivo. De acuerdo con la evaluación de CONEVAL, el programa no ha tenido evaluaciones de impacto que permitan afirmar que existen resultados en los últimos cinco años. Es hasta este año de 2011 que se terminará el levantamiento de una nueva evaluación.

Finalmente, el Programa de Rescate de Espacios Públicos disminuye 26.1 por ciento en términos reales en el Proyecto de Presupuesto 2012. Este programa tiene como fin contribuir a mejorar la calidad de vida y seguridad ciudadana mediante el rescate de espacios públicos deteriorados, abandonados o inseguros. Cabe señalar que, a

pesar de ser un programa prioritario, por propiciar la participación social y mejorar la percepción de la seguridad comunitaria, su presupuesto continuó disminuyendo desde el año 2010.

En las Tablas 1 y 2 que se presentan a continuación se pueden observar las variaciones anteriormente señaladas, tanto en el Ramo 20 - Desarrollo Social, como en el Presupuesto de Egresos en general.

V. CONCLUSIONES

Los Programas Sujetos a Reglas de Operación, son aquellos que otorgan subsidios. Debido al impacto social que persiguen lograr en la población objetivo a la que atienden, están sujetos a lineamientos y normas específicas que rigen su operación, con la finalidad de que la aplicación de los recursos públicos sea oportuna, eficaz y eficiente. Quedan establecidos y etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal y están sectorizados en doce dependencias del Ejecutivo Federal.

Del conjunto de Programas Sujetos a Reglas de Operación, la mayor parte de ellos se clasifican en el Grupo Funcional Desarrollo Social, ocupando en promedio de 2003 a 2010, el 58.9 por ciento del presupuesto asignado a este tipo de programas. Las dependencias que tienen bajo su responsabilidad la operación de los programas sociales son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Aportaciones a Seguridad Social y la Secretaría de Desarrollo Social.

Debido a la mala gestión de los programas, el presupuesto real de egresos asignado ha ido disminuyendo a través de los años, lo cual nos lleva a la conclusión de que aunque se destinan recursos económicos para impulsar el desarrollo social, realmente no se logran los objetivos de los programas y por ende, no se logra consolidar el desarrollo que México necesita.

Finalmente, a pesar de los resultados mostrados en los informes y analizados en este trabajo muestran que los objetivos de desarrollo social se han ido alcanzando en alguna medida en los últimos años, podemos concluir también que los programas de desarrollo social en México, se han enfocado más en medidas populistas que representan una ayuda, en casos de necesidad o a hacia los más necesitados, que en programas que busquen fomentar un verdadero desarrollo de la sociedad. Es decir, no se ha tomado un enfoque de "enseñar a pescar", si no de "dar el pescado", lo que ha mal acostumbrado tanto a la sociedad como al gobierno. De seguir así, ningún presupuesto ni

Tabla 1. Variación del Gasto Público en el Ramo 20 – Desarrollo Social.

	2012		Variación	
	Proyecto	Aprobado	Nominal	%
Total Gasto Ramo 20 - Desarrollo Social	87057.1	84,859.90	-2,197.20	-2.5
Sujetos a Reglas de Operación	82607.8	80,215.60	-2,392.20	-2.9
Programa 70 y más	22,071.20	18,821.20	-3,250.00	-14.7
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	6,411.10	6,411.10	0	0
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	36,191.40	34,941.40	-1,250.00	-3.5
Programa de Apoyo Alimentario	4,083.80	4,083.80	0	0
Programa Habitat	2,611.00	3,566.00	955	36.6
Otros Programas Sujetos a Reglas de Operación (15)	11,239.30	12,392.10	1,152.80	10.3
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,050.00	1,050.00	0	0
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	1,796.00	1,796.00	0	0
Programa de Opciones Productivas	400	400	0	0
Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	95.4	168.2	72.8	76.3
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	1012.4	1,512.40	500	49.4
Programa 3x1 para Migrantes	507.7	507.7	0	0
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	290.7	290.7	0	0
Programa Coinversión Social	300	395	95	31.7
Programa de Empleo Temporal (PET)	1,118.00	1,248.00	130	11.6
Programa de Vivienda Rural	400	700	300	75
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para implementar y ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	200	250	50	25
Programa de estancias infantiles par apoyar a madres trabajadoras	2,891.10	2,891.10	0	0
Rescate de espacios públicos	1,000.00	1,005.00	5	5
Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	130	130	0	0
Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	48	48	0	0
Otros Subsidios	321.7	321.7	0	0
Desempeño de las Funciones	2,953.00	3,148.00	195	6.6
Administrativos y de Apoyo	1,174.60	1,174.60	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012 aprobado.

Tabla 2. Variación del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2011 al 2012.				
	2011	2012	Variación	
	Aprobado	Aprobado	Nominal	Real (%)
Total Gasto Ramo 20 - Desarrollo Social	80,267.40	84,859.90	4,592.50	2.1
Sujetos a Reglas de Operación	75,451.30	80,215.60	4,764.30	2.7
Programa 70 y más	13,287.20	18,821.20	5,534.00	36.9
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	6,194.30	6,411.10	216.8	0
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	35,355.10	34,941.40	-413.7	-4.5
Programa de Apoyo Alimentario	4,099.80	4,083.80	-16	-3.8
Programa Habitat	3,611.40	3,566.00	-45.4	-4.6
Otros Programas Sujetos a Reglas de Operación (15)	12,903.40	12,392.10	-518.5	-7.2
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,180.00	1,050.00	-130	-14
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A.	1,996.00	1,796.00	-200	-13.1
Programa de Opciones Productivas	483.2	400	-83.2	-20
Programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	86.9	168.2	81.3	87
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	1,662.50	1,512.40	-150.1	-12.1
Programa 3x1 para Migrantes	557.7	507.7	-50	-12
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	290.7	290.7	0	-3.4
Programa Coinversión Social	347.8	395.0	47.2	9.7
Programa de Empleo Temporal (PET)	790.3	1,248.00	457.7	52.6
Programa de Vivienda Rural	677.3	700	22.7	-0.1
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para implementar y ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	203	250	47	19
Programa de estancias infantiles par apoyar a madres trabajadoras	2,891.10	2,891.10	0	-3.4
Rescate de espacios públicos	1,308.10	1,005.00	-303.1	-25.8
Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASGRAH)	230.55	130.05	-100.5	-45.5
Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	198.3	48	-150.3	-76.6
Otros Subsidios	421.7	321.7	-100	-26.3
Desempeño de las Funciones	3,152.80	3,148.00	-4.8	-3.5
Administrativos y de Apoyo	1,241.50	1,174.60	-66.9	-8.6

Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos de la Federación aprobados 2011 y 2012.

programa social alcanzará para combatir la pobreza y fomentar el desarrollo. Para poder llegar en el largo plazo, a contar con una sociedad desarrollada en términos económicos y sociales en nuestro país, se debe cambiar el enfoque actual, hacia el de “enseñar a pescar”; es decir, a través de programas sociales que enseñen y fomenten el desarrollo de los sectores mas vulnerables de la sociedad.

REFERENCIAS

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*. México. D.F.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. México, D.F. CONEVAL, 2011.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*. México, D.F. CONEVAL, 2012.
- Presidencia de la República. (2011). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*. México. D.F. SHCP, 2011.
- Presidencia de la República. (2010). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*. México. D.F. SHCP, 2011.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2011). *Tercer Informe Trimestral 2011: Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social*. México, D.F. SEDESOL, 2011.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2012). *Guía rápida de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social*. México, D.F. SEDESOL, 2012.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2012). *Cuarto Informe Trimestral 2011: Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social*. México, D.F. SEDESOL, 2012.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2013). *Guía de programas de la Secretaría de Desarrollo Social*. <http://www.SEDESOL.gob.mx/>.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*. (2010). Diario Oficial de la Federación, Diciembre 7, 2010.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*. (2011). Diario Oficial de la Federación, Diciembre 12, 2011.