



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“Análisis y evaluación del presupuesto del Programa
de Desarrollo Humano Oportunidades, 2007-2010”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

DIVANNY ODETTE FRANCO HERNANDEZ

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ



CIUDAD DE MÉXICO,

SEPTIEMBRE 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS:

A DIOS, fuente infinita de amor, arquitecto y creador de vida.

A MIS PADRES, por darme la vida y guiarme en ella. A mi papí que aunque ya no está en este plano físico, está presente en todos y cada uno de mis logros.

A MARIANA, por caminar la vida conmigo.

A MI FAMILIA Y AMIGOS por todo su apoyo y cariño.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México, que me formó como profesional y persona.

A mis profesores de vida por compartir sus conocimientos.

A mi profesor **MIIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ**, por su apoyo para concluir el presente trabajo.

ÍNDICE

I	Introducción	9
I.1	Justificación	12
1.2	Problemática	13
I.3	Objetivos	14
I.4	Hipótesis	14

Capítulo I POBREZA

1.1	Concepto de Pobreza	15
1.2	Identificación de la Pobreza	18
1.2.1	Espacio de bienestar económico	23
1.2.2	Carencias sociales	23
1.2.3	Contexto territorial	25
1.3	Indicadores de carencia social	25
1.3.1	Rezago educativo	26
1.3.2	Acceso a servicios de salud	27
1.3.3	Acceso a seguridad social	30
1.3.4	Calidad y espacios de vivienda	31
1.3.5	Acceso a servicios básicos de vivienda	33
1.3.6	Acceso a alimentación	35
1.4	Caso Programa de Desarrollo Oportunidades	36

Capítulo II PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

2.1	Consideraciones iniciales sobre el presupuesto público	37
2.1.1	Importancia del presupuesto público	40
2.1.2	Consideraciones generales sobre el proceso presupuestario	40
2.1.3	Sistemas de presupuesto	41
2.1.3.1	Presupuesto basado en Resultados (PbR)	43
2.1.4	Proceso presupuestario	46
2.1.5	Marco jurídico del proceso presupuestario	48
2.2	Ciclo presupuestario	48
2.2.1	Ingresos	49
2.2.2	Presupuesto	49
2.2.3	Aprobación	49
2.2.4	Gasto	50
2.2.5	Evaluación	50

2.2.6	Rendición de cuentas	50
2.3	Gasto Público en México	50
2.3.1	Clasificación del gasto en el presupuesto público	50
2.3.2	Distribución del gasto equitativamente	52
2.3.2.1	Ramos de la administración pública centralizada	54
2.3.2.2	Ramos de los poderes y órganos autónomos	55
2.3.2.3	Ramos generales	55
2.3.2.4	Entidades paraestatales de control presupuestal directo	55
2.3.2.5	Ramo 26: "Desarrollo Social y Productivo en regiones de pobreza"	56
2.4	Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)	57
2.4.1	Panorama del PEF 2010	58
2.4.2	Presupuesto asignado a Oportunidades (2008-2010)	58

Capítulo IV PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

3.1	Desarrollo humano sustentable	62
3.2	Estrategia integral de política pública	64
3.3	Eje 3: "Igualdad de Oportunidades"	66
3.3.1	Estructura del eje 3	67
3.3.2	Pobreza	71
3.3.2.1	Superación de la pobreza	71
3.3.3	Desarrollo Integral	76
3.3.3.1	Salud	76
3.3.3.2	Transformación educativa	81
3.4	Análisis y Evaluación de Oportunidades en el marco del PND	86
3.4.1	Población 2006-2007	86
3.4.2	Pobreza 2006-2007	87
3.4.3	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	89
3.4.3.1	Resultados 2007	91
3.4.4	Población 2010	91
3.4.5	Pobreza 2010	93
3.4.6	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	96
3.4.6.1	Resultados 2010	97

Capítulo IV PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

4.1	Reglas de Operación del Programa	107
4.1.2	Objetivo general	107
4.1.3	Objetivos específicos	107
4.1.4	Cobertura	107
4.1.5	Población objetivo	107
4.1.6	Beneficiarios	108
4.1.6.1	Criterios para la selección de localidades e identificación de familias	108
4.1.6.2	Metodología de focalización para identificación y permanencia de hogares	108
4.1.7	Características de los apoyos del programa	110
4.1.7.1	Componente educativo	110
4.1.7.1.2	Becas educativas	110
4.1.7.1.3	Apoyo para útiles escolares	110
4.1.7.1.4	Apoyo para Jóvenes con Oportunidades (JOP's)	111
4.1.7.2	Componente de salud	111
4.1.7.2.1	Atención a la salud	111
4.1.7.2.2	Capacitación para el auto-cuidado de la salud	112
4.1.7.2.3	Prevención y atención a la desnutrición	112
4.1.7.3	Apoyo para adultos mayores	113
4.1.7.4	Componente alimentario	113
4.1.7.5	Apoyo energético	113
4.1.8	Monto de los apoyos monetarios	113
4.1.8.1	Monto de los apoyos monetarios directos	113
4.1.8.2	Monto del apoyo monetario JOP's	116
4.1.9	Derechos, corresponsabilidades, obligaciones y suspensiones de beneficiarios	116
4.1.9.1	Derechos	116
4.1.9.2	Corresponsabilidades	117
4.1.9.3	Obligaciones	118
4.1.9.4	Suspensión de los apoyos del programa	119
4.1.9.4.1	Suspensión mensual de los apoyos monetarios	119
4.1.9.4.1.1	Apoyo alimentario, Energético y Apoyo alimentario Vivir Mejor	119
4.1.9.4.1.2	Educación básica	120
4.1.9.4.1.3	Educación media superior	120
4.1.10	Coordinación institucional	120

4.1.11	Articulación de acciones y programas de desarrollo social	122
4.1.12	Mecánica de operación	122
4.1.12.1	Incorporación de las familias	122
4.1.12.2	Cumplimiento de las acciones de corresponsabilidades de los beneficiarios	123
4.1.12.3	Registro en las unidades de salud	123
4.1.12.4	Certificación de inscripción en los planteles educativos	124
4.1.12.5	Certificación del cumplimiento de corresponsabilidades en servicios de salud	126
4.1.12.6	Certificación del cumplimiento de corresponsabilidades en educación	126
4.1.12.7	Cumplimiento de corresponsabilidades en adultos mayores	128
4.1.13	Entrega de apoyos	128
4.1.13.1	Entrega de apoyos monetarios	128
4.1.13.2	Entrega de paquetes de útiles escolares	129
4.1.13.3	Entrega de componentes y/o suplementos alimenticios	130
4.1.14	Verificación permanente de condiciones socioeconómicas	130
4.1.15	Modelo de operación por zonas	130
4.1.16	Programación del gasto y distribución de recursos	130
4.1.16.1	Ejercicio del gasto	132
4.1.17	Registro de Operaciones	133
4.1.17.1	Avances físico-financieros	133
4.1.18	Cierre del ejercicio	133
4.1.18.1	Recursos no devengados	133
4.1.19	Gastos de operación	134
4.1.19.1	Seguimiento operativo y mejoras	134
4.1.20	Control y auditoría	134
4.1.21	Evaluación	135
4.1.21.1	Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)	135
4.1.22	Transparencia del Programa	141

Capítulo V EVALUACIÓN DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES

5.1	Informe de Labores de SEDESOL para Oportunidades en 2007	142
5.2	Comportamiento de los componentes de Oportunidades	143
5.2.1	Adultos Mayores	143
5.2.2	Componente educativo	144
5.2.2.1	Acciones 2007	144
5.2.2.2	Resultados 2007	145
5.2.2.3	Acciones 2008	145
5.2.2.4	Resultados 2008	145
5.2.2.5	Acciones y resultados 2009	146
5.2.2.6	Acciones 2010	146
5.2.2.7	Resultados 2010	146
5.2.3	Componente alimentario	147
5.2.3.1	Resultados 2007	147
5.2.3.2	Acciones y resultados 2008	148
5.2.3.3	Acciones y resultados 2009	148
5.2.3.4	Acciones y resultados 2010	148
5.2.4	Componente energético	149
5.2.5	Componente de salud	149
5.2.5.1	Acciones 2007	149
5.2.5.2	Resultados 2008	150
5.2.5.3	Acciones y resultados 2009	150
5.2.5.4	Acciones y resultados 2010	150
VI	Conclusiones	152
VII	Recomendaciones	156
VIII	Fuentes de información	162
IX	Anexos	166

I Introducción

Una de las acciones que legitima a los gobiernos democráticos es la construcción de sociedades más justas e incluyentes, es decir, sociedades que, al ofrecer justicia social e igualdad de oportunidades para todos, contribuyen a la construcción de ciudadanía. Si bien a partir del Gobierno de Carlos Salinas se han reconocido a la pobreza y la marginación de un segmento considerable de la sociedad como un problema económico y social fundamental, aún existen grandes deudas y olvidos en materia de desarrollo social. A partir de este reconocimiento político, las diversas administraciones sexenales han llevado a cabo estrategias para erradicar la pobreza que desde hace veinte años se traducen en estrategias focalizadas, es decir, que se dirigen específicamente a las familias más pobres del país, seleccionándolas con criterios determinados por el propio gobierno.

En México, como en el resto de Latinoamérica (con excepción de Cuba), la actual política de combate a la pobreza nació con el fin de amortiguar los costos sociales y políticos provocados por la estabilización económica¹. Orientadas a mejorar la alimentación, la salud y el nivel educativo de los grupos más vulnerables (niños, mujeres embarazadas, grupos indígenas).

Al principio, estos programas operaban como medidas transitorias, por lo que contaban con un marco normativo precario (de escasa seguridad en cuanto a su contenido y duración, así como en su operación), lo cual facilitaba usos discrecionales de los recursos. Conforme avanzó la institucionalización del combate a la pobreza, a lo largo de los años noventa, aumentaron también las presiones por una mayor regulación en la asignación de estos recursos, para que efectivamente fueran canalizados hacia la superación de la pobreza extrema.

A finales de la década de los años noventa, diversos organismos internacionales (encabezados por el Banco Mundial) replantearon sus posiciones sobre las estrategias más adecuadas para reducir la pobreza: si bien el organismo sigue insistiendo en la centralidad del crecimiento económico para que, vía el mercado, se generen fuentes de empleo y oportunidades de ingreso para los pobres, también reconoce el carácter multifacético y multicausal de la pobreza². Esto implica el fortalecimiento de las “capacidades humanas” de los individuos a través de una mejor alimentación, atención a la salud y educación. Además, este enfoque considera necesario el fomento de un marco institucional más eficiente que permita, por una parte, una mayor participación de los pobres en la ejecución y evaluación de los programas sociales y, por otra, que

¹ En México, la política social surge hasta el Siglo XX y se remonta a los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917, fundamentalmente en los artículos constitucionales que establecen el derecho a la educación básica (art. 3°); el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana sustentado en sus pueblos indígenas el derecho a la salud, y a la vivienda digna (art. 4°); el artículo 27 que propició el reparto agrario y definió el derecho de propiedad; así como el artículo 123 que establece el derecho a un empleo socialmente útil. *Apuntes de clase; Ángeles Palacios Escobar; Profesora de la Facultad de Economía. Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM), UNAM; marzo 2009.*

² Véase: <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/projects> (Consultado en abril 2011).

los gobiernos puedan tener una mejor gestión y rendición de cuentas ante la sociedad y la comunidad internacional.

En México, el antecedente más importante de los programas sociales actuales fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), instrumentado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994). Su operación motivó una serie de críticas tanto de partidos de oposición, organizaciones de la sociedad civil y académicos según los cuales, Pronasol, que canalizaba recursos federales a comunidades marginadas, tenía como objeto legitimar un Poder Ejecutivo cuestionado por el fraude electoral de 1988 más que aliviar la pobreza extrema³. Al inicio de la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se disolvió Pronasol y se creó un Fondo de recursos considerables para la infraestructura social de estados y municipios (Ramo 33)⁴, así como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). Éste último ofreció, de manera centralizada, un paquete básico de atención a la salud, becas escolares y apoyos alimentarios en efectivo para familias en pobreza extrema ubicadas en zonas rurales de alta marginación. Este programa continuó bajo la administración Vicente Fox (2000-2006) y en 2002 cambió al nombre de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

La expansión de este programa en términos de cobertura⁵ indica su carácter fundamental dentro de las políticas sociales actuales. Al mismo tiempo refleja la tendencia internacional, promovida por los organismos financieros multilaterales⁶, hacia la promoción de programas sociales fundamentados en transferencias monetarias a las familias pobres, con el fin de mejorar el ingreso familiar y estimular el consumo, condicionando este ingreso a determinados compromisos de corresponsabilidad.

Las bases programáticas del combate a la pobreza se encuentran en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2006–2012 que, después de constatar la existencia de un porcentaje considerable de la población mexicana que vive en condiciones de pobreza, vulnerabilidad social e indefensión, establece cuatro objetivos centrales: 1) reducir la pobreza extrema; 2) generar la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; 3) apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y, 4) fortalecer el tejido social a través del

³PIRKNER Kristina y SERDÁN Alberto *“El gasto social en el gobierno del cambio”*; <http://www.fundar.org.mx/pdf/avancesyretrocesos/02.pdf> (consultado en diciembre 2011).

⁴ “En el Ramo 33 se integran e institucionalizan conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que anteriormente se encontraban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos”. BARCEINAS J. César Marcelo y MONRROY Luna Rubén; *“Origen y funcionamiento del Ramo 33”*; http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf (consultado en agosto 2011).

⁵ De 1.6 millones de familias beneficiarias en 1998, ubicadas en zonas rurales, a 5 millones de familias en 99.6 por ciento de los municipios del país en 2006.

⁶ Ej. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización Mundial de la Salud (OMS), Banco Mundial (BM) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

fomento a la participación y el desarrollo comunitario. De estos objetivos derivan cuatro principios rectores⁷:

- 1) Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres, para asegurar una distribución más eficiente de los recursos públicos y atender las necesidades urgentes de los grupos más vulnerables.
- 2) Corresponsabilidad de los beneficiarios para ahorrar recursos y asegurar una mayor identificación de los pobres con los programas, buscando el aprovechamiento de las capacidades y la organización social de las comunidades pobres en la ejecución de los mismos.
- 3) Descentralización, partiendo de la idea de que los gobiernos estatales y locales conocen las necesidades reales de la población y, por lo tanto, podrán aplicar los recursos con mejores resultados.
- 4) Coordinación y complementariedad para que el uso de los recursos no se vuelva “ineficiente”, evitando que distintas dependencias dupliquen esfuerzos. El principio de la complementariedad se aplica también con los beneficiarios: los programas alimentarios federales son mutuamente excluyentes para ahorrar recursos y alcanzar una mayor cobertura.

Como se verá a lo largo de este análisis, la participación de estas vertientes en el gasto del combate a la pobreza es muy desigual: hay un impulso constante a la vertiente de Desarrollo de Capacidades y un olvido sistemático de la vertiente de Generación de Opciones de Ingreso. Dicho en otras palabras, hay una tendencia a priorizar programas que consisten en transferencias monetarias para mejorar el ingreso familiar y estimular el consumo —condicionadas a compromisos de corresponsabilidad— en detrimento de programas orientados a fomentar el empleo. Esto es una tendencia preocupante debido a que uno de los factores que contribuyen a la permanencia de individuos y familias en la pobreza es la falta de acceso a empleos de buena calidad o fuentes alternativas de ingreso (como el acceso a tierra en las zonas rurales).

⁷ Véase:

http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1600/1/images/Prog_Sectorial_WEB.pdf
Programa Sectorial de Desarrollo Social, SEDESOL; (consultado en septiembre 2011).

I. 2 Justificación

Si bien las lógicas de operación de los programas sociales tienen ciertas características en común (como la focalización territorial y social, la prohibición de la duplicación de beneficios y la introducción de compromisos de corresponsabilidad para asegurar la participación social) los programas distan mucho de conformar una estrategia coherente y consistente para superar la pobreza.

Un ejemplo de la falta de consistencia en los programas sociales es la gran diferencia entre los programas respecto del tamaño de su presupuesto, el número de beneficiarios y los años que tienen funcionando. Hay programas cuyos antecedentes se ubican en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado —como es el caso de Abasto Social de Leche, que distribuye leche a un precio subvencionado por vía de la empresa Liconsa y que cuenta con un padrón de beneficiarios de cinco millones de personas— Y programas federales que atienden a personas con empleos precarios —como Empleo Temporal o Jornaleros Agrícolas— experimentaron en el sexenio del presidente Vicente Fox considerables recortes presupuestarios, hasta prácticamente desaparecer del mapa.

Para contrastar las prioridades en el sexenio mencionado, se lleva a cabo una comparación entre los programas más importantes tanto de la vertiente de desarrollo de capacidades como de la de Opciones de ingreso: Oportunidades y Programa de Empleo Temporal (PET), respectivamente. En el presupuesto 2006, el programa Oportunidades fué 26 veces mayor que el Programa de Empleo Temporal y dos veces mayor que toda la estrategia de Generación de opciones de ingreso. Más aún, mientras Oportunidades creció 97 por ciento, al pasar de 16,636 millones de pesos en 2001 a 32,801 en 2006, el PET cayó en 75 por ciento, al pasar de los 5,037 millones de pesos en el año 2001 a sólo 1,241 en 2006⁸ y siguió prácticamente la misma tendencia durante los años posteriores⁹.

Finalmente, los beneficios del PET son limitados para quienes están en el programa, pues sólo pueden beneficiarse durante 88 jornales¹⁰. No se contemplan mecanismos para incluir nuevamente a aquellos que, cumpliendo el límite establecido, sigan sin conseguir un empleo. Además, el PET no opera de forma constante, sino sólo en épocas de menor demanda de mano de obra no calificada en zonas marginadas del medio rural.

⁸ Véase, Programa de Empleo Temporal, Reglas de Operación, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2006.

⁹ Las disparidades presentadas no se reducen al ámbito presupuestario, pues un análisis de las Reglas de Operación, tanto del PET como del Oportunidades, evidencia los contrastes en el cuidado del diseño de los programas. Mientras que Oportunidades elabora con gran detalle la selección de sus beneficiarios, en el PET existe ambigüedad y poca claridad en el proceso. Asimismo, en Oportunidades hay un mayor cuidado en el diseño y coordinación del trabajo interinstitucional que satisface sus necesidades de operación, mientras que el PET no cuenta con una coordinación clara y precisa.

¹⁰ Datos para 2006.

Este breve recuento plantea diversos retos para los programas sociales. Las características mínimas que deben conservar los programas sociales es que tienen que ser consistentes, lo cual implica establecer una normatividad más clara, precisa y desarrollada, por pequeños que sean los programas. También es indispensable considerar las razones por las cuales aparecen y desaparecen estos programas, sobre todo cuando aún persisten los problemas sociales que los originaron.

Además de aspectos meramente presupuestarios, puede apuntarse que uno de los argumentos que explican tal situación es que en durante el sexenio previo a nuestro análisis se premió a las instituciones que se mostraron eficientes y no forzosamente se buscó la consolidación de aquellas que eran necesarias para la superación de la pobreza. Tal es el caso de Oportunidades, que si bien es un programa indispensable para el combate a la pobreza (y que sin duda debe continuar), no es suficiente para lograr tal objetivo. Sin embargo, recibió muchos mayores recursos que otros programas que son igualmente indispensables para superar la pobreza, pero que no gozaron de la consolidación institucional que Oportunidades se ganó a pulso.

I.2 Problemática

Derivado de la identificación de algunas de las maneras en que un monto dado de escasos recursos del Estado puede utilizarse más efectivamente para reducir la pobreza, se han denominado, a su vez, algunas esferas que ofrecen posibilidades para mejorar la eficacia del gasto público en relación con metas de reducción de la misma, a saber:

- Planificar más efectivamente de los recursos
- Prestar mayor atención a los resultados en la gestión de los recursos del Estado
- Crear conciencia de los costos, y
- Integrar la asistencia externa a la gestión de los recursos

No existen soluciones rápidas para mejorar la eficacia del gasto público ni instrumentos sencillos para ello. Por el contrario, el mejoramiento de la eficacia es una meta a largo plazo que exige crear sistemas, instituciones y capacidad de gestión y contabilidad del gasto adecuados. El mejoramiento de la eficacia depende también de otros elementos de la reforma del gasto público tales como el mejoramiento de la transparencia y la responsabilidad. Las cuestiones que se abordan en esta investigación, entonces, son consideradas dentro del contexto del gasto público y administración de más vasto alcance que ha venido emprendiendo México.

Sin embargo, el análisis se centra en la evaluación de todas estas herramientas utilizadas por el gobierno mexicano, a fin de atenuar el problema denominado pobreza que genera rezago en el desarrollo económico y desigualdad entre los miembros de la sociedad pues la pobreza tiene su panacea en una mala distribución de los ingresos derivado de las erróneas decisiones de quienes conducen la política económica en nuestro país, basadas en clientelismo político.

El origen de la presente investigación se basa en los factores antes mencionados que conducen a que los gobiernos de nuestro país pretendan mitigar el problema de la pobreza mediante la transferencia de recursos a la población que vive en dichas condiciones.

Derivado de lo anterior, se analizan las dimensiones de la pobreza para lograr dar un único enfoque de la misma; se analizan los principales elementos considerados dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para aminorar el impacto de la pobreza y los cuales se centran dentro de uno de los ejes de política del mismo Plan; se llevan a cabo las principales consideraciones del Presupuesto y Gasto Público en nuestro país que atienden a este problema estructural y, finalmente se trabaja con el Programa de Desarrollo Humanos Oportunidades considerado como el principal programa del Gobierno Federal durante las tres últimas administraciones presidenciales para la atención de la población con carencias severas.

El interés en la elaboración de una investigación que analiza a un programa social tan importante como Oportunidades radica en el papel que desempeña como herramienta del gobierno para dar apoyo a esta población. Así, la estructura mencionada de la tesis se lleva a cabo para dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿Por qué a pesar de los esfuerzos de los gobiernos por aportar recursos de manera cada vez más creciente para mitigar la pobreza en México, ésta subsiste y peor aún, parece incrementarse?

I.3 Objetivo

Analizar la fluctuación del presupuesto otorgado al Programa de Desarrollo Oportunidades, cuya finalidad es apoyar a la población que vive en condiciones de pobreza en México mediante la transferencia de recursos, así como evaluar el impacto de estos apoyos y de esta forma verificar si los resultados son coincidentes con los objetivos de dicho Programa.

1.4 Hipótesis

Durante el periodo 2007-2010, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha contribuido a la disminución de la pobreza extrema, al mejoramiento y ampliación del sistema de salud, al incremento y calidad en los espacios de vivienda, permanencia en el sistema educativo en sus diferentes niveles e incremento en la cobertura y calidad de la alimentación, lo anterior, sin generar mermas en el ingreso de las familias beneficiarias.

I POBREZA

De acuerdo con los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”, elaborado por el Consejo Nacional para la Evaluación de las Políticas sociales (CONEVAL), se dan a conocer en el Diario Oficial de la Federación¹¹ en marzo 2007, las características generales y específicas mediante las cuales se puede llevar a cabo la definición, identificación y medición de la población en condiciones de pobreza en México; es importante mencionar que dicho documento se elaboró en concordancia con los lineamientos de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), a manera de homologar criterios sobre los cuales habrán de trabajar las dependencias y entidades cuyo objetivo es elaborar planes de desarrollo social y políticas públicas para disminuir la desigualdad, generar mejores condiciones de vida para la población en desventaja y específicamente mitigar la pobreza.

El presente capítulo se estructura en primera instancia dando a conocer el concepto de pobreza de acuerdo con los dos documentos en comento, lo anterior en función de la ambigüedad de dicho término. Es bien sabido el número infinito de autores y de documentos que se han elaborado al respecto, así como el generoso número de estudios alrededor de este tema, sin embargo, para los fines de esta investigación, conviene centrar nuestra atención en los conceptos que habrán de ser utilizados por los Organismos e instituciones que tendrán como objetivo combatir la pobreza en nuestro país.

Posteriormente, se analizarán los tres espacios mediante los cuales se puede identificar a la población en situación de pobreza, nuevamente en concordancia con CONEVAL, y mediante los cuales se desprenderá la última parte de este capítulo, es decir, a partir del segundo espacio denominado de carencias sociales, cada situación específica mediante la cual podemos determinar la existencia de pobreza en un individuo o un grupo poblacional.

1.1 Concepto de Pobreza

De acuerdo con la LGDS, la pobreza, en términos generales, “se encuentra asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de los individuos, que limitan sus derechos y libertades fundamentales, y que impiden la satisfacción de sus necesidades más básicas, lo cual a su vez imposibilita su plena integración social”¹². Sin embargo, es importante señalar en este punto que los elementos que todos los individuos necesitan para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus paciones vitales, no puede reducirse a una sola característica o dimensión de su existencia.

La medición de la pobreza en México, ha sido desarrollada mayoritariamente desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar

¹¹ Véase:

CONEVAL: http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf (consultado en febrero 2010)

¹² *Ibid.*

económico de una población. Así, se suele representar una línea de pobreza que representa al ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta básica de bienes que son considerados como indispensables, este umbral es comparado con el ingreso de los hogares, para determinar a los que son pobres; esta aproximación permite identificar a la población que carece de los recursos para satisfacer sus necesidades más básicas.

Una de las principales limitaciones de ésta definición, consiste en el hecho de que la pobreza es medida en términos monetarios, es decir, en términos meramente cuantitativos, lo cual sugiere la identificación de solamente una dimensión, cuando en realidad la pobreza debe ser considerada de manera multidimensional, es decir, no solo en términos cuantitativos, sino también cualitativos. A éste respecto la LGDS, en su artículo 36, establece que también deben ser considerados los derechos sociales y el bienestar económico, parte de los cuales deben ser provistos por el Estado.

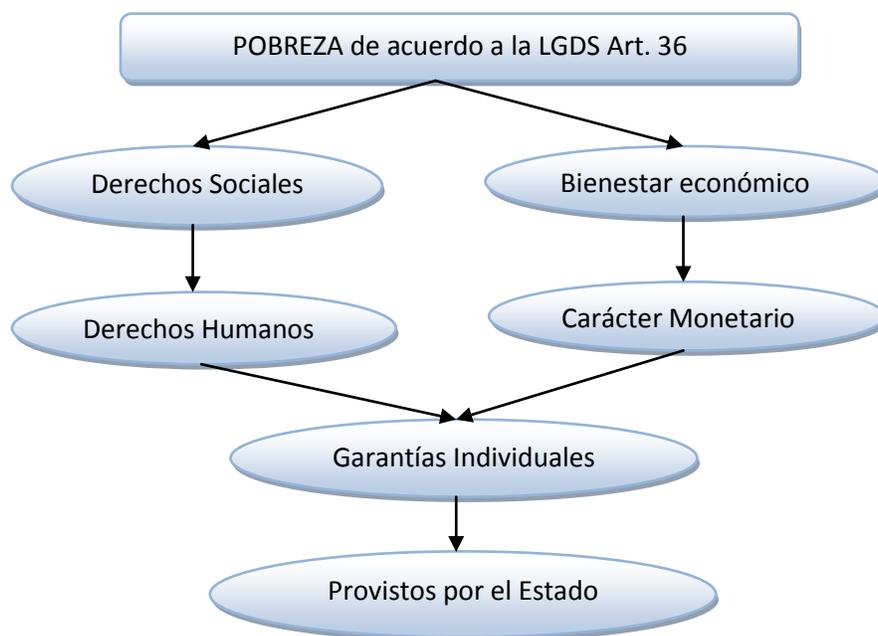
Hablando de los derechos sociales y el bienestar económico, los ordenamientos de la LGDS, permiten identificar dos grandes enfoques que analizan el carácter multidimensional de la pobreza: el enfoque de bienestar¹³ y el enfoque de los derechos¹⁴. El primero está asociado al derecho a los derechos fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes, por lo que, desde esta perspectiva, la pobreza constituye, en sí misma, una negación de los derechos humanos; la mayoría de las mediciones efectuadas desde esta aproximación consideran fundamentalmente, la disponibilidad de recursos económicos por parte de los individuos. En el caso del segundo, es indiscutible que toda persona, por el hecho de serlo, debe tener asegurados un conjunto de derechos sociales de forma irrenunciable y sin sustitutos; así al reconocer que la pobreza está directamente asociada a una falla en el ejercicio de los derechos sociales, compele a las autoridades responsables a establecer prioridades de acción y garantizar su cumplimiento de manera progresiva¹⁵.

¹³ El objetivo del enfoque de bienestar, radica en identificar las dimensiones y condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente. En este se supone que cada persona a partir de sus circunstancias y preferencias, desarrolla el conjunto de capacidades que definen el abanico de opciones de vida que puede elegir. Si estas opciones no le permiten tener condiciones de vida aceptables dentro de su sociedad, se considera que el individuo es pobre.

¹⁴ Se considera que toda persona debe contar con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana que, al ser adoptadas dentro del marco jurídico nacional o al ser ratificada mediante la búsqueda de los instrumentos internacionales que las amparan, se convierten en obligaciones para el Estado, el cual deberá generar los mecanismos que permitan, progresivamente, el acceso pleno a los derechos humanos.

¹⁵ De acuerdo con el documento, el enfoque de derechos brinda una respuesta para determinar las dimensiones relevantes en el estudio de la pobreza, la cual es consistente con el enfoque de bienestar, pues propone condiciones que todo el individuo debe tener garantizadas para desenvolverse de manera adecuada en su entorno social. *Cfr., "LINEAMIENTOS y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza"*. DOF 2007, pp. 7.

FIGURA 1: Características de la Pobreza en concordancia con la Ley General de Desarrollo Social



Elaboración propia con datos de:

http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

(consultado en agosto de 2011)

El contexto territorial, plantea a su vez, otra perspectiva de la pobreza. Éste es considerado por la necesidad de incorporar aspectos que trascienden el ámbito individual (características geográficas, sociales, culturales, etc.), las cuales influyen en las opciones de vida de las personas, y por tanto, en el ejercicio de sus libertades, de esta forma, el análisis requiere de considerar elementos comunitarios o locales, cuya identificación descansa en criterios territoriales.

En función de lo anterior, se hace necesario complementar el enfoque de medición de la pobreza con un espacio más, que se refiere a la integración social, y específicamente a la cohesión social. Así, “es posible vincular el concepto de cohesión social y desarrollo social en la medida en que éste es el resultado de brechas de bienestar, mecanismos de integración y sentido de pertinencia”¹⁶.

En función de los tres espacios que ya se han mencionado -bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial- es posible analizar la situación de pobreza de la sociedad en México. El concepto y definición de pobreza del documento analizado de acuerdo con CONEVAL considera solo los espacios del bienestar económico y de los derechos sociales. En el entendido que el espacio de bienestar establece criterios de recursos monetarios y el espacio de los derechos sociales considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más de sus derechos

¹⁶ Desde una perspectiva institucional por ejemplo, se sostiene que un alto grado de cohesión social solo tendría un efecto significativo en la pobreza si se complementara con el eslabonamiento de redes sociales e instituciones externas a la comunidad; en ese orden de ideas, la condición de pobreza de las personas no está directamente asociada a bajos niveles de cohesión social y que, por lo tanto, no debería incluirse como un componente de ésta, sino como una variable que contribuye a explicar su estructura y dinámica, es decir, como un indicador exógeno a la identificación de pobreza. *Ibid.*

cuando presenta carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores de acuerdo con el Artículo 36 de la LGDS:

- Rezago educativo
- Acceso a servicios de salud
- Acceso a seguridad social
- Calidad y espacios de vivienda
- Servicios básicos de vivienda, y
- Acceso a alimentación¹⁷

Es de esta forma que la presencia simultánea de carencia en los dos espacios agrava de forma considerable las condiciones de vida de un individuo o un grupo de ellos, lo que origina una definición específica de pobreza dimensional: “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”¹⁸.

1.2 Identificación de Pobreza

La identificación de la población en situación de pobreza se realiza en dos etapas: en la primera, se determina si los ingresos de una persona son insuficientes para la satisfacción de sus necesidades y si presenta carencias en cada uno de los seis indicadores antes señalados y en la segunda, se combinan los indicadores generados en la etapa previa, a fin de identificar a la población en situación de pobreza multidimensional.

Para lo anterior, primero se establecen las dimensiones a considerar, posteriormente se exponen los criterios generales que definirán si una persona tiene carencias en cada indicador y, finalmente, se presentan los parámetros para combinar la información generada en las etapas previas. El proceso anterior, puede verse reflejado en el siguiente cuadro:

¹⁷ El mencionado artículo de dicha Ley, también establece que deben ser considerados el ingreso corriente per cápita y el grado de cohesión social.

¹⁸ CONEVAL *Op. Cit.*, pp. 10.

CUADRO 1: Identificación de la población en situación de pobreza

Etapa	Metodología	Indicadores	Particularidades
1	<i>Selección de las dimensiones a considerar</i>	*Bienestar económico	N/E*
		*Derechos sociales	
2	<i>Identificación de insuficiencias en cada dimensión</i>	*Bienestar económico	▲ Analizado a partir del ingreso
		*índice de privación social	▲ Identificación de carencias en cada indicador en particular ▲ Umbral de privación
3	<i>Combinación del Ingreso y del índice de privación social</i>	*Pobreza multidimensional *Pobreza multidimensional extrema	N/E

*No Especificado

Elaboración propia con datos de:

CONEVAL http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

(Consultado en agosto de 2011)

Etapa 1 Selección de las dimensiones relevantes: se consideran dimensiones constitutivas propias de la sociedad mexicana todas aquellas asociadas a los indicadores mencionados, con excepción de la cohesión social, así, estas dimensiones se dividen en dos grupos, a saber, bienestar económico, que se mide operativamente por el ingreso per cápita; y derechos sociales, es decir, educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda y servicios de la misma.

Etapa 2 Identificación de insuficiencias en cada dimensión: para identificar la población con carencias en cada indicador, se adoptan criterios generales que son específicos y apropiados para cada uno de los espacios mencionados, a saber, bienestar económico¹⁹ e índice de privación social²⁰.

El primero se analizará a partir del ingreso de que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, específicamente, el ingreso corriente el cual representa el flujo de entradas que no necesariamente deben ser monetarias que le permiten a las familias obtener cada uno de los satisfactores que requiere, lo anterior, sin disminuir los bienes y activos que poseen.

¹⁹ Se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

²⁰ Se identifica a la población con al menos una carencia social en los indicadores asociados a este espacio. A la medida agregada de estas carencias se le denominará índice de privación social.

En el caso del segundo, la identificación de las carencias en el espacio de los derechos sociales se efectúa en dos fases:

- a) Identificación de carencias en cada indicador en particular: para cada uno de los seis indicadores mencionados, éstos toman valor de uno, cuando el individuo presenta la carencia y de cero en el caso contrario.
- b) Índice de privación social (umbral de privación): este índice se construye para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales²¹; conforme a la definición de pobreza multidimensional, se considera que una persona experimenta carencias en el espacio de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, cuando padece al menos una de las seis carencias. A este punto de corte ($C=1$) se le denominará “umbral de privación²²”. Así, se identifica a la población que presenta un número importante de carencias sociales, mediante la definición de un umbral de privación extrema (C^*), el cual permite identificar a la población en situación de pobreza multidimensional extrema²³.

Etapa 3 Combinación del ingreso y del índice de privación social: tal y como se ha mencionado, el ingreso y el índice de privación social ofrecen, al corresponder a espacios analíticos diferentes, un diagnóstico de las restricciones monetarias y de las carencias sociales que afectan a la población, y justo porque estas carencias y restricciones son distintas, no sería metodológicamente consistente su combinación en un índice único de pobreza multidimensional.

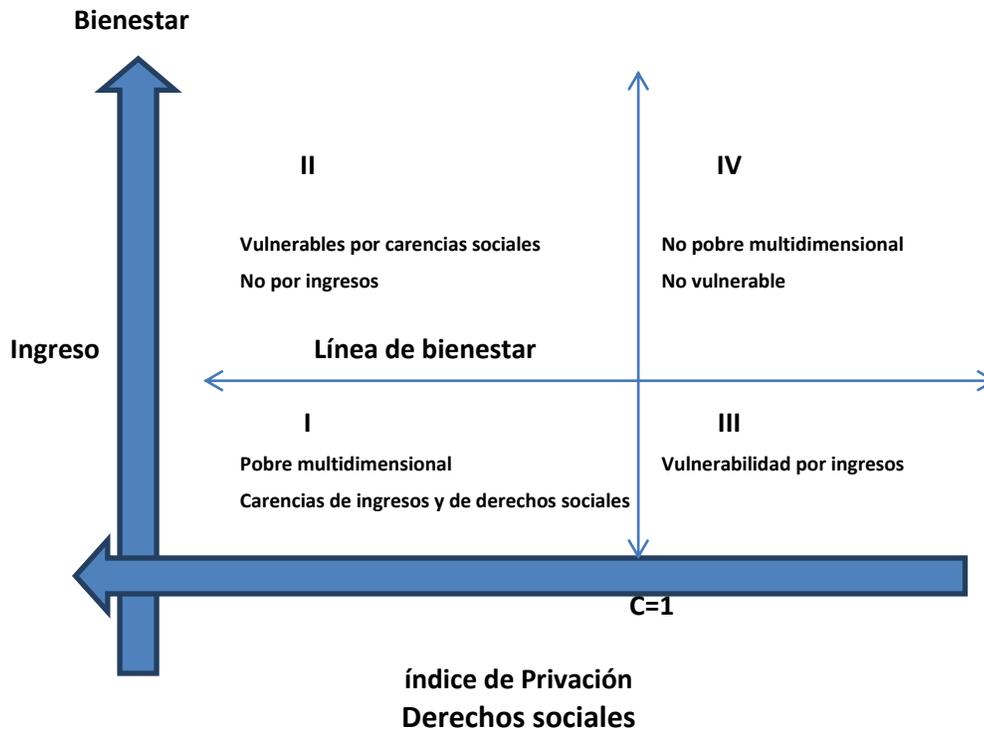
Aun así, considerando nuevamente la definición de pobreza multidimensional, es necesario conjugar ambos espacios para poder delimitar al núcleo poblacional en situación de pobreza, y de esta forma, se recurre al método de clasificación del siguiente cuadrante:

²¹ Es de esta forma que CONEVAL lleva a cabo los procedimientos estadísticos para verificar que el índice satisfaga las propiedades de validez, confiabilidad y aditividad.

²² La suma de los indicadores de carencia, conlleva al supuesto de que cada una de ellas tiene la misma importancia relativa. Lo anterior, igual que el hecho de adoptar como umbral de privación a la presencia de por lo menos una carencia social, está fundamentado en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, los cuales reconocen que el incumplimiento de uno de los derechos humanos vulnera el cumplimiento de los demás y que ningún derecho humano es más importante que otro.

²³ Como no existe un criterio metodológico único para determinar un umbral de este tipo, CONEVAL utiliza criterios para determinar el valor de C^* con base en métodos estadísticos y que buscan dividir a la población en dos grupos: a partir de los ingresos y a partir del índice de privación social de cada persona.

CUADRANTE 1: Pobreza multidimensional moderada



Fuente:

Índice Diario oficial de la Federación; "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza", 2007

CONEVAL Op. Cit.

En el eje vertical de la figura anterior se representa el espacio de bienestar económico. El cual es medido por medio del ingreso de las personas, así la línea de bienestar permite diferenciar si los individuos tienen un ingreso suficiente o si no es así. En el eje horizontal se representa el espacio de los derechos sociales.

La población ubicada a la izquierda de este eje tiene más carencias que la situada a la derecha a diferencia de las gráficas cartesianas usuales. Además, puesto que son consideradas carentes las personas que presentan por lo menos una carencia social, el valor del umbral de privación es uno. A partir del mismo es posible diferenciar a las personas con carencias de quienes no las tienen. Así, las personas que se ubican en el eje horizontal a la izquierda del umbral de privación son aquellas que experimentan al menos una carencia; quienes se encuentran a la derecha son aquellas que no padecen carencia en alguna de las seis dimensiones sociales.

Con referencia a dicho cuadrante, una vez determinado su ingreso y su índice de privación social, cualquier persona puede ser clasificada en uno, y solo uno, de los siguientes cuatro cuadrantes:

Cuadrante I: pobres multidimensionales- ingreso inferior a la línea de bienestar y que presenta por lo menos una carencia social.

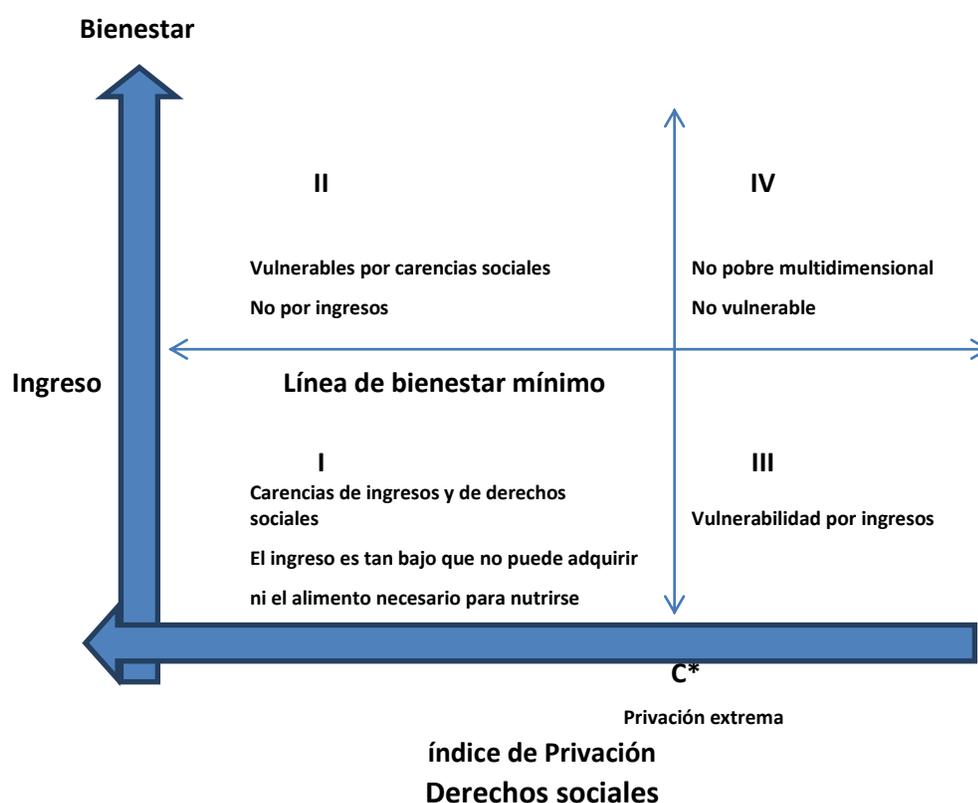
Cuadrante II: vulnerables por carencias sociales- presentan una o más carencias sociales, pero su ingreso es superior a la línea de bienestar.

Cuadrante III: vulnerables por ingresos- no presenta carencias sociales, pero su ingreso es inferior a la línea de bienestar.

Cuadrante IV: no pobre multidimensional y no vulnerable- ingreso superior a la línea de bienestar y no tiene ninguna carencia social.

Finalmente, para los propósitos a que tiene lugar la identificación de la pobreza, es menester mencionar que a partir de la línea de bienestar mínimo y del umbral de privación extrema (C*), es posible identificar en el grupo poblacional de pobreza multidimensional, a las personas en situación de pobreza multidimensional extrema, las cuales se muestran mediante la figura 2:

CUADRANTE 2: Pobreza multidimensional extrema



Fuente:

Índice Diario oficial de la Federación; "Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza",

CONEVAL http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf (consultado en julio 2011).

En la figura dos, se han incorporado la línea de bienestar mínimo y el umbral de privación extrema (C*). Esto permite ubicar al cuadrante uno que se refiere a la población en situación de pobreza multidimensional extrema, la cual dispone de un ingreso tan bajo que, aún si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana y adicional presenta por lo menos tres de las seis carencias sociales. En los

siguientes tres apartados se llevará a cabo el desglose de cada uno de los espacios a partir de los cuales ha sido considerada la pobreza para su identificación y medición.

1.2.1 Espacio de bienestar económico

Como se mencionó con anterioridad, la definición de pobreza considera las condiciones de vida de los individuos a partir de tres espacios, uno de los cuales es el espacio de bienestar y este comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede obtener la población mediante el ingreso, así, los criterios asociados a este espacio son aquellos que resulten de comparar el ingreso mensual per cápita del hogar con el valor de las línea de bienestar o bienestar mínimo que han sido definidas por el Consejo.

Para la identificación de las personas o grupos de personas en situación de pobreza se utilizan las líneas mencionadas y que se refieren a las siguientes definiciones:

- a) Línea de bienestar: permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).
- b) Línea de bienestar mínimo: permite identificar a la población que, aún haciendo uso de todo su ingreso, no le es posible satisfacer ni siquiera sus necesidades de alimento, tanto así que no puede consumir los nutrientes necesarios para llevar a cabo un desarrollo alimentario integral²⁴.

1.2.2 Carencias sociales

Las Dependencias y entidades que utilicen este criterio, deberán considerar en sus métodos de identificación al menos uno de los siguientes criterios o una combinación de los mismos²⁵:

1.- En materia de rezago educativo:

- I. Población de 3 a 15 años que no cuenta con educación secundaria terminada.
- II. Población nacida hasta 1981, que no cuenta con educación primaria terminada.
- III. Población nacida a partir de 1982 que no cuenta con educación secundaria terminada.

²⁴ Es importante considerar que los valores monetarios de ambas líneas son establecidos por el Consejo, con un desglose diferente para el ámbito rural y urbano. En el caso de los Programas de Desarrollo Social para los cuales las Dependencias y entidades que los ejecutan apliquen alguno de los criterios asociados al bienestar económico, se deberán utilizar los valores de las líneas de bienestar y bienestar mínimo que publique el Consejo como referencia para determinar el nivel de elegibilidad de dichos programas, pudiendo éste ser igual, inferior o superior a dicha línea.

²⁵ En el caso de los Programas de Desarrollo para los cuales las dependencias y entidades que los ejecuten apliquen alguno de los criterios que se mencionarán, además de utilizar alguno de ellos, podrán utilizar indicadores complementarios, los cuales corresponden a los objetivos, propósitos y acciones de cada Programa de desarrollo social.

2.- En materia de acceso a servicios de salud:

- I. Población no afiliada al Seguro Popular, y que tampoco es derechohabiente de alguna institución de seguridad social.

3.- En materia de acceso a la seguridad social:

- I. Población asalariada que no recibe por parte de su trabajo las prestaciones de servicio médico, incapacidad con goce sueldo, incapacidad, SAR²⁶ o Afore²⁷.
- II. Población ocupada y no asalariada que no recibe como prestación laboral o por contratación propia servicios médicos por parte de una institución pública de Seguridad Social, SAR o Afore.
- III. Población sin acceso a la seguridad social por alguno de los primeros dos criterios, que no goce de alguna jubilación o pensión, ni sea familiar directo de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
- IV. Población de 65 años o más que no dispone de acceso a la seguridad social por alguno de los criterios anteriores ni es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

4.- En materia de calidad y espacios de vivienda, la población que resida en viviendas con al menos una de las siguientes características:

- I. El material de la mayor parte de los pisos es tierra.
- II. El material de la mayor parte de los techos es lámina de cartón o desechos.
- III. El material de la mayor parte de los muros es embarro o bajareque²⁸; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o asbesto o material de desecho.
- IV. Con hacinamiento²⁹.

²⁶ Sistema de Ahorro para el Retiro.

²⁷ Las Administradoras de Fondos para el Retiro, (AFORES), son instituciones financieras privadas de México, que administran fondos de retiro y ahorro de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social y recientemente de los afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Fueron creadas por la Ley del seguro social de 1997 e iniciaron su operación el 1° de Julio del mismo año. Su funcionamiento está regulado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su finalidad es que todos los trabajadores puedan contar con una pensión al momento de su retiro, cuando los recursos de la AFORE no son suficientes para la pensión, el trabajador recibe una pensión garantizada del gobierno mexicano, equivalente a 1 salario mínimo del Distrito Federal por día y que se actualizará el mes de febrero todos los años conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Fuente: <http://www.google.com.mx>; (consultado en julio 2011).

²⁸ Denominación de un sistema de construcción de viviendas a partir de palos entretrejidos con cañas, zarzo o cañizo, y barro. Esta técnica ha sido utilizada desde épocas remotas para la construcción de vivienda en pueblos indígenas de América.

²⁹ En promedio, 2.5 personas por habitación.

5.- En materia de acceso a la alimentación:

- I. Población en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

1.2.3 Contexto territorial

También en este rubro, las dependencias y entidades cuyos programas de desarrollo social identifiquen a las personas o grupos de personas en situación de pobreza de acuerdo con los criterios asociados al contexto territorial, podrán considerar en sus métodos de identificación alguno de los siguientes criterios, o bien, una combinación de los mismos:

1.- En materia de grado de cohesión social:

- I. Medidas de polarización social, redes sociales o de desigualdad económica, los cuales serán medidos para ámbitos geográficos y territoriales específicos³⁰.

2.- En materia de acceso a infraestructura social básica:

- I. Población en localidades que se encuentran a una distancia mayor a tres kilómetros de un camino pavimentado.
- II. Población en localidades sin acceso a alcantarillado y electrificación pública.
- III. Población en localidades sin acceso a rellenos sanitarios públicos o algún servicio público de eliminación de basura.
- IV. Otros indicadores sociales pertinentes de acuerdo con los objetivos, propósitos y acciones de cada programa de desarrollo social.

1.3 Indicadores de carencia social

La medición del pleno ejercicio de un derecho representa distintas limitaciones metodológicas, en particular algunos aspectos tanto observables como no observables. Así, los indicadores de carencia social que se utilicen para medir la pobreza deben ser tales que identifiquen elementos mínimos o bien esenciales del derecho, sin los cuales se pueda asegurar que una persona no ejerce o no ha podido ejercer alguno de sus derechos sociales, que ya han sido definidos por el Art. 36 de la LGDS. En función de lo anterior, la definición de los indicadores de carencia, fue realizado por CONEVAL a partir de los siguientes criterios generales:

- a) Unidad de análisis: son las personas.
- b) Pertinencia conceptual: los indicadores de carencia deben presentar aspectos fundamentales del ejercicio de cada derecho.
- c) Factibilidad empírica: deben estimarse de manera confiable, válida y precisa a nivel estatal y municipal por información que es proporcionada por el INEGI.
- d) Especificidad: los indicadores deben identificar claramente a la población con alguna carencia.
- e) Utilidad para las políticas públicas: debe ser posible la reducción del nivel de carencia, incluso a cero, lo que implica que debe ser factible superar la carencia asociada.

³⁰ Localidad, municipio, entidad federativa, o los relevantes de acuerdo con los objetivos, propósitos y acciones de cada programa de desarrollo social.

Por lo anterior, un componente esencial de los indicadores de carencia es la determinación del umbral o norma a partir del cual se define si una persona presenta una carencia en particular; los criterios metodológicos específicos para esta determinación son los siguientes:

- a) Si es que existen, aplicar las normas legales.
- b) Aplicar criterios definidos por expertos de instituciones públicas y especialistas en cada indicador de carencia.
- c) Aplicar criterios basados en los resultados de análisis estadísticos.
- d) Determinar el umbral por parte de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL.

1.3.1 Rezago educativo

Como es de nuestro conocimiento, la educación es el principal medio para desarrollar y potenciar nuestras habilidades, conocimientos y valores éticos, así, representa un mecanismo básico de transmisión y reproducción de conocimientos, actitudes y valores, que son fundamentales en los procesos de integración social, económica y cultural.

Este fundamento se encuentra dentro del marco normativo en México, y de acuerdo con el Artículo 3° constitucional, así como en las Disposiciones Generales, en sus Artículos 2°, 3° y 4° de la Ley General de Educación (LGE)³¹.

A su vez, es importante señalar que en los últimos años se han incorporado diversas reformas a la Carta Magna y a la legislación en materia educativa, en especial sobre los niveles que incluye la educación obligatoria, por lo anterior, es necesario que el umbral adoptado, retome los cambios que han tenido dichas legislaciones, pues aunque el Estado, al modificar las disposiciones contenidas en la Constitución, asume la responsabilidad de ofrecer los mecanismos apropiados para que toda la población disponga de las mismas condiciones, no puede obligar a los individuos a que se adhieran a éstos.

Es de esta forma que no es posible establecer un mismo umbral para toda la población, sino que debe definirse uno que permita medir con precisión la efectividad del Estado para garantizar el derecho a la escolaridad obligatoria. Este umbral debe retomar a su vez, la evolución histórica tanto de la conformación de la educación básica como la vigencia de su obligatoriedad legal.

Así, para la definición del umbral de esta dimensión, CONEVAL se apoyó en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)³², éste propuso a CONEVAL, la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM), conforme a la cual se consideran con carencia por rezago educativo a la población que cumpla con alguno de los siguientes criterios ya mencionados con anterioridad:

- I. Población de 3 a 15 años que no cuenta con educación secundaria terminada.
- II. Población nacida hasta 1981, que ni cuenta con educación primaria terminada.
- III. Población nacida a partir de 1982 que no cuenta con educación secundaria terminada.

³¹ Ver anexos

³² Organismo encargado de la evaluación del sector educativo en México

Finalmente, el análisis del avance en el ejercicio del derecho a la educación puede ser complementado con distintos indicadores, como el acceso de todos los individuos al nivel de educación obligatorio vigente y la calidad de la educación recibida.

1.3.2 Acceso a los servicios de salud

El acceso a los servicios de salud es un elemento importante y esencial del nivel de vida de un individuo, que entre otras cosas brinda las bases necesarias para el mantenimiento de la existencia humana y su adecuado funcionamiento físico y mental. Es indudable que cuando una persona carece de un acceso a los servicios de salud oportuno y efectivo, el costo de tratar dicho padecimiento evidentemente se torna más elevado y vulnera el patrimonio del individuo y el de su familia, así como la integridad física.

El Artículo 4° de la Constitución, establece que toda la población mexicana tiene derecho a la protección de la salud; así, la Ley General de la Salud (LGS)³³, establece que éste derecho constitucional se refiere al derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud para que de esta manera las familias y las personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social, deben ser inscritas en dicho sistema. En términos de dicha Ley, el Artículo 1 expresa lo siguiente:

“La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social”³⁴.

A partir de estos criterios, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando:

- a) No cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los preste, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

³³ Ver anexos

³⁴ Ley General de Educación (LGE), *Diario Oficial de la Federación* 07 de febrero de 1984 (consulta en septiembre 2011)

El universo de individuos que cuenta con estos servicios del total de la población mexicana, es proporcionado por el cuadro siguiente:

CUADRO 2: Porcentaje en derechohabiencia en servicios de salud en los años 2000 y 2010

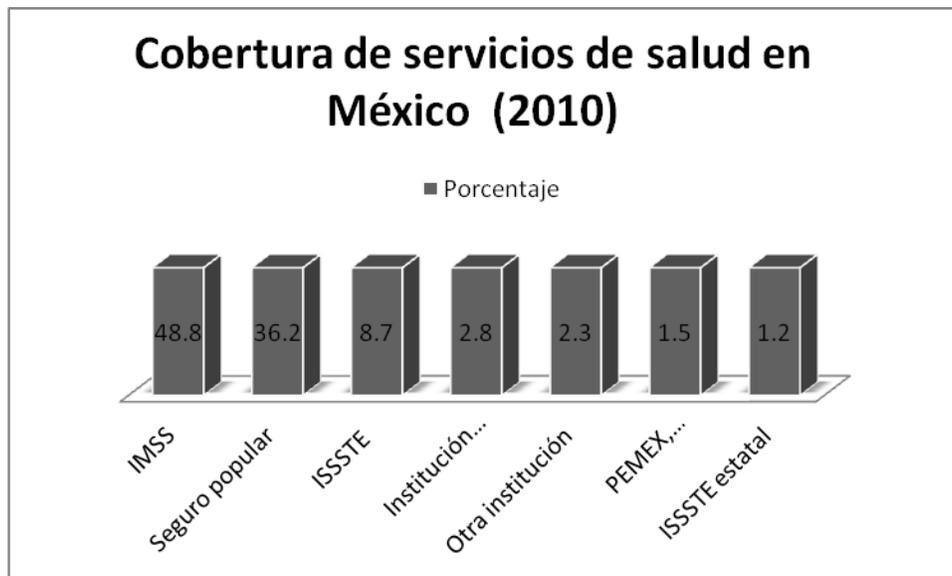
Derechohabiencia/año	2000	2010
Con	40	64.6
Sin	57	33.8

Elaboración propia con datos de:

Censo de Población y Vivienda 2010, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI): <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/preliminares2010.aspx> (consultado en abril 2010).

En el cuadro anterior se advierte el incremento de la población en México en cuanto a cobertura y la disminución de la población que no cuenta con acceso a la salud. Además, la afiliación a dicho servicio se estructura de la siguiente forma:

GRÁFICA 1: Distribución porcentual de la población derechohabiente por institución de salud



Elaboración propia con datos de:
(INEGI); *Ibid.*

Para esquematizar la información anterior en el caso de la población en México, el siguiente cuadro proporciona información sobre la población con acceso a seguridad social por las instituciones que la prestan y la forma en que ha incrementado la afiliación en los mismos del año 2000 al año 2010:

GRÁFICA 2: Distribución porcentual del incremento en la afiliación de la población usuaria de servicios de salud por institución (2000, 2010)



Elaboración propia con datos de:
(INEGI); *Ibid.*

Como se puede observar, son tres los resultados que saltan a la vista:

- I. La población con acceso a dichos servicios incrementó de los años 2000 a 2010.
- II. La población sin acceso a servicios de salud disminuyó de los años 2000 a 2010.
- III. La Secretaría de Salud y el IMSS son quienes muestran una mayor afiliación por parte de la población, mientras que las instituciones privadas se encuentran en tercer lugar.

La norma establecida en la LGS brinda un piso mínimo que debe ser garantizado por el Estado. Las titularidades asociadas al derecho a la salud deben incluir un sistema de acceso y protección que esté disponible, sea accesible y de calidad. Además de evaluar el acceso a los servicios de salud, es conveniente contar con otros elementos asociados al derecho a la salud, como la oportunidad y efectividad de los servicios que se reciben. Sin embargo, existen restricciones conceptuales y metodológicas y un ejemplo de ello son la distancia a la unidad clínica u hospitalaria más cercana, dentro de lo cual es importante considerar también el tipo de atención requerida, el medio de transporte o las intervenciones que pueden ser proporcionadas por cada unidad.

1.3.3 Acceso a seguridad social

La definición de “acceso a seguridad social” para los fines que a esta investigación conviene, puede generalizarse como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez o el embarazo. Así, la exclusión de los mecanismos de protección vulnera la capacidad de los individuos para enfrentar contingencias fuera de su control.

El acceso a la seguridad social se encuentra consagrado en el Artículo 123 de la Constitución, relativo al trabajo, dentro del cual se definen las coberturas sociales mínimas que derivan del mismo y que deben otorgarse a sus familiares y trabajadores. Así, la Ley del Seguro Social (LSS), establece que la finalidad de los derechos sociales es garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar tanto individual como colectivo³⁵.

En el caso de la población no trabajadora, ambos sistemas prevén tres tipos de mecanismos de acceso: de manera directa, a través de las jubilaciones y pensiones; de manera indirecta, por las redes de parentesco con la población que actualmente cotiza o recibe una jubilación o pensión, y también de manera indirecta para la población que disfruta de una pensión por orfandad o viudez. Una característica relevante del sistema de seguridad social es su carácter dinámico. Aun cuando en un momento dado es posible saber cuáles trabajadores están inscritos al sistema de seguridad social, esta inscripción no implica el disfrute de beneficios fundamentales, como la pensión por invalidez o muerte, o la atención médica de algunos padecimientos. Sin embargo, la inscripción actual al sistema es una condición mínima indispensable para gozar de los beneficios de la seguridad social.

En función de tales consideraciones, es posible identificar a la población con carencia por acceso a la seguridad social de acuerdo a los siguientes criterios:

- I. En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera sin carencia en esta dimensión si es que disfruta de las prestaciones establecidas en el Artículo 2° de la LSS³⁶.
- II. La población trabajadora y no asalariada o independiente, se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y además, cuenta con SAR o Afore.

³⁵ Esta Ley establece dos regímenes para el acceso a la seguridad social: el obligatorio y el voluntario, así como un sub-régimen de inscripción voluntaria al régimen obligatorio. La población comprendida en el apartado B cuenta con esquemas similares a los del apartado A, instituidos a las leyes específicas a que se sujetan. *CONEVAL Op. Cit., pp. 17.*

³⁶ “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”. (*Ley del Seguro Social; Título Primero; Disposiciones generales; Capítulo único; DOF 21 de diciembre de 1995 con últimas reformas aplicadas DOF 27-05-2011*).

- III. Para la población en general, se considera que tiene acceso siempre que goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a seguridad social.
- IV. En el caso de la población en edad de jubilación³⁷, se considera con acceso a esta dimensión si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

La población que no cumple con alguno de los criterios mencionados, se considera en situación de carencia por acceso a seguridad social³⁸.

1.3.4 Calidad y espacios de vivienda:

El entorno físico en el que habitan las personas tiene una influencia determinante en su calidad de vida, en especial el espacio donde se desarrolla la vida cotidiana y social más próxima, es decir, la vivienda. Tanto los componentes físicos de la vivienda³⁹ como los relacionales⁴⁰ constituyen factores decisivos del proceso de formación personal y de su adaptación al entorno sociocultural y económico en donde se desenvuelven. Una vivienda con pisos, techos o muros no construidos de materiales resistentes y adecuados, que no dañen la salud de sus habitantes y les protejan adecuadamente de las inclemencias del medio ambiente, disminuye la ocurrencia de enfermedades y otros eventos adversos, de lo contrario, se pone en riesgo la integridad física de sus residentes, pues los expone a enfermedades y no los protege de manera adecuada de las inclemencias del clima.

Asimismo, la falta de espacios suficientes para los habitantes de una vivienda tiene implicaciones en la privacidad y la libre circulación de sus residentes, lo cual ocasiona alteraciones en la salud física y mental. Como diversos estudios han demostrado, el hacinamiento está asociado a la escasez de vivienda y a la imposibilidad de tener opciones para adquirir espacios habitacionales apropiados.

El Artículo 4o. de la Constitución establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni en este ordenamiento ni en la Ley de Vivienda se especifican las características mínimas que debe tener ésta. Por ello, el CONEVAL solicitó a la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) su opinión respecto a este tema.

³⁷ De 65 años o más.

³⁸ El indicador de carencia por acceso a seguridad social comprende las condiciones mínimas sin las cuales los individuos no podrían ejercer este derecho social y sin embargo, es necesario profundizar sobre diversos aspectos de esta dimensión, como la calidad de las pensiones y el acceso a otras prestaciones como las guarderías o los créditos de vivienda.

³⁹ Dimensión, equipamiento, infraestructura y materiales.

⁴⁰ Familiares, culturales y ambientales.

Los criterios formulados por la CONAVI para el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos subdimensiones:

- I. El material de construcción de la vivienda y sus espacios⁴¹.
- II. En el caso de los espacios, recomendó evaluar el grado de hacinamiento.

Para cada uno de los indicadores, la CONAVI planteó una ordenación de las características de la vivienda, a fin de clasificarlas de menor a mayor calidad. A partir de esta ordenación y del umbral establecido por la misma CONAVI, es posible identificar las viviendas con condiciones de habitabilidad inadecuadas. De acuerdo con estos criterios, se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características⁴²:

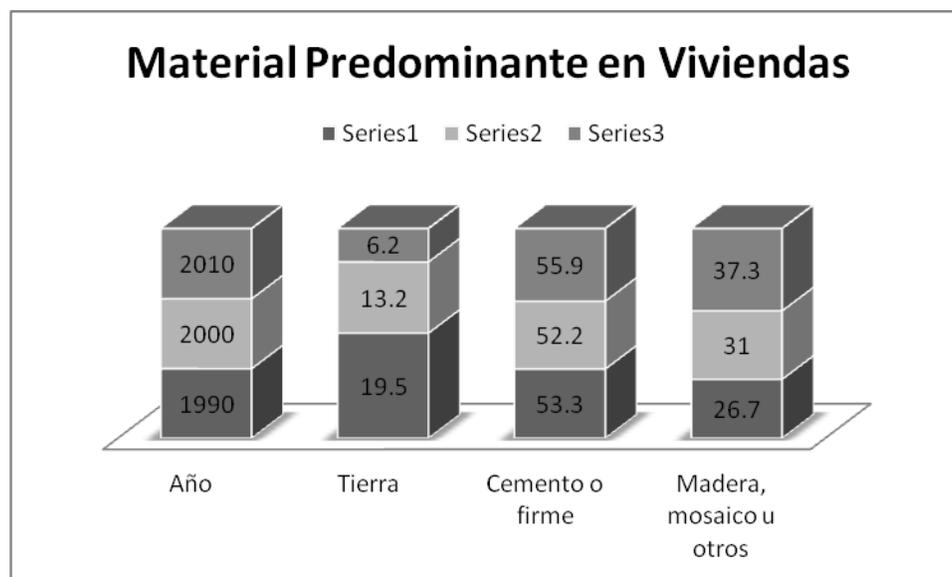
- I. El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- II. El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
- III. El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
- IV. La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

⁴¹ En el caso del material de construcción, la CONAVI propuso utilizar información sobre el material de pisos, techos y muros.

⁴² El indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda se construye a partir de los elementos mínimos indispensables de una vivienda digna. Sin embargo, existen aspectos relevantes que pueden complementar el análisis efectuado, como la ubicación (en especial aquellas en zonas de riesgo) o la certidumbre jurídica sobre el inmueble.

El cuadro siguiente muestra las características mencionadas para el caso de la población mexicana y su evolución en el tiempo, desde 1990 hasta 2010:

GRÁFICA 3: Distribución porcentual de las viviendas según material predominante en pisos (1990, 2000 y 2010)



Elaboración propia con datos de:
(INEGI); *Ibid.*

Las características del cuadro anterior, muestran una tendencia al alza de las viviendas que se han construido con material de madera o mosaicos entre otros, y a la baja de los pisos de tierra. Lo cual indica que en los últimos veinte años se ha tenido un avance en las condiciones de vida de la población.

1.3.5 Acceso a los servicios básicos en la vivienda:

Es importante mencionar que la disposición de los servicios básicos como el agua en la vivienda y la luz eléctrica tienen un fuerte impacto en las condiciones sanitarias y las actividades que los integrantes del hogar pueden desarrollar dentro y fuera de ella.

De manera similar que para el indicador anterior, se solicitó el apoyo de CONAVI sobre los servicios indispensables con que debiera contar una vivienda digna, y ésta identificó cuatro subdimensiones:

- I. Agua potable.
- II. Servicio de drenaje.
- III. Servicio de electricidad, y
- IV. Combustible para cocinar en la vivienda.

Así, la CONAVI estableció una ordenación de las posibles características de la vivienda, a partir de la cual es posible identificar las que tienen condiciones de inhabilitación adecuadas, lo anterior si es que se presenta por lo menos una de las siguientes características:

- I. El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.

CUADRO 3: Porcentaje de viviendas con agua entubada 1990, 2000 y 2010 en México:

Año	Porcentaje
1990	79.4
2000	88.8
2010	91.5

Elaboración propia con datos de:
(INEGI); *Ibid.*

- II. No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.

CUADRO 4: Porcentaje de viviendas que disponen de drenaje 1990, 2000 y 2010 en México

Año	Porcentaje
1990	63.6
2000	78.1
2010	90.3

Elaboración propia con datos de:
(INEGI); *Ibid.*

- III. No disponen de energía eléctrica.

CUADRO 5: Porcentaje de viviendas con energía eléctrica 1990, 2000 y 2010 en México

Año	Porcentaje
1990	87.5
2000	95
2010	97.8

Elaboración propia con datos de:
(INEGI); *Ibid.*

- IV. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea⁴³.

CUADRO 6: Porcentaje de viviendas que usa combustible como leña, carbón o similares 1990, 2000 y 2010 en México

Año	Porcentaje
1990	21.2
2000	17.2
2010	14.5

Elaboración propia con datos de:
(INEGI); *Ibid.*

1.3.6 Acceso a alimentación

Dentro de la estructura social y política mexicana, es innegable que todos los individuos tienen derecho a gozar de acceso tanto físico como económico a una alimentación adecuada y no padecer hambre es el mínimo nivel que necesariamente debe ser garantizado dentro del derecho a la alimentación; sin embargo, en la Constitución Política se incorpora el derecho a la alimentación con énfasis para los niños y las niñas, pero también establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad⁴⁴” no así para el resto de la población. Derivado de lo anterior es que la LGDS estableció el acceso a la alimentación como un derecho para el desarrollo social.

Así, derivado de la falta de criterios en el marco normativo mexicano para definir los componentes del derecho a la alimentación, el CONEVAL recurrió a los acuerdos internacionales ratificados por el Estado mexicano. A este respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11 establece la siguiente declaración: “Los Estados partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las

⁴³ Si bien se reconoce la existencia de otros servicios cuya incorporación es deseable en la vivienda, se seleccionaron las características que, indispensablemente, deben estar en funcionamiento al momento de ser ocupada. Otras, como el servicio de eliminación de basura, la disposición de servicio sanitario, y la frecuencia con la cual se dispone de agua en la vivienda, pueden ser analizadas dentro del conjunto de indicadores complementarios que permitan caracterizar con mayor precisión las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

⁴⁴ Véase:
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s> (consultado en marzo 2011)

riquezas naturales y b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan⁴⁵”.

En este sentido, existen dos partes constitutivas importantes para el derecho a la alimentación, a saber, el derecho a la alimentación y que ésta sea sana y nutritiva. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar a cabo una vida activa y sana, lo cual está ligado directamente con los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad en la alimentación⁴⁶. Así, este concepto se considera adecuado por CONEVAL para la medición del indicador por carencia de esta dimensión.

1.4 Caso Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Como habrá de observarse en el último capítulo de este trabajo, el programa Oportunidades atiende a prácticamente todos los indicadores de carencia social, pues tiene cabida dentro del componente educativo mediante el otorgamiento de becas en todos los niveles educativos; en el componente de alimentación a través la entrega de suplementos alimenticios para la población vulnerable: niños y niñas, así como mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; dentro del acceso a servicios de salud proporcionando consultas gratuitas y difusión de educación en materia de salud; en el acceso a seguridad social por medio del apoyo monetario a los adultos mayores de las familias beneficiarias y en cuanto a los servicios básicos de vivienda, a partir de su componente energético.

⁴⁵ Véase: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm> (consultado en marzo 2011)

⁴⁶ Véase: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm (consultado en marzo 2011).

II PRESUPUESTO PÚBLICO Y GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

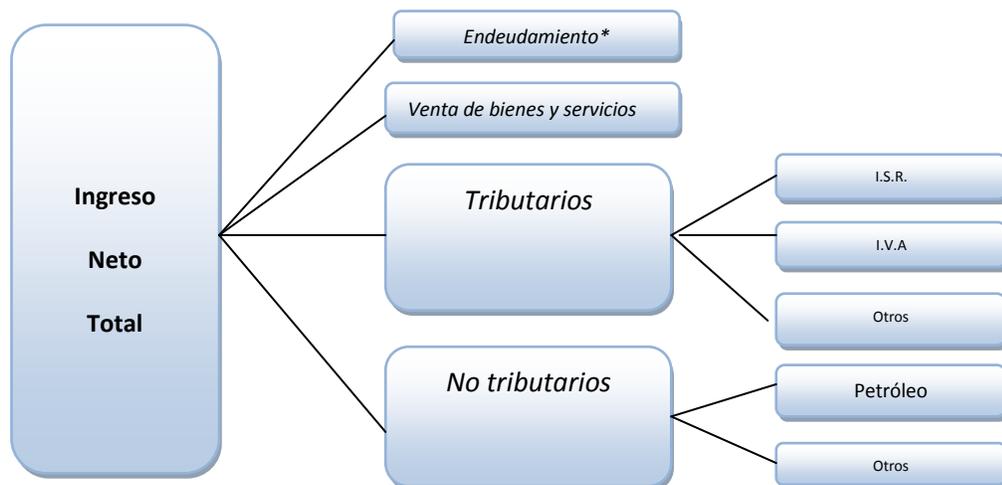
El presente capítulo describe de manera general el proceso presupuestario en México, así como algunas consideraciones técnicas que involucran al mismo y cada una con sus particularidades cuyo propósito es entender el funcionamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de suma importancia para el tema de este estudio⁴⁷.

Un presupuesto es esencialmente un plan de acción del gasto para un periodo posterior o futuro, que generalmente es referido como un año y a partir de los ingresos disponibles. Este año es considerado para los gobiernos como “año fiscal”, y el plan mencionado se expresa en términos monetarios.

2.1 Consideraciones iniciales sobre el presupuesto público

Es importante mencionar que el dinero de cualquier gobierno proviene de los ciudadanos a través de su pago de impuestos y de los productos y servicios que aquél presta a éstos. Así, la estructura tributaria afecta el nivel de ingreso de las personas, en el caso de México, las fuentes de tributación provienen del IVA e ISR. Pero el gobierno también obtiene recursos de los bienes y servicios que genera, en especial de la venta del petróleo.

FIGURA 2: Estructuración del ingreso total en México



Fuente:

CASAR Pérez Ma. Amparo y HERNÁNDEZ Trillo Fausto. “¿Qué es el Presupuesto Federal?”. Programa de Presupuesto y Gasto Público; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

<http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/Que%20es%20el%20Presupuesto%20Federal.pdf> (consultado en noviembre 2011).

⁴⁷ Para estructurar el presente capítulo, se llevó a cabo un análisis profundo de algunos documentos emitidos por Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ya que cuentan con un acervo importante de los mismos en dicha materia como el “Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México”; “¿Qué es el Presupuesto Federal?” y “Manual sobre la clasificación económica del gasto público”.

*El endeudamiento es un ingreso extraordinario y el gasto corriente se cubre con ingresos del mismo carácter.

Recordemos que el gobierno cuenta con funciones que están establecidas en la Constitución Política, éstas deben ser financiadas con los ingresos que recibe el gobierno, de esta forma el Presupuesto de Egresos de la Federación contiene el gasto neto durante un año fiscal que va de enero a diciembre. El gasto total es el conjunto de las erogaciones del sector público federal y se conforma de la siguiente manera:

➤ **Gasto primario**

- a) Gasto programable: se refiere a aquél que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en distintos programas gubernamentales. Este rubro incluye el conjunto de las tareas del gobierno federal en todos sus ámbitos de acción (defensa, turismo, ecología, desarrollo, etc.). así merece la pena mencionar que buena parte de este gasto se encuentra desconcentrado, y especialmente en las áreas de educación, salud y seguridad pública.
- b) Participaciones federales de estados y municipios: representa el dinero que el gobierno federal transfiere a Estados y municipios.
- c) ADEFAS: Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior. Cuando el gobierno hace una compra por ejemplo en noviembre y recibe el producto en marzo del siguiente año, debe utilizar recursos del año que corre⁴⁸.

A este respecto, las prioridades en el gasto programable que financian las funciones del Estado incluya los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como al IFE CNDH, INEGI, entre otros. Para identificar las prioridades del Gobierno Federal, se debe estudiar su gasto programable. Este incluye las funciones y responsabilidades del ejecutivo, así como los montos necesarios para cubrir las. Las prioridades se revelan al considerar la cantidad de dinero para cada una de estas funciones y responsabilidades lo cual evidencia un costo de oportunidad entre unas y otras.

Como es imposible atender todas y cada una de las necesidades de manera simultánea, lo importante es tener un plan de acción para satisfacerlas de la manera más eficiente de acuerdo a las prioridades de la población.

En términos de la negociación del presupuesto, dentro del proceso de presupuestación intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Ejecutivo tiene tres tipos de funciones relativas al presupuesto: de iniciativa, de ejercicio y de control. De acuerdo con la Ley de Egresos de la Federación, todos los años el presidente a través de su secretario de Hacienda, debe presentar y explicar ante el Congreso dos iniciativas: la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En ellas el presidente somete a la consideración de los

⁴⁸ Véase: CASAR Pérez Ma. Amparo y HERNÁNDEZ Trillo Fausto. “¿Qué es el Presupuesto Federal?”. Programa de Presupuesto y Gasto Público; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/Que%20es%20el%20Presupuesto%20Federal.pdf> (consultado en noviembre 2011).

representantes de la nación la manera en la que se allegarán los recursos, las fuentes de donde provendrán y la forma en que los va a gastar.

Ambas cámaras deben discutir y aprobar la Ley de Ingresos, es facultad exclusiva de la cámara baja (cámara de diputados) lo concerniente al Presupuesto de Egresos. Así, los diputados deberán discutir primero la Ley de ingresos y una vez aprobada, y enviada al senado, el proyecto de Presupuesto de Egresos⁴⁹.

Una vez aprobadas ambas iniciativas, el Ejecutivo es el encargado de recabar los ingresos federales y de decidir la distribución y forma de operación de la mayor parte del gasto; finalmente, a través de las contralorías internas de las dependencias y entidades tiene la facultad y responsabilidad de controlar su ejercicio.

Es importante señalar que el presupuesto de un gobierno, lejos de ser un proceso aislado, está ligado al orden social y económico de un país y forma parte de su desarrollo político-administrativo. A su vez, el presupuesto plasma los postulados, metas y prioridades de un sistema administrativo en un periodo determinado y los expresa en cifras y montos tanto de los objetivos buscados como de los recursos financieros necesarios para lograrlo.

Entre las premisas para ejercer los recursos con eficiencia, es preciso llevar a cabo las siguientes preguntas:

- ¿Qué recursos están disponibles o deben generarse?
- ¿Qué sectores de la economía son los importantes para el año en curso en congruencia con los proyectos de mediano y largo plazo?
- ¿Qué aspectos sociales requieren de atención inmediata?
- ¿Qué se tiene que hacer ahora y que puede dejarse para años posteriores?
- ¿Qué se puede hacer este año?

La clasificación administrativa identifica a las agencias gubernamentales que ejecutan y operan el gasto. Responde a la pregunta: ¿quién gasta los recursos públicos? Y es una clasificación de suma importancia para el control administrativo del gasto y la identificación de los responsables de ejecutarla, ya que asigna responsabilidades en el manejo de los recursos públicos a las autoridades competentes de cada institución para su administración. Se distingue a la clasificación económica y funcional por sus objetivos y sus criterios de distribución: la económica responde a la pregunta de: ¿cómo se gastan los recursos públicos?, y divide al gasto corriente y de capital; la funcional, determina los objetivos del gasto público por funciones, subfunciones, programas, proyectos y actividades, es decir, responde a la pregunta de: ¿para qué se gastan los recursos públicos?

⁴⁹ La función fiscalizadora del Congreso también corresponde a la Cámara de Diputados a través de un órgano especial: la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta debe revisar la cuenta pública, es decir, comprobar si el Ejecutivo se ha ajustado a lo que los legisladores aprobaron para el año fiscal. En el caso en que este órgano encontrara diferencias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto aprobadas o que no existiera justificación de los gastos, entonces se determinarían las responsabilidades de las agencias operadoras del gasto .

A continuación se establecen las diferencias existentes entre el gasto corriente y de capital que serán de ayuda para la identificación del gasto productivo:

CUADRO 7: Conformación general del gasto público

¿En qué se gasta?				
Gasto Corriente				Gasto de Capital
Subsidios de Programas Sociales	Salarios, maestros, policías, médicos, funcionarios	Materiales, suministros, servicios	Pensiones y Jubilaciones	Construcción de puentes, carreteras, escuelas, hospitales y demás infraestructura social

Fuente:

Presupuesto Ciudadano 2010; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=121> (consultado en septiembre 2011)

2.1.1 Importancia del presupuesto público

- El presupuesto está compuesto por recursos que se extraen de la sociedad y representa cargas fiscales en grupos sociales. El grado en que se reflejan las preferencias sociales para la asignación de los recursos, la legitimidad del gobierno, y las explicaciones y cuentas que ofrece la sociedad por el uso de recursos, por citar algunos.
- El presupuesto tiene un peso determinante en la economía, a través de indicadores como la tasa de crecimiento económico, el empleo, la inflación, o el grado de estabilidad y éstos tienen impacto en el crecimiento de la economía y el desarrollo social y son además impactos de largo alcance.
- Tomando en cuenta el peso microeconómico del presupuesto (distribución del ingreso, educación, servicios, oportunidades), estos rubros son llevados a cabo con la asignación de recursos que demanda la sociedad.

2.1.2 Consideraciones generales sobre el proceso presupuestario.

A manera de introducción se considera que los propósitos presupuestarios pueden ser tan variados como los humanos. Puede suponerse entonces que la variedad de objetivos lleva a variedad de procesos presupuestarios, estos procesos comparten ciertas características. La idea general de proceso presupuestario, es que este se lleva a cabo en cuatro fases:

1. Preparación (Ejecutivo)
2. Revisión (Legislativo)
3. Ejecución
4. Auditoría o Evaluación

Este proceso no es lineal, pues los ciclos se enciman unos con otros en los sistemas presupuestales anuales, tiempo que se prepara el presupuesto, se ejecuta el del año anterior, y se prepara también la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal para su revisión legislativa⁵⁰. El conflicto es endémico en el presupuesto: los recursos nunca son suficientes para el conjunto de las demandas, lo cual genera competencia por esa escasez. Y los principales actores del presupuesto, pueden mostrar diferencias en aspectos clave: sobre quién recaerá el mayor peso fiscal, qué programas serán expandidos y cuáles recortados y de qué tamaño será el déficit fiscal.

Así, la competencia se expresa⁵¹:

1. Entre proyectos y programas gubernamentales.
2. Entre estrategias para el suministro o prestación de servicios.
3. Entre los actores del presupuesto por la asignación de recursos.

2.1.3 Sistemas de presupuesto

Los sistemas presupuestarios son herramientas y/o técnicas por medio de las cuales se programa, se ejecuta y se controla el gasto público y para ello existen diferentes técnicas, entre las más usuales se encuentran:

⁵⁰ En México opera el ciclo de presupuesto anual, que ofrece la ventaja de una mayor precisión en las estimaciones y reduce la discrecionalidad del Ejecutivo. Predomina el presupuesto anual porque de esta forma, las agencias gubernamentales tienen mayor facilidad para responder a los ajustes de la política del Ejecutivo, y más oportunidades de solicitar más fondos públicos.

⁵¹ El incrementalismo en lugar de los cambios bruscos, la descentralización en la toma de decisiones sobre la asignación presupuestal, un marco legal que indique la salida en caso de choque y la negociación política, son mecanismos que facilitan la resolución de los conflictos.

CUADRO 8: Sistemas de Presupuesto utilizados en México

Presupuesto Base Cero	Es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales (busca romper con el sistema incremental). Mediante este, los programas y actividades se organizan y presupuestan en un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones y análisis de todas las operaciones propuestas; son analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades. El objetivo es determinar el nivel en el cual cada actividad o programa debe llevarse a cabo.
Presupuesto incremental	Supone incremento más o menos justificados al nivel de financiamiento del año anterior. Supone también que el programa en cuestión debe mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Esta técnica supone el cálculo presupuestal tomando como base el presupuesto del año anterior, y a partir de éste se estima un incremento porcentual para el año siguiente.
Presupuesto por desempeño	Se basa en periodos de largo plazo donde se evalúa el desempeño de cada dependencia del gobierno y los recursos se destinan a partir de la relación entre las actividades que cada agencia realiza y los costos para producirlas. El criterio principal es la eficiencia con que cada dependencia ejerce el gasto.
Análisis de costo-beneficio	Cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios tanto sociales, como económicos, políticos, etc., y un conjunto de costos necesarios para financiarlo. Así, se hace necesaria la existencia de una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una comparación ⁵² .
Presupuesto tradicional o por objeto de gasto específico	Técnica utilizada en México de 1930 a 1976, con la finalidad de detallar todas las adquisiciones del gobierno, y los recursos (dependencias y entidades) para realizar sus funciones. El control se concentraba en la contabilidad de los recursos que eran entregados a las dependencias y cuánto habían ejercido ⁵³ .
Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación	Supone que una agencia gubernamental revisa sistemáticamente su programa con base en los objetivos propuestos, evalúa alternativas de políticas, e introduce el criterio del costo en sus planes y programas ⁵⁴ .

Fuente:

GUERRERO Amparán Juan Pablo y VALDÉS Palacio Yailén *“Manual sobre la clasificación económica del gasto”*. Programa de Presupuesto y Gasto Público; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

<http://derechoasaber.org.mx/documentos/pdf0064.pdf> (consultado en noviembre 2011).

⁵² El problema aquí puede ser el de la composición o visión integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto.

⁵³ No había control sobre las funciones y los impactos del gasto público.

⁵⁴ A partir de la identificación de los objetivos, identifica a continuación el conjunto de instancias y aparatos, los recursos legales, humanos y materiales, así como los plazos de instauración del programa.

2.1.3.1 Presupuesto Basado en Resultados

Adicional a estos sistemas de Presupuesto, en 2007, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria cambió la forma de integrar el mismo pues a partir de este año los recursos se destinan a programas con metas y objetivos claros. Estos programas son evaluados en función de sus resultados. Es decir, hoy en México el Presupuesto está basado en resultados cuyo objetivo central consiste en lograr más y mejores resultados con menos recursos:

FIGURA 3: Presupuesto Basado en Resultados (PbR)



Fuente:

Presupuesto Ciudadano 2010; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=121> (consultado en septiembre 2011)

En este tenor se considera que la Nueva Gestión Pública (NGP) implica hacer un redimensionamiento del Estado, poniendo énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad a través de la utilización de herramientas metodológicas propias de la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas⁵⁵.

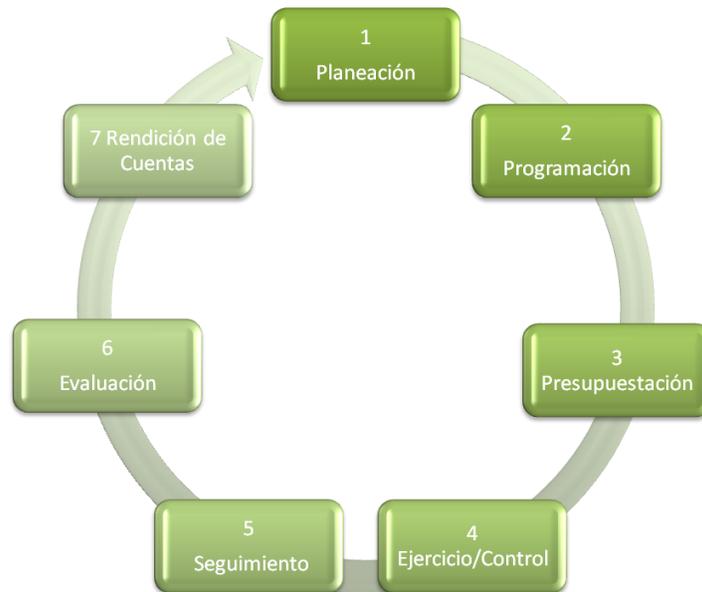
La Gestión para Resultados (GpR) es un modelo que pone énfasis en los resultados en vez de los procedimientos ya que la lógica es que cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, en la creación de valor público. El Presupuesto Basado en Resultados (PbR) es un instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos público se asignen prioritariamente a los programas que generen más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente; consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED).

⁵⁵ Así, en mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización la cual forma parte de la Reforma Hacendaria por los que menos tienen. Uno de los pilares estratégicos de esta reforma se refiere a la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público. La base es un ejercicio mucho más transparente con una orientación hacia el logro de los objetivos de manera verificable y tangible.

El SED permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para:

- Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y su impacto social
- Identificar la existencia de eficiencia, eficacia, economía y calidad del gasto y,
- Procurar una mayor productividad de los procesos del gobierno

FIGURA 4: Etapas del Presupuesto Basado en Resultados



Fuente:

Presupuesto Basado en Resultados; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/> (consultado en marzo 2012)

La planeación significa concretar la visión de desarrollo social, económico y político nacional a través de estrategias e instrumentos factibles adecuados. La planeación nacional se encuentra regulada por la Ley de Planeación y el PND es el rector de los programas que emanan de este. Los programas contienen estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución, sujetándose siempre al PND. Para su ejecución, las dependencias y entidades definen programas anuales o plurianuales, que sirven como base para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que, como se verá más adelante, se presenta anualmente al Congreso.

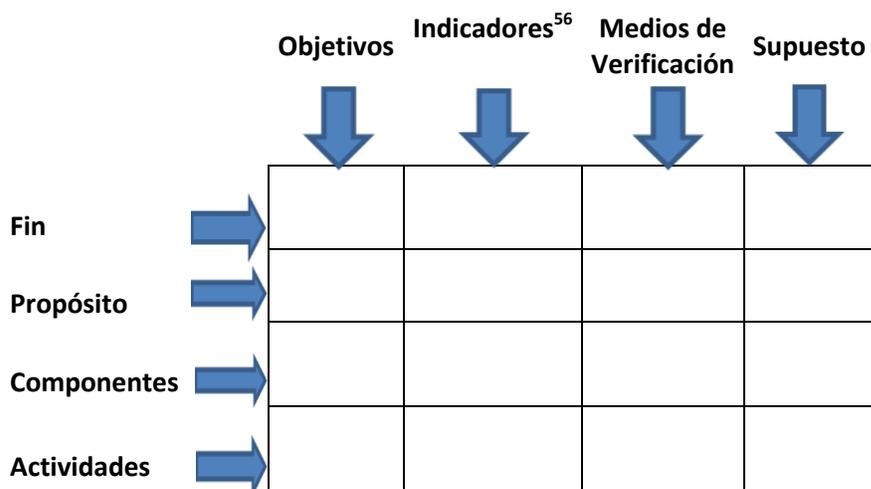
Referente a la Programación y Presupuestación, la definición de los programas presupuestarios, para efectos del PEF, debe considerar dos aspectos: a) su alineación a los objetivos estratégicos del PND y, b) la asignación de recursos, que debe reflejar la importancia relativa de los programas en la estrategia de desarrollo nacional.

Para mejorar sus procesos de planeación, programación y presupuestación, la estructura programática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) deben evitar la duplicidad de los programas presupuestarios; así, una herramienta para lograrlo es a través de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), con base a las MIR las dependencias y entidades de la APF seleccionan un número determinado de indicadores para los programas incluidos en el PEF.

La MIR es un instrumento para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora en los programas, es una herramienta de planeación que en forma resumida:

- Establece los objetivos de los programas
- Describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad
- Registra las metas que establecen los niveles de logro esperados
- Identifica los medios para obtener la información de los indicadores
- Incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias
- Organiza los elementos programáticos (objetivos, indicadores y metas) y,
- Mediante la construcción de la MIR los ejecutores de gasto que ejercen los recursos deberán alinear los Programas presupuestarios (Pp) a la planeación nacional.

FIGURA 5: Construcción y composición de la MIR



Fuente:

Presupuesto Basado en Resultados; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/> (consultado en diciembre 2011)

⁵⁶ Un indicador es un instrumento para medir el logro de los objetivos y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación. Existen tres tipos de ellos:

a) **Indicador de desempeño**: expresión cuantitativa que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros.

b) **Indicador estratégico**: mide el grado de cumplimiento de los objetivos; contribuye a corregir o fortalecer las estrategias; incluye indicadores de fin, propósito y de componentes e impacta de manera directa a la población.

c) **Indicador de gestión**: mide el avance y logro en procesos y actividades; incluye indicadores de actividades y componentes que entregan bienes y/o servicios.

Lo anterior no significa que cada Pp esté obligado a registrar indicadores para todas las dimensiones descritas pero se recomienda que un Pp contenga por lo menos indicadores de eficacia para cada uno de los niveles de la MIR, de tal forma que se asegure la valoración de los resultados alcanzados de conformidad con la lógica vertical de la MIR.

Referente al seguimiento, este es importante pues proporciona información sobre el avance observado en las metas de los indicadores y sobre el ejercicio de los recursos asignados lo que apoya el logro de los resultados o impactos previstos. Además, permite valorar las estrategias de instrumentación de los programas a fin de adecuarlas a las circunstancias cambiantes del ejercicio presupuestario y contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación y reasignación del gasto.

La evaluación externa de los Pp es realizada por expertos, se evalúa para mejorar el proceso de toma de decisiones y llevar a cabo acciones a mejorar el desempeño de los mismos. La SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el CONEVAL establecen conjuntamente el Programa Anual de Evaluación (PAE⁵⁷) y las diferentes dependencias y entidades deben dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas federales además de dar a conocer permanentemente sus resultados.

2.1.4 Proceso presupuestario en México

No es desconocido que todo proceso presupuestario debe estar también respaldado por un programa que presenta el respaldo legal para su ejercicio. La planeación está fundamentada legalmente en la Constitución y la Ley de Planeación, de ahí, deriva el Plan Nacional de Desarrollo y para efectos de este análisis, en adelante será analizado el Plan de la presente Administración.

Los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo tienen una vigencia que no exceden a la del propio Plan. En ellos se especifican los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo. Contiene estimaciones de los recursos y determina a responsables para su ejecución. Estos programas dan lugar a otros en los que se definen las acciones a realizar a corto plazo, y que son la base para integrar los anteproyectos de presupuesto anual de las dependencias y entidades.

La programación del gasto público federal se concreta en el anteproyecto de presupuesto elaborado de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con el reglamento de dicha ley y con los lineamientos específicos que emite la SHCP, como el manual para el Ejercicio del Gasto Público Federal.

⁵⁷ El PAE tiene como propósito establecer un calendario de ejecución de las evaluaciones de operación y los que vayan a comenzar su ejecución, vincular el calendario de ejecución con las actividades de programación y presupuesto, determinar los tipos de evaluación que se alineen a un programa integral y gradual, y articular las evaluaciones en el marco del SED.

La SHCP se encarga, además, de sancionar los anteproyectos individuales de presupuesto operativo anual de las dependencias y erogaciones globales previstas por los poderes Legislativo y Judicial, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Por su parte, las dependencias y entidades deben contar con órganos encargados de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus propias actividades. En cualquier caso, los ejecutores de los recursos públicos están obligados a proporcionar a la SHCP la información que se les solicite.

Finalmente, la rendición de cuentas consiste en informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamiento y, por consecuencia, ser sujeto de opinión pública⁵⁸.

El proceso presupuestario en México se describe en el cuadro siguiente⁵⁹:

CUADRO 9: Calendario en la elaboración del Presupuesto de Egresos

Agosto		8 Septiembre/ Octubre		15 de noviembre	1° de Enero
Todas las instancias del Estado	Ejecutivo Federal	Ejecutivo Federal	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados	Todas las instancias del Estado
Definición de necesidades	Diseño del Proyecto de Presupuesto	Envío a la Cámara de Diputados	Análisis del proyecto de Presupuesto	Aprobación del Proyecto de Presupuesto	Inicio del ejercicio del gasto en función del Presupuesto aprobado

Fuente:

Presupuesto Ciudadano 2010; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=121> (consultado en septiembre 2011)

En término más específicos:

- Febrero a agosto: estructura programática;
- Junio a agosto: preparación preliminar del presupuesto;
- Julio a agosto: referencias de gasto preliminares;
- Agosto y octubre: se determinan los techos financieros para el gasto de cada programa, proyecto, entidad y dependencia.
- De septiembre a octubre se formula e integra el PEF, para presentarlo en 15 de noviembre.

⁵⁸ De esta forma, con base en la información de desempeño registrada en el módulo de la MIR del portal de la SHCP por las dependencias y entidades de la APF, cada año se integran cuatro informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la Deuda pública, los cuales contienen el avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores incluidos en las MIR de los programas del PEF corriente.

⁵⁹ En las siguientes páginas se analizará el CICLO PRESUPUESTARIO que expresa de manera más específica las particularidades del proceso presupuestario en México.

Es importante reiterar que entre julio y agosto, las diversas agencias gubernamentales proponen a la Secretaría de Hacienda un presupuesto para cubrir las necesidades de financiamiento para sus diversos programas⁶⁰. Luego, para orientar normativamente a esas solicitudes, la SHCP ofrece una serie de documentos guía a las agencias gubernamentales⁶¹.

2.1.5 Marco jurídico del proceso presupuestario en México

Las etapas del proceso presupuestario que se han mencionado, subyacen en varias leyes que norman el procedimiento, calendario y autoridades responsables de llevar a cabo las tareas de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto federal⁶².

2.2 Ciclo presupuestario

En cuanto al ciclo presupuestario se refiere, para que el Gobierno Federal conozca de cuántos recursos dispondrá para poder ejercer el Gasto Público, en qué se gastará y cómo se rendirán cuentas a la ciudadanía, existe un proceso denominado ciclo presupuestario.

Este se compone de seis etapas:

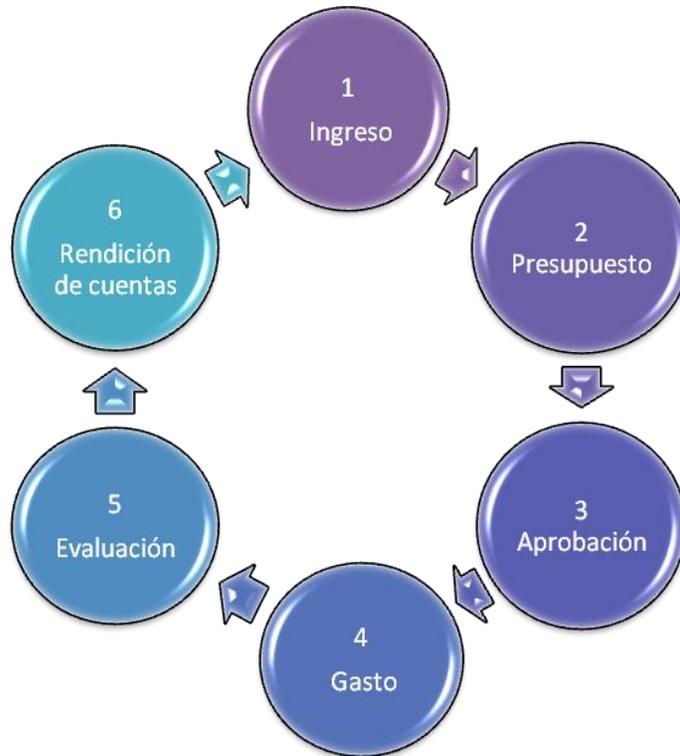
1. Ingresos
2. Presupuesto
3. Aprobación
4. Gasto autorizado por la Cámara de Diputados
5. Evaluación de los Programas y,
6. Rendición de cuenta.

⁶⁰ Un instrumento fundamental para el control del presupuesto, es el diseño de los techos financieros. Una vez que la SHCP tiene una idea sobre cuál será su capacidad de financiamiento, y con el objetivo de mantener equilibrio en las finanzas públicas, establece este mecanismo, en donde en pocas palabras informa a las agencias el límite de gasto que tienen. Esta es una función de la SHCP y elimina el riesgo de déficits.

⁶¹ Lineamientos de la Nueva Estructura Programática, manual para la operación de los programas operativos anuales y manuales para el ejercicio del gasto del gobierno federal.

⁶² Ver anexos.

FIGURA 6: Ciclo presupuestario en México



Fuente:

Presupuesto Ciudadano 2010; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=121> (consultado en septiembre 2011)

2.2.1 Ingresos

La Ley de Ingresos, establece las fuentes de financiamiento para el gobierno federal. Algunas son: impuestos, venta de petróleo, deuda externa y cobro por servicios públicos. Es importante señalar que gracias a los impuestos de la población es posible que el gobierno financie programas sociales, sin embargo, México es uno de los países con menor recaudación con respecto al tamaño de su economía en el mundo, lo que hace difícil cubrir las necesidades de toda la población.

2.2.2 Presupuesto

Para determinar el destino de los recursos que se espera obtener, el Gobierno Federal, hace un presupuesto anual (PEF) que refleja cuáles son las necesidades más importantes del país y cómo distribuir los recursos entre ellas: educación, salud, vivienda, seguridad social, obras públicas, entre las más importantes.

2.2.3 Aprobación

Una vez integrado el Presupuesto, el Gobierno Federal lo envía a la Cámara de Diputados a más tardar el 08 de septiembre de cada año. En la Cámara Baja se encargan de revisarlo, discutirlo, modificarlo (si es el caso) y, finalmente, aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre del mismo año.

2.2.4 Gasto

A partir del primero de enero de cada año y hasta el 31 de diciembre, se gastan los recursos autorizados para los programas públicos de todo el gobierno federal.

2.2.5 Evaluación

Etapa en que los programas son calificados año con año por evaluadores independientes del Gobierno, lo anterior para determinar su fue llevado a cabo el cumplimiento con los objetivos planteados en el Presupuesto y para llevar a cabo una mejora del gasto en el futuro.

2.2.6 Rendición de cuentas

Es entregada la Cuenta Pública por el Gobierno Federal a la Cámara de Diputados años con año. En ella se rinden cuentas sobre el destino de los recursos y las metas alcanzadas durante el año.

2.3 Gasto público en México

En este apartado se explicarán las clasificaciones de gasto público, sus lógicas de distribución y su importancia para el análisis del presupuesto federal, pero específicamente se analizará y desarrollará la clasificación administrativa. El objetivo es resaltar la utilidad de ésta clasificación como método de análisis del presupuesto público.

Dentro de los sistemas presupuestarios, el gasto público se ordena a partir de tres formas reconocidas de clasificación que contemplan de forma integral la distribución de las asignaciones por dependencia, por actividades y programas, y por conceptos y capítulos. Las clasificaciones administrativa, económica y funcional son utilizadas por el gobierno federal para sistematizar la orientación de los recursos y contabilizar los gastos según los objetivos propuestos.

A su vez, las clasificaciones pueden ser utilizadas como una herramienta de análisis de la estructura del gasto público, pues entre otras cosas:

- A través de éstas, se descompone, se fragmenta, se ordena en partes el gasto de acuerdo a diversos criterios que facilitan su estudio de una manera particularizada.
- Se usan criterios específicos de análisis como quién es responsable del gasto, cómo se gasta, cuánto es para gasto corriente, cuánto para gasto de capital que a su vez se refleja como gasto que se transfiere a la sociedad, qué busca y a través de qué programas.
- Además, se puede facilitar el estudio de la evolución del gasto desde diversas perspectivas que proporcionan información para el análisis global de los programas y de las políticas públicas a través de una categorización ordenada de la distribución del gasto.

2.3.1 Clasificaciones de gasto en el presupuesto público de México

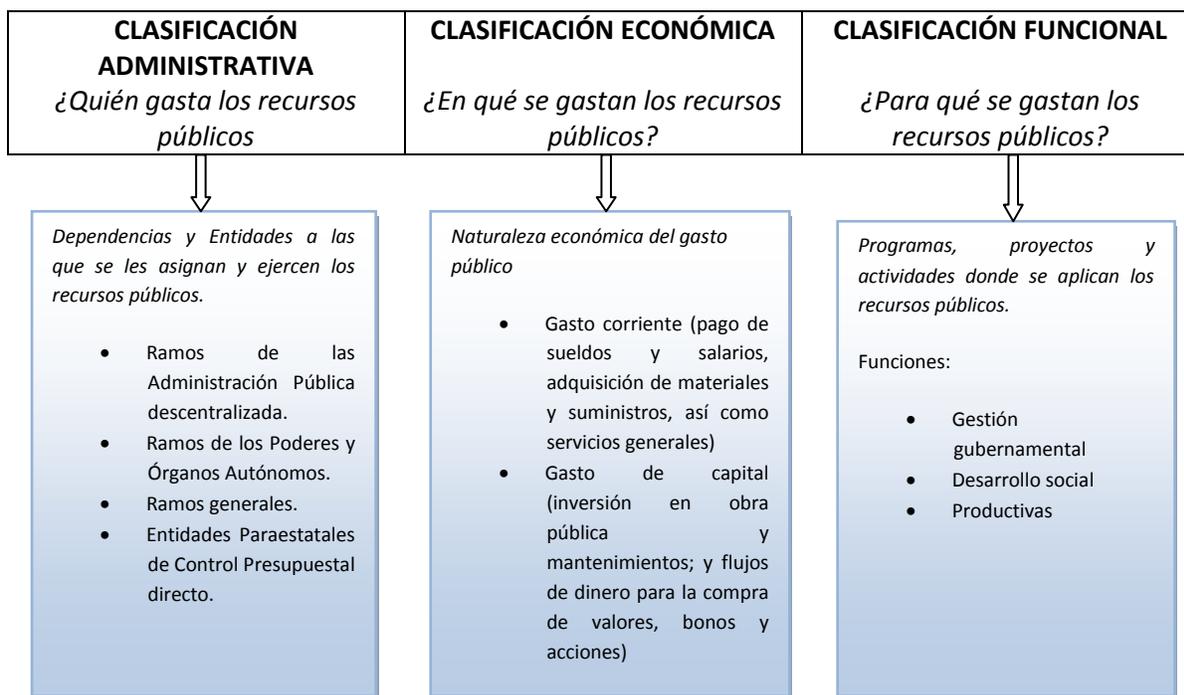
Existen tres dimensiones o clasificaciones: administrativa, económica y funcional. Lo interesante de las tres es que cada una contempla criterios de distribución de gasto distintos y responde a diferentes objetivos, destacando un aspecto concreto del presupuesto:

Clasificación administrativa: define al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y los organiza a través de ramos presupuestales. Facilita la ubicación de los responsables del gasto público porque muestra cuánto se asigna a las diferentes instituciones, organismos y empresas que forman parte del aparato estatal.

Clasificación económica: identifica los rubros del gasto donde se ejercen los recursos públicos en que gastan los ejecutores directos. A partir de la división del gasto en corriente y de capital puede observarse cuánto se gasta en la operación del gobierno a través del pago de salarios, adquisición de materiales y suministros para el funcionamiento de todas las dependencias gubernamentales, y qué tanto se transfiere a la sociedad como ya se había mencionado, a través de obras públicas y proyectos de inversión.

Clasificación funcional: define los objetivos. Integra las funciones, programas, actividades y proyectos donde se aplica el gasto. Indica las funciones prioritarias del gobierno, los impactos que busca generar a través de los diversos programas orientados hacia áreas estratégicas como el desarrollo social, la seguridad pública, la defensa nacional y las actividades productivas⁶³.

CUADRO 10: Clasificaciones de gasto en el presupuesto público de México



Fuente:

GUERRERO Amparán Juan Pablo y PATRÓN Sánchez Fernando *“Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México”*.

<http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/ADMON-MANUAL.pdf> Programa de Presupuesto y Gasto Público; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (consultado en noviembre 2011).

⁶³ Es importante señalar que pueden establecerse combinaciones entre las clasificaciones a manera de obtener mayor información sobre el gasto que ejercen las instituciones, en qué lo utilizan y los programas y actividades que realizan. De las tres clasificaciones mencionadas, pueden desprenderse, a su vez, las siguientes: a) clasificación económica-administrativa; b) clasificación económica-funcional y, c) clasificación administrativa-funcional.

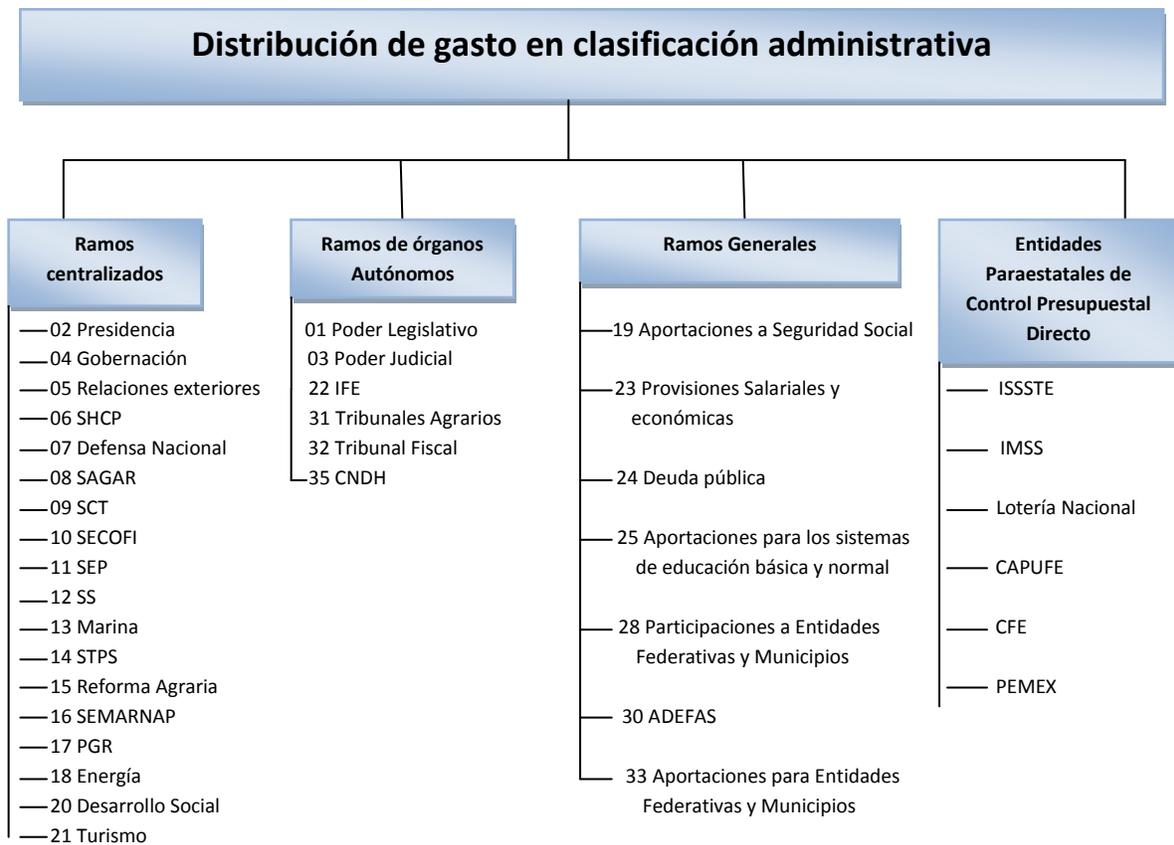
Del cuadro anterior, se desprende que las funciones y los programas determinan la utilización del gasto tanto corriente como de capital que los distintos ramos utilizan.

2.3.2 Distribución del gasto equitativamente

De acuerdo a las clasificaciones del gasto que se han propuesto por la SHCP, la clasificación administrativa divide el gasto por ramos presupuestarios que incluyen:

- El presupuesto de los poderes y órganos autónomos.
- El presupuesto de las dependencias de la administración pública centralizada.
- Los recursos que se transfieren a entidades federativas y municipios.
- El presupuesto de las entidades de control presupuestal directo⁶⁴.

FIGURA 7: Distribución del gasto en clasificación administrativa



Fuente:

Ibid.

⁶⁴ Los anteriores a su vez, se organizan hacia el interior en unidades responsables, que representan la célula administrativa básica del sector público al ser las receptoras de los recursos públicos y las responsables de su administración. Además, los criterios de asignación de recursos de esta clasificación de gasto están dados a partir de la centralidad o descentralidad y la autonomía de las dependencias, entidades y poderes.

La categorización representada en el cuadro anterior se modifica año con año en los Presupuestos de Egresos de la Federación que se encuentran vigentes, y, sin embargo, es una forma útil de analizar las diferentes asignaciones del gasto.

A continuación se considera un ejemplo de cómo se distribuyen los recursos dentro de un ramo administrativo tomando en cuenta el gasto que ejerce directamente la secretaría y las transferencias que realiza dentro de las dependencias de control presupuestario indirecto. El cuadro siguiente toma como ejemplo la distribución de recursos de la SEDESOL para el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio del año 2000, para el ramo 20 “Desarrollo Social”:

CUADRO 11: Estructuración del Ramo 20 en México para el año 2000

Ramo 20 DESARROLLO SOCIAL	
Presupuesto Total del Sector	14,814.35
Gasto directo de la Coordinadora del Sector	2,085.17
Presupuesto de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo	-
Con recursos propios	-
Con subsidios y transferencias	-
Subsidios y Transferencias a Organismos de Control Presupuestario Indirecto	4,431.55
Subsidios y Transferencias a Órganos Administrativos Desconcentrados	5,112.40
Otras ayudas, subsidios y transferencias	3,185.21

Fuente:

GUERRERO Amparán Juan Pablo y PATRÓN Sánchez Fernando *“Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México”*.

<http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/ADMON-MANUAL.pdf> Programa de Presupuesto y Gasto Público; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (consultado en noviembre 2011).

- I. **Gasto directo de la Coordinadora del Sector:** se refiere a los recursos que ejerce la Secretaría de Desarrollo Social para su operación, y este gasto se divide tanto en corriente como de capital.
- II. **Presupuesto de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo:** se refiere a los recursos que ejercen las entidades paraestatales que por las funciones que realizan se encuentran en el sector de la Secretaría. En el caso de la SEDESOL, no existen entidades de control directo.
- III. **Subsidios y Transferencias a Organismos de Control Presupuestario Indirecto:** se refiere a los recursos que se transfieren a través de la Secretaría a entidades paraestatales que están coordinadas por sus funciones dentro del sector. En este caso, se transfieren a Diconsa, Liconsa, Conaza, Fonart.
- IV. **Subsidios y Transferencias a Órganos Administrativos Desconcentrados:** se refiere a los recursos ejercidos por instituciones pertenecientes a la Secretaría que desarrollan funciones de coordinación de programas especiales y sectoriales.

2.3.2.1 Ramos de la administración pública centralizada

La administración pública centralizada se encuentra concentrada en todas las secretarías del poder ejecutivo y la Procuraduría General de la República para el caso del PEF 2010 que van desde el ramo 02 Presidencia, hasta el ramo 38 Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología.

En concordancia con el documento que analizamos, los recursos asignados a la Administración Pública Centralizada concentran, a su vez, el gasto directo y el gasto que se transfiere a través de programas y medidas salariales y económicas a las entidades federativas y paraestatales. Así, el gasto directo es ejercido por las dependencias del ejecutivo federal; comprende tanto gasto corriente (servicios personales, materiales, suministros y servicios generales) como de inversión (obras y capital). Este agregado no representa la totalidad del gasto programable asignado a los programas gubernamentales. Solo comprende los recursos que cada dependencia destina al cumplimiento de funciones y operaciones como órganos del ejecutivo federal. Excluye las transferencias que otorga el gobierno federal a las entidades paraestatales y a entidades federativas.

Además, los ramos de la administración pública centralizada comprenden los recursos que se le asignan a las entidades paraestatales de control presupuestal indirecto. Estas entidades son organismos desconcentrados, descentralizados, fideicomisos, fondos y empresas de participación paraestatal mayoritarias, que dependen de cada secretaría como cabeza de sector y se agrupan según las funciones que desempeñen. Para el caso que nos interesa, el cuadro siguiente muestra los organismos de control presupuestal indirecto del ramo 20 “Desarrollo social” que pertenece a la Administración Pública Centralizada:

CUADRO 12: Entidades de Control Presupuestal Indirecto para el Ramo 20 en el año 2000

RAMO CENTRALIZADO	Entidades de Control Presupuestal Indirecto
20 Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none">• Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)⁶⁵• DICONSA• LICONSA• CONAZA• FONHAPO• FONART• INI (Instituto Nacional Indigenista)• Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra.

Fuente:

GUERRERO Amparán Juan Pablo y PATRÓN Sánchez Fernando “Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México”.

<http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/ADMON-MANUAL.pdf> Programa de Presupuesto y Gasto Público; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (consultado en noviembre 2011).

⁶⁵ Actualmente Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES.

2.3.2.2 Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos

Éstos concentran los recursos correspondientes a los poderes legislativo y judicial, a los tribunales administrativos, al IFE y, a partir del ejercicio fiscal 2000, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). El criterio de asignación en estos ramos se concentra en la autonomía de las instituciones.

De las asignaciones de gasto a los poderes y al IFE, se incluyen, a su vez, los recursos destinados a los órganos legislativos, judiciales y a los partidos políticos, tal y como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 13: Integración del Ramo de Órganos Autónomos

RAMO DE ÓRGANOS AUTÓNOMOS	Transferencias a Organismos
Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none">• Cámara de Diputados• Cámara de Senadores• Auditoría Superior de la Federación
Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none">• Suprema Corte de Justicia de la Nación• Consejo de la Judicatura Federal• Tribunal Electoral Federal
Instituto Federal Electoral	
Comisión Nacional de Derechos Humanos	

Fuente:

GUERRERO Amparán Juan Pablo y PATRÓN Sánchez Fernando *“Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal en México”*.

<http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/ADMON-MANUAL.pdf> Programa de Presupuesto y Gasto Público; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (consultado en noviembre 2011).

2.3.2.3 Ramos Generales

Comprenden los recursos que son transferidos por el gobierno federal a las entidades federativas y municipios; contemplan los pagos correspondientes al servicio de la deuda y de los programas de apoyos financieros. Se llaman ramos generales porque no hay un solo ejecutor directo identificado en el ejercicio del gasto correspondiente a las actividades que se realizan a través de éstos ramos.

Además, el control presupuestario y el ejercicio de los ramos generales corren a cargo de la SHCP exceptuando el ramo 25 “Previsiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal”, lo cuales corresponden a la Secretaría de Educación Pública (SEP).

2.3.2.4 Entidades Paraestatales de Control Presupuestal Directo

Las entidades paraestatales se distinguen en entidades de control presupuestal directo e indirecto. La diferencia radica en que los presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas de las entidades de control presupuestal directo forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación; su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al Poder Legislativo a través de informes trimestrales de las finanzas públicas y la cuenta de la hacienda pública federal.

Los presupuestos de las entidades de control presupuestal indirecto no forman parte del presupuesto de egresos, solo en la medida de apoyos y subsidios que reciben del gobierno federal, además, su evaluación y control son realizados por las dependencias del poder ejecutivo al que pertenecen.

Por ejemplo, las entidades paraestatales de control presupuestal directo, conforman el sector productivo del gobierno federal y se ocupan de funciones claves como la salud, energía o transportes. Estas entidades ejercen sus propios recursos con los bienes que producen y los servicios que brindan. El resto proviene de subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social incluidas en el gasto del gobierno federal.

2.3.2.5 Ramo 26: “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”

A partir del PEF del año 2000, el ramo 26 se integra dentro de los recursos ministrados por el ramo 20 Desarrollo Social. Los fondos del ramo 26 han sido los más focalizados del conjunto de las erogaciones que se destinan a las entidades federativas. Se orientan a grupos denominados por la SEDESOL como de “extrema pobreza”. Así, la redistribución de los recursos del fondo del ramo 26 se realiza con base en los convenios de desarrollo social celebrados entre SEDESOL y los gobiernos estatales.

Para 1998 el ramo se reestructuró y se orientó exclusivamente a regiones en pobreza extrema y los recursos son controlados a través de SEDESOL en coordinación con los gobiernos estatales. El anterior ramo 26, concentraba recursos destinados a programas sociales que se distribuyen en cuatro fondos como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 9: Programas de los fondos del ramo 26 hasta antes de 1998

Fondo para el desarrollo productivo	Acciones generadoras de empleo temporal, de crédito y de promoción a proyectos productivos⁶⁶.
Fondo para impulsar el desarrollo regional sustentable	Orientado a la planeación y desarrollo de proyectos regionales y micro-regionales; integrado por proyectos de investigación y desarrollo de proyectos regionales ⁶⁷ .
Fondo para atender a grupos prioritarios	Atención de sectores en condiciones de inequidad o marginación.
Fondo de coinversión social	Financiaba proyectos productivos y promovía la corresponsabilidad social a través de programas como: servicio social, capacitación y fortalecimiento comunitario.

Fuente:
Op. Cit.

⁶⁶ El fondo se encontraba constituido por los programas de empleo temporal, empresas sociales (fonaes), crédito a la palabra y desarrollo productivo para la mujer.

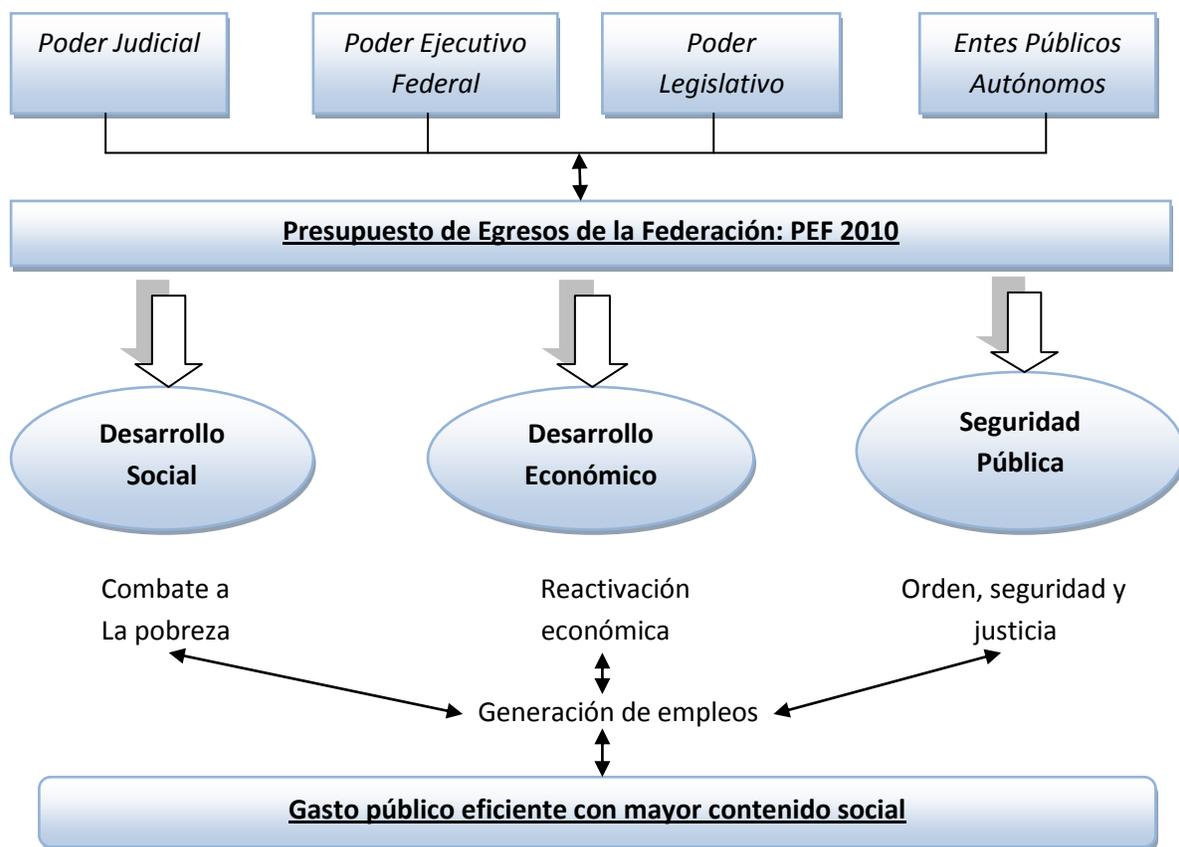
⁶⁷ Además, fondos regionales indígenas, atención a zonas áridas, promoción de la planeación del desarrollo regional y región de las cañadas.

2.4 Presupuesto de Egresos de la Federación

Para poder tener una idea que se acerque a la elaboración y estructura del PEF, se analizarán en este apartado las generalidades del mismo (proceso de elaboración, contenido y criterios utilizados para definir el destino de los recursos) en concordancia con el documento “Presupuesto Ciudadano 2010” (elaborado por la Secretaría de Hacienda). Se trata de una iniciativa que lleva a cabo el gobierno Federal a manera de transparentar los recursos públicos.

El PEF es un documento de política económica, jurídico y contable que se aprueba anualmente por la Cámara de Diputados a iniciativa del Presidente de la República y en él se describe en términos llanos cuánto, cómo y en qué se gastarán los recursos públicos de la Federación.

FIGURA 8: Presupuesto y Gasto Público



Fuente:

Presupuesto Ciudadano 2010; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);

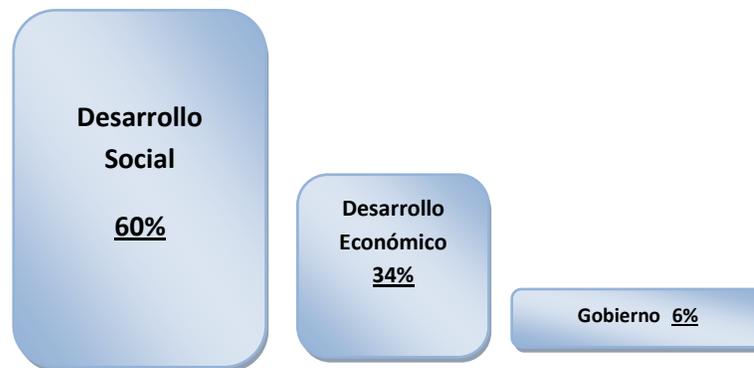
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=121> (consultado en septiembre 2011)

Los recursos para el Gasto Público se obtienen del pago de impuestos principalmente, de los ingresos por ventas del petróleo, de la venta de bienes y servicios públicos, y, en el caso de la seguridad social, de las aportaciones de los trabajadores y patrones al sistema de seguridad social. Así mismo, es importante señalar que el gasto público se encuentra limitado por la cantidad de recursos de que se disponen. Por ello, toda vez, que los recursos públicos no alcanzan para cubrir el gasto público, es necesario recurrir a la deuda externa.

2.4.1 Panorama general de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010

Respondiendo a la pregunta que anteriormente fue planteada: ¿Para qué se gasta?, particularmente se deben hacer tres consideraciones del gasto de gobierno: desarrollo social y económico, y funcionamiento del aparato gubernamental.

FIGURA 9: Gasto público en PEF 2010



Fuente:

Presupuesto Ciudadano 2010; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=121>

(consultado en septiembre 2011)

En concordancia con el PEF 2010, el Gobierno Federal estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 las prioridades para el desarrollo del país, las cuales se ven reflejadas en una política de gasto, las cuales son:

- ✓ Estado de derecho y seguridad
- ✓ Economía competitiva y generadora de empleos
- ✓ Igualdad de oportunidades
- ✓ Sustentabilidad ambiental
- ✓ Democracia efectiva y política exterior responsable.

2.4.2 Presupuesto asignado a Oportunidades (2008-2010)

Cabe mencionar que las particularidades del eje 3 “Igualdad de oportunidades”, será analizado ampliamente en el capítulo siguiente pero en el tema que nos atañe referente al gasto, se debe anotar que en 2008 el Gobierno se concentró específicamente en el combate a la pobreza a través del impulso de la igualdad de oportunidades. Ya para el ejercicio 2009, el efecto de la crisis

mundial en la economía mexicana, la caída en los precios internacionales del petróleo y la disminución en los niveles de producción del mismo, se tradujo evidentemente en menores recursos disponibles pero, en ese mismo año, el lema del Gobierno Federal fue: “Hacer más con menos, y hacerlo mejor”, por ello, para 2010, la política de gasto se proponía un gasto público dirigido a combatir la pobreza para asegurar a la población un mayor acceso a educación, salud, mejora en vivienda y seguridad social.

Así, en línea con los ejes estratégicos del PND y con las prioridades establecidas, entre los principales programas y acciones destacan:

- Combate a la pobreza y desarrollo de capacidades básicas
- Reactivación económica y generación de empleos
- Gasto público proambiental
- Seguridad y lucha frontal contra el crimen, y,
- Gobernabilidad y política exterior

Para nuestro tema de estudio, es a través del Programa Oportunidades, y a través del Programa de Apoyo Alimentario, que se busca brindar apoyo a 6 millones 500 mil familias mexicanas de escasos recursos, aproximadamente 32 millones 500 mil mexicanos, lo que significa un aumento de la población beneficiada de 15.5%.

El Programa Oportunidades beneficia en 2010 a casi 6 millones de familias en sus tres tipos de ayuda: alimentación, salud y educación, que otorga 62,335 mdp, lo que significa un aumento de 23.3% respecto al presupuesto aprobado en 2009, es decir, 14.4 mil mdp adicionales.

La tabla siguiente muestra la distribución de recursos que se le han asignado al Programa Oportunidades para sus diferentes componentes en nuestro periodo de estudio:

TABLA 15: Asignación de recursos públicos al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2008-2010)

Componente del Programa	Definición	Ejercicio		
		2008	2009	2010
<i>Distribución de la meta de población objetivo de OPORTUNIDADES del total de las entidades federativas al cierre del ejercicio fiscal</i>	Total de familias beneficiarias	5,000,000.00*	5,000,000.00**	5,800,000.00***
<i>Monto asignado de los apoyos monetarios a las familias beneficiarias para el total de las entidades federativas de OPORTUNIDADES al cierre del ejercicio fiscal</i>	Apoyo Alimentario	10,738,913,654.00	11,467,170,000.00	14,402,340,837.00
	Apoyo Adultos mayores	780,000,000.00	330,000,000.00	401,698,651.00
	Apoyo energético	3,027,660,408.00	3,234,330,000.00	3,904,416,162.00
	Apoyo educativo	17,350,000,000.00	18,460,800.000.00	23,134,366,420.00
	Apoyo alimentario vivir mejor	0	7,056,720,000.00	8,089,813,751.00
	Apoyo infantil vivir mejor	0	0	3,598,793,838.00
	Jóvenes oportunidades	0	0	890,435,537.00
	Total de recursos	31,896,574,062.00	206,696,220,000.00	54,421,865,196.00
<i>Componente de salud de OPORTUNIDADES para el total de las entidades federativas al cierre del ejercicio fiscal</i>	Total de Recursos	3,430,216,730.00	3,474,954,792.00	4,926,496,104

Elaboración propia con datos de:

Diario Oficial de la Federación (Viernes 29 de febrero de 2008; Viernes 27 de febrero de 2009 y Viernes 26 de febrero de 2010): "ACUERDO por el que se da a conocer el monto asignado y la distribución de la población objetivo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades".

*El monto asignado de los apoyos monetarios y la distribución de la población de la población objetivo podrían variar debido a:

El índice de cumplimiento de corresponsabilidad a los servicios de educación y salud por parte de las familias beneficiarias.

Movimiento de altas y bajas del padrón de beneficiarios.

La transición escolar de los becarios (avance de grados).

Las variaciones en la inscripción de los becarios por nivel, sexo y grado en los ciclos escolares 2008-2009.

El monto asignado de adultos mayores y su distribución por entidad federativa variará en función del avance de la cobertura del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años o más en las zonas rurales, operado por la SEDESOL, de acuerdo a los establecido en el Artículo 61 del PEF 2008. *DOF 2008; loc. cit.: primera sección, pp.55.*

**El monto asignado de los apoyos monetarios y la distribución de la población de la población objetivo podrían variar debido a:

El índice de cumplimiento de corresponsabilidad a los servicios de educación y salud por parte de las familias beneficiarias.

Movimiento de altas y bajas del padrón de beneficiarios.

La transición escolar de los becarios (avance de grados).

Las variaciones en la inscripción de los becarios por nivel, sexo y grado en los ciclos escolares 2008-2009 y 2009-2010.

Los recursos por distribuir que ascienden a \$975,593,852.00 se destinaron a la Prueba Piloto Urbano, los cuales se asignaron a Entidades Federativas en las que se contaba con la validación de atención de la capacidad de atención de los servicios del Sector Salud, lo que permitió ampliar la cobertura en las zonas urbanas. La distribución de estos recursos se realizó por Entidad Federativa una vez que se contó con la validación de los servicios de salud.

El monto asignado de adultos mayores y su distribución por entidad federativa variará en función del avance de la cobertura del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años o más en las zonas rurales, operado por la SEDESOL, de acuerdo a los establecido en el Artículo 61 del PEF 2009. *DOF 2009; loc. cit.: primera sección, pp.55.*

***El monto asignado de los apoyos monetarios y la distribución de la población de la población objetivo podrían variar debido a:

El índice de cumplimiento de corresponsabilidad a los servicios de educación y salud por parte de las familias beneficiarias.

Movimiento de altas y bajas del padrón de beneficiarios.

La transición escolar de los becarios (avance de grados).

Las variaciones en la inscripción de los becarios por nivel, sexo y grado en los ciclos escolares 2009-2010 y 2010-2011.

El monto asignado de adultos mayores y su distribución por entidad federativa variará en función del avance de la cobertura del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años o más en las zonas rurales, operado por la SEDESOL, de acuerdo a los establecido en el Artículo 53 del PEF 2009. *DOF 2010; loc. cit.: primera sección, pp.55.*

Tal y como puede observarse, los recursos en cada uno de los componentes del Programa han venido incrementándose de manera nada despreciable de un año a otro, mostrando el mayor dinamismo los rubros de alimentación y educación; la información representada en la tabla anterior, sirve de antesala para comparar en el último capítulo los resultados obtenidos en términos estadísticos en concordancia con los objetivos del Programa y los datos de CONEVAL respecto a las fluctuaciones de la pobreza en México.

III PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se presenta en cumplimiento al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se elabora de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación. Su finalidad es establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno. El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste⁶⁸.

Son cinco los ejes de Política que estructuran el Plan Nacional de Desarrollo

- 1) Estado de derecho y seguridad
- 2) Economía competitiva y generadora de empleos
- 3) Igualdad de oportunidades
- 4) Sustentabilidad ambiental
- 5) Democracia efectiva y política exterior responsable.

Derivado del enfoque del presente trabajo, el análisis enfático se llevará a cabo exclusivamente en el Eje 3 del mencionado Plan: Igualdad de oportunidades. Este eje especifica al Desarrollo Humano Sustentable, como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo el cual asume que "el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras"⁶⁹. El Plan Nacional de Desarrollo considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

3.1 Desarrollo humano sustentable

Significa asegurar para los mexicanos la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. Significa también que las oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las futuras generaciones; que es necesario que la economía crezca a un mayor ritmo y sea capaz de generar los empleos que México y los mexicanos demandan. A este respecto, es necesario especificar que una política económica sólida, en las

⁶⁸ Ver anexos

⁶⁹ Véase: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano.html> que a su vez, especifica esta nota al pie: (PNUD, 1994, septiembre). Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. "Una nueva forma de cooperación para el desarrollo". (consultado en junio 2011).

condiciones que ha heredado nuestro país, no sería suficiente para propiciar el desarrollo armónico y pleno de la sociedad, por lo que debe complementarse con una estrategia eficaz de superación de la pobreza y la marginación: este es uno de los principales argumentos en que se manifiestan las acciones del gobierno en pro del beneficio para la población que carece de alguno de éstos factores⁷⁰ para superar la pobreza.

De esta forma, la igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud son necesarias para que todos los mexicanos puedan vivir mejor y participar plenamente en las actividades productivas. Para que el desarrollo planteado sea sustentable, requiere la protección del patrimonio natural del país y el compromiso con el bienestar de las generaciones futuras⁷¹.

Así, los objetivos generales del Plan se refieren a:

- 1.** Garantizar la seguridad nacional y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
- 2.** Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho y afianzar una sólida cultura de legalidad
- 3.** Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
- 4.** Tener una economía competitiva mediante la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
- 5.** Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados: alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
- 6.** Reducir las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
- 7.** Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos.
- 8.** Asegurar la sustentabilidad ambiental logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
- 9.** Consolidar un régimen democrático que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo.
- 10.** Impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior.

⁷⁰ Necesidades educativas, profesionales y de salud.

⁷¹ <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano.html>. Ibid

De los diez objetivos anteriores, los que conciernen al tema de estudio pueden observarse en la siguiente figura:

FIGURA 10: Objetivos nacionales dirigidos a mitigar la pobreza en México



Elaboración propia con datos de:

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano.html> (consultado en junio 2011).

3.2 Estrategia integral de política pública

En primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo plantea una estrategia integral de política pública al reconocer que los retos que enfrenta México son multidimensionales. Lo anterior debido a que avanzar en sólo algunos ámbitos de acción, descuidando la necesaria complementariedad entre las políticas públicas, es una estrategia condenada a un desarrollo desequilibrado e insuficiente.

En lo que a nuestro tema de estudio respecta, garantizar la igualdad de oportunidades requiere que los individuos puedan contar con capacidades plenas. Para lo anterior, se hace necesario lograr condiciones de salud básicas para que exista una verdadera calidad de vida. Aún más, sólo teniendo condiciones básicas de salud, las personas en situación más vulnerable podrán aprovechar los sistemas de educación y de empleo. Así mismo, es necesario, en forma concomitante, lograr una educación de calidad, relevante para el mundo productivo en todos los niveles de formación.

La transformación social requiere de una transformación económica profunda. Así, sólo el crecimiento económico, la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado harán posible la provisión adecuada de programas sociales de desarrollo humano⁷². El Desarrollo Humano Sustentable también procura el desarrollo de manera integral,

⁷² En un Estado de Derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes sobre una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones,

pues plantea el fortalecimiento de la comunidad familiar como eje de una política que, a su vez, en forma sustantiva, promueva la formación y la realización de las personas. El desarrollo humano tiene como premisa fundamental el proceso formativo de capacidades para la vida que se da en la familia. Éste es el punto de partida de cualquier forma de solidaridad social y de toda capacidad afectiva, moral y profesional.⁷³

El fundamento del argumento anterior, se encuentra en que la nación se hace más fuerte cada vez que las familias se fortalecen, formando personas más aptas, más responsables y más generosas para enfrentar los retos de la vida. Es por ello que el desarrollo humano ha de apoyarse en políticas que de manera transversal contribuyan a la fortaleza de las familias en el orden de la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la cultura y el deporte.

Finalmente, el Desarrollo Humano Sustentable promueve la modernización integral de México porque permitirá que las generaciones futuras puedan beneficiarse del medio ambiente gracias a las acciones responsables de la población con la finalidad de emplearlo y preservarlo.

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo postula al Desarrollo Humano Sustentable para que el proyecto de nación sea viable, postula que sólo puede concretarse como proceso social continuo para cada persona, en cada familia y en cada comunidad de México.

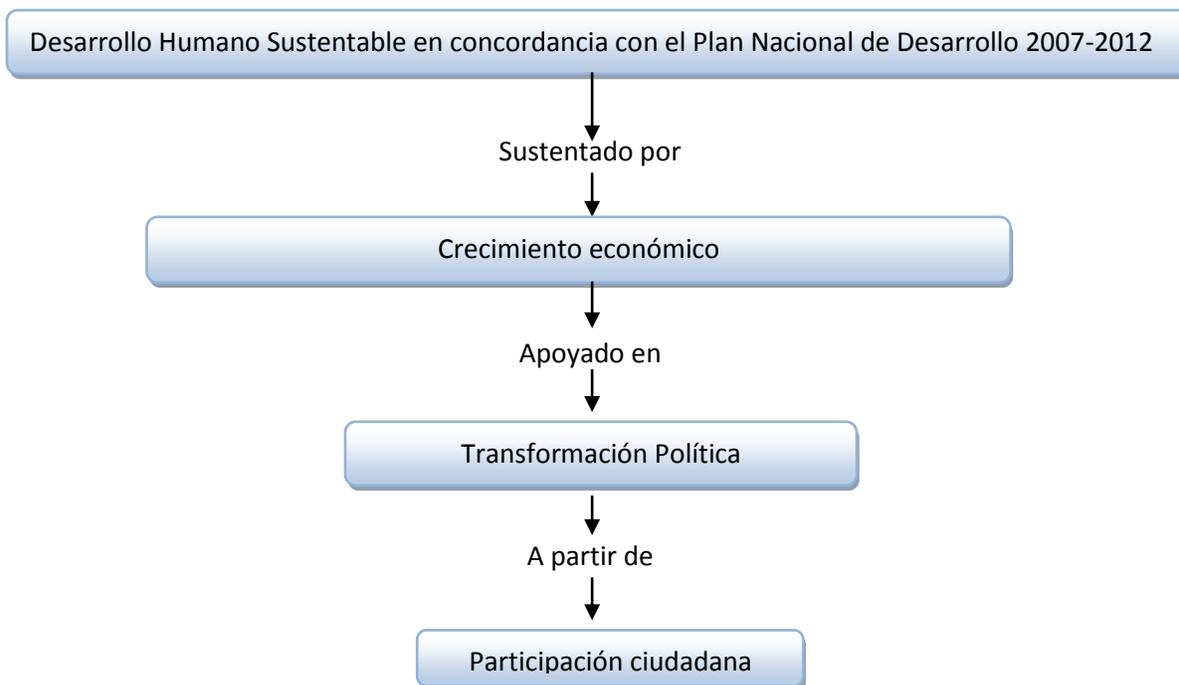
Es sustentable a lo largo y ancho del país porque propone una relación integral entre los tres órdenes de gobierno, con énfasis en promover el desarrollo de regiones que no se han visto beneficiadas en la misma medida por los cambios que se han realizado en el entorno nacional e internacional. Es sustentable en el tiempo porque exige que, en el presente y en el futuro, la solidaridad de los mexicanos se refleje en un desarrollo decisivo e incluyente de todos y cada uno de los grupos sociales.

energía, agricultura, etc.) Éstas deben buscar el logro de los objetivos planteados en el documento de política pública.

⁷³ En este punto, en realidad no menciona política social concreta alguna mediante la que se lleve a cabo la realización de este objetivo.

En este orden de ideas, se pueden precisar de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, los fundamentos del desarrollo humano sustentable son:

FIGURA 11: Desarrollo humano sustentable en concordancia con el PND 2007-2012



Elaboración propia con datos de:

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano.html> (consultado en junio 2011).

3.3 Eje 3: "Igualdad de oportunidades"

De los cinco ejes anteriormente mencionados, el que será analizado con rigor será el No. 3: "Igualdad de oportunidades". La antesala de la importancia del mismo, siempre de acuerdo a lo establecido por el PND, se refiere a que cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso familiar, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización. Esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren.

La ruptura de este ciclo constituye el punto de inflexión que se busca mediante el esfuerzo de política pública que propone este Plan. Ante ello, es necesario que se pueda garantizar el acceso a los servicios básicos para que todos los mexicanos tengan una vida digna⁷⁴. Esto supone que todos puedan tener acceso al agua, a una alimentación suficiente, a la salud y la educación, a la vivienda

⁷⁴ Considero que éste es el primer punto en el documento mediante el que el Gobierno acepta la responsabilidad abierta de cubrir éstas necesidades, abarcando los factores mencionados: mejoramiento de las condiciones de vida con las cuales se puede llevar a cabo la realización social, mitigar este proceso transgresional de desigualdad con políticas públicas eficientes para que la economía generadora de empleos en que tanto enfatiza pueda ser disfrutada por todos.

digna, a la recreación y a todos aquellos servicios que constituyan el bienestar de las personas y de las comunidades.

Una pieza importante de la ecuación social la constituye el logro de una educación de calidad. Ésta forma el talento necesario para elevar el desarrollo de las personas y a su vez promueve el crecimiento económico. Una educación de calidad debe formar a los alumnos con los niveles de destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que demanda el mercado de trabajo.⁷⁵

3.3.1 Estructura del Eje

La forma en que se encuentra estructurado el eje en comento es la siguiente:

➤ **3.1 SUPERACION DE LA POBREZA:**

✓ **Objetivo 1:** *Políticas Públicas para mitigar la pobreza con la finalidad de generar oportunidades de empleo*

- *Estrategia 1*_Apoyo social a la población que realmente lo necesita.
- *Estrategia 2*_Desarrollo de municipios de mayor marginación.
- *Estrategia 3*_Apoyo a población en pobreza para resolver sus necesidades de manera integral.
- *Estrategia 4*_Mejora en los procesos de población, operación y evaluación de programas sociales.
- *Estrategia 5*_Ampliación de programas sociales para combatir la pobreza en las ciudades del país.
- *Estrategia 6*_Fomento de participación social en el combate a la pobreza.

✓ **Objetivo 2:** *Generación de Proyectos productivos, a fin de fomentar un mayor nivel de ingresos para las familias en situación de pobreza.*

- *Estrategia 1*_Microfinanciamiento en campos y ciudades.
- *Estrategia 2*_Ampliación de cobertura en vías de comunicación.
- *Estrategia 3*_Desarrollo económico social mediante promoción de turismo y cultura.
- *Estrategia 4*_Desarrollo real mediante reorientación de programas sociales en instituciones competentes.

⁷⁵ Es importante reiterar, que esta “Educación de calidad”, debe ser en definitiva colectiva e incluyente en todos sentidos; tal y como lo expresa el documento, la educación de calidad genera Capital humano que permite desarrollarnos como país al obtener capacidades que pueden ser reflejadas en la generación de más y mejores empleos, pero de no obtener éstas capacidades estaríamos monopolizando las mismas, lo que se vería reflejado en una concentración del ingreso ya existente, sin oportunidades para modificar positivamente el camino de la desigualdad.

✓ **Objetivo 3:** *Freno en la expansión desordenada de las Ciudades a manera de facilitar el acceso a servicios en las mismas.*

- *Estrategia 1_Seguridad publica y certeza jurídica en zonas marginales de las Ciudades.*
- *Estrategia 2_Ordenamiento territorial mediante acción conjunta de los 3 órdenes de Gobierno y la sociedad civil.*
- *Estrategia 3_Prevenir y atender riesgos naturales.*
- *Estrategia 4_Creacion y fortalecimiento de instrumentos financieros que coadyuven en la tarea de apoyar la problemática de las Ciudades.*

➤ **3.2 SALUD:**

✓ **Objetivo 4:** *Mejorar las condiciones de salud de la población.*

- *Estrategia 1_Fortalecimiento de programas de protección contra riesgos sanitarios.*
- *Estrategia 2_Promoción de participación en la sociedad e industria para la mejora en salud.*
- *Estrategia 3_Integracion sectorial de las acciones en participación de enfermedades.*

✓ **Objetivo 5:** *Servicios de salud eficientes y eficaces.*

- *Estrategia 1_Calidad en atención medica (énfasis en abasto de medicamentos).*
- *Estrategia 2_Rendición de cuentas eficiente a manera de lograr mejoras en el sector salud.*
- *Estrategia 3_Aseguramiento integral de recursos para cubrir las necesidades de salud de la población.*

✓ **Objetivo 6:** *Reducción de desigualdad en acceso a servicios de salud.*

- *Estrategia 1_Promover la prevención de enfermedades asociadas al rezago social.*
- *Estrategia 2_Ampliación de cobertura de salud mediante servicio móvil y de telemedicina.*
- *Estrategia 3_Fortalecimiento de políticas de combate a adicciones.*

✓ **Objetivo 7:** *Aseguramiento médico universal.*

- *Estrategia 1_Acceso universal a servicios de salud apoyando la economía familiar.*
- *Estrategia 2_Reforma financiera para hacer efectiva la cobertura universal.*

- *Estrategia 3*_Fondo sectorial de gastos catastróficos para el financiamiento de alta especialidad.
- *Estrategia 4*_Protección y promoción de salud mediante la concurrencia equitativa entre órdenes de gobierno.

✓ **Objetivo 8:** *Salud como falta de superación de pobreza y Desarrollo Humano.*

- *Estrategia 1*_Investigación en ciencia médica para generación de patentes y desarrollo nacional de la industria.
- *Estrategia 2*_Blindaje contra amenazas epidemiológicas.
- *Estrategia 3*_Productividad laboral mediante entornos saludables y libres de adicciones.

➤ **3.3 TRANSFORMACION EDUCATIVA:**

✓ **Objetivo 9:** *Elevar la calidad educativa.*

- *Estrategia 1*_Impulso de mecanismo de evaluación de todos los participantes en el sistema educativo.
- *Estrategia 2*_Reforzar capacitación del personal docente.
- *Estrategia 3*_Actualización integral de programas de estudio para elevar la calidad de la educación.
- *Estrategia 4*_Fortalecimiento del federalismo educativo para un financiamiento responsable y eficiente del sistema.

✓ **Objetivo 10:** *Reducción de desigualdades en las oportunidades educativas.*

- *Estrategia 1*_Modernización y ampliación de infraestructura educativa.
- *Estrategia 2*_Ampliación de becas educativas en todos los niveles.
- *Estrategia 3*_Fortalecimiento de programas de alfabetización.
- *Estrategia 4*_Promoción inter e intra niveles educativos.

✓ **Objetivo 11:** *Impulso y desarrollo de nuevas tecnologías en el sistema educativo.*

- *Estrategia 1*_Fortalecimiento de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza.
- *Estrategia 2*_Impulsar la capacitación del personal docente en materia de tecnologías.
- *Estrategia 3*_Apoyar la conectividad en escuelas y hogares.
- *Estrategia 4*_Transformación de la telesecundaria vigente.
- *Estrategia 5*_Promoción de educación a distancia en nivel medio superior y superior.
- *Estrategia 6*_Impulso al acceso de todos los planteles a plataformas tecnológicas.

✓ **Objetivo 12:** *Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.*

- *Estrategia 1_*Comunidad escolar como objetivo de los esfuerzos productivos.
- *Estrategia 2_*Participación de los padres de familia en la toma de decisiones.
- *Estrategia 3_*Renovación de la currícula de formación cívica y ética desde la educación cívica.
- *Estrategia 4_*Estímulo de la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas.
- *Estrategia 5_*Consolidación de espacios de educación libres de violencia.
- *Estrategia 6_*Promoción de la ciencia en la educación básica.
- *Estrategia 7_*Impulso y apoyo a estudiantes para su participación en la educación artística.
- *Estrategia 8_*Promoción de actividades físicas y de deporte.
- *Estrategia 9_*Refuerzo en la educación para prevenir conductas de riesgo.
- *Estrategia 10_*Diseño de un sistema de información como plataforma para toma de decisiones.

✓ **Objetivo 13:** *Fortalecimiento de acceso y permanencia en el sistema educativo en nivel superior para generar desarrollo de competencias.*

- *Estrategia 1_*Impulso de programas de capacitación permanente al personal docente.
- *Estrategia 2_*Instrumentación de procesos de evaluación en el sistema educativo a nivel medio superior.
- *Estrategia 3_*Fomento de vinculación entre el sistema de educación media superior y aparato productivo.
- *Estrategia 4_*Reforma curricular en educación media superior para impulsar la competitividad.

✓ **Objetivo 14:** *Ampliación de cobertura, mejora en la calidad y permanencia de educación superior.*

- *Estrategia 1_*Creación de nuevas instituciones, aprovechamiento de infraestructura, diversificación de programas y fortalecimiento de modalidades educativas en nivel superior.
- *Estrategia 2_*Flexibilización de planes de estudio.
- *Estrategia 3_*Consolidación del perfil y desempeño del personal académico.

- *Estrategia 4_ Creación y fortalecimiento de instancias institucionales que articulen coherentemente la oferta educativa, vocaciones y desarrollo integral de estudiantes, demanda laboral y desarrollo regional y nacional.*
- *Estrategia 5_ Mejora en la integración, coordinación y gestión del sistema nacional de educación superior.*

➤ **3.4 PUEBLOS Y COMUNIDADES INDIGENAS:**

- a) Desarrollo Económico.
- b) Desarrollo Social y Humano.
- c) Infraestructura Básica.
- d) Red de Comunicaciones.
- e) Desarrollo Cultural.
- f) Derechos Indígenas.

3.3.2 Pobreza

3.3.2.1 Superación de la pobreza

En concordancia con el PND, la metodología del Gobierno para medir la pobreza en México identifica tres tipos de pobreza, lo anterior, de acuerdo con el nivel de ingresos, la educación, el acceso a servicios básicos y de salud, la alimentación y la vivienda de la población:

- *Pobreza alimentaria:* es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable⁷⁶.
- *Pobreza de capacidades:* es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar⁷⁷.
- *Pobreza patrimonial:* es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente

⁷⁶ También se le conoce como “Pobreza Extrema”; lo anterior en razón de que sin alimento alguno, los individuos son incapaces de sobrevivir. Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

⁷⁷ insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.

para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar⁷⁸.

Luego de la clasificación anterior, de acuerdo con el documento, la pobreza ha tenido fluctuaciones importantes de 1994 y 1996 cuando incrementa; luego en 1996 y 2005 se observa una reducción importante de ésta. Por lo tanto, a pesar de la reducción de la pobreza en los últimos años, se aprecia que hoy en día los niveles de pobreza son similares a los que se tenían en 1992.

Las familias mexicanas en condición de pobreza padecen en mayor medida la carencia de otros satisfactores de bienestar que quienes conforman hogares no pobres: muestran mayores carencias en la dotación de servicios públicos en sus viviendas y su nivel educativo es inferior al de la media nacional. De igual forma, es mayor el tamaño de los hogares pobres y el número de niños menores de 12 años, como consecuencia de que presenta una más elevada tasa de fecundidad⁷⁹.

Por otra parte, la desigual distribución del ingreso tampoco ha mejorado durante los últimos años, y la desigualdad en el acceso a oportunidades, ha sido un elemento persistente en la historia de nuestro país. La desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a oportunidades también se expresa a nivel regional entre estados y municipios. Así, el reto de la política pública en materia de desarrollo social es doble: por un lado, la pobreza se concentra en zonas marginadas y, por el otro, el costo de llevar la ayuda a esos lugares es muy alto.

La pobreza no sólo se concentra en áreas rurales. México presenta dos extremos graves de alto costo social: una excesiva concentración de cerca de 20 millones de habitantes en el Valle de México y una enorme dispersión de 185,000 pequeñas localidades rurales, a las que es extremadamente difícil dotar de infraestructura, equipamientos y servicios adecuados.

La lejanía en que se han construido los nuevos desarrollos habitacionales impone costos extraordinarios a sus habitantes que los empobrecen severamente: la población urbana llega a gastar hasta un 50% del ingreso familiar tan sólo en transporte. Además, la mayoría de los núcleos urbanos no brinda tratamiento alguno a las aguas residuales y dispone de los desechos a cielo abierto.

⁷⁸ insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

⁷⁹ El reducido crecimiento económico del país se ha reflejado en una insuficiente creación de empleos formales y en un crecimiento prácticamente nulo de los salarios reales. Lo anterior ha impedido incrementar de forma sostenida los ingresos de las familias, lo que ha repercutido de manera determinante en la persistencia e intensidad de la pobreza en México. De no incrementarse los salarios reales y el empleo en el país, que son los principales motores del ingreso de la población, la pobreza no podrá reducirse de manera sustantiva en el mediano y largo plazos.

Estas condiciones indican la urgencia de una intervención concertada y coordinada del Gobierno Federal, así como la coordinación de este con los otros órdenes de gobierno para contribuir a la reducción de la pobreza urbana.

Se necesitan programas que promuevan la igualdad de oportunidades para la alimentación, la educación, la salud, el desarrollo de capacidades productivas, el acceso a servicios básicos, la adquisición de una vivienda digna o el mejoramiento de la propia. Por otra parte, es preciso al mismo tiempo, ampliar las oportunidades para que la población en situación de pobreza desarrolle actividades productivas formales que les permitan aumentar sus ingresos y elevar su calidad de vida

Si bien los esfuerzos de política social han mejorado la cobertura básica, incluso entre la población que vive en situación de pobreza, lo anterior no se ha traducido en el mediano plazo en incremento de los ingresos, que son la base para la reducción sostenida de la pobreza. El reto más importante es consolidar políticas públicas que continúen fortaleciendo el acceso a servicios básicos, especialmente en regiones de mayor pobreza⁸⁰.

Objetivo 1

Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo. Para alcanzar lo anterior, se plantearon las siguientes estrategias:

Fortalecer los programas existentes de superación de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y focalización efectiva a través de Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación

Así, para cada municipio habrá un plan articulado de acciones según sus características y necesidades particulares, fijando metas claras a tres años en todos los aspectos: infraestructura social, infraestructura económica, comunicaciones, salud, educación y capacitación, vivienda y servicios básicos, financiamiento de proyectos productivos, reconversión productiva, rescate y preservación de tradiciones y otros rasgos culturales.

Si no se cuenta con comida, techo, electricidad, saneamiento, educación y salud suficientes y de buena calidad, la población en desventaja difícilmente podrá ampliar sus capacidades para remontar la pobreza. Para mitigar lo anterior, se hace necesario consolidar los programas de apoyo alimentario vigentes, pues gracias a ellos los índices de desnutrición se han reducido de manera significativa.

Es indispensable, además, fomentar condiciones para que las personas y las familias en situación de pobreza y pobreza extrema logren adquirir un patrimonio propio, mejoren el actual y lo legalicen. Una vivienda digna es la base del patrimonio familiar. Se deben fortalecer las acciones para mejoramiento y adquisición de viviendas entre la población con menores ingresos. A estas

⁸⁰ Lo anterior, a partir de la generación de empleos que permita allegar de mejores ingresos a la población en general, y la asignación eficiente de los recursos públicos como acción del gobierno.

familias se ofrecerán nuevas posibilidades de créditos de bajo costo para adquirir una vivienda digna o mejorar la propia.

Para que las comunidades marginadas puedan tener acceso a tecnología que les permita desarrollarse en el campo educativo y laboral, se requiere tener acceso a energía eléctrica y mejorar la calidad en la infraestructura para el suministro de energía.

A las familias que estén recibiendo apoyos en alimentación, educación y salud, se les dará un subsidio para el pago de la luz o el gas. La educación es la forma más eficaz de romper el círculo vicioso de la pobreza, así como para que las personas puedan obtener empleos mejor remunerados o tengan posibilidades reales de iniciar negocios propios exitosamente.

Uno de los obstáculos que enfrenta la inversión en zonas económicamente atrasadas es la falta de fuerza de trabajo capacitada. Por eso, de acuerdo con los diagnósticos sobre las potencialidades productivas de las regiones con altos índices de marginación, se hace necesario promover distintas modalidades de capacitación, incluida la educación a distancia, con el fin de adecuar la oferta de trabajo con la demanda.

El PND menciona que se llevarán servicios de salud a la población que no cuenta con ellos para avanzar en el logro de una cobertura universal. Todos los niños que hayan nacido a partir del 1 de diciembre de 2006 tienen derecho a recibir atención médica completa para las enfermedades incluidas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud, es decir, todos los servicios médicos que se prestan en los centros de salud de primer nivel y el 95% de las acciones hospitalarias, así como los medicamentos asociados, las consultas y tratamientos. Se incluyen también las enfermedades consideradas en el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, es decir, las que tienen un alto costo para su tratamiento.

Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios⁸¹.

El sistema debe ser dinámico para que pueda actualizarse permanentemente, esto permitirá permitir focalizar mejor las acciones a los lugares, comunidades y familias que más necesitan la atención del Estado.

Dada la escasez de recursos, éstos deben aplicarse con la mayor eficiencia posible, es decir, el beneficio de cada programa debe maximizarse en términos de cobertura humana y geográfica.

Una parte importante de esta coordinación será profesionalizar la promoción social para que el personal de Gobierno encargado de aplicar los programas posea la capacidad necesaria para garantizar el éxito de los mismos y dar continuidad a los programas. Como práctica obligatoria, debe reforzarse la normatividad y los mecanismos para la rendición de cuentas.

⁸¹ Esta estrategia me parece un buen punto de partida para llevar a cabo la eficiente gestión de los recursos es función de los resultados obtenidos que se encuentren siempre en concordancia con los objetivos establecidos en los Programas.

Fortalecer y ampliar los programas e instrumentos del Gobierno Federal para el combate de la pobreza en las ciudades del país y promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza.

Objetivo 2

Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida.

Lo anterior mediante el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de microfinanciamiento, en el campo y las ciudades.

Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las vías y medios de comunicación y de transporte para conectar a las regiones menos desarrolladas del país. En este punto, se especifica la forma en que se llevará cabo tal propósito, lo anterior al impulsar un programa intenso de construcción de caminos rurales mediante el Programa de Empleo Temporal (PET). De esta manera, además de comunicar a las comunidades rurales entre sí y con el entorno, se crearán empleos y con ello mejores ingresos para las familias campesinas aún cuando no sea tiempo de siembras o cosechas: “Programa de Empleo Temporal”

Promover proyectos de ecoturismo, turismo de aventura y turismo cultural en las zonas rurales para que puedan aprovechar sus ventajas comparativas en cuanto a riqueza cultural y natural⁸².

Reorientar y fortalecer los programas de las instituciones públicas del sector agropecuario para detonar el desarrollo de actividades económicas en el campo⁸³.

Emprender acciones para propiciar el empleo en zonas donde se genera la expulsión de personas, procurando convertirlas en receptoras de inversión⁸⁴.

Objetivo 3

Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales⁸⁵.

⁸² Mediante esta estrategia, las regiones rurales marginadas pueden aprovechar sus condiciones particulares y convertirse en puntos de atracción para el turismo nacional y el extranjero.

⁸³ Se trabajará con los campesinos en acciones que permitan a sus integrantes diversificar sus actividades. Al mismo tiempo, se establecerán medidas de protección social para otorgar seguridad financiera a los campesinos, que les permita enfrentar fluctuaciones negativas en los precios de los productos agropecuarios y otras situaciones contingentes adversas que puedan dañar la economía de sus hogares.

⁸⁴ Lo anterior, a manera de resolver el problema migratorio, y es que la migración generada en el campo sigue siendo la más dramática por las condiciones que la impulsan.

⁸⁵ Además, con la finalidad de mitigar la delincuencia, se impulsará la construcción o remodelación de parques, canchas deportivas, espacios de esparcimiento infantil, que permitan restaurar la convivencia sana y segura de las familias vecinas. Para ello, se promoverá la colaboración, en primer lugar, con las autoridades estatales y municipales mediante una coordinación operativa y corresponsabilidad en el gasto.

Impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional a través de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil⁸⁶.

Prevenir y atender los riesgos naturales que se orienta a hacer de la prevención de desastres y la gestión del riesgo una política de desarrollo sustentable, a través de la promoción de un mayor financiamiento entre los sectores público, social y privado; y a fortalecer prácticas de cooperación entre la Federación, estados y sociedad civil, que permitan atender con mayor oportunidad a la población afectada por fenómenos naturales⁸⁷.

Finalmente, fortalecer el marco institucional federal en materia de desarrollo urbano creando los instrumentos financieros, técnicos y normativos que requiere la problemática actual de nuestras ciudades⁸⁸.

3.3.3 Desarrollo integral

En materia de Desarrollo Integral, se plantean 5 Objetivos, los cuales se refieren a salud, educación, grupos prioritarios, grupos vulnerables y familia, niños y jóvenes. A diferencia del apartado anterior, no se analizará cada objetivo con sus respectivas estrategias, únicamente se hará hincapié en los aspectos relevantes a analizar que comulguen con el Programa Social eje de estudio, a saber, Oportunidades.

3.3.3.1 Salud

En materia de salud, se inicia planteando la transición por la que México ha atravesado en cuanto a las enfermedades que durante el siglo XX padecía la mayoría de la población y eran la causa del gasto en materia de salud, éstas enfermedades tenían relación con los problemas de reproducción y desnutrición, así, hoy los problemas a que se enfrenta el sistema de Salud en México, se refieren al consumo de drogas en una parte importante de la población: tabaquismo, alcoholismo, drogadicción y problemas de transmisión sexual.

Esta desigualdad, expresada en la dimensión de la salud de las personas, puede observarse también entre regiones. En los sectores más rezagados socialmente conviven al mismo tiempo las llamadas enfermedades del subdesarrollo y las del desarrollo, lo que complica todavía más las

⁸⁶ La esencia de esta estrategia se dirige a impulsar el desarrollo social con un enfoque de largo plazo, al reducir las disparidades regionales, compensar a las regiones rezagadas, distribuir jerárquicamente los equipamientos, y aumentar el acceso a las oportunidades de progreso.

⁸⁷ Implica diseñar e implementar nuevos programas estratégicos, dirigidos a mitigar la exposición de la población frente a amenazas de origen natural, fortalecer los instrumentos jurídicos para dotar de mayores atribuciones a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de evitar la concentración y proliferación de asentamientos humanos en zonas de riesgo.

⁸⁸ Lo anterior, derivado del argumento en que la planeación y gestión del desarrollo urbano, si bien es una atribución legal de los gobiernos municipales y estatales, requiere de un marco institucional federal fuerte, con elevada capacidad técnica y financiera para apoyar oportuna y eficazmente a los gobiernos locales.

soluciones. Sencillamente, la infraestructura para el tratamiento de las enfermedades asociadas a comunidades económicamente desfavorecidas es muy distinta a la que atendería enfermedades características de personas con niveles de vida apreciables.

Tomar en cuenta la dimensión demográfica de la sociedad mexicana es importante para comprender las necesidades más importantes en materia de salud. Para empezar, hay que considerar que la estructura de la población por edades ha variado mucho en las últimas décadas, lo cual plantea desafíos adicionales al sistema de salud, es decir, que no estaban necesariamente previstos por la oferta presente de servicios de salud.⁸⁹

Se augura que en menos de 25 años el sector de adultos mayores pasará de 6 a 15.6 millones de personas, de manera que para el año 2030 representará 12% de la población nacional. Los problemas de salud de adultos y adultos mayores serán, por lo tanto, el componente que más atención demande. En promedio, la esperanza de vida aumentó de 51.7 a 75.7 años en cinco décadas⁹⁰. Ello representa un logro importante del sistema nacional de salud. No obstante, la desigualdad que presenta la esperanza de vida entre las regiones y entre los sectores de población es dramática. Existen marcadas diferencias en los servicios de salud públicos entre los estados de la República⁹¹.

Considero que es de suma importancia señalar que éstas disparidades entre regiones en materia de salud son inaceptables bajo un criterio elemental de justicia y son expresión de inequidad en desarrollo humano: en Oaxaca, Guerrero y Chiapas la esperanza de vida es casi 10 años más baja que en Baja California Sur, Nuevo León o el Distrito Federal. Asimismo, en las zonas con menos de 5% de población indígena, la esperanza de vida promedia 78 años, y donde esta proporción es superior a 75%, se reduce a 66 años.

En este apartado, se hace una mención que considero vale la pena citar textualmente: “La pobreza, la desnutrición y la insalubridad que afectan a la población de menos recursos económicos, se relacionan con 3 y 2% (PND 2007-2012) de las muertes de mujeres y hombres, respectivamente, en ese sector de la sociedad. Si bien la proporción es reducida en comparación

⁸⁹ Destacadamente, cada vez hay menos niños y más adultos. En 1970, de cada 100 mexicanos 19 eran niños de cinco años o menos. Ahora son solamente 9 de cada 100. Por contraste, la población en edad de trabajar se triplicó entre 1960 y 2000. Actualmente ésta representa el 65% de toda la población mexicana. Este dato distingue justamente nuestra transición demográfica, pues prácticamente dos terceras partes de la población son muy probablemente perceptores de ingresos por ubicarse en edades productivas. Pero es necesario advertir que, por otra parte, la población de adultos mayores crece considerablemente y con ello poco a poco disminuye la base social de personas que aportan recursos al conjunto social. En otras palabras, el bono demográfico que representa un segmento mayoritario de la población en edad productiva se irá disminuyendo con el tiempo *ibid*.

⁹⁰ Véase:

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano.html>. *ibid* (consultado en junio 2011).

⁹¹ Mientras que el Distrito Federal cuenta con tres médicos y cinco enfermeras por cada mil habitantes, el Estado de México, Chiapas y Puebla tienen menos de un médico y una enfermera por cada mil. *Ibid*.

con otras causas de muerte, lo más doloroso es que se trata de muertes que pueden evitarse con más inversión en servicios públicos y capacitación a la población⁹².”

México cuenta con 4,203 hospitales, de los cuales 1,121 son públicos y 3,082, privados. El sector público cuenta con un promedio de 0.74 camas por cada mil habitantes, inferior al valor sugerido por la Organización Mundial de la Salud, que es de una cama por cada mil habitantes. Las instituciones de seguridad social tienen una tasa de 0.87 camas, contra 0.63 de las instituciones que atienden a la población sin seguridad social. Lo que representa un significativo déficit de camas hospitalarias por cada mil habitantes⁹³.

Así, en el orden más general de la vida social, el acceso a servicios de salud no alcanza aún a toda la población, y entre 2000 y 2005 se aprecia una disminución de la población no derechohabiente debido, principalmente, a la elevada afiliación al Seguro Popular, que es un seguro médico voluntario dirigido a evitar el empobrecimiento de las familias por gastos emergentes de salud.

La desigualdad se observa también entre instituciones. PEMEX, por ejemplo, tiene un promedio de tres médicos por cada mil derechohabientes, mientras que la Secretaría de Salud, IMSS e ISSSTE tienen menos de dos. Ello refleja que existen diferencias entre los servicios de salud que reciben derechohabientes del sector paraestatal.

Es evidente que la modernización de los servicios de salud requiere grandes inversiones para lograr los estándares deseables. México destina 6.5% de su producto interno bruto al rubro de la salud, cifra menor al promedio internacional. Así, es evidente que el aumento de recursos financieros no basta para elevar la calidad de los servicios de salud.

Se fortalecerá la participación municipal, se orientará la participación comunitaria, se estimulará la participación social para proteger a la población vulnerable y se elaborarán los lineamientos, manuales y guías metodológicas para la capacitación en materia de promoción de la salud.

Es importante integrar sectorialmente las acciones de prevención de enfermedades. Las acciones de prevención en salud destacan por ser costo-efectivas al mejorar la salud y calidad de vida de la población, mientras que se evitan altos costos de tratamiento en el futuro. Sin embargo, actualmente estas acciones se llevan a cabo sin una efectiva coordinación entre las distintas instituciones públicas de salud y con un financiamiento dispar. Para incrementar la efectividad de las políticas de prevención en salud, es necesario ordenar las acciones de prevención de enfermedades de todas las instituciones públicas de salud bajo una estrategia coordinada por la Secretaría de Salud y con prioridades claramente establecidas.

La importancia de implantar un sistema integral y sectorial de calidad de la atención médica con énfasis en el abasto oportuno de medicamentos es también un tema central. Para mejorar los servicios de salud se implementará el Sistema Integral de Calidad en Salud que situará a la calidad

⁹² La posibilidad de enfermar es más grande entre las personas que habitan en municipios marginados. Esta proporción es de 1.7 veces mayor en los hombres y de 1.5 en las mujeres. *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

en la agenda permanente del Sistema Nacional de Salud. Este sistema integral desplegará una estrategia de calidad total, mejora continua y adopción de modelos de excelencia, que desarrollará la calidad técnica y la calidad percibida de los servicios de salud, y los evaluará mediante indicadores que consideren dichos atributos.

Dentro de éste modelo, uno de sus elementos será contar con un abasto oportuno y eficiente de medicamentos, para lo cual se implementará una política integral que busque:

- 1) Fortalecer la cadena de abasto de medicamentos;**
- 2) Garantizar la oferta oportuna y promover la participación del mercado de medicamentos genéricos;**
- 3) Evitar precios excesivos de medicamentos bajo patente;**
- 4) Optimizar el gasto en medicamentos en las instituciones públicas de salud;**
- 5) Garantizar la seguridad y eficacia de los medicamentos, y,**
- 6) Institucionalizar los procesos de análisis, diseño y evaluación de la política farmacéutica.**

La idea es implementar un Sistema Integral de Evaluación y Seguimiento para fortalecer la rendición de cuentas y mejorar el desempeño del Sistema Nacional de Salud. El sistema generará evidencia sobre la forma en que se realizan las funciones básicas, aplicará métodos y criterios homogéneos para evaluar los servicios de salud, establecerá comparaciones de los resultados obtenidos por las instituciones públicas de salud en el ámbito nacional y estatal como parte del proceso de mejor.

Es importante entonces fortalecer la capacitación profesional entre el personal médico, enfatizando la investigación y la actualización sobre los adelantos e innovaciones más recientes de la medicina en sus diferentes especialidades. Esto es muy importante para evitar las evaluaciones clínicas esquemáticas y rutinarias que conducen a diagnósticos superficiales en perjuicio de la salud e incluso de la vida de los pacientes⁹⁴.

Entre otras cosas, el propósito es abatir los rezagos en la atención a la salud de la población en condiciones de pobreza, así como prevenir las enfermedades y superar los principales obstáculos para una vida sana, con acciones dirigidas a los lugares donde más se necesitan. Así, las estrategias planteadas al respecto se refieren a promover la salud reproductiva y la salud materna y perinatal, así como la prevención contra enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias agudas, y otras enfermedades asociadas al rezago social que persiste en la sociedad.

⁹⁴ Lo importante de lo anterior, y de acuerdo al PND, es que se procurarán inversiones suficientes para modernizar las instalaciones, mejorar su mantenimiento y renovar o sustituir los equipos obsoletos. Asimismo, las características de esta vertiente de política incluyen la edificación de más hospitales regionales y, en general, la ampliación de la infraestructura de salud y sus equipos en las ciudades y el campo, y la mejoría y el mantenimiento de las instalaciones que ya funcionan.

Para avanzar en salud reproductiva se debe emprender estrategia integral que identifique y privilegie a los grupos con mayor rezago, que asegure la disponibilidad de insumos de calidad para la prestación de los servicios de salud de planificación familiar y anticoncepción, que fortalezca la competencia técnica del personal de salud, que eduque a cada segmento de la población, que cuente con mecanismos de supervisión y evaluación sistemática, y que instrumente un modelo interinstitucional de atención básica en salud sexual y reproductiva para la población adolescente.

Es necesario diseñar acciones de difusión y promoción para las madres de familia, de modo que se estimulen hábitos saludables en los lugares donde viven. Además para reducir la mortalidad materna e infantil se aplicarán medidas preventivas, como una buena alimentación, la vigilancia de posibles factores de riesgo, un ambiente higiénico al momento de dar a luz, así como acceso a atención rápida y eficaz en casos de urgencia. Finalmente, se creará un Sistema Nacional de Información de Salud Perinatal, con indicadores precisos, que permita conocer la verdadera situación del recién nacido en México.

Se habla también de la importancia de ampliar la cobertura de servicios de salud a través de unidades móviles y el impulso de la telemedicina. Para atender la salud de la población que habita en localidades pobres alejadas y dispersas que carecen de unidades médicas o de ciertos servicios médicos y se pondrán en operación equipos itinerantes de salud⁹⁵.

Además, es necesario desarrollar un sistema integral para el tratamiento de las adicciones mediante el establecimiento de una red de servicios especializados, que sumará los esfuerzos de los diferentes sistemas de atención incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil, a los servicios de desintoxicación en hospitales generales o centros de salud de referencia y a las unidades que brinden tratamiento de complicaciones médicas en los servicios de salud⁹⁶.

Se necesita buscar avanzar sustancialmente en la cobertura de salud para todos los mexicanos, de modo que el usuario pueda acceder a los servicios necesarios para recuperar su salud, sin afectar irremediablemente su presupuesto. En este rubro se plantea el acceso de la población con mayores carencias a los servicios públicos de salud promoviendo su incorporación al Seguro Popular y a los programas para no asegurados de que disponen la Secretaría de Salud y el IMSS.

Consolidar el financiamiento de los servicios de alta especialidad con un fondo sectorial de protección contra gastos catastróficos⁹⁷.

⁹⁵ Lo que se busca con ésta estrategia es que la mayor capacidad resolutive de los problemas básicos de salud se encuentre disponible y al alcance de todas las personas, sin que éstas tengan que realizar grandes desplazamientos, trámites complicados o pasar por múltiples filtros.

⁹⁶ Asimismo, se deben impulsar programas de detección temprana, intervención y referencia a servicios especializados, así como a programas residenciales para los casos de dependencia severa, y a programas orientados a lograr y mantener la abstinencia con el apoyo familiar.

⁹⁷ La estrategia se orienta a garantizar a los mexicanos el acceso universal a los servicios de salud sin mermas significativas a su patrimonio personal, independientemente de su lugar de residencia, género, ocupación, edad o grupo socioeconómico.

Es necesario garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país, lo anterior, mediante la prevención de enfermedades, epidemias y riesgos en el trabajo, componente de suma importancia para los propósitos nacionales de crecimiento económico y superación de la pobreza.

3.3.3.2 Transformación educativa

El sistema educativo nacional tiene una enorme complejidad, y sus alcances y límites sólo pueden entenderse mediante un conjunto amplio de indicadores.

Ciertamente, se han registrado importantes avances en materia educativa durante los últimos años. Se ha conseguido una cobertura cercana a 100% en educación primaria, y una tasa importante de expansión en secundaria, media superior y superior. Además, se ha fortalecido el sistema educativo a partir de cambios institucionales importantes como la introducción de la Carrera Magisterial en educación básica y los Consejos de Participación Social en las escuelas, pero es necesario evaluar y fortalecer éstos y otros instrumentos y políticas de educación, pues los elementos principales de una reforma educativa a plenitud están aún por dar sus resultados más significativos.

Sin embargo, aún persisten rezagos de consideración en el sistema educativo nacional. Los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad, y a los avances en materia de tecnología e información. Otro reto ligado al anterior es superar la desvinculación entre la educación media superior y superior y el sistema productivo.

El rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años son de 9.7. La idea se centra en alcanzar al final del sexenio un promedio de 12.5 años (por lo menos hasta nivel medio superior). El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7%, aunque con notables variaciones entre los estados de la República. Por ejemplo, mientras en Baja California el porcentaje de población analfabeta es de 1%, en Chiapas es de 18.9%⁹⁸.

Un indicador relevante para entender el problema de la calidad educativa es el desempeño de estudiantes de primaria y secundaria. Éste continúa siendo muy bajo en lo referente a la comprensión de lectura, la expresión escrita y las matemáticas. Además, la brecha en calidad entre escuelas públicas y privadas sigue siendo considerable. Las pruebas EXCALE⁹⁹ y ENLACE,

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Los Excale son pruebas de aprendizaje de gran escala que miden el logro escolar de los estudiantes de educación básica en distintas asignaturas y grados. Estos exámenes tienen tres características distintivas: son criteriosales, están alineados al currículo y son matriciales. Son criteriosales porque se diseñan para evaluar el dominio que tienen los estudiantes de una disciplina en particular. Su interés central es conocer el nivel de logro que alcanzan los estudiantes como resultado de su escolarización formal. Cada contenido temático se evalúa a profundidad, procurando incluir todos los conocimientos y habilidades de importancia para la disciplina y grado escolar. Están alineados al currículo porque su propósito es evaluar los aprendizajes

aplicadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), muestran que la condición socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo.

Así, las escuelas urbanas presentan niveles de logro sistemáticamente más elevados que las telesecundarias o las escuelas de educación indígena. Las escuelas privadas alcanzan calificaciones mejores a las logradas por las escuelas públicas. Por su parte, los alumnos de telesecundaria, educación comunitaria e indígena son quienes obtienen los puntajes más bajos.

La educación superior sólo capta a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad. De éstos, la gran mayoría, cerca del 94%, estudia licenciatura o sus equivalentes, y aproximadamente el 6% cursa estudios de posgrado. Una comparación con otros países que, como México, integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) muestra que, si bien es satisfactorio el avance de la matrícula en educación primaria, el de los demás niveles es insuficiente. Mientras que en México 77% de la población en edad de trabajar tiene solamente escolaridad básica, en los países de la OCDE este promedio es de 30%. Asimismo, mientras que en México 23% de la fuerza laboral tiene estudios superiores a la secundaria, en los otros países miembros de la Organización 67% tiene niveles educativos de preparatoria y mayores¹⁰⁰.

En 2006, la educación superior en México alcanzó una cobertura del 25%. Comparativamente, en el mismo año las tasas de matriculación de Estados Unidos, Italia, Reino Unido, Canadá y Japón, más allá de la preparatoria, fueron de 82, 63, 60, 57 y 54%, respectivamente. La escasa matrícula en educación superior obedece a rezagos e ineficiencias en los niveles previos, a la pobreza de las familias y a las características propias de las instituciones de educación superior. En México, muchas instituciones de educación superior trabajan por debajo de su capacidad, ya que la demanda educativa está muy concentrada. El 50% de los estudiantes se inscribe en áreas de ciencias sociales y administrativas, en contraposición con las ciencias agropecuarias, naturales y exactas, en las que se observa una disminución en la matrícula¹⁰¹.

pretendidos por los planes y programas de estudio nacionales. El hecho de contar en México con un currículo nacional para la educación básica, libros de textos gratuitos y una formación magisterial bastante uniforme, facilita identificar lo que aprenden los estudiantes en relación con lo que se espera de ellos. Puesto que los Excale pretenden evaluar todos los contenidos curriculares importantes, tienen un diseño matricial en el cual los reactivos que conforman una prueba se agrupan en bloques para ser distribuidos entre los alumnos; no todos contestan las mismas preguntas, pero con las repuestas de todos se obtienen resultados del examen en su conjunto. En este tipo de pruebas, la calificación individual del estudiante no es tan importante como los resultados agregados a nivel de entidad federativa y modalidad educativa, dado que lo que se busca es evaluar al sistema educativo en su conjunto

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Esta concentración también tiene una importante dimensión regional, ya que tan sólo siete estados concentran la mitad de la matrícula y 40% de ésta es atendida por sólo diez instituciones de educación superior. A pesar de que las instituciones con mayor crecimiento han sido las universidades tecnológicas y politécnicas —se crearon 85 durante el periodo 2001-2006—, su matrícula no registra un aporte sustantivo a la cobertura de la educación superior. Se estima que con la infraestructura actual, insuficientemente

En educación superior no existen evaluaciones sistemáticas para medir los logros académicos de los estudiantes. Por otra parte, el hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mundo del trabajo. Ello habla del problema de la falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral. México requiere que todos los jóvenes que así lo deseen puedan tener acceso a educación superior de calidad, y también que los contenidos y métodos educativos respondan a las características que demanda el mercado laboral.

Una de las razones que explican la baja matriculación y la deserción de los alumnos de educación superior es, precisamente, la falta de confianza en que los años invertidos en la educación mejoren efectivamente sus oportunidades de éxito en el mercado laboral y se traduzcan en un aumento significativo en su nivel de ingreso. Otra explicación es la necesidad de ellos y de sus familias de obtener recursos económicos desde temprana edad. No existen suficientes programas que faciliten el ejercicio simultáneo de estudio y trabajo, particularmente entre los 15 y los 29 años, etapa del desarrollo en el que numerosos mexicanos, en su mayoría varones, abandonan sus estudios para trabajar.

El rezago educativo de la juventud impide avanzar con un mejor ritmo en lo referente a crecimiento económico y superación de la pobreza. Este rezago afecta el logro de otros objetivos nacionales como el apego a la legalidad, lo cual se ve mejor dicho reflejado en delincuencia, derivado de las escasas oportunidades de empleo bien remunerado. La infraestructura educativa también presenta atrasos y desigualdades entre los distintos niveles. Por ejemplo, sólo poco más de la mitad de los planteles de secundaria se encuentra en nivel óptimo.

El sistema de educación indígena presenta severas deficiencias en la calidad de los servicios, que se traducen en bajos niveles de eficiencia terminal y resultados claramente inferiores a los promedios nacionales. Las dificultades que se presentan en el sector tienen que ver con la escasez de maestros bilingües, la presencia de alumnos que hablan diferentes lenguas en un mismo grupo, así como con el aislamiento y la marginación de las comunidades donde habitan.

Otros problemas del sistema nacional de educación apuntan a factores de organización como son el mecanismo de control vertical, el enorme peso de su burocracia y el insuficiente impulso que se ha dado al mejoramiento de la calidad del trabajo y de vida de los maestros y el personal directivo y auxiliar. En efecto, aún sigue siendo una realidad que el sistema escolar da mayor énfasis los aspectos administrativos del proceso educativo en lugar de los factores de aprovechamiento académico. En 2006, México gastó en educación 622.4 miles de millones de pesos, equivalentes a 7.1% del PIB¹⁰². Sin embargo, 90% de los recursos se destinó al gasto corriente, lo que significa que

aprovechada, se podrían atender entre 300 y 380 mil estudiantes más, lo que equivaldría a incrementar la cobertura entre 3 y 4%. *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

el monto disponible para inversión e innovación es significativamente pequeño en comparación con las necesidades de cambio cualitativo que presenta el sistema educativo¹⁰³.

Elevar la calidad educativa que comprende los rubros de cobertura, equidad, eficacia, eficiencia y pertinencia. Para ello es importante impulsar mecanismos sistemáticos de evaluación de resultados de aprendizaje de los alumnos, de desempeño de los maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión en todo el sistema educativo. Por ello, se deben realizar evaluaciones anuales y los resultados de estas evaluaciones tendrán que hacerse públicos y estar disponibles para todos los ciudadanos.

Es necesario reforzar la capacitación de profesores¹⁰⁴. La intención es fortalecer las capacidades de los maestros para la enseñanza, la investigación, la difusión del conocimiento y el uso de nuevas tecnologías, alineándolas con los objetivos nacionales de elevación de la calidad educativa.

Actualizar los programas de estudio, sus contenidos, materiales y métodos para elevar su pertinencia y relevancia en el desarrollo integral de los estudiantes, y fomentar en éstos el desarrollo de valores, habilidades y competencias para mejorar su productividad y competitividad al insertarse en la vida económica, los programas de estudio deben ser flexibles y acordes a las necesidades cambiantes del sector productivo y a las expectativas de la sociedad.

Fortalecer el federalismo educativo para asegurar la viabilidad operativa del sistema educativo mexicano a largo plazo, promoviendo formas de financiamiento responsables y manteniendo una operación altamente eficiente. La inversión federal en infraestructura y servicios educativos se programará bajo criterios de equidad entre las regiones más rezagadas y las que han alcanzado mayor desarrollo¹⁰⁵.

Se hace necesario además modernizar y ampliar la infraestructura educativa, dirigiendo las acciones compensatorias a las regiones de mayor pobreza y marginación.

¹⁰³ Los objetivos y estrategias que después expone el documento, se encaminan a mejorar las oportunidades de educación para la niñez y la juventud de México, poniendo especial atención a los sectores de población menos favorecidos.

¹⁰⁴ Como parte de esta estrategia, se impulsará un sistema para el registro de aspirantes a ocupar cargos directivos de plantel de educación media superior, con el propósito de contar con un proceso de selección transparente que garantice la calidad en gestión educativa escolar en el plantel, así como el desarrollo con calidad de los actores dentro del plantel.

¹⁰⁵ En concordancia con el documento, el nuevo esquema debe impulsar la equidad, la transparencia, la responsabilidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; de igual forma, debe ser un mecanismo para favorecer una participación más democrática en la toma de decisiones del sector sobre la base firme de las responsabilidades financieras compartidas.

Por lo anterior, el Fondo de Infraestructura en Educación Media Superior contará con tres modalidades:

- 1) Ampliación y equipamiento de planteles**
- 2) Construcción de nuevos planteles, así como**
- 3) Inversión en innovación con recursos asignables según una fórmula de infraestructura que toma en cuenta tres componentes: rezago, eficiencia y presión demográfica.**

También se deben ampliar las becas educativas para los estudiantes de menores recursos en todos los niveles educativos. El actual sistema de becas ha concedido, correctamente, mayor importancia al otorgamiento de apoyos en el nivel básico, por lo tanto se debe ampliar este programa a los niveles medio superior y superior, por supuesto mediante la responsabilidad de los beneficiarios.

Se deben incrementar los esfuerzos para lograr una mayor alfabetización así como impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.

Fortalecer el uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y el desarrollo de habilidades en el uso de tecnologías de la información y la comunicación desde el nivel de educación básica.

La educación, para ser completa, debe abordar junto con las habilidades para aprender, aplicar y desarrollar conocimientos, el aprecio por los valores éticos, el civismo, la historia, el arte y la cultura, los idiomas y la práctica del deporte.

La diferencia de resultados que desfavorece al sistema de educación pública frente al privado descansa, principalmente, en la ausencia generalizada de este enfoque integral.

Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias. Este objetivo se fundamenta en la casi siempre acertada percepción de que la formación de nivel medio superior, no es suficiente ni segura para la inserción exitosa al mercado laboral. Una mayor vinculación con el sector productivo propiciará mayor pertinencia de planes y programas respecto de desarrollo tecnológico, mayores apoyos de parte del sector privado y mayor facilidad para la realización de prácticas.

Se debe fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo. Todas las modalidades de la educación media superior deberán tener una salida efectiva al mercado laboral, así como consolidar la reforma curricular y diseñar un sistema de indicadores de impacto que permita evaluar la calidad y pertinencia de los contenidos y habilidades transmitidas en este nivel educativo, todos los programas en materia de becas,

infraestructura, capacitación y selección de directivos de planteles, contarán con indicadores de evaluación para asegurar una evaluación de acuerdo a las normas establecidas por el CONEVAL¹⁰⁶.

Así mismo, se habla de la importancia de ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior, crear nuevas instituciones de educación superior, aprovechar la capacidad instalada; diversificar los programas y fortalecer las modalidades educativas¹⁰⁷; flexibilizar los planes de estudio, ampliar los sistemas de apoyo tutoriales y fortalecer los programas de becas dirigidos a los grupos en situación de desventaja y consolidar el perfil y desempeño del personal académico así como extender las prácticas de evaluación y acreditación

3.4 Análisis y Evaluación

El presente análisis se lleva a cabo mediante la información que proporciona la página de Presidencia de la República en sus informes anuales respecto al eje 3 del PND de la presente administración, en tanto a los índices de población y de pobreza tanto del periodo 2007 como del 2010, a manera de llevar a cabo una comparación de los mismos para evaluar su desempeño en concordancia con dicho Plan; para ello, serán analizados primero los índices de población y pobreza del año 2007 y, posterior, los índices de población y pobreza del año 2010; la información en comento se encuentra en el primer y cuarto informe de ejecución del PND 2007-2012, respectivamente.

3.4.1 Población 2006-2007

En cuanto a la población de México se refiere para el año 2007, se estima en 105.8 millones de personas, lo cual representa un incremento de 916.4 miles de personas respecto al año anterior¹⁰⁸.

El descenso de la fecundidad se llevó a cabo derivado del éxito de los programas de planificación familiar que habían iniciado a mediados de los años setenta¹⁰⁹. En la última década, la tendencia

¹⁰⁶ Las opciones estarán vinculadas al potencial de empleo de las regiones donde habitan los estudiantes. Así, por ejemplo, la especialización en turismo ecológico o sustentabilidad ambiental puede convertirse en una posibilidad de empleo para los jóvenes que viven en zonas rurales o comunidades indígenas, en tanto que las habilidades industriales abrirán oportunidades adicionales a quienes radican en las ciudades.

¹⁰⁷ La presente Administración se ha propuesto elevar la cobertura en educación superior, pasando de un 25% actual a un nivel superior a 30% de los jóvenes de 19 a 23 años en el año 2012. Para ello, se fortalecerá la inversión en infraestructura educativa y se alentará el concurso de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado.

¹⁰⁸ Véase: Primer Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html> (consultado en junio 2011).

¹⁰⁹ De 2.17 hijos en 2006 a 2.13 en 2007. *Ibid*

indica un decremento de la mortalidad, contra un incremento de esperanza de vida. Y la pérdida neta de migración para ese año, se mantuvo en continuo ascenso¹¹⁰.

En tanto a demografía y políticas públicas, para el año de estudio se fortalecieron la generación de estadísticas e información sociodemográfica; entre los trabajos más importantes destacan:

1. Índice de marginación a nivel Localidad
2. Delimitación de Zonas Metropolitanas
3. Migración calificada de mexicanos hacia Estados Unidos
4. Mexicanos en el mercado laboral estadounidense
5. Prontuario demográfico de México 2007, y
6. Estadísticas de migración internacional 2007.

Desde mi particular punto de vista, aunque el documento emitido por el Ejecutivo Federal no lo menciona, el avance en estos trabajos representa importante material de apoyo para llevar a cabo evaluaciones y proyectos a largo plazo en beneficio de la población de estudio.

3.4.2 Pobreza 2006-2007

Tal y como sugiere el documento, el objetivo de éste apartado se centra en la reducción del número de individuos en condiciones de pobreza, mediante la ejecución de políticas públicas que vayan más allá del asistencialismo, a fin de que dichos individuos adquieran capacidades que les sean propias y generen oportunidades de trabajo.

En términos de evolución de la pobreza, y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), durante 2006, de toda la población que se encontraba en condiciones de pobreza, 42.6% de ellos se encontraban en pobreza de patrimonio y 13.8% en pobreza alimentaria, es decir, una minoría se encontraba en lo que se conoce como pobreza extrema en donde además dos de cada tres de éstos individuos podía encontrarse en las zonas rurales, y casi la mitad de los pobres no cuenta con la capacidad de poder cubrir sus necesidades básicas de calzado, vestido y vivienda digna¹¹¹.

Atendiendo al tema que nos ocupa y que se refiere al monto asignado a la superación de la pobreza durante este periodo, en 2007 se autorizaron 163,247.5 millones de pesos para el conjunto de acciones y programas sociales a fin de llevar a cabo la superación de la pobreza en México, lo cual significó 11% más en términos reales que el presupuesto asignado en el ejercicio anterior y 1.7% como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) y que se ejercieron de la siguiente forma:

¹¹⁰ Para 2007, cerca de 559 mil personas, 9.3% mayor a una década anterior. *Ibid*

¹¹¹ Para el caso de la pobreza patrimonial, 23.6 millones se localizan en zonas urbanas y 21.1 millones en zonas rurales. *Ibid*

De los 163,247.5 millones de pesos, se ejercieron en términos reales 97.3% del presupuesto original¹¹², 8% adicional al 2006; de éste monto, el ejercicio se llevó a cabo de la siguiente forma en términos porcentuales:

CUADRO 16: Gasto en superación de la pobreza por el Programa Sectorial de Desarrollo Social para el ejercicio 2007

Programa Sectorial de Desarrollo Social	
Capacidades Básicas	49.20%
Desarrollo Regional	39.70%
Grupos vulnerables	6.60%
Otros	4.50%

Elaboración propia con datos de:

Primer Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html> (consultado en junio 2011).

En términos de inversión federal, ésta fue de 5,722 millones de pesos, lo que representa un crecimiento de casi 3.5 veces respecto al año 2005, y se ejerció en 2007 de la siguiente forma en términos porcentuales:

CUADRO 17: Porcentaje de gasto en superación de la pobreza mediante inversión federal para el ejercicio 2007

Inversión Federal	
Infraestructura Social Básica	40.2
Obras y acciones de educación	20.1
Salud	18.1
Productividad e ingreso	13.6
Condiciones de vivienda	6.3
Recursos Naturales	1.7

Elaboración propia con datos de:

Primer Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html> (consultado en junio 2011).

En éste sentido, cabe destacar que más del 70% de la inversión se llevó a cabo en municipios de:

- Guerrero
- Chiapas, y
- Oaxaca

¹¹² 158,812.7 millones de pesos de acuerdo al documento. *Ibid*

En donde se ejerció el mayor porcentaje del mismo, y el resto fue distribuido entre los municipios más necesitados de los Estados de:

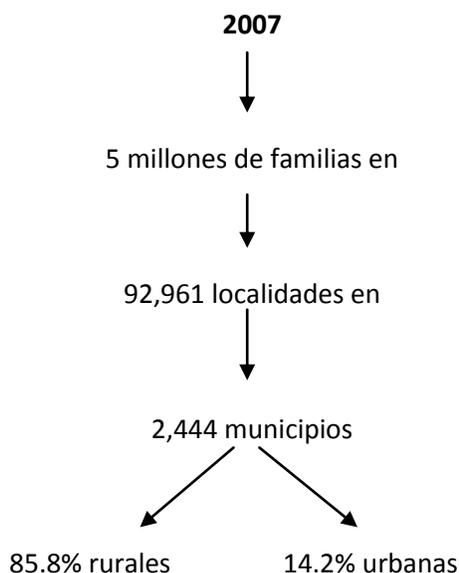
- Veracruz
- Nayarit
- Puebla, y
- Durango

En lo que se refiere al indicador denominado medición de eficiencia en la ejecución de proyectos, éste indicador se reporta en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 y se especifica que entre el total de proyectos ejecutados (9,336) y el total de proyectos programados (10, 058) fue de 93.1%, lo cual indica que existió eficiencia en el ejercicio de los mismos.

3.4.3 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El esquema siguiente, representa la población beneficiada en el año de estudio del programa Oportunidades:

FIGURA 12: Población Beneficiada por Oportunidades en 2007



Elaboración propia con datos de:

Primer Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html> (consultado en junio 2011).

En tanto al monto erogado por Secretaría, éste se llevó a cabo de la siguiente forma:

CUADRO 18: Distribución de recursos por Secretaría para Oportunidades para el ejercicio 2007

Gasto de OPORTUNIDADES por Secretaría	
SEDESOL	15,955.30
SEP	16,056.20
SECRETARÍA DE SALUD	4,268.90

Elaboración propia con datos de:

Primer Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html> (consultado en junio 2011).

En referencia a los principales rubros que atañen a ésta investigación, el siguiente cuadro muestra los datos más relevantes:

CUADRO 19: Distribución de recursos por Secretaría para Oportunidades para el ejercicio 2007

Principales Indicadores de salud y alimentarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2006-2007					
Concepto	2006	2007			
		Meta Programada	Observado	Variación porcentual con relación a:	
				Observado/Meta Programada	Observado/2006
Familias beneficiarias de Oportunidades (Miles)	5,000.000	5,000.000	5,000.000	0	0
% de familias respecto al total de los hogares	19.8	19.7	19.7	0	0
Indicadores de salud					
% de mujeres en control prenatal	99	97	99.7	2.7	0.7
Indicadores alimentarios					
Monto de transferencias monetarias (Millones de pesos)	11,891.00	13,550.30	14,081.60	3.9	13.9
% de niños menores de dos años bajo control nutricional	99	99	100	1	1
% de niños entre dos y cuatro años de edad bajo control nutricional	99	99	99.5	0.5	0.5
% de recién nacidos con bajo peso al nacer	1.8	2.5	3.5	1	1.7
Complementos alimenticios distribuidos (Millones)	427.5	383.6	400.3	4.4	-27.2
A mujeres embarazadas y en lactancia	129.3	99.5	136.9	37.6	7.6
A niños menores de cinco años	298.2	284.1	263.4	-7.3	-34.8

Elaboración propia con datos de:

Primer Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html> (consultado en junio 2011).

3.4.3.1 Resultados 2007

Los resultados de dicho cuadro se reflejan en las siguientes estadísticas:

- El 14.6% de las mujeres de 10 a 49 años beneficiarias del programa se realizaron el examen de detección de cáncer de mama.
- En el año de estudio, el porcentaje de mujeres en control prenatal fue de 99.7, superior en 7 décimas porcentuales al del año anterior y se alcanzó una cobertura total de niños menores de dos años con bajo control nutricional.
- Justo a partir del año de estudio, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades emitió de manera bimestral un apoyo monetario mensual de 50 pesos a las 5 millones de familias beneficiarias con la finalidad de apoyarlas en su consumo de energéticos: gas carbón, leña y energía eléctrica. El apoyo se entrega a las familias en función de la emisión del componente alimentario, el cual está sujeto a la asistencia de todos los integrantes de la familia a sus citas programadas en los servicios de salud.
- En cuanto al Programa de Apoyo Alimentario, éste otorga apoyos monetarios directos de forma bimestral a las familias beneficiarias, con la finalidad de contribuir a mejorar la cantidad y calidad de su alimentación elevando su estado de nutrición; de esta forma, entrega mensualmente complementos alimenticios y proporciona educación alimentario-nutricional para reforzar la alimentación infantil, de mujeres embarazadas y periodos de lactancia. A éste respecto, durante 2007, se distribuyeron 4.4% más complementos alimenticios que los programados originalmente¹¹³.
- En tanto al Programa de Desayunos Escolares, éste busca atender, ya sea con desayuno frío o caliente a niñas y niños con algún grado de desnutrición en planteles de educación pública, en las zonas más marginadas tanto de localidades y municipios rurales como urbanos¹¹⁴.

3.4.4 Población 2010

De acuerdo con el documento de estudio, el reto para dicho año nuevamente se centraba en la superación de la pobreza mediante un desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, con el propósito de alcanzar niveles adecuados de bienestar con equidad y de mejorar las condiciones sociales y económicas de la población.

¹¹³ Lo cual representa 400.3 millones de dosis.

¹¹⁴ Con el Programa de Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo DIF, además de beneficiar a la población con la dotación de raciones alimenticias calientes, se desarrollan otros proyectos de carácter integral en torno a la promoción de la salud, educación, mejoramiento de vivienda y comunidad, así como el fortalecimiento a la economía familiar y comunitaria.

De acuerdo con los resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda 2010, a mediados de 2010 residían en el país 112,322,757 personas, de las cuales 48.8% son hombres y 51.2% son mujeres. Cabe hacer notar, que en lo que toca a la distribución de la población en el territorio nacional, continúa acentuándose su perfil metropolitano. En ese sentido: más de la mitad de la población del país (55.8%), esto es 62.6 millones, reside en alguna de las 56 zonas metropolitanas registradas y dos tercios de esta población, 41.2 millones, se concentra en las 11 grandes metrópolis con poblaciones mayores a un millón de habitantes¹¹⁵.

El proceso de envejecimiento de la población observado en el país, implica una ventana de oportunidad conocida como “bono demográfico”, que implica un periodo en el que la población en edad de trabajar (15 a 64 años) supera a aquella que no se encuentra en edad de hacerlo (0 a 14 y 65 y más años), y se estima que durará hasta 2030, se considera que esta disminución temporal de la presión ejercida por la dependencia demográfica, es una oportunidad invaluable para incrementar la productividad del país, así como promover la inversión y el ahorro, tanto a nivel macroeconómico como doméstico.

El cuadro siguiente, muestra las implicaciones de dichas estadísticas:

CUADRO 20: Participación económica de la población por sector de actividad económica (2000 y 2010)

Tasa de participación económica por sexo (12 años y más)					
Año 2000	<i>Total</i>	49.3	Año 2010	<i>Total</i>	52.6
	<i>Hombres</i>	70.3		<i>Hombres</i>	73.4
	<i>Mujeres</i>	29.9		<i>Mujeres</i>	33.3
Distribución porcentual ocupada (12 años y más por sector de actividad económica 2000 y 2010)					
Año 2000	<i>Agropecuario</i>	16.1	Año 2010	<i>Agropecuario</i>	13.4
	<i>Industria y Construcción</i>	27.7		<i>Industria y Construcción</i>	24.4
	<i>Comercio y Servicios</i>	53.8		<i>Comercio y Servicios</i>	60.9

Elaboración propia con datos de:

Cuarto Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/cuarto-informe-de-ejecuci-n.html> (consultado en junio 2011).

Durante 2010, el 56.1% de las erogaciones programables se canalizó al gasto público para desarrollo social, equivalente a 1,469,999.3 millones de pesos, 6.7% mayor en términos reales al observado en 2009 y 4.8% en relación al presupuesto programado anual¹¹⁶.

¹¹⁵ Véase: Cuarto Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/cuarto-informe-de-ejecuci-n.html> (consultado en junio 2011).

¹¹⁶ *Ibid.*

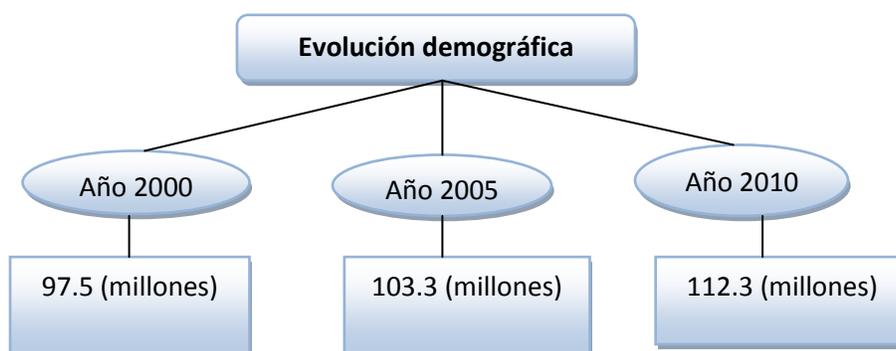
Las funciones de agua potable y alcantarillado, seguridad social y salud, registraron los mayores crecimientos anuales, de 92.%, 9.4% y 5.1%, respectivamente, con relación a los erogados en el ejercicio anterior. Así, los recursos para estas funciones representaron en conjunto 50.5% del gasto destinado a desarrollo social¹¹⁷.

De acuerdo con su participación en el total de recursos destinados al desarrollo social, la correspondencia es la siguiente:

- **Educación** → 33.5%
- **Seguridad social** → 28.7%
- **Salud** → 18.8%
- **Urbanización, vivienda, desarrollo regional, agua potable y asistencia social** → 19%

La figura siguiente, muestra la evolución demográfica en los últimos diez años:

FIGURA 13: Evolución demográfica en México para los años 2000, 2005 y 2010



Elaboración propia con datos de:

Cuarto Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/cuarto-informe-de-ejecuci-n.html>

(consultado en junio 2011).

3.4.5 Pobreza 2010

En concordancia con el documento, el objetivo para el año 2010 es el mismo que en 2007, mientras que ésta vez, la estrategia consiste en fortalecer los programas existentes de la pobreza, ampliándolos para incluir otras vertientes de apoyo social y asegurar que lleguen a la población que realmente lo necesita.

Así, para 2010, se erogaron recursos federales para la superación de la pobreza por un monto de 269, 053 millones de pesos, que superaron en 9.4% en términos reales los erogados el años anterior.

¹¹⁷ *Ibid.*

Por tipo de estrategia, en 2010, destacó el crecimiento de los recursos de la siguiente forma:

CUADRO 21: Crecimiento de los recursos por tipo de estrategia para superación de la pobreza en 2010

Crecimiento de los recursos por tipo de estrategia	
Desarrollo Urbano	23.60%
Desarrollo de Capacidades	18%
Grupos vulnerables	1.90%

Elaboración propia con datos de:

Cuarto Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/cuarto-informe-de-ejecuci-n.html>

(consultado en junio 2011).

Cabe destacar que los recursos invertidos para la superación de la pobreza durante 2010 representaron una proporción de 2.1% del Producto Interno Bruto (PIB)¹¹⁸; con relación al gasto programable del sector público, en 2010 el gasto federal destinado a estos propósitos, alcanzó un 190.3%, superando en 0.6 décimas porcentuales al registrado en 2009. El presupuesto desfasado y su evolución durante nuestro periodo de estudio, se muestran en el siguiente cuadro:

¹¹⁸ Mayores que en el año 2007, que como se recordará fue de 1.7% del Producto Interno Bruto.

CUADRO 22: Gasto federal en superación de la pobreza en México por estrategia, ejecutor en millones de pesos (2007-2010)

Concepto	2007	2008	2009	2010	
				Observado	Variación % con relación al 2009
TOTAL	159.17	203.34	236.04	269.05	9.4
Por tipo de estrategia					
Desarrollo Urbano	7.17	9.78	10.34	13.31	23.6
Grupos sociales vulnerables	10.82	15.59	20.18	21.42	1.9
Desarrollo regional	62.23	83.06	96.11	99.85	-0.3
Desarrollo de capacidades básicas	78.94	94.9	109.4	134.46	18
Por ejecutor					
Gobierno Federal	118.79	154.85	185.53	216.64	12.1
Gobiernos estatales	8.6	10.33	10.76	11.16	-0.4
Gobiernos municipales	31.78	38.17	39.75	41.25	-0.4
Como porcentaje					
Del PIB	1.4	1.7	2	2.1	0.1
Del gasto programable del sector público	8.4	9.1	9.7	10.3	0.6

Fuente:

Cuarto Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/CuartoInformeEjecucion/3_1.pdf

(consultado en junio 2011).

Del cuadro anterior, se puede observar el incremento de recursos que se han venido asignando con la finalidad de mitigar la pobreza en México durante el periodo observado, en todos los rubros de estudio.

3.4.6 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Durante 2010, los recursos ejercidos ascendieron a 57,692.6 millones de pesos, lo que representó 18.6% mayores recursos en términos reales en comparación con los erogados en 2009; así, el gasto por dependencia puede verse reflejado en el siguiente cuadro:

CUADRO 23: Gasto de Oportunidades por Secretaría para 2010

Gasto de Oportunidades por Secretaría	
SEDESOL	31,609.600
SEP	21,447.500
SECRETARÍA DE SALUD	4,605.500

Elaboración propia con datos de:

Cuarto Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/cuarto-informe-de-ejecuci-n.html>

(consultado en junio 2011).

Nuevamente se observa que del presupuesto asignado, las erogaciones para 2010, como en 2007, se llevaron a cabo en mayor proporción para SEDESOL, seguido del gasto en educación y finalmente, en salud, aunque para éste mayor año, con un mayor monto para los tres rubros.

El cuadro siguiente, muestra la evolución de los recursos erogados para el programa OPORTUNIDADES en el periodo de estudio:

CUADRO 24: Recursos ejercidos por Oportunidades 2007-2010

Año	Recursos ejercidos (millones)	Proporción del gasto Federal para superar la pobreza (porcentaje)
2007	36.8	23.1
2008	41.7	20.5
2009	46.7	19.8
2010	57.7	21.4

Elaboración propia con datos de:

Cuarto Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/cuarto-informe-de-ejecuci-n.html>

(consultado en junio 2011).

De lo anterior, se desprende que como proporción del gasto federal para superar la pobreza, los recursos del programa Oportunidades llegaron a 21.4%, superando en 1.6 puntos el porcentaje alcanzado en 2009.

3.4.6.1 Resultados 2010

Los resultados de tal gasto se mencionan en el documento de la siguiente manera:

Se alcanzó una cobertura de 5.8 millones de familias, mayor en 11.5% que los registrados en 2009, así, en correspondencia, se incrementó a más de 25 millones el número de personas atendidas en 2010.

FIGURA 14: Población beneficiada por Oportunidades en 2010



Elaboración propia con datos de:

Cuarto Informe de Ejecución, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/cuarto-informe-de-ejecuci-n.html>

(consultado en junio 2011).

- Las familias beneficiadas llegaron a 22.7%, superior al 20.3% alcanzado en el año precedente.
- En tanto al Programa Oportunidades, Apoyo Energético, se otorgaron bimestralmente un apoyo monetario mensual a las familias, ahora de 60 pesos, 10 pesos más que en 2007.
- Dentro del componente de salud, se otorgaron 6.28 millones de consultas a menores de seis años.
- Se atendió a 95% de los niños menores de cinco años.
- Se tuvo en control de los servicios de salud a 95% de las familias beneficiarias.
- Se tuvo en control nutricional a 95% del total de los niños beneficiarios de entre dos y cuatro años de edad.
- Permaneció bajo control prenatal el 95% de las mujeres beneficiarias y embarazadas.
- Se emitieron apoyos monetarios a 4,129,604 becarios de educación básica.

En tanto a las evaluaciones externas hechas al Programa Oportunidades, y derivado del levantamiento en 2009 de la cuarta ronda de la Encuesta de Evaluación de los Hogares Urbanos, diversos consultores e Instituciones evaluadores externas obtuvieron los siguientes resultados para el periodo 2002-2009:

- Disminuyeron de 32.1% y 39% a 13.8% y 11.5%, las prevalencias de baja talla por edad y anemia, respectivamente, en los niños beneficiarios del Programa Oportunidades de zonas urbanas que en 2002 tenían dos años.
- Se redujo de 29.6% a 4.8%, la prevalencia de anemia en mujeres beneficiarias del Programa Oportunidades que son madres de por lo menos un hijo.
- Se incrementó la realización de la prueba de detección de diabetes en las personas de 19 a 49 años de edad. En este sentido, los hogares beneficiarios que se realizaron dicha prueba aumentaron en 12.8 puntos porcentuales, en comparación con hogares no beneficiarios.
- Los niños menores de seis años beneficiarios del Programa Oportunidades en zonas urbanas, presentaron en 2009, en promedio, un menor número de días enfermedad (1.57 días) que los no beneficiarios (2.72 días).
- Entre 2003 y 2009, los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades aumentaron su gasto en alimentos sustancialmente en comparación con hogares no beneficiarios, a pesar de que el gasto total de los hogares no beneficiarios es mayor al de los hogares beneficiarios.
- Disminuyó de 2.6% en 2002 a 1.1% en 2009, la proporción de niños beneficiarios del Programa Oportunidades entre cinco y 13 años de edad que trabajan.
- En 2009, la participación de las mujeres beneficiarias del Programa Oportunidades en las decisiones importantes que afectan a los miembros de su hogar, fue mayor en 12% a la observada en las mujeres de los hogares no beneficiarios.
- En 2010 se continuó proporcionando complementos para mejorar la alimentación y, disminuir la incidencia y prevalencia de la desnutrición. Con ese fin:
 - Se adquirieron 211.77 millones de dosis que incluyen suplementos Vitaniño (multivitamínico en polvo) y Nutricrece (leche descremada en polvo fortificada), y se entregaron a los niños y niñas de seis a 59 meses de edad, en las unidades de salud donde opera la prueba piloto de la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (EsiAN) y del Modelo Alternativo de Salud. Oportunidades Urbano (MAS).
 - También, se adquirieron 91.77 millones de dosis que incluyen la adquisición de los nuevos suplementos VitaVida (multivitamínicos en tabletas), los cuales se distribuyen a la población beneficiaria en las unidades de salud donde opera la prueba piloto de la EsiAN y del MAS.

IV PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

En el primer apartado de este capítulo, se darán a conocer algunas cifras de pobreza en México. Posteriormente los antecedentes del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así como sus Reglas de Operación a fin de dar a conocer los mecanismos con que opera el mismo. Finalmente, se realizará un análisis de su eficiencia, eficacia, fortalezas, debilidades y las áreas de oportunidad para su mejora.

Cuando las carencias son extremas, además de la falta de ingresos, las personas y los hogares concentran los mayores índices de desnutrición, enfermedades, analfabetismo y abandono escolar. Se genera así un círculo vicioso en que los integrantes de las familias más pobres no desarrollan sus capacidades, situación que lleva a que las nuevas generaciones hereden la pobreza y la imposibilidad de generar los ingresos que les permitirían superar su condición.

La desigual distribución del ingreso y la desigualdad en el acceso a oportunidades ha sido un elemento persistente en la historia de nuestro país. Por ello, la finalidad de la política social de la actual Administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos, a través de la igualdad de oportunidades, y la superación de las condiciones de pobreza y marginación en que vive gran parte de nuestra población.

El Plan Nacional de Desarrollo busca que cada mexicano, sin importar la región donde nació, el barrio o comunidad donde creció o el ingreso de sus padres, pueda tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida, sin menoscabo de las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones.

En ese marco, el Programa Oportunidades se concibe como un instrumento de desarrollo humano. Al propiciar el incremento de las capacidades en educación, salud y alimentación en los hogares más necesitados, se generan incentivos para que las familias y las personas mediante su esfuerzo, y con el apoyo de la sociedad y el Gobierno, superen su situación precaria, accedan a mejores niveles de bienestar y se incorporen al desarrollo nacional.

El Plan considera también la igualdad de oportunidades. En tal sentido, como objetivo nacional de dicho Plan se propone reducir la pobreza extrema, asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo, tal y como lo establece la Constitución.

Dentro de tal contexto, el Programa se concibe como un instrumento del Ejecutivo Federal que desarrolla acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, así como aquellas acciones que promueven el bienestar general de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema. El Programa se alinea a los siguientes Programas Sectoriales:

- **Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.** Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza y abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.
- **Programa Sectorial de Educación 2007-2012.** Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.
- **Programa Sectorial de Salud 2007-2012.** Mejorar las condiciones de salud de la población, reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas, y garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país.

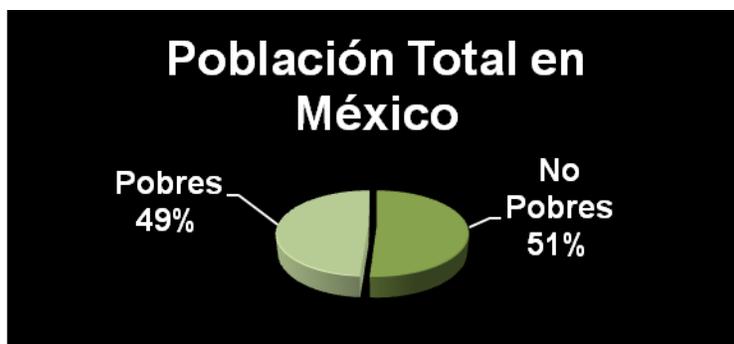
Al concentrar todas sus acciones de política social y vincularlas con la política económica, el gobierno federal articuló la Estrategia Vivir Mejor ésta se enfoca al Desarrollo Humano Sustentable evitando la dispersión y procurando el mayor aprovechamiento de los recursos públicos invertidos.

Así, el Programa permite a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a:

- Alimentación, promoviendo una alimentación que reúna los requisitos mínimos nutricionales, así como a la orientación alimentaria para una dieta saludable
- Educación, por medio de una mayor cobertura de los servicios educativos, el respaldo de becas para la permanencia y avance escolar, y el impulso a una cruzada en favor de la calidad, y
- Salud, a través del fortalecimiento de las acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades, así como del incremento en la cobertura y calidad de los servicios de salud que garanticen el acceso a toda la población y, en especial, a los mexicanos en situación de pobreza.

Como se sabe, México es un país de contrastes pues es rico en recursos naturales pero con amplios sectores de su población en condiciones de pobreza y polarización en su ingreso, los datos 2006 para estas variables son las siguientes:

GRÁFICA 4: Población total en condiciones de pobreza para el año 2006 (porcentaje)



Fuente:

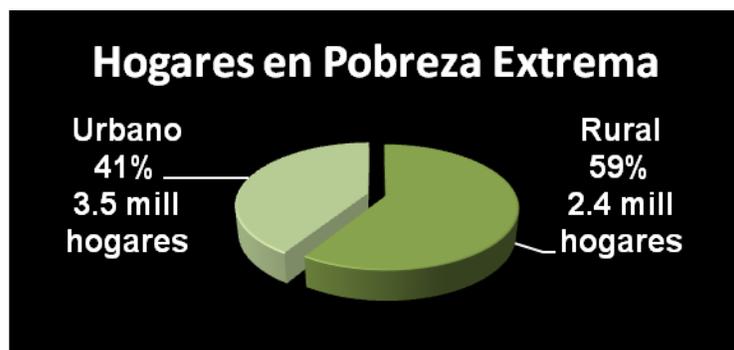
El Papel de Oportunidades en la Cohesión Social, Enero 2007

http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20070130_180121_El_papel_del_Programa_Oportunidades_de_Mexico_en_la_cohesion_social.pdf (consulta en febrero 2011)

Del cuadro anterior se desprende que del 49% de la población en situación de pobreza, el 50% de ellos son pobres extremos, es decir, que son pobres alimentarios y pobres de capacidades, lo que equivale a 25 millones de personas o 5 millones de familias.

Además, la pobreza se concentra en las zonas rurales:

GRÁFICA 5: Porcentaje de hogares en pobreza extrema para el año 2006 (porcentaje)



Fuente:

Ibid.

En el caso mexicano, se cuenta con un importante número de Programas dirigidos a apoyar a la población en condiciones de pobreza. A continuación se muestra un pequeño cuadro en con las características más importantes de los programas que anteceden a Oportunidades:

GRÁFICA 6: Evolución de PRONASOL-PROGRESA-OPORTUNIDADES

PRONASOL	PROGRESA	OPORTUNIDADES
<i>Programa Nacional de Solidaridad</i>	<i>Programa de Educación, Salud y Alimentación (1997-2001)</i>	<i>Programa de desarrollo humano (2002- actual)</i>
Buscaba modificar relaciones entre sociedad civil y Estado con énfasis en el desarrollo regional y prioridad para acciones en áreas marginales	Surge como alternativa del PRONASOL. Objetivo: promover la acumulación de capital humano de la población pobre mediante generación de capacidades básicas con transferencias condicionadas	Fortalecimiento del PROGRESA mediante: ampliación al acceso a oportunidades de desarrollo + promoción de la participación ciudadana y transparencia.
Focalizado en comunidades	Focalizado en hogares de pobreza extrema pero solo rurales	Focalizado en hogares de pobreza extrema en todos los contextos
Identificación de beneficiarios por comunidad	Identificación central de los beneficiarios mediante un sistema regional de puntajes	Identificación central de los beneficiarios por un sistema único de puntajes
Beneficios determinados por la comunidad	Beneficios pre-definidos centralmente	Beneficios pre-definidos centralmente + nuevas iniciativas
Presupuesto Flexible	Presupuesto pre-definido	Presupuesto pre-definido
Operación local	Coordinación centralizada	Coordinación centralizada + modelos de atención y servicio + mesas de atención + corresponsales

Fuente:

Ibid.

Una situación ineludible y que es considerada por el Programa, se refiere a que las familias en condición de pobreza extrema, padecen mayor deserción escolar y, mayores enfermedades y desnutrición, esto provoca que la pobreza se transmita de generación en generación al no contar con las condiciones de capital humano y social que les posibilite aprovechar las puertas de salida disponibles entre las que se incluyen empleos más productivos y mejor remunerados.

En cuanto al fortalecimiento del Programa, se ha llevado a cabo una ampliación tanto de cobertura como de beneficios, así como una mejora en sus componentes, a continuación se señalan los principales de ellos:

CUADRO 25: Ampliación de Cobertura-Beneficios de Oportunidades

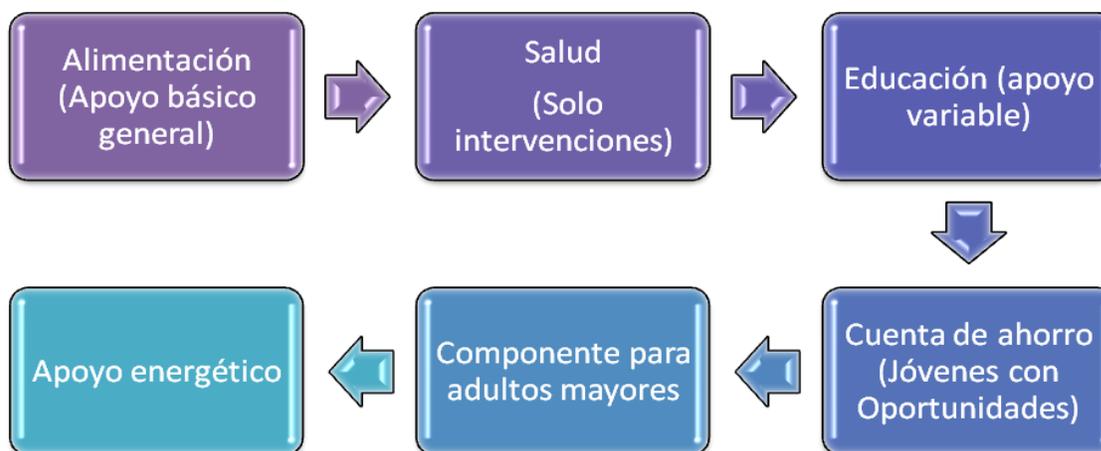
Año	Logros
2001	Incurción en zonas semi-urbanas Becas para educación media superior
2002	Incurción en zonas urbanas Acceso a mecanismo de ahorro por cuenta bancaria Comités de promoción comunitaria (vocales)
2003	Componente patrimonial (Jóvenes con Oportunidades) Esquema diferenciado de apoyos
2004	Incorporación de ciudades con mas de 1 millón de habitantes en la ZM Cobertura general y meta sexenal
2005	Nuevo paquete de atención en salud: estrategia de línea de vida Nueva estrategia de atención a desnutrición Rediseño de las pláticas: talleres para el autocuidado de la salud
2006	Componente para adultos mayores
2007	Calidad + evaluación + focalización + supervisión + energético

Fuente:

Ibid.

En la actualidad, Oportunidades es el principal programa social de gobierno y que fue creado en 1997 denominado en ese año como PROGRESA. Su objetivo general es apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con la finalidad de potenciar las capacidades de sus integrantes y ampliar sus alternativas para alcanzar mayores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de sus opciones de educación, salud y alimentación y, entre otras cosas, contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condicione socioeconómicas y calidad de vida. Lo anterior lo lleva a cabo mediante transferencias en efectivo vinculadas a acciones integradas en seis componentes:

FIGURA 15: Componentes del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades



Elaboración propia con datos de:

El Papel de Oportunidades en la Cohesión Social, Enero 2007

http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20070130_180121_El_papel_del_Programa_Oportunidades_de_Mexico_en_la_cohesion_social.pdf (consulta en febrero 2011)

De acuerdo con datos del documento en que se apoyan éstas cifras, las transferencias mensuales para 2006 representaban alrededor del 20% de los ingresos de los hogares beneficiados.

CUADRO 26: Esquema de Corresponsabilidades de los beneficiarios del Programa de acuerdo al componente

Apoyos	Responsable	Corresponsabilidades
Alimentación y salud	Todo el hogar	Asistencia para la atención a los servicios de salud
	personas mayores de 15 años	Asistencia a talleres de autocuidado a la salud
Educación	Todos los becarios (8 a 21 años)	Asistencia regular de este sector de la población a la escuela
	Jóvenes becarios de bachillerato	Asistencia a talleres de autocuidado para la salud de los jóvenes
Jóvenes con Oportunidades	Jóvenes becarios a partir de 3° de secundaria	Concluir el bachillerato antes de los 22 años y formalizar su cuenta de ahorros
Adultos mayores	Adultos de 70 años o más	Asistencia a atención semestral (Prueba de vida)

Fuente:

Ibid.

Para el año 2006, se contaba con el siguiente padrón de beneficiarios:

CUADRO 27: Padrón de beneficiarios de Oportunidades en 2006 (millones)

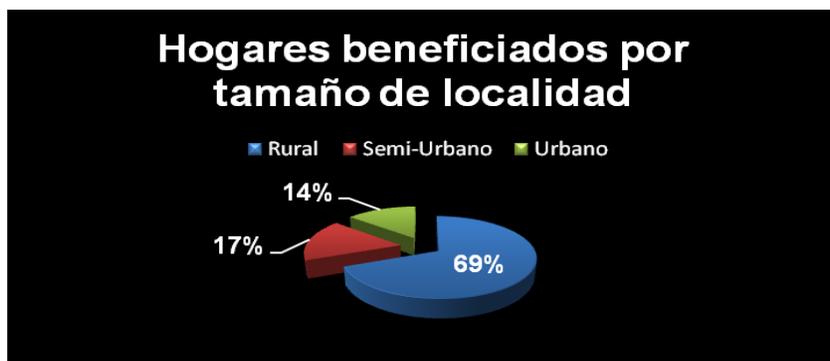
Familias	5
Personas	25 (25%)
Niños en control nutricional	2
Becarios	5,298,756
Nivel Primaria	2,867,760
Nivel Secundaria	1,734,643.00
Nivel Medio Superior	696,353.00
Cuenta de Ahorro JOP's	218,532.00
Adultos Mayores	820,000.00
Localidades	93,164.00
Rurales	90,162 (96.8%)
Semi-urbanas	2,500 (2.7%)
Urbanas	502 (0.5%)
Municipios	2,435 (100%)
Entidades	32 (100%)

Fuente:

Ibid.

Si tomamos en cuenta que la población para 2005 ascendía a 103 millones de habitantes, y, de acuerdo a las cifras dadas al inicio del presente capítulo, el 49% del total de la población, es decir, cerca de 50 millones de habitantes se encontraban en situación de pobreza, se tiene que para el año 2006, el Programa tenía un alcance de atención para la mitad de dicha población. Atendiendo como se puede observar a casi la totalidad de las comunidades rurales, 2.75% de las zonas semi-urbanas y tan solo el 0.5% de la población en las regiones urbanas en las 32 entidades federativas del país:

GRÁFICA 7: Hogares beneficiados por Oportunidades por tipo de localidad para el año 2006 (Porcentaje)



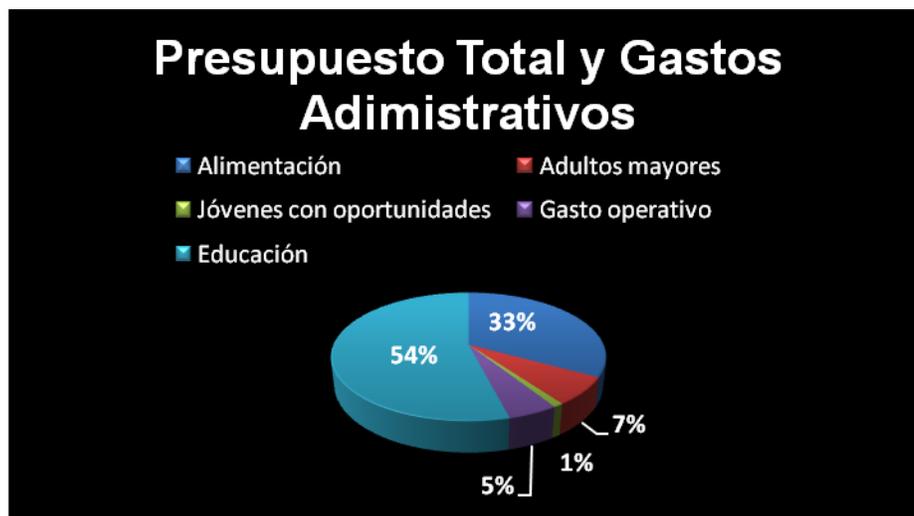
Fuente:

Ibid.

- Cobertura en el 80% (66,311) de las localidades de alta y muy alta marginación. El 20% no atendido se debe a que no cuentan con servicios de educación y salud para certificar las corresponsabilidades, por lo que son atendidos por el Programa de Apoyo Alimentario (un pre-Oportunidades):
- Cobertura en el 97.8% de total de localidades rurales de 100 a 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación.
- Cobertura en 99.8% de total de localidades semiurbanas de alta y muy alta marginación y 97.8% del total de localidades urbanas.
- Se atendió al 76.9% del total de localidades con 40% o más de población indígena.
- Una de cada cuatro familias beneficiarias habita en localidades con 40% o más de población indígena.

Para 2006, el presupuesto total y gastos administrativos se desfasaban de la forma siguiente:

GRÁFICA 8: Presupuesto Total y Administrativos de Oportunidades para el año 2006 (Porcentaje)



Fuente:
Ibid.

De lo anterior, parece existir una relación desigual en la asignación de los recursos pues el mayor énfasis se hace en el gasto de educación, donde, como se verá posteriormente, existe ineficiencia pues la calidad educativa sigue sin ser elevada; en cuanto a los gastos de operación, este parece ser más o menos bajo en comparación con las asignaciones de los componentes relevantes del Programa.

Entre los criterios para dicho periodo y para la identificación de los beneficiarios se encuentran las decisiones de política que consideran la focalización de las acciones y entrega de apoyo a los hogares identificados en extrema pobreza con reconocimiento de la familia como ámbito y unidad de acción y que frente a la escasez de recursos y el problema de inequidades distributivas del

gasto social, se busca focalizar este mismo gasto a manera de maximizar sus efectos distributivos favorables concentrándolo en el sector social que realmente lo necesita.

4.1 Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009

4.1.2 Objetivo general.

Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa.

4.1.3 Objetivos específicos.

- Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como incentivar la terminación de dichos niveles educativos
- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes
- Proporcionar los apoyos alimentario y nutricional a las familias beneficiarias, para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, así como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y
- Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias beneficiarias, mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa.

4.1.1 Cobertura.

El Programa atiende a las localidades del país, regiones o zonas, tanto del ámbito rural como del urbano, en donde viven familias en condiciones de pobreza extrema.

4.1.5 Población Objetivo.

La población objetivo del Programa son los hogares en condición de pobreza extrema, donde el hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina. Los hogares en condición de pobreza extrema se identifican utilizando una metodología de focalización basada en un criterio objetivo, homogéneo y transparente que podrá diferenciar la condición de residencia rural-urbana o regional de las familias, considerando sus condiciones socioeconómicas y demográficas, misma que está definida en estas Reglas de Operación.

4.1.6 Beneficiarios.

Las familias beneficiarias son las que se identifican mediante los criterios y procedimientos establecidos en estas Reglas.

El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas:

- a) Selección de localidades, e
- b) Identificación de familias

4.1.6.1 Criterios para la Selección de localidades e identificación de familias.

Para la selección de localidades en las cuales se lleva a cabo la identificación de familias susceptibles de ser incorporadas, para cumplir con la meta de cobertura del Programa que se establece en el PEF, se consideran el total de localidades del país, ya sean nuevas o atendidas por el Programa, y se toma como referencia el índice de rezago social establecido por el CONEVAL, el índice de marginación establecido por el CONAPO, información estadística disponible a nivel de localidades, AGEBS¹¹⁹, colonias y/o manzanas generada por INEGI o SEDESOL, para priorizar la atención de aquellas localidades con hogares en condiciones de pobreza extrema no cubiertos por el Programa.

Una vez seleccionado el universo de atención, conformado por localidades, AGEBS, colonias y/o manzanas, se procede a validar las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa.

En aquellas localidades donde se cuenta con condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación, se evalúa a nivel hogar, la información socioeconómica del mismo, conforme a lo descrito en las Reglas de Operación.

4.1.6.2 Metodología de focalización para la identificación y permanencia de los hogares.

La Coordinación Nacional es responsable de la recolección, captura, procesamiento, resguardo y análisis de la información socioeconómica de las familias, necesaria para identificar a aquéllas que se encuentran en condición de pobreza extrema y por tanto son susceptibles de incorporarse como beneficiarias del Programa, así como para identificar a los hogares que se ubican en el rango de atención del EDA¹²⁰, o a aquellos que ya no cumplen con los criterios de elegibilidad del Programa.

La información socioeconómica se recolecta a través de una encuesta homogénea a nivel nacional para cada uno de los hogares, dentro del contexto rural y urbano. En dicha encuesta se registrarán los datos sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas y demográficas de todos sus miembros. Esta información debe ser proporcionada por un informante con

¹¹⁹ "Área Geo-estadística básica" División geográfica mínima empleada con fines estadísticos y censales por el INEGI.

¹²⁰ Esquema Diferenciado de Apoyos.

residencia habitual en el hogar, con al menos 15 años de edad y que conozca los datos de sus integrantes.

A cada hogar y a cada uno de sus miembros se les asigna un número de identificación que permite mantener la confidencialidad de la información.

La metodología de focalización para la identificación y permanencia de las familias susceptibles de ser beneficiarias del Programa es objetiva, homogénea, transparente, se aplica a nivel nacional y considera las características socioeconómicas y demográficas de los hogares, recolectadas mediante la encuesta.

Esta metodología se basa en el análisis discriminante, el cual permite tipificar los perfiles de las familias pobres extremas y las que no lo son, asignando a cada hogar una medida de su nivel de carencias o puntaje, para clasificar a cada hogar como elegible o no elegible, en función de su perfil.

La técnica del análisis discriminante requiere de una aproximación inicial para la identificación de los hogares beneficiarios, que consiste en la comparación del ingreso monetario mensual de los hogares, tomando en cuenta el ingreso monetario per cápita de los miembros mayores de 15 años, con el costo de la canasta alimentaria. En esta primera aproximación se considera que los hogares con ingresos monetarios inferiores al costo de la canasta alimentaria son en principio similares a los que viven en condiciones de pobreza extrema, mientras que los hogares con ingresos monetarios iguales o superiores al costo de la canasta de referencia son semejantes a los que no se encuentran en dicha condición, creándose dos grupos.

La clasificación final es el resultado de aplicar el análisis discriminante y ya no depende del ingreso reportado sino de la información sobre las características socioeconómicas y demográficas del hogar. Se construye el indicador “Y” que se define como la combinación lineal de variables que ofrezcan la caracterización más homogénea entre hogares de un mismo grupo inicial, a la vez que diferencien lo más posible a los hogares de uno y otro grupo. Al indicador “Y” se le denomina función discriminante, el cual permite obtener un puntaje o valor asociado para cada una de las características del hogar. De esta forma, a partir de la función discriminante se construye el sistema de focalización.

Esta metodología permite realizar acciones en forma prioritaria hacia la población en condiciones de pobreza extrema, así como la identificación de:

- Familias susceptibles de incorporarse o reincorporarse al Programa;
- Familias beneficiarias que, como resultado de la recertificación, mantienen su condición de pobreza extrema;
- Familias beneficiarias que se ubican en el rango de atención del EDA, y
- Familias que, como resultado de la evaluación de sus condiciones socioeconómicas y demográficas, ya no cumplen con los criterios de elegibilidad del Programa.

La metodología de focalización, en su caso, se adecuará considerando el tiempo necesario para su implementación, de conformidad al grado de correspondencia entre los criterios actuales y los que emita el CONEVAL.

4.1.7 Características de los apoyos del Programa.

4.1.7.1 Componente educativo.

El Programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela primaria, secundaria y media superior, de los hijos de las familias beneficiarias. En este componente se otorgan becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares a cada uno de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del Programa. Adicionalmente, en el caso de jóvenes becarios de educación media superior se otorga un incentivo monetario para que los jóvenes concluyan este nivel de estudios.

4.1.7.1.1 Becas educativas.

El Programa podrá otorgar becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del Programa, inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, y a jóvenes de hasta 21 años con necesidades educativas especiales, inscritos en escuelas de educación especial.

Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años, inscritos en escuelas de modalidad escolarizada¹²¹.

4.1.7.1.2 Apoyo para útiles escolares.

Los becarios de primaria reciben un apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares, junto con las becas del primer bimestre del ciclo escolar, o un paquete de éstos, de acuerdo con las normas establecidas por CONAFE¹²² para el universo atendido por el Programa de Acciones

¹²¹ Las becas son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar en educación básica, de septiembre a junio; en educación media superior de septiembre a enero y de marzo a julio. Su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto.

¹²² Consejo Nacional de Fomento Educativo. Organismo descentralizado, de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por decreto presidencial del 11 de septiembre de 1971, modificado mediante el diverso del 11 de febrero de 1982, con el objeto de allegarse recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como a la difusión de la cultura mexicana en el exterior. Para el debido cumplimiento de su objeto, el CONAFE cuenta con las siguientes atribuciones: Investigar, desarrollar, implantar, operar y evaluar nuevos modelos educativos que contribuyan a expandir o mejorar la educación y el nivel cultural del país, de acuerdo con los lineamientos que al efecto determine la Secretaría de Educación Pública; fomentar la corresponsabilidad y solidaridad social de los sectores organizados del país para la atención y resolución de los problemas educativos y culturales y crear y desarrollar medios de participación social destinados a ampliar las oportunidades de educación para la población. Véase: <http://www.conafe.gob.mx/gxpsites/hgxpp001.aspx?5,3,7,0,S,0,MNU;E;52;2;58;1;MNU;> (consultado en febrero 2011)

Compensatorias. Posteriormente, junto con las becas del segundo bimestre del ciclo, se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares, con excepción de los becarios atendidos por el Programa de Educación Comunitaria del CONAFE¹²³.

4.1.7.1.3 Apoyo “Jóvenes con Oportunidades” (JOP’s).

El Programa incentiva a los becarios a que terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años, otorgándoles un apoyo monetario cuando acreditan su conclusión.

4.1.7.2 Componente de salud.

El componente de salud opera bajo tres estrategias específicas:

- a. Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, el cual constituye un beneficio irreductible, con base en las cartillas de salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona;
- b. Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial, prevenir y atender la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas y en lactancia, la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, el control de los casos de desnutrición y la educación alimentario-nutricional, y
- c. Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad, mediante la comunicación educativa en salud, priorizando la educación alimentaria nutricional, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

4.1.7.2.1 Atención a la salud.

La atención a la salud se proporciona a los integrantes de la familia beneficiaria mediante las acciones del Paquete Básico Garantizado de Salud, con base en las cartillas de salud. Estas acciones tienen un carácter principalmente de promoción de la salud y detección oportuna de enfermedades de mayor impacto en salud pública, sin menoscabo del cuidado de los aspectos curativos y de control de los principales padecimientos.

Este Paquete irreductible de servicios se proporciona gratuitamente a las familias beneficiarias, a través de citas programadas registradas en el documento denominado: “Citas para la Familia”, conforme a las acciones por grupo de edad, sexo y evento de vida, de acuerdo al protocolo de atención específico para cada uno de los proveedores de los servicios de salud.

¹²³ Los becarios de secundaria y de educación media superior reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares. Este apoyo monetario se entrega junto con las becas del primer bimestre del ciclo escolar.

El Paquete Básico Garantizado de Salud se proporciona en el primer nivel de atención. De requerirse servicios de urgencia atendibles en este nivel, éstos serán otorgados en las unidades de la Secretaría de Salud, del IMSS Oportunidades y de otras instituciones participantes en el Estado, para lo cual se aplicará la normatividad de atención de las instituciones de salud, no formando parte de los beneficios del Programa.

En el seno del Comité Técnico Estatal se establecen los mecanismos para la referencia y contrarreferencia de pacientes hacia el segundo y tercer nivel de atención, entre las diferentes instituciones participantes y con base en su derechohabencia y, en su caso, a lo establecido en la Ley del Seguro Social. Las familias beneficiarias que requieran atención en unidades de segundo y tercer nivel de Salud, así como la atención en casos de urgencias o problemas complejos, los cuales no puedan ser atendidos por el personal de salud de las unidades de primer nivel de atención, podrán ser referidas a otros servicios de mayor especialización, los cuales estarán sujetos a las cuotas de recuperación conforme al esquema vigente en el que se incluye la exención de pago en cada Estado.

4.1.7.2.2 Capacitación para el auto-cuidado de la salud.

Las acciones de promoción de la salud se desarrollan principalmente bajo tres modalidades: capacitación para el autocuidado de la salud; información, orientación y consejería de manera individualizada durante las consultas y emisión de mensajes colectivos dirigidos a las familias beneficiarias de acuerdo a la edad, sexo y evento de vida, ampliando y reforzando los conocimientos y prácticas para el autocuidado de la salud.

Los temas de los Talleres Comunitarios de Capacitación para el Autocuidado de la Salud, son definidos por el Sector Salud, pudiendo variar de un estado a otro, o de una región a otra, en razón de la situación epidemiológica de riesgo o estacional de la región.

Por su parte, las modalidades de mensajes educativos para la salud, de información y orientación-consejería se imparten por el equipo de salud aprovechando la asistencia periódica a la unidad de salud, principalmente para reforzar los mensajes educativos relacionados con el motivo de la consulta, así como dar recomendaciones específicas para promover el autocuidado de su salud¹²⁴.

4.1.7.2.3 Prevención y atención de la desnutrición.

Mediante la vigilancia sistemática del crecimiento y del desarrollo infantil se corroboran los avances en el estado nutricional, se identifican tempranamente desviaciones en los niveles nutricionales, se informa a los padres sobre el desarrollo y se orienta y capacita a las madres de familia sobre el uso adecuado y supervisión en el consumo del complemento y/o suplemento alimenticio que el Sector Salud defina.

¹²⁴ Los becarios de educación media superior deben cubrir diez temas de capacitación para el autocuidado de la salud, con temática orientada a los jóvenes, los cuales serán especificados por el Sector Salud e igualmente podrán variar entre estados o regiones por razones epidemiológicas, de riesgo o estacionales.

La medición del estado nutricional se realiza conforme a lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas e Internacionales aplicables. Para el seguimiento y control del estado nutricional de las mujeres embarazadas y en período de lactancia y, en especial, de los menores de cinco años, se realizarán dos tipos de actividades:

- Consulta médica.

Efectuada por el equipo de salud con las frecuencias consignadas en el cuadro respectivo y registradas en la cartilla de salud correspondiente. En estas consultas se tomarán las medidas antropométricas, se dará seguimiento al crecimiento y al desarrollo de los niños y niñas, se evaluará el estado y evolución de la mujer embarazada y se valorará el estado nutricional.

- Monitoreo del estado nutricional.

Adicionalmente a la consulta médica se realizará una estrecha vigilancia del estado nutricional de esta población, de manera mensual, mediante la toma de las medidas antropométricas, así como del estado de la mujer embarazada y si corresponde, la entrega del complemento y/o suplemento alimenticio.

4.1.7.3 Apoyo para Adultos Mayores.

El Programa otorga de manera bimestral un apoyo monetario mensual a los adultos mayores, integrantes de las familias beneficiarias, con una edad de 70 años o más, que viven en localidades de más de 10,000 habitantes, para mejorar sus condiciones de vida.

4.1.7.4 Componente alimentario.

El Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega mensual o bimestral de complementos y/o suplementos alimenticios busca reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Adicionalmente, el Programa otorga un apoyo monetario mensual llamado apoyo alimentario Vivir Mejor, que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.

4.1.7.5 Apoyo Energético.

El Programa otorga un apoyo monetario mensual a las familias beneficiarias, para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible o velas, entre otros).

4.1.8 Monto de los apoyos monetarios.

4.1.8.1 Monto de los apoyos monetarios directos.

Los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares beneficiarias del Programa.

Los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias varían conforme al número de becarios y al grado escolar que cursen, así como al número de adultos mayores incorporados en el hogar.

El monto de los apoyos monetarios de los componentes educativo y alimentario; así como el monto máximo mensual que una familia beneficiaria puede recibir, se actualizan semestralmente, en enero y julio, tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, a partir de julio de 1997 hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, previa presentación a la SHCP.

El monto de los apoyos de adulto mayor y energético se actualiza con base en el mismo índice y con la misma periodicidad, considerando la inflación acumulada a partir de enero de 2007 para el primero y de enero de 2008 para el segundo. Cuando la tasa de variación de la actualización resulte negativa, el monto del apoyo monetario correspondiente se mantendrá en el mismo nivel que el semestre inmediato anterior.

La Coordinación Nacional podrá entregar a las familias beneficiarias otros subsidios que establezca el Gobierno Federal, que busquen mejorar sus condiciones de vida.

El monto mensual de los apoyos monetarios se difunde a la población beneficiaria y se publica en las páginas institucionales en Internet www.oportunidades.gob.mx y www.sedesol.gob.mx.

Los montos de los apoyos vigentes para el segundo semestre del 2008 fueron:

CUADRO 28: Monto Mensual de Apoyos de Oportunidades por Componente (Julio-Diciembre 2008)

Monto Mensual de Apoyos	
Alimentario	\$ 195.00 por familia
Energético	\$ 55.00 por familia
Adultos Mayores	\$ 275.00 por adulto mayor

Fuente:

Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, SEDESOL diciembre 2008

http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/703/Reglas_de_Operacion_2009.pdf (consulta en mayo 2011)

El monto de los apoyos monetarios para becas educativas vigente en el segundo semestre de 2008 se detalla en el cuadro siguiente:

CUADRO 29: Monto Mensual de apoyo para el componente educativo (Julio-Diciembre 2008)

Monto Mensual de Apoyos Educativos		
Primaria	Hombres y Mujeres	
<i>Tercero</i>	\$130.00	
<i>Cuarto</i>	\$155.00	
<i>Quinto</i>	\$195.00	
<i>Sexto</i>	\$265.00	
Secundaria	Hombres	Mujeres
<i>Primero</i>	\$385.00	\$405.00
<i>Segundo</i>	\$405.00	\$450.00
<i>Tercero</i>	\$430.00	\$495.00
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
<i>Segundo</i>	\$695.00	\$790.00
<i>Tercero</i>	\$735.00	\$840.00

Fuente:

Ibid.

El apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares al inicio del ciclo escolar 2008-2009, para cada uno de los becarios entre tercero y sexto grados de primaria que no recibe paquete de útiles escolares por parte del Programa de Acciones Compensatorias de CONAFE, fue de \$175.00 (ciento setenta y cinco pesos 00/100 M.N.). Todos los becarios de educación primaria reciben un apoyo monetario de \$90.00 (noventa pesos 00/100 M.N.) por concepto de reposición de útiles escolares, con excepción de los becarios de escuelas comunitarias del CONAFE, en virtud de que reciben este beneficio en especie (paquete de material escolar) por parte del CONAFE.

Para los becarios de secundaria y educación media superior, el apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares es de \$330.00 (trescientos treinta pesos 00/100 M.N.), el cual se entrega en una sola exhibición al inicio del ciclo escolar.

El monto máximo de apoyos monetarios que puede recibir mensualmente una familia beneficiaria por concepto de apoyos educativos, energéticos y alimentarios, para el segundo semestre de 2008 se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO 30: Monto máximo mensual asignado a una familia por componente del Programa (Julio-Diciembre 2008)

Monto Máximo Mensual de una Familia		
Apoyo	Con becarios en educación básica	Con becarios en educación media superior
Apoyo Alimentario	\$195.00	\$195.00
Apoyo Alimentario Vivir Mejor	\$120.00	\$120.00
Apoyo Energético	\$55.00	\$55.00
Monto Máximo Becas	\$1,010.00	\$1,850.00
Monto Máximo de Apoyos	\$1,380.00	\$2,220.00

Fuente:
Ibid.

Cuando se rebase el monto máximo mensual se ajustarán proporcionalmente los montos de las becas, sin considerar el monto de los apoyos para la adquisición de útiles escolares. El monto máximo de apoyos monetarios que puede recibir mensualmente una familia beneficiaria con adultos mayores, se incrementará en \$275.00 (doscientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.), por cada adulto mayor.

4.1.8.2 Monto del apoyo monetario de Jóvenes con Oportunidades

El monto del incentivo de los becarios que concluyan la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad, asciende a \$3,598.00 para el año 2008. Se actualiza semestralmente en los meses de enero y julio, considerando el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica, a partir de septiembre de 2003 y hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

4.1.9 Derechos, corresponsabilidades, obligaciones y suspensiones de las familias beneficiarias

La participación de las familias y de la comunidad es un elemento fundamental para el logro de los objetivos del Programa.

4.1.9.1 Derechos

Las familias beneficiarias del Programa tienen derecho a:

- Recibir oportuna y gratuitamente los apoyos y beneficios del Programa al haber cumplido con sus corresponsabilidades;
- Decidir libremente en que escuela inscriben a sus hijos;

- Decidir voluntariamente su participación en las acciones del INEA o de los organismos estatales de educación de los adultos;
- Recibir gratuitamente las acciones del Paquete Básico Garantizado de Salud con base en las Cartillas de Salud y en lo establecido en estas Reglas de Operación;
- Recibir gratuita y oportunamente el complemento y/o suplemento alimenticio, en el marco del control mensual de nutrición para los niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia;
- Recibir la cartilla de salud correspondiente al grupo de edad y sexo, para cada integrante de la familia beneficiaria;
- Recibir información clara, sencilla y oportuna sobre la operación del Programa, y
- Recibir atención oportuna a sus solicitudes, quejas y sugerencias.

4.1.9.2 Corresponsabilidades.

El cumplimiento de la corresponsabilidad de las familias beneficiarias es esencial para el logro de los objetivos del Programa y es requisito indispensable para que reciban sus apoyos monetarios:

- Inscribir a los menores de 18 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar, que no hayan concluido la educación básica, en las escuelas de educación primaria o secundaria autorizadas y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases, e inscribir a los jóvenes con necesidades educativas especiales en escuelas de educación especial;
- Inscribir a los jóvenes de hasta 21 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar, que hayan concluido la educación básica, en los planteles de educación media superior autorizados y apoyarlos para que permanezcan en el sistema escolar;
- Registrarse oportunamente en la unidad de salud que les sea asignada al momento de incorporarse;
- Todos los integrantes de la familia beneficiaria deben asistir a sus citas programadas en los servicios de salud, incluyendo los Adultos Mayores, y
- Participar mensualmente en las acciones de comunicación educativa para el autocuidado de la salud, preferentemente por parte del integrante de la familia beneficiaria, de 15 hasta 60 años de edad que sea citado. Se eximirá del cumplimiento de esta corresponsabilidad, a los integrantes de la familia beneficiaria que presenten, en la unidad de salud asignada a la familia beneficiaria, un certificado médico expedido por el sector salud, que haga constar que padecen de algún tipo de discapacidad psicomotriz, auditiva o visual severa que le se impida su asistencia a éstas.

El apoyo monetario para alimentación, energético y alimentario Vivir Mejor está sujeto a dos acciones:

- a) La asistencia de los integrantes de la familia beneficiaria a sus citas programadas a los servicios de salud, conforme a lo estipulado en la normatividad oficial del Programa.
- b) La asistencia del integrante de la familia beneficiaria a su sesión mensual programada de los talleres comunitarios para el autocuidado de la salud, conforme lo estipulado en estas Reglas de Operación.

El apoyo monetario de adultos mayores está sujeto a la asistencia a las citas médicas semestrales, considerando:

- Las acciones de salud del Adulto Mayor, preferentemente deberán programarse en los meses de mayo-junio y noviembre-diciembre, es decir, en el último bimestre del semestre a certificar.
- Cuando una familia beneficiaria esté integrada sólo por adultos mayores, el cumplimiento de esta corresponsabilidad sustentará la emisión de los apoyos alimentario, energético, alimentario Vivir Mejor y el de adultos mayores.

La entrega de las becas de educación básica está sujeta a la certificación de la inscripción y asistencia escolar de los becarios de primaria y secundaria.

La entrega de las becas de educación media superior está sujeta a la certificación de la inscripción y permanencia escolar de los becarios; el apoyo monetario del último mes del ciclo escolar (julio) se asignará proporcionalmente de acuerdo al número de talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud, a los que asistió el becario.

Las familias que se clasifiquen en el EDA también deberán cumplir con todas las corresponsabilidades establecidas en este numeral.

4.1.9.3 Obligaciones.

Las familias beneficiarias del Programa deben cumplir con las siguientes obligaciones:

- Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación y educación de los hijos;
- Apoyar a los becarios de educación básica para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento;
- Apoyar a los becarios de educación media superior para que asistan en forma regular tanto a la escuela como a los talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud y participen de manera dinámica en las actividades que marquen los planes y programas de estudio de cada entidad federativa;
- Presentar la cartilla de salud en cada una de sus consultas;

- Participar en las acciones de salud acordadas por la asamblea comunitaria, dirigidas al autocuidado de la salud y fomento de los entornos favorables para la salud;
- Es responsabilidad de la madre y/o del responsable de un menor de cinco años, que cuente con algún grado de desnutrición, cumplir con la frecuencia de citas que indique el personal de salud, no solo con la estrategia de Línea de Vida, sino con la Norma Oficial Mexicana para la Atención a la Salud del Niño (Cáp. Vigilancia del Estado del Menor de Cinco Años).
- Entregar a los adultos mayores los apoyos monetarios destinados para ellos;
- Utilizar adecuadamente los complementos y/o suplementos alimenticios entregados en la unidad de salud, para los niños y para las mujeres en estado de embarazo y lactancia, y
- Mantener actualizados los datos de su familia, reportando al Programa el nacimiento, alta, fallecimiento o ausencia definitiva de los integrantes; así como la corrección de datos personales y los cambios de domicilio.

4.1.9.4 Suspensión de los apoyos del Programa.

Los apoyos monetarios se podrán suspender en forma mensual, por tiempo indefinido o definitivamente.

Las familias beneficiarias con suspensión por tiempo indefinido o definitiva de los apoyos causan baja del Padrón Activo de Beneficiarios.

La resolución de baja de la familia beneficiaria, deberá contener los motivos, razones y circunstancias, así como el fundamento legal por los cuales se le suspenden los apoyos monetarios; para tal efecto, los Coordinadores Estatales quedan facultados para suscribirla una vez que hayan sido determinadas por la Coordinación Nacional, debiéndose notificar personalmente a la titular beneficiaria, pudiendo ser entregada el personal operativo del Programa adscrito a las Coordinaciones Estatales o a través de las vocales de los comités de promoción comunitaria.

4.1.9.4.1 Suspensión mensual de los apoyos monetarios.

4.1.9.4.1.1 Apoyo Alimentario, Energético y alimentario Vivir Mejor:

El apoyo monetario mensual de alimentación, energético y alimentario Vivir Mejor se suspende cuando la familia beneficiaria no cumpla con las corresponsabilidades del componente de salud, ya sea con su asistencia a las citas médicas programadas o a la capacitación para el autocuidado de la salud.

La suspensión aplicará en el mes en el cual se registra la inasistencia.

4.1.9.4.1.2 Educación Básica:

Los apoyos monetarios educativos mensuales de los becarios de educación básica se suspenden cuando:

- No se recibe con oportunidad la certificación de asistencia del alumno, la suspensión aplicará al bimestre del que no se haya recibido la certificación correspondiente;
- Un alumno registre cuatro o más inasistencias injustificadas durante el mes. La suspensión aplica en el mes en el cual se registran las inasistencias. En secundaria, una inasistencia equivale a siete horas de ausencia continua a clase, y
- Cuando el becario acumule tres meses de suspensión o 12 o más faltas injustificadas en un mismo ciclo escolar, se le suspenden los apoyos educativos por el resto del ciclo.

4.1.9.4.1.3 Educación media superior:

Los apoyos monetarios mensuales de los becarios de educación media superior se suspenderán cuando:

- No se certifique la permanencia escolar del becario. La suspensión del apoyo corresponderá al mes o a los meses en los que no se haya certificado la permanencia.

4.1.10 Coordinación institucional.

La coordinación institucional y la vinculación de acciones buscan maximizar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos.

Con este mismo propósito, la Coordinación Nacional podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como con la representación de sus localidades, las cuales tendrán que darse en el marco de transparencia y colaboración, en apego a las disposiciones de estas Reglas de Operación y de la normativa aplicable.

El Comité Técnico será un órgano de apoyo de la Coordinación Nacional y estará integrado por representantes de las Secretarías Salud; SEDESOL; SHCP; SEP y del IMSS.

Con el objeto de contar con criterios de operación uniformes en todo el territorio nacional, las políticas y normas generales de operación del Programa se establecen en el ámbito federal y su aplicación es nacional. El Programa cuenta con Coordinaciones Estatales en las entidades federativas, las cuales son responsables de la atención de las familias beneficiarias, así como de la operación y seguimiento del Programa en los estados¹²⁵.

¹²⁵ Los gobiernos de los estados, las delegaciones y las representaciones de los programas federales, en su caso, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y de la atención a la salud de la población. Para el despliegue de sus acciones y con el fin de asegurar una operación eficiente, eficaz,

Con la finalidad de satisfacer la demanda educativa en las regiones de atención del Programa, los gobiernos estatales con base en sus recursos presupuestarios, por conducto de la autoridad educativa del Estado, son los responsables de validar los servicios educativos de primaria y secundaria instalados en las localidades incorporadas, de mantener funcionando el servicio educativo, cubrir con oportunidad las plazas docentes, mantener en buen estado los inmuebles y el equipamiento escolar.

Por su parte, las instituciones estatales de salud, a través de los programas regulares del sector y con la participación que corresponda al Gobierno Federal, de acuerdo a los recursos presupuestarios disponibles, aplicarán una estrategia para reforzar la oferta de servicios de salud en las unidades de salud del primer nivel de atención en las que opera el Programa, así como fortalecer la infraestructura de salud, favoreciendo un trato digno y de calidad a los usuarios, con base en programas de cada institución.

En el caso de los municipios que se incluyan en la cobertura de atención del Programa se solicitará la colaboración de los ayuntamientos para que brinden apoyo logístico, consistente en la provisión de espacios, mobiliario y otros apoyos que requieran los Coordinadores Estatales para poder otorgar servicios de calidad a las titulares beneficiarias, así como para que proporcionen la seguridad pública para salvaguardar su integridad, debiendo regirse por los principios de apartidismo, transparencia y honestidad¹²⁶.

Cuando algún funcionario federal, estatal o municipal realice acciones de proselitismo político o de promoción de algún partido político utilizando el Programa, o que contravenga las disposiciones de estas Reglas de Operación, la Coordinación Nacional o Estatal lo hará del conocimiento de las instancias correspondientes para que procedan conforme a derecho.

La colaboración del gobierno municipal al Programa deberá ser imparcial y estará en el marco de la transparencia y conforme a lo establecido en las presentes Reglas de Operación.

En ningún caso los gobiernos estatales y municipales podrán condicionar a las titulares beneficiarias y a las vocales de los Comités de Promoción Comunitaria, en forma unilateral, así como adjudicarse la operación del Programa.

Con el fin de establecer la concertación entre los actores estatales que participan en el Programa, se integran los Comités Técnicos Estatales (CTE), los cuales operan con base en su reglamento interno bajo la coordinación de las autoridades federales correspondientes y con apego a estas

equitativa y transparente, el Programa se apoya en el compromiso conjunto de los gobiernos del Ejecutivo Federal y estatales.

¹²⁶ En caso de que las condiciones particulares de algún municipio lo requieran, las Coordinaciones Estatales del Programa podrán celebrar acuerdos de colaboración con la autoridad local, en los que se especifiquen los apoyos y compromisos de ambas partes para asegurar la debida operación del Programa.

Reglas de Operación; con pleno respeto en la aplicación de la LGDS que existe en los estados con el mismo fin y para el mismo beneficio¹²⁷.

En cumplimiento con lo establecido en el PEF, el Programa también se vincula con otras dependencias y entidades paraestatales, para asegurar la complementariedad de acciones con otros programas, facilitar la homologación de criterios de identificación de beneficiarios y evitar duplicidades en la entrega de apoyos. Para ello, y con base en los procedimientos establecidos, la Coordinación Nacional actualiza bimestralmente el listado de localidades y familias beneficiarias que atiende.

No se considera que haya duplicidad en el otorgamiento de becas educativas, cuando el criterio de selección sea aprovechamiento escolar, prestación de servicio social como instructores comunitarios en el CONAFE o exenciones de pago por concepto de inscripción y/o colegiatura, los cuales se sujetarán a lo establecido en las Reglas de Operación de los programas que las otorgan.

4.1.11 Articulación de acciones y programas de desarrollo social.

El Programa propicia la complementariedad de sus acciones con otros programas de desarrollo social orientados a mejorar el nivel de vida de las familias y de las comunidades, y lo realiza en dos sentidos: aportando información socioeconómica de los hogares y promoviendo espacios de coordinación y articulación institucional.

En ese sentido, se apoyará con información al PEC y a SICALIDAD, los cuales operarán de manera prioritaria en localidades donde se desarrolla el Programa. Para lograr lo anterior, la Coordinación Nacional, promoverá que en el marco de las bases de colaboración suscritas entre la SEDESOL y los gobiernos de los estados, se atienda prioritariamente a las familias beneficiarias, con el objeto de promover su desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo.

La Coordinación Nacional desarrollará iniciativas que fortalezcan la articulación del Programa con otros programas sociales, en el entendido de que aquéllas que en su diseño impliquen la modificación de las acciones o procedimientos señalados en estas Reglas de Operación y que contribuyan a mejorar la eficiencia, resultados e impacto del Programa, serán puestas en su oportunidad a consideración del Comité Técnico de la Coordinación Nacional, para su autorización.

4.1.12 Mecánica de Operación

4.1.12.1 Incorporación de familias

La incorporación de familias es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la inclusión al Programa de nuevas familias que, encontrándose en condición de pobreza extrema, no recibían los beneficios del Programa. En este evento se establece el contacto formal del Programa con sus beneficiarios a través del titular de la familia beneficiaria.

¹²⁷ Los CTE sesionarán de manera ordinaria bimestralmente, y extraordinaria cuando se considere necesario, apegados a los aspectos sustantivos del Programa.

Las nuevas familias beneficiarias que se incorporen al Programa durante el año 2009, serán las que sean identificadas por los procedimientos estipulados y al techo del presupuesto autorizado en el PEF para el ejercicio fiscal 2009, para mantener una cobertura de al menos cinco millones de familias beneficiarias al cierre de dicho ejercicio fiscal.

La incorporación podrá realizarse en los periodos y de acuerdo a las estrategias y procedimientos que establezca la Coordinación Nacional¹²⁸.

4.1.12.2 Cumplimiento de las Acciones de Corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias

Los sectores salud y educación son responsables de la certificación del cumplimiento de la corresponsabilidad de las familias beneficiarias y de la veracidad y precisión de este proceso.

La certificación de la inscripción y del cumplimiento de la corresponsabilidad a los servicios de salud y educación, bajo ningún concepto estará sujeta al pago de cuota o contraprestación alguna por parte de las familias beneficiarias. Lo anterior, sin menoscabo de que las éstas participen en actividades comunitarias acordadas a nivel local. En caso de que a alguna familia beneficiaria se le condicione la certificación de corresponsabilidad por causas no contenidas en las Reglas de Operación, la titular beneficiaria podrá presentar su queja, conforme a lo establecido en las mismas.

Los Comités Técnicos Estatales, conjuntamente con el personal de supervisión de las dependencias participantes, tendrán la responsabilidad de revisar muestralmente, evaluar y en su caso, tomar las medidas pertinentes para promover la veracidad del registro del cumplimiento de corresponsabilidades de las familias beneficiarias¹²⁹.

4.1.12.3 Registro en las unidades de salud

La Coordinación Nacional es responsable de elaborar los formatos de registro de la familia beneficiaria a la unidad de salud y de los carnets de registro de asistencia de los jóvenes de educación media superior a los talleres de capacitación para el autocuidado de la salud.

Para el caso de nuevas familias beneficiarias, se les entregará al momento de su incorporación, el formato de Certificación de Inscripción a la Unidad de Salud. Con dicho documento, las titulares beneficiarias se registrarán a los servicios de salud en la unidad que les fue asignada, o bien con el

¹²⁸ En cuanto a la identificación del titular de las familias beneficiarias Por cada familia beneficiaria se identificará a un titular, generalmente la madre de familia, quien recibirá directamente los apoyos monetarios y deberá tener una edad de 15 o más años. La identificación de la titular de la familia beneficiaria se realizará con base en la información de cada uno de sus miembros, recabada en el hogar y aplicando los criterios jerárquicos definidos por la Coordinación Nacional.

¹²⁹ La Secretaría de Salud y la SEP, a través de los servicios estatales de salud y educación, o sus equivalentes en los estados, conjuntamente con el IMSS-Oportunidades y CONAFE, tienen la responsabilidad de prestar los servicios correspondientes, para lo cual validarán su capacidad de atención ante la Coordinación Nacional.

equipo de salud de la unidad itinerante o equipo de Microrregión que atiende la localidad. Al registrar a su familia beneficiaria en la unidad de salud, la titular beneficiaria recibirá el documento “Citas para la Familia”.

Para la certificación de las corresponsabilidades de la familia beneficiaria, el personal de salud registrará en el documento “Citas para la Familia”, la programación de las citas de cada uno de sus integrantes, de acuerdo a la frecuencia de atención de salud, y de las sesiones de los talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud, según edad, sexo y evento de vida.

La titular beneficiaria deberá entregar un formato al personal del Programa en las Mesas de Atención, a más tardar un bimestre después de su incorporación, para recibir oportunamente los apoyos del Programa. La Coordinación Nacional es responsable de la recepción de esta sección del formato¹³⁰.

4.1.12.4 Certificación de inscripción en los planteles educativos

El personal docente certifica la inscripción y la asistencia de los hijos de las familias beneficiarias, que cursan desde tercer grado de primaria y hasta el último grado de educación media superior en escuelas autorizadas para el Programa.

Anualmente, la Coordinación Nacional elabora los formatos de certificación de la inscripción de los niños y jóvenes a la escuela, los cuales se emiten y distribuyen directamente a los planteles educativos de primaria y secundaria y a las titulares beneficiarias en las Mesas de Atención en el caso de educación media superior, previo al inicio del ciclo escolar para que el personal docente certifique la inscripción escolar.

La inscripción de los beneficiarios que no aparezcan impresos en los formatos podrá certificarse a través de una Constancia de Inscripción, la cual debe ser solicitada por la titular beneficiaria o el becario en el plantel educativo, donde estudian.

Los formatos de inscripción de los niños y jóvenes a la escuela deberán ser llenados gratuitamente por el personal responsable del plantel educativo donde estén inscritos, y su recuperación deberá concluir a más tardar el 30 de septiembre. La recuperación de los formatos se realiza directamente a través del sector educativo, las Constancias de Inscripción una vez validadas por el sector educativo pueden ser entregadas por las titulares beneficiarias en las Mesas de Atención.

En el caso de las inscripciones de alumnos que no sean registradas oportunamente, por errores u omisiones en la certificación, recuperación o procesamiento de los formatos de inscripción, éstas podrán ser registradas extemporáneamente durante el ciclo escolar, a través de un aviso de

¹³⁰ En el caso de los becarios de educación media superior, reciben, un Carnet de Certificación de Asistencia a las Sesiones de Salud, a fin de que el personal de salud o educación le certifiquen en dicho carnet su asistencia a los talleres de autocuidado de la salud.

asistencia emitido por el plantel educativo, solicitado verbalmente por el becario o la titular beneficiaria, para ser entregadas en las Mesas de Atención¹³¹.

Para los becarios de educación media superior deberá certificarse la reinscripción al siguiente semestre escolar, incluyendo la reinscripción de cambio de ciclo escolar. Esta certificación la realizará electrónicamente el plantel educativo¹³².

Las escuelas autorizadas para la operación del Programa son aquéllos que la SEP incorpore en el Catálogo Nacional de Centros de Trabajo (CCT) de educación básica y media superior, en la modalidad escolarizada, pudiendo ser complementado con los catálogos estatales de centros de trabajo¹³³.

Para la certificación del cumplimiento de las acciones de corresponsabilidad de las familias beneficiarias, las Coordinaciones Estatales emitirán y entregarán a las autoridades estatales de salud y de educación básica, los formatos bimestrales para la comprobación de la asistencia a sus citas programadas en los servicios de salud, a las actividades de capacitación para el autocuidado de la salud (formatos S2) y a las escuelas (formatos E2). En el caso de la educación media superior la certificación se realizará electrónicamente.

El cálculo de los apoyos monetarios y la emisión de los listados de liquidación, se basa en el registro del cumplimiento de las corresponsabilidades, lo que representa el intercambio y procesamiento de altos volúmenes de información, considerándose un margen de posibles inconsistencias de hasta un 0.05% en su ejecución. Para ello, la Coordinación Nacional establecerá los mecanismos de control respectivos¹³⁴.

¹³¹ El Aviso de Asistencia es un escrito libre que deberá contener como mínimo los siguientes datos: folio y nombre del becario, sexo del escolar, número de faltas por mes, datos de la escuela, grado o semestre que cursa el becario, sello de la escuela y firma del personal docente.

¹³² El sector educativo, a través de sus instancias estatales podrá certificar la inscripción de becarios de educación básica a través de certificación electrónica, siempre y cuando cuenten con la infraestructura necesaria.

¹³³ Durante el ciclo escolar podrán incluirse otros servicios educativos, incluyendo los planteles de nueva creación reportadas por los estados, y en su caso por la autoridad educativa estatal, previa autorización de la SEP, siempre y cuando éstos cumplan con lo dispuesto en estas Reglas de Operación, debiéndose informar de ello al Comité Técnico de la Coordinación Nacional.

¹³⁴ Ante la ocurrencia de desastres naturales declarados, y/o contingencias de carácter social que impidan la prestación de servicios o la asistencia de la familia beneficiaria a éstos, la Coordinación Nacional podrá autorizar la emisión de los apoyos monetarios sin la certificación de la corresponsabilidad respectiva, a solicitud de los miembros del Comité Técnico Estatal, informando por escrito al Comité Técnico de la Coordinación Nacional sobre el número de localidades y familias beneficiarias afectadas. En ningún caso se podrá suspender por más de cuatro meses la normatividad del Programa, y en su caso se deberá solicitar la autorización del Consejo de la Coordinación Nacional.

4.1.12.5 Certificación del cumplimiento de corresponsabilidades a los servicios de salud

Las Coordinaciones Estatales entregarán bimestralmente al sector salud, los formatos para la certificación de la asistencia de las familias beneficiarias donde se registrarán los incumplimientos a los servicios de salud de las familias beneficiarias en cada uno de los meses del bimestre.

La certificación electrónica del cumplimiento de corresponsabilidades a los servicios de salud, podrá ser operada en las unidades de salud que cuenten con las condiciones técnicas necesarias, conforme al siguiente calendario:

CUADRO 31: Certificación Electrónica para las Unidades de Salud

Calendario		
Bimestre	Publicación del Padrón de Familias Actualizado	Periodo de Recepción de la Certificación
Noviembre-Diciembre 2008	22 de diciembre de 2008	23 de diciembre al 31 de enero de 2009
Enero-Febrero 2009	20 de febrero de 2009	21 de febrero al 10 de marzo de 2009
Marzo-Abril 2009	22 de abril de 2009	23 de abril al 31 de mayo de 2009
Mayo-Junio 2009	22 de junio de 2009	23 de junio al 31 de julio de 2009
Julio-Agosto 2009	21 de agosto de 2009	22 de agosto al 30 de septiembre de 2009
Septiembre-Octubre 2009	23 de octubre de 2009	24 de octubre. al 25 de noviembre de 2009
Noviembre-Diciembre 2009	20 de diciembre de 2009	21 de diciembre del 2009 al 31 de enero de 2010

Fuente:

Ibid.

4.1.12.6 Certificación del cumplimiento de corresponsabilidades a los servicios educativos.

La entrega de los apoyos monetarios de becas y útiles escolares del primer bimestre del ciclo escolar requieren únicamente la certificación de la inscripción de los becarios a la escuela. La entrega de los apoyos en los bimestres subsecuentes, requiere la certificación de la asistencia regular de los becarios en educación básica y de la permanencia escolar en educación media superior.

Para la certificación del cumplimiento de las Acciones de Corresponsabilidad en educación básica, las Coordinaciones Estatales entregarán al sector educativo los formatos (E2) por escuela, los cuales una vez certificados, deben ser devueltos a las Coordinaciones Estatales, para su procesamiento.

La certificación electrónica del cumplimiento de corresponsabilidades a los servicios de educación básica podrá ser operada en los planteles educativos que cuenten con las condiciones técnicas necesarias, conforme al siguiente calendario:

CUADRO 32: Certificación Electrónica para los Planteles de Educación Básica

Calendario		
<i>Bimestre</i>	<i>Publicación del Padrón de Becarios Actualizado</i>	<i>Periodo de Recepción de la Certificación</i>
Noviembre diciembre 2008	22 de diciembre de 2008	23 de diciembre al 31 de enero de 2009
Enero-Febrero 2009	27 de febrero de 2009	21 de febrero al 10 de marzo de 2009
Marzo-Abril 2009	30 de abril de 2009	1º al 31 de mayo de 2009
Mayo-Junio 2009	30 de junio de 2009	1º al 31 de julio de 2009
Reinscripción al ciclo escolar 2009-2010	28 de agosto de 2009	29 de agosto al 31 de octubre de 2009
Noviembre-Diciembre 2009	20 de diciembre de 2009	21 de diciembre de 2009 al 31 de enero de 2010

Fuente:

Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, SEDESOL diciembre 2008

http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/703/Reglas_de_Operacion_2009.pdf (consulta en mayo 2011)

Para la certificación del cumplimiento de las Acciones de Corresponsabilidad en educación media superior, los planteles educativos realizan la certificación electrónica de la permanencia de los alumnos en las siguientes fechas:

CUADRO 33: Certificación Electrónica para los Planteles de Educación Media Superior

Calendario		
<i>Bimestre</i>	<i>Publicación del Padrón de Familias Actualizado</i>	<i>Periodo de Recepción de la Certificación</i>
Noviembre-diciembre 2008	22 de diciembre de 2008	23 de diciembre al 31 de enero de 2009
Enero 2008 y reinscripción al siguiente semestre; en su caso conclusión EMS	27 de febrero de 2009	21 de febrero al 10 de marzo de 2009
Marzo-Abril 2009	30 de abril de 2009	1º al 31 de mayo de 2009
Mayo-Junio 2009	30 de junio de 2009	1º al 31 de julio 2009
jul-09	28 de agosto de 2009	29 de agosto al 30 de septiembre de 2009
Reinscripción Ciclo Escolar 2009-2010	28 de agosto de 2009	29 de agosto al 31 de octubre de 2009
Noviembre-Diciembre 2009	20 de diciembre de 2009	1º al 31 de enero de 2010

Fuente:

Ibid.

Adicionalmente, los becarios de Educación Media Superior deberán asistir a sesiones con temas de educación para la salud, cuyo contenido es responsabilidad del sector salud, y serán programados entre los meses de septiembre a junio, y su cumplimiento se registrará en los carnets personalizados, los cuales son entregados a los becarios por las autoridades de salud y/o de educación.

De acuerdo a lo convenido en el seno de cada Comité Técnico Estatal, en la entidad federativa se podrán establecer una o más alternativas para impartir dichas sesiones, con el objeto de fortalecer la oferta de las sesiones educativas.

4.1.12.7 Certificación del cumplimiento de corresponsabilidades de los adultos mayores

El apoyo monetario del Componente Adultos Mayores se otorga a partir del bimestre en que se verifica la supervivencia de los integrantes de la familia beneficiaria con 70 años de edad o más. Esta verificación la realiza la Coordinación Nacional, a través de sus Coordinaciones Estatales.

El apoyo monetario de los bimestres subsecuentes continuará emitiéndose hasta que se certifique su primer cumplimiento de corresponsabilidad semestral a los servicios de salud, de acuerdo a las acciones de salud y frecuencia de atención previstas para este grupo de edad. Esta certificación se considera válida como prueba de vida. Se eximirá del cumplimiento de esta corresponsabilidad a los adultos mayores que padezcan una discapacidad severa que les impida trasladarse a la unidad de salud¹³⁵.

4.1.13 Entrega de los apoyos

4.1.13.1 Entrega de los apoyos monetarios

La Coordinación Nacional será responsable de la entrega bimestral de los apoyos monetarios a través de instituciones liquidadoras, mediante entregas directas en efectivo o depósitos en cuentas bancarias personalizadas, en los Módulos de Entrega de Apoyos instalados en las sucursales de dichas instituciones o en los situados temporalmente para tal efecto.

Las instituciones liquidadoras son organismos especializados en la entrega de recursos monetarios, que garantizan la cobertura y seguridad del procedimiento y proporcionan la comprobación de las entregas con la oportunidad y el detalle requeridos.

Para la entrega de apoyos, se llevan a cabo las siguientes actividades:

- Las Coordinaciones Estatales informarán a las titulares beneficiarias la fecha de entrega, ubicación y horario de servicio de los Módulos de Entrega de Apoyos, instalados por las instituciones liquidadoras, con al menos tres días hábiles de anticipación;

¹³⁵ La certificación del cumplimiento de corresponsabilidad semestral de los adultos mayores la realizará el sector salud a través de los formatos de certificación de asistencia de los adultos mayores (AM2), los cuales son emitidos, distribuidos, validados y recuperados en los mismos plazos y con los mismos mecanismos que los formatos de certificación de corresponsabilidad en salud.

- La titular beneficiaria acudirá al Módulo de Entrega de Apoyos a recibir los apoyos monetarios correspondientes, presentando junto con una identificación personal, el medio de entrega de apoyos monetarios (planilla de etiquetas de seguridad o tarjeta de débito o contrato de cuenta de ahorro), que le fue proporcionado por la Coordinación Nacional, y
- Al entregar a la titular beneficiaria los apoyos monetarios se le informará sobre la integración del monto que recibe.

Los apoyos monetarios emitidos, que la titular beneficiaria no acuda a recibir en los Módulos de Entrega de Apoyos, podrán ser reexpedidos en listados de liquidación subsecuentes, a solicitud expresa de la titular beneficiaria a través del formato de Ficha de Atención, mediante el trámite Reexpedición de Apoyos Monetarios. La solicitud deberá presentarse en las Mesas de Atención con el personal de las Coordinaciones Estatales. La resolución estará sujeta a la disponibilidad de la conciliación de la entrega de apoyos monetarios por parte de la institución liquidadora y al plazo establecido en el numeral 4.4 de estas Reglas de Operación¹³⁶.

4.1.13.2 Entrega de los paquetes de útiles escolares

Las autoridades educativas de los estados, conjuntamente con el CONAFE, entregarán al inicio del ciclo escolar el paquete de útiles escolares a los becarios del Programa, inscritos en las escuelas primarias comprendidas en el universo de atención del Programa de Acciones Compensatorias y la reposición de útiles escolares a los becarios de las escuelas primarias y secundarias de Educación Comunitaria del CONAFE.

El CONAFE entregará a la Coordinación Nacional, a más tardar en la primera quincena de agosto, la relación de escuelas de nivel primaria y secundaria programadas para su atención con paquetes de útiles escolares, diferenciando el universo de atención de los Programas Compensatorios y de Educación Comunitaria del CONAFE.

A partir de esa relación, la Coordinación Nacional elaborará el listado de planteles de educación básica y media superior que cuentan con becarios del Programa y que no forman parte del universo de atención de los Programas de Educación Comunitaria y de Acciones Compensatorias del CONAFE, a efecto de entregarles los apoyos para la adquisición y reposición de útiles escolares, en forma monetaria. De esta manera, la Coordinación Nacional y el CONAFE establecerán de manera conjunta, el universo de beneficiarios de estos apoyos, evitando con ello la duplicidad en su entrega.

¹³⁶ En los eventos de entrega de apoyos monetarios sólo podrán realizarse actividades propias de la operación del Programa, por lo que las Coordinaciones Estatales podrán suspender la entrega de apoyos monetarios cuando, durante la instalación u operación del Módulo de Entrega de Apoyos, se presenten actos con fines político-electorales o surja algún incidente que ponga en riesgo la entrega de los apoyos monetarios.

4.1.13.3 Entrega de los complementos y/o suplementos alimenticios

Para prevenir y atender la desnutrición infantil, el sector salud entrega mensual o bimestralmente los complementos y/o suplementos alimenticios, en las unidades de salud y/o a través de los equipos de salud itinerantes.

El complemento y/o suplemento alimenticio se entrega a:

- Todas las niñas y niños de entre 6 y 23 meses de edad integrantes de familias beneficiarias;
- Niñas y niños de entre 2 y 5 años integrantes de familias beneficiarias, que presenten algún grado de desnutrición. En este caso, una vez alcanzado el peso normal, de acuerdo con la edad, se debe continuar con la vigilancia nutricional y con la ministración del complemento y/o suplemento alimenticio, durante seis meses continuos;
- Mujeres embarazadas;
- Mujeres en periodo de lactancia hasta por un año.

4.1.14 Verificación permanente de condiciones socioeconómicas

En el marco de la revisión continua del padrón de beneficiarios del Programa se realizan acciones que permiten depurar el Padrón Activo de Beneficiarios, verificando la información socioeconómica y demográfica de las familias beneficiarias para identificar a aquellas que ya no cumplen con los criterios de elegibilidad del Programa. La verificación permanente de las condiciones socioeconómicas y demográficas de las familias beneficiarias se evalúa conforme a la metodología de focalización establecida en estas Reglas de Operación¹³⁷.

4.1.15 Modelo de operación por zonas

La Coordinación Nacional administra su operación bajo un esquema que busca acercar la atención a las familias beneficiarias, para lo cual se cuenta con una Estructura Territorial que permite organizar la atención y servicios mediante la delimitación de Zonas de Atención (ZA) conformadas por uno o más municipios completos y colindantes, que corresponden a la delimitación geográfica de las jurisdicciones sanitarias, donde se instala un Centro de Atención y Registro (CAR), con infraestructura propia, a través del cual se conciertan a nivel local con las instituciones que participan en la operación del Programa, medidas de solución a la problemática operativa detectada.

4.1.16 Programación del gasto y distribución de recursos

La Coordinación Nacional publicará en el Diario Oficial de la Federación la distribución de subsidios y la fórmula utilizada para su cálculo por entidad federativa, conforme a lo que establezca el PEF.

¹³⁷ Aquellas familias beneficiarias que al realizarse la verificación permanente de sus condiciones socioeconómicas y demográficas, ya no cumplan con los criterios para continuar siendo beneficiarias del Programa, causarán baja de manera definitiva del Padrón Activo de Beneficiarios a más tardar en el bimestre posterior al que fueron evaluadas.

El techo distribuible se determinará restando al presupuesto del programa, lo correspondiente a Gastos de Operación centralizados y estatales hasta un 6.85 %.

Para lograr un mejor nivel del ejercicio y aprovechamiento de los recursos, a partir del 30 de junio, la SEDESOL podrá realizar una evaluación del avance de las acciones y ejercicio de los recursos. Los recursos que no hubieran sido ejercidos serán reasignados conforme a lo establecido en estas Reglas de Operación.

Tomando en cuenta el carácter multisectorial del Programa, las acciones de las dependencias y entidades paraestatales relacionadas con su operación deberán estar contempladas en sus respectivos presupuestos. Para el ejercicio de los recursos destinados al Programa, cada una de las dependencias y entidades paraestatales participantes deberá considerar en su anteproyecto de presupuesto que sometan a la SHCP, para su posterior integración y aprobación de la H. Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal correspondiente, los recursos para la operación del Programa, incorporando las previsiones de gasto público que permitan garantizar el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos y metas del Programa, y la continuidad de las acciones integrales.

La Coordinación Nacional notificará a los sectores el número de familias activas previstas en la meta de atención, el número estimado de adultos mayores de 70 años, así como el número de becarios, el grado escolar y los montos destinados a hombres y mujeres para que los sectores de Salud y Educación determinen sus previsiones de gasto, y en el ámbito de sus responsabilidades las incluyan en sus anteproyectos de presupuesto del año siguiente, remitiendo la información a la Coordinación Nacional para que ésta la presente en Comité Técnico para su conocimiento y aprobación.

Dentro del componente de salud, el presupuesto correspondiente al Programa considerará los recursos para reforzar la oferta de servicios de salud en las unidades de salud del primer nivel de atención en las que opera el Programa, así como los recursos para los complementos alimenticios.

La SEP integrará el presupuesto correspondiente al Programa con los requerimientos para la entrega de becas educativas y el apoyo para la adquisición y reposición de útiles escolares, alineando el calendario de gasto al calendario de entrega de apoyos monetarios programado por la Coordinación Nacional.

La SEDESOL deberá de considerar en su proyecto de presupuesto, las previsiones de gasto necesarias para los apoyos alimentarios, la entrega de los apoyos monetarios, los fondos para el apoyo Jóvenes con Oportunidades, el apoyo para los adultos mayores de 70 años, la atención a las familias y para la operación de la Coordinación Nacional¹³⁸.

¹³⁸ En caso de que la Coordinación Nacional detecte que el presupuesto asignado por los sectores al Programa, sea insuficiente para garantizar la operación integral de los componentes, lo notificará por escrito a la SHCP. La coordinación con otros programas implica únicamente la vinculación de estrategias y acciones, y el intercambio de información, y en ningún caso la transferencia de recursos.

4.1.16.1 Ejercicio del gasto

Con base en las disposiciones contenidas en el PEF, el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, se compromete a ministrar los recursos aprobados a las dependencias y entidades paraestatales participantes, de conformidad al calendario de recursos autorizados. Las dependencias y entidades paraestatales participantes deberán garantizar en los calendarios enviados a la SHCP para su autorización, el flujo de recursos adecuado a los requerimientos del Programa.

De conformidad con el PEF, los recursos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades no podrán ser traspasados a otros programas. Podrán realizarse traspasos en las asignaciones del Programa entre la SEDESOL, la SEP y Salud, en los términos de las disposiciones aplicables mediante justificación debida y autorización previa del Comité Técnico de la Coordinación Nacional.

El presupuesto para el componente de salud, se ejercerá bimestralmente con base en una cuota igual por familia atendida, fijada por el sector salud y aprobada por el Comité Técnico de la Coordinación Nacional, multiplicada por el padrón activo correspondiente, y transferida a los proveedores de los servicios de salud, tanto de los servicios estatales de salud como del IMSS Oportunidades en sus segmentos rural y urbano.

De conformidad con el PEF, el Programa mantendrá su cobertura de atención de al menos 5 millones de familias beneficiarias, y con el objeto de que se favorezca la atención de familias, se utilizará como base para la asignación presupuestaria en cumplimiento al párrafo anterior, el padrón activo del bimestre septiembre-octubre que corresponde al cierre del 2008. Independientemente de las cuotas captadas por concepto de atención en salud, los recursos correspondientes a la producción del complemento y/o suplemento alimenticio serán estimados por Salud y transferidos en especie a los proveedores de los servicios estatales de salud y al IMSS Oportunidades rural y urbano¹³⁹.

¹³⁹ Las dependencias que participan en el Programa deberán instrumentar los registros y controles específicos que aseguren la correcta aplicación de los recursos destinados al Programa, de conformidad a las Disposiciones establecidas en el PEF, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, además de la normatividad vigente que aplique en cada caso. La Coordinación Nacional tiene a su cargo la responsabilidad de distribuir los apoyos monetarios e informar mensualmente al CONAFE sobre la aplicación de los recursos que correspondan al componente educativo.

4.1.17 Registro de Operaciones

4.1.17.1 Avances Físico-Financieros

Las dependencias y entidades paraestatales participantes en el Programa serán responsables en su ámbito de competencia, de asegurar que la programación, presupuesto, control y evaluación del gasto público estén sujetos a sistemas de control presupuestario, los cuales serán de aplicación y observancia obligatoria para las dependencias y entidades conforme a lo dispuesto por el artículo 45, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La Coordinación Nacional llevará a cabo el análisis sobre la aplicación de los recursos autorizados a las dependencias y organismos participantes, en función de los avances programático-presupuestales reportados, e informará al Comité Técnico los logros alcanzados y, en su caso, los ahorros o economías, la problemática identificada, así como las alternativas de solución correspondientes.

Asimismo, preparará la información para dar cumplimiento a lo establecido en el PEF. La Coordinación Nacional, adicionalmente, publica en el Diario Oficial de la Federación durante el primer bimestre del ejercicio fiscal el monto asignado y la distribución de la población objetivo por entidad federativa.

4.1.18 Cierre del Ejercicio

Considerando que cada una de las dependencias y entidades paraestatales participantes prevén dentro de su presupuesto total la asignación de recursos específica destinada para el desarrollo del Programa, cada una de ellas será responsable de integrar con precisión los resultados correspondientes al avance físico-financiero alcanzado, así como la información que complemente la descripción del logro de metas y objetivos.

4.1.18.1 Recursos no devengados

Al cierre del ejercicio fiscal, la Coordinación Nacional reintegrará a la Tesorería de la Federación y al CONAFE los recursos derivados de los apoyos emitidos y no retirados por las familias hasta que haya concluido el proceso de conciliación con las Instituciones liquidadoras, notificando el monto del reintegro, la Entidad Federativa a la que corresponde, así como el número de apoyos cancelados por clave presupuestaria y nivel educativo. En lo que se refiere al resto del gasto, se aplicará lo establecido en el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Por su parte, el CONAFE es el responsable de reintegrar a la Tesorería de la Federación dichos recursos. A más tardar tres días naturales antes de la fecha que se establezca en la normatividad vigente para el reintegro de los recursos al cierre del ejercicio fiscal, la Coordinación Nacional reintegrará al CONAFE los recursos no ejercidos del componente educativo, a fin de que este organismo esté en posibilidad de cumplir con la normatividad aplicable.

En caso de existir reintegros extemporáneos que la Dirección de Fiscalización a Dependencias y Entidades adscrita a la Subsecretaría de Operación de la SHCP determine y que impliquen carga financiera, estas serán aclaradas, o en su caso cubiertas por la Coordinación Nacional, cuando le sean imputables.

4.1.19 Gastos de operación

Para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento, atención ciudadana y evaluación externa del Programa, la Coordinación Nacional podrá destinar recursos de hasta el 6.85 % del presupuesto asignado a la Coordinación Nacional.

4.1.19.1 Seguimiento operativo y mejoras

Para apoyar la detección y resolución oportuna de los problemas operativos del Programa, se cuenta con un Modelo de Seguimiento Operativo convenido y aplicado conjuntamente con los Sectores de Salud y Educación. Asimismo, realizará acciones de seguimiento físico, cuya metodología deberá ser acordada con la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación a través de la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales.

Este modelo permite obtener información detallada sobre el estado de la operación, con el propósito de apoyar la toma de decisiones, la detección de desviaciones operativas e implementar, en su caso, acciones de mejora continua de los procesos operativos del Programa, a través de la generación y análisis de indicadores.

El Modelo de Seguimiento Operativo, que es adicional a los propios mecanismos internos de supervisión de cada sector, se integra al sistema de gestión operativa del Programa que ejecuta los procesos en ciclos estipulados en los lineamientos operativos integrando información proveniente de los resultados operativos de cada entidad federativa así como de diversas supervisiones que se llevan a cabo en el transcurso del año.

Los resultados de estos indicadores serán presentados en las reuniones bimestrales de los Comités Técnicos Estatales, quienes valorarán la conveniencia de que estos resultados sean evaluados por otros niveles de coordinación interinstitucional del Programa.

Estos indicadores se integrarán a través de encuestas u otras herramientas de evaluación aplicadas a la población beneficiaria del Programa y a los participantes en las unidades de servicio, y constituirán un insumo fundamental para la consolidación y mejora operativa del Programa¹⁴⁰.

4.1.20 Control y auditoría

Debido al impacto del Programa, por las características de su cobertura a nivel nacional, así como por la importancia de los recursos asignados, éste es materia de revisión permanente por los diferentes órganos fiscalizadores.

¹⁴⁰ Las dependencias y entidades que intervienen en la operación del Programa podrán presentar para la aprobación del Comité Técnico de la Coordinación Nacional planes para mejorar cualquiera de los procesos y componentes del Programa, esto con la finalidad de maximizar sus resultados y mejorar la atención a las familias beneficiarias. Como parte de los planes de mejora se podrán realizar pruebas piloto. La aprobación del Comité a un plan de mejora implicará la autorización para que se realicen los trámites necesarios ante las instancias competentes, para el ejercicio de los recursos que se requieran.

Los resultados son revisados y atendidos por los diversos sectores y de conformidad a la competencia para resolver los asuntos planteados.

4.1.21 Evaluación

Conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las dependencias o entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector deberán realizar una evaluación de resultados, de carácter externo, de los programas sujetos a reglas de operación.

Las evaluaciones externas que se realicen al Programa serán coordinadas, conforme a sus respectivas atribuciones, por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) y la Coordinación Nacional, de acuerdo a lo señalado en los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal” y realizarse de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación que emitan el CONEVAL, la SHCP y la SFP.

El costo de las evaluaciones externas deberá cubrirse con cargo al presupuesto del Programa, o cuando así se determine con cargo al presupuesto del CONEVAL. Asimismo, se podrán realizar contrataciones para que las evaluaciones abarquen varios ejercicios fiscales, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. La Coordinación Nacional proporcionará la información necesaria para la realización de la evaluación. La participación de los sectores Salud y Educación es prioritaria para asegurar un mejor desarrollo de todas las etapas del proceso de evaluación externa del Programa¹⁴¹.

4.1.21.1 Matriz de Indicadores para Resultados

Los siguientes indicadores integran los niveles de propósito, componentes y actividades transversales de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2009 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades¹⁴², cuyo nivel de desagregación es nacional. La información de la columna “Frecuencia de medición” se refiere al periodo de tiempo en el que se calcula el indicador y no al momento en que la información sobre los avances del mismo puede ser consultada por los usuarios, de acuerdo a lo que se establece en la ficha técnica correspondiente a cada indicador reportada en el Portal Aplicativo de la SHCP.

¹⁴¹ La DGEMPS en coordinación con la Coordinación Nacional presentará los resultados de las evaluaciones de acuerdo con los plazos y términos previstos en la normatividad vigente y los difundirá a través de la página de Internet de la SEDESOL y del Programa.

¹⁴² PROPÓSITO. Las familias en pobreza extrema beneficiarias de Oportunidades amplían sus capacidades en educación, salud y nutrición.

**CUADRO 34: Matriz de Indicadores para Resultados para los Componentes de Oportunidades
(2009)**

Nombre del indicador		Fórmula	Unidad de Medida	Meta	Frecuencia de medición
11.1	Tasa de terminación de educación básica de los jóvenes beneficiarios de Oportunidades	(Número de egresados de secundaria de Oportunidades/ Población beneficiaria de Oportunidades con 15 años de edad) *100.	Porcentual	63.16	Anual
11.2	Porcentaje de becarios de primaria que transitan a secundaria	(Número de becarios de primaria de Oportunidades inscritos al siguiente nivel / Número de becarios de primaria de Oportunidades inscritos en sexto grado al cierre del ciclo anterior) *100	Porcentual	82.97	Anual
11.3	Porcentaje de becarios de secundaria que transitan a educación media superior	(Número de becarios de secundaria inscritos a educación media superior entre el número de becarios de tercero de secundaria activos en el ciclo anterior) *100	Porcentual	55.34	Anual
11.4	Porcentaje de becarias en educación básica con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional	[[[(Estudiantes becarias mujeres de educación básica registradas en Oportunidades / Estudiantes becarios de educación básica registrados en Oportunidades) / (Alumnos mujeres registradas en educación básica a nivel nacional / Población total de alumnos de educación básica a nivel nacional)]-1]*100	Porcentual	1.44	Anual
11.5	Porcentaje de becarias en educación media superior con respecto a la composición por sexo de la matrícula nacional	[[[(Estudiantes becarias mujeres de educación media superior registradas en Oportunidades / Estudiantes becarios de educación media superior registrados en Oportunidades) / (Alumnos mujeres registradas en educación media superior a nivel nacional / Población total de alumnos de educación media superior a nivel nacional)]-1] *100	Porcentual	5.42	Anual
11.6	Prevalencia de desnutrición crónica infantil, entendida como baja talla para la edad, de la población beneficiaria de Oportunidades	(Número de niños de 0 a 59 meses con puntaje Z de talla para la edad menor a dos desviaciones estándares de la referencia en los hogares participantes en la encuesta / Total de niños de 0 a 59 meses en los hogares beneficiarios participantes en la encuesta) *100	Porcentual	Sin información disponible para el Ejercicio 2009, dado su frecuencia de medición	Quinquenal
11.7	Prevalencia de diarrea aguda infantil de la población beneficiaria de Oportunidades	(Número de niños menores de cinco años con algún evento de diarrea aguda en los 15 días previos a la encuesta / Total de niños de 0 a 59 meses de edad encuestados) *100	Porcentual	Sin información disponible para el Ejercicio 2009, dado su frecuencia de medición	Quinquenal

Fuente:
Ibid.

COMPONENTE EDUCACIÓN. Familias beneficiarias con niños y jóvenes que cumplieron su corresponsabilidad en educación básica y media superior, con apoyos educativos emitidos.

CUADRO 35: Matriz de Indicadores para Resultados para el componente de Educación de Oportunidades (2009)

Nombre del indicador		Fórmula	Unidad de Medida	Meta	Frecuencia de medición
111.1	Porcentaje de becarios de educación básica a los que se les emitieron los apoyos monetarios de becas educativas	$(((\text{Becarios de educación básica a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas el mes 1} + \text{Becarios de educación básica a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas el mes 2}) * 1/2) / (\text{Becarios activos el bimestre}) * 100$	Porcentual	99.45	Trimestral
111.2	Porcentaje de becarios de EMS a los que se les emitieron los apoyos monetarios de becas educativas	$(((\text{Becarios de EMS a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas el mes 1} + \text{Becarios de EMS a los que se les transfirió el apoyo monetario de becas el mes 2}) * 1/2) / (\text{Becarios activos el bimestre}) * 100$	Porcentual	99.59	Trimestral
111.3	Porcentaje de ex - becarios que recibieron los apoyos de Jóvenes con Oportunidades	$(\text{Número de jóvenes que recibieron los apoyos de Jóvenes con Oportunidades} / \text{Número de exbecarios que cumplieron con los criterios de elegibilidad y estuvieron contenidos en un padrón final}) * 100$	Porcentual	80	Anual

Fuente:

Ibid.

COMPONENTE SALUD. Familias beneficiarias que cumplieron su corresponsabilidad tuvieron acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud (PBGs).

CUADRO 36: Matriz de Indicadores para Resultados para el componente de Salud de Oportunidades (2009)

Nombre del indicador		Fórmula	Unidad de Medida	Meta	Frecuencia de medición
112.1	Porcentaje de familias beneficiarias que están en control en los servicios de salud	(Número de familias beneficiarias en control / Número de familias beneficiarias registradas) *100	Porcentual	95	Bimestral
112.2	Porcentaje de mujeres embarazadas beneficiarias que están en control prenatal	(Total de mujeres embarazadas beneficiarias registradas en control / Número de mujeres embarazadas beneficiarias registradas) *100.	Porcentual	95	Bimestral
112.3	Porcentaje de adultos mayores beneficiarios que cumplieron su corresponsabilidad en salud a los que se les emitió el apoyo monetario	(Número de adultos mayores a los que se les transfirió el apoyo monetario dirigido a los adultos de 70 y más años / Número de adultos mayores en el Padrón	Porcentual	94.31	Trimestral

Fuente:

Ibid.

COMPONENTE NUTRICIÓN. Familias beneficiarias que cumplieron su corresponsabilidad en salud, con apoyos alimentario y nutricional emitidos.

CUADRO 37: Matriz de Indicadores para Resultados para el componente de Nutrición (2009)

Nombre del indicador		Fórmula	Unidad de Medida	Meta	Frecuencia de medición
113.1	Porcentaje de niños beneficiarios que están en control nutricional	(Total de niños menores de cinco años beneficiarios registrados en control nutricional/ total de niños beneficiarios menores de cinco años registrados) *100	Porcentual	95	Bimestral
113.2	Porcentaje de niños beneficiarios que recibieron complemento alimenticio	(Total de niños entre 6 y 24 meses, de niños de 2 a 4 años desnutridos y de niños de 2 a 4 años en vías de recuperación que recibieron complemento alimenticio / El total de niños entre 6 y 24 meses, de niños de 2 a 4 años desnutridos y de niños de 2 a 4 años en vías de recuperación)*100	Porcentual	85	Bimestral
113.3	Porcentaje de mujeres embarazadas beneficiarias que recibieron complemento alimenticio.	(Total de mujeres embarazadas beneficiarias que recibieron complemento alimenticio / El total de mujeres embarazadas beneficiarias)*100	Porcentual	90	Bimestral
113.4	Porcentaje de familias beneficiarias a las que se les emitió apoyo monetario para alimentación	(Número de familias beneficiarias a las que se les transfirió el apoyo monetario de alimentación / Número de familias beneficiarias en el Padrón Activo sin considerar a las que se encuentran en el Esquema Diferenciado de Apoyos) *100	Porcentual	98.4	Trimestral
113.5	Porcentaje de familias beneficiarias a las que se les emitió el apoyo monetario para gasto en energéticos.	(Número de familias beneficiarias con transferencia del componente energético / Número de familias beneficiarias en el Padrón Activo sin considerar a las que se encuentran en el Esquema Diferenciado de Apoyos) *100	Porcentual	98.4	Trimestral

Fuente:

Ibid.

CUADRO 38: Actividades transversales: Indicadores vinculados a Presupuesto

Nombre del indicador		Fórmula	Unidad de Medida	Meta	Frecuencia de medición
1102.1	Porcentaje de cobertura de familias beneficiarias del Programa Oportunidades	Número total de familias beneficiarias activas / Número de familias establecidas como meta al inicio del ejercicio fiscal	Promedio	100	Trimestral
1103.1	Porcentaje de mujeres titulares de familias beneficiarias de Oportunidades	Número total de familias beneficiarias activas / Número de familias establecidas como meta al inicio del ejercicio fiscal	Porcentual	96	Trimestral

Fuente:

Ibid.

De acuerdo con las Reglas de Operación, el objetivo principal de Oportunidades consiste en la satisfacción de las necesidades básicas de las familias más pobres del país por medio de un paquete de atención que consiste en subsidios en efectivo para la alimentación y educación y en atención a servicios básicos de salud.

Los indicadores de resultados del Programa, que han sido ya presentados en las tres últimas tablas de presente capítulo, evidencian su creciente importancia en tanto al número de familias atendidas, y el diseño operativo de este Programa es sin duda el más sofisticado de todos los programas sociales del gobierno federal, cuya orientación consiste en asegurar una distribución eficiente de los recursos asignados y evitar un uso indebido de los mismos.

Las Reglas de Operación definen como población objetivo a las familias en condición de pobreza extrema que viven en localidades rurales y urbanas. Por lo tanto, se lleva a cabo una doble focalización, a saber, respecto a las localidades, y, dentro de ellas, relativa al otorgamiento de los apoyos a las familias en pobreza extrema (que cumplan con los criterios de clasificación mencionados en el presente capítulo). Así, estas Reglas ponen especial énfasis en los mecanismos que aseguran la imparcialidad y neutralidad en la selección de los beneficiarios, aplicando un indicador que es elaborado por medio de una metodología de “puntajes”, que asigna a los resultados del estudio socioeconómico un determinado valor¹⁴³.

4.1.22 Transparencia del Programa

¹⁴³ Desde 2005, la incorporación de nuevas familias se limita a sustituir las bajas del padrón activo para mantener el número total a 5 millones de familias.

Aunque en las Reglas de Operación se establecen mecanismos de coordinación y complementariedad con instancias estatales y municipales, el Programa depende claramente del gobierno federal. Los Comités Técnicos Estatales, donde participan representantes de las dependencias estatales, operan principalmente como espacios de coordinación interinstitucional para facilitar y ejecutar la supervisión local del Programa. Así, los gobiernos municipales solo pueden designar personal de apoyo para dar seguimiento a la operación del Programa en el nivel local, pero no pueden realizar convocatorias o acciones independientes.

Un aspecto central del Programa se refiere a la llamada corresponsabilidad de las familias, que se basa en el razonamiento de que los programas sociales deben involucrar a todos sus participantes y de esta forma obtener éxito, así, los beneficiarios necesariamente deben adquirir compromisos.

Por ejemplo, las familias deben inscribir a sus hijos al ciclo escolar, usar el dinero para comprar alimentos, asistir a las citas de control médico programadas en los servicios de salud y a las pláticas educativas. También hay compromisos vinculados a la participación social, como la participación en los Comités de Participación Comunitaria, conformados por titulares del Programa, y en las actividades de promoción del desarrollo, impulsadas por el sector de salud, de educación y la SEDESOL.

Los mecanismos de contraloría social local, contemplados en estas Reglas, se centran principalmente en la instalación de comités de beneficiarios, la publicación del padrón del padrón de beneficiarios en la página electrónica del Programa y el establecimiento de canales para que las beneficiarias puedan denunciar eventuales abusos de los funcionarios públicos como buzones de quejas, números telefónicos, y direcciones de correo electrónico. Otro mecanismo de vigilancia de operación del Programa en el nivel local funciona a partir de los Comités Técnicos Estatales y los supervisores de los sectores (educación, salud y desarrollo social), quienes son los encargados de controlar la veracidad del registro del cumplimiento de corresponsabilidad, aunque, en realidad no especifica puntualmente de qué manera se llevará a cabo esta supervisión.

Lo antes mencionado es significativo, pero, quedan aún dudas sobre la efectividad de estos canales de denuncia y mecanismos de comunicación, principalmente en localidades de alta marginación, en zonas rurales y de difícil acceso donde los medios para confrontar a agentes arbitrarios son precarios y las instancias de vigilancia estatal nacional lejanas.

V EVALUACIÓN DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES

5.1 Informe de Labores de SEDESOL para Oportunidades 2007

De acuerdo al primer informe de labores de la Secretaría de Desarrollo Social para la administración del presente estudio, el objetivo general de Oportunidades se centra en apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, a través de las mejoras en sus opciones de educación, salud, alimentación, además de fungir como un filtro para que ésta población obtenga nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

Sus objetivos específicos se refieren a las particularidades de cada componente del Programa y se pueden resumir de la siguiente manera:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, mediante el acceso a servicios de calidad y la entrega de apoyos monetarios.
- Integrar acciones de salud, educación y alimentación para que la continuidad escolar no se vea afectada por factores como la desnutrición o las enfermedades.
- Contribuir a que los niños y los jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares.
- Atender la salud y nutrición de las madres durante las etapas de gestación y lactancia, así como en el crecimiento de niñas y niños mediante la entrega de complementos alimenticios, vigilancia médica y buena alimentación.
- Fomentar la responsabilidad y participación activa de los padres y todos los integrantes de la familia, y,
- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud con la finalidad de que sean benéficos para la sociedad.

Las acciones de los componentes para este año se resumen en el siguiente cuadro:

CUADRO 39: Acciones-Beneficios de Oportunidades por componente

Componente	Acciones	Beneficios
Educativo	Becas para los hijos menores de 18 años, de las familias beneficiarias que cursan entre tercero de primaria y tercero de secundaria además de un paquete de útiles escolares	Permanencia y asistencia regular a la escuela
Salud	Acciones de atención y orientación para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y para los niños menores de 5 años	Mejorar las condiciones de vida y abatir las desigualdades.
Alimentario	Apoyos monetarios directos bimestrales y entrega de complementos alimenticios	Mejorar la cantidad, calidad y diversidad de la alimentación.
Adultos mayores	Apoyo monetario mensual para los adultos mayores de 70 años integrantes de las familias beneficiarias	Mejorar sus condiciones de vida
Energético	Apoyo monetario a las familias beneficiarias	Apoyar casi con el 25% de su gasto en consumo de energía

Elaboración propia con datos de:

Primer Informe de Labores OPORTUNIFADES, SEDESOL (2007)

<http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/InformeLabores2007SEDESOL.pdf> (Consulta en abril 2011)

5.2 Comportamiento de los componentes

5.2.1 Adultos mayores

CUADRO 40: Comportamiento Adultos Mayores (2007-2010)

Año	2007	2008	2009	2010
Monto monetario	250	270	295	305
Padrón de beneficiarios	218 996	91 792	81 417	61 719
Fecha de entrega	Bimestral	bimestral	Bimestral	bimestral
Observaciones	Localidades mayores a 2 500 habitantes	Localidades menores a 2 500 habitantes*	Población superior a 20 000 habitantes**	Población no especificada

Elaboración propia con datos de:

Informes de Labores SEDESOL (varios años)

*A partir del segundo bimestre del 2008, se amplió la operación del Programa “70 y más” de SEDESOL, a localidades de hasta 10 000 hab. Para evitar duplicidades, a partir de este año, Oportunidades atendió a localidades menores a 2 500 hab.

** En el segundo trimestre del año el Padrón de Adultos Mayores atendidos por el Programa Oportunidades aumentó en 19 mil 735 personas respecto del primer trimestre, incremento originado por la mecánica operativa del Programa 70 y más que opera bajo la modalidad de demanda en mesa de atención; por lo que el Programa Oportunidades procedió en este trimestre a emitir sus apoyos en tanto no sean incorporados por el Programa 70 y más.

Podemos observar que a lo largo de los cuatro años, el padrón de beneficiarios fue disminuyendo de manera gradual de 2008 a 2010, mostrando un mayor decrecimiento de 2007 a 2008. Lo anterior se deriva de la entrada en vigor del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas rurales, operado por la SEDESOL, y, con el propósito de evitar duplicidad en la asignación de apoyos a esta población, a partir del segundo bimestre de 2007, Oportunidades emite apoyos de este componente solo a adultos mayores integrantes de las familias beneficiarias del Programa que habitan en localidades mayores a 2 500 habitantes.

5.2.2 Componente educativo

CUADRO 41: Comportamiento Componente educativo (2007-2010)

Concepto	Grado/ Género	2007	2008	
<i>Total de becas (%)</i>	<i>Primaria</i>	60.8	50.4	
	<i>Secundaria</i>	39.2	34.5	
	<i>Varones</i>	50.1	50.5	
	<i>Mujeres</i>	49.9	49.9	
Montos apoyos monetarios				
<i>Primaria</i>	<i>3° a 6° grado</i>	125 a 250	130 a 260	
<i>Secundaria</i>	Mujeres	<i>1er grado</i>	385	400
		<i>2° grado</i>	425	440
		<i>3er grado</i>	465	485
	Varones	<i>1er grado</i>	360	375
		<i>2° grado</i>	385	400
		<i>3er grado</i>	465	420
<i>Nivel medio superior</i>	Mujeres	<i>1er grado</i>	700	730
		<i>2° grado</i>	745	775
		<i>3er grado</i>	790	825
	Varones	<i>1er grado</i>	610	635
		<i>2° grado</i>	655	680
		<i>3er grado</i>	695	720

Elaboración propia con datos de:
Informes de Labores SEDESOL (varios años)

5.2.2.1 Acciones 2007

- Oportunidades apoyó a 5.3 millones de alumnos en todos los niveles educativos
- Las becas otorgadas para nivel básico para el ciclo 2006-2007 fueron de alrededor de 4.5 millones, 85.8% en proporciones similares tal y como muestra el cuadro anterior
- En lo referente a las becas de educación media superior, en el ciclo escolar 2006-2007 se apoyó a 739 530 estudiantes.
- Al inicio del ciclo 2007-2008, la CONAFE entregó 749.5 mil de paquetes de útiles escolares.

5.2.2.2 Resultados 2007

- En las zonas rurales, se comprobó que a menor número de alumnos por clase se incrementa la inscripción de los beneficiarios de Oportunidades (una reducción del 30 por ciento del tamaño de la clase, equivalente a 10 alumnos, aumentó la inscripción en un punto porcentual).
- En zonas urbanas, para niñas y niños, el impacto de Oportunidades en la variable de logro educativo, a dos años de intervención del Programa, es mayor que el obtenido a un año. El mayor impacto a este respecto se observa en las edades de los 12 a los 14 años: las niñas y niños en este rango de edad, incrementan su logro educativo en 0.2 grados, lo que representa un incremento del 4 por ciento.
- Los impactos a corto plazo en el trabajo de niños y jóvenes de zonas urbanas (a 1 en Oportunidades), muestran que el Programa disminuyó el porcentaje de niños entre 12 y 14 años que trabajan en alrededor de 8 por ciento en el primer año y de 12 a 14 por ciento en el segundo año de intervención. En el caso de las mujeres, sólo se observa impacto para aquéllas de 15 a 18 años de edad, reduciendo el porcentaje de las que trabajan en un 11 por ciento sólo en el primer año.

5.2.2.3 Acciones 2008

- Oportunidades apoyó a 5.1 millones de alumnos en todos los niveles educativos
- Las becas otorgadas fueron de 4.35 millones, 85.0% en proporciones similares tal y como muestra el cuadro anterior
- En lo referente a las becas de educación media superior, en el ciclo escolar 2007-2008 se apoyó a 771 160 estudiantes.
- Al inicio del ciclo 2007-2008, la CONAFE entregó 1.7 millones de paquetes de útiles escolares.

5.2.2.4 Resultados 2008

- La inscripción a bachillerato en zonas rurales se incrementó 85%.
- Se redujo 23.7% el abandono escolar de los jóvenes de 16 a 19 años de zonas urbanas.
- En zonas rurales, la probabilidad de entrar a la secundaria de los niños y niñas de 12 a 14 años se incrementó 42 y 33%, respectivamente.
- Se logró un grado adicional en la escolaridad esperada de jóvenes de 15 a 18 años en zonas rurales.
- Los niños y niñas de 15 a 18 años han progresado en la escuela en forma consecutiva entre 30 y 64% más que los no beneficiarios en zonas rurales.

5.2.2.5 Acciones y Resultados 2009

Al inicio del ciclo escolar 2009-2010, se beneficiaron a 5.28 millones de becarios, 256 mil más respecto al ciclo escolar 2008-2009, de los cuales 2.66 millones fueron mujeres y 2.61 millones, hombres. De acuerdo al nivel educativo los becarios se distribuyeron de la siguiente manera:

Educación básica: 4.45 millones de becarios.

- Primaria: 2.57 millones, de los cuales 1.26 millones son mujeres¹⁴⁴ y 1.31 millones son hombres.
- Secundaria: 1.88 millones, 960,600 mujeres¹⁴⁵ y 923 mil hombres.

Educación media superior: 827,200 becarios, 446,700 mujeres y 380.5 mil hombres.

5.2.2.6 Acciones 2010

- De acuerdo con la meta programada para 2010, se otorgaron 1 millón 529 mil 549 becas a niñas que se encontraban estudiando en primaria, 25% más que las becas entregadas en 2009, además se programó entregar 1 millón 131 mil 568 becas a mujeres que cursaban la secundaria, cifra 27 % mayor que en 2009 .
- Se estimó entregar 540 mil 236 becas a mujeres que cursaban la educación media superior, cifra superior en 19% a las 453 mil 086 becas entregadas en 2009 .
- Durante el primer trimestre del año 2010, recibieron apoyos de Jóvenes con Oportunidades 59 mil 074 becarios del Programa mediante el mecanismo de remesa, de los cuales 2 mil 365 becarios corresponden a la quinta generación (egresados en 2007), 5 mil 818 becarios a la sexta generación (egresados en 2008) y 50 mil 891 becarios a la séptima generación (egresados en 2009).

5.2.2.7 Resultados 2010

- El Programa Oportunidades contribuyó a cerrar dos importantes brechas en escolaridad: la brecha étnica y la de género¹⁴⁶.
- La prolongación de las trayectorias educativas es mayor entre personas indígenas que entre las no indígenas, y también mayor entre mujeres que entre hombres.

¹⁴⁴ De acuerdo al cuarto informe de la SEDESOL, se trató de 1 millón 224 mil 238 en términos reales para el ejercicio fiscal 2009.

¹⁴⁵ De acuerdo al cuarto informe de la SEDESOL, se trató de 887 mil 798 becas entregadas a niñas en términos reales para el ejercicio fiscal 2009.

¹⁴⁶ De acuerdo a la *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*; Tomo III "El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación". Primera edición, 2008; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.

- Mediante las becas escolares y la prolongación de la trayectoria educativa, Oportunidades contribuyó a posponer o debilitar la reproducción del patrón demográfico y laboral tradicional de los jóvenes de hogares pobres (en cuanto a la primera unión y la inserción laboral) en los becarios y ex becarios más jóvenes.
- El Programa logró postergar la primera unión y el primer embarazo en más del 60% de las jóvenes becarias.
- El gasto en educación de las familias más pobres se incrementó en alrededor de 60 pesos anuales por cada miembro del hogar, mientras que el gasto en salud e higiene mejoró en aproximadamente 115 pesos *per cápita*.

5.2.3 Componente alimentario

De acuerdo con los cuatro informes anuales de labores de la SEDESOL para nuestro periodo de estudio, se obtuvieron los siguientes datos para los conceptos más importantes del componente alimentario:

CUADRO 42: Comportamiento Componente alimentario (2007-2010)

Concepto/Año	2007	2008	2009	2010
<i>Apoyo monetario por familia beneficiaria</i>	120	120	120	215
<i>No. De familias beneficiarias (millones)</i>	5	No especificado	5.2	5.8
<i>Monto total del ejercicio (millones de pesos)</i>	7.078	7.21	No especificado	No especificado

Elaboración propia con datos de:
Informes de Labores SEDESOL (varios años)

5.2.3.1 Resultados 2007

- De acuerdo al cuadro anterior, en el ejercicio 2006 En el Ejercicio Fiscal 2006 las 5 millones de familias beneficiarias de Oportunidades recibieron 9 895 millones de pesos por concepto de alimentación. Al 31 de agosto de 2007 se tiene proyectado emitir 7 007.8 millones de pesos de este componente5.
- Al mes de agosto de 2007, el sector Salud tiene estimado la entrega de 134 millones de dosis de complementos alimenticios para los niños menores de cinco años y 55.2 millones para las mujeres embarazadas y en período de lactancia, lo que constituye un total de 189.2 millones de dosis entre los meses de enero y julio de 2007. Cabe señalar que el sector Salud tiene una meta para todo el 2007 de 356.1 millones de dosis de complemento alimenticio.

5.2.3.2 Acciones y resultados 2008

- Por medio de Oportunidades, a partir de este ejercicio fiscal, se pone en marcha el Programa Apoyo Alimentario Vivir Mejor.
- La prevalencia de anemia en zonas rurales fue 7.2% menor en niños beneficiarios de 48 a 59 meses de edad.
- La pertenencia a Oportunidades está asociada con un aumento en la talla de los niños. Los niños que tenían menos de 6 meses antes de ser incorporados al Programa, medían en promedio un centímetro menos y pesaban en promedio 0.5 kilogramos menos.
- La prevalencia de baja talla en zonas rurales es 12.4% menor en localidades incorporadas al Programa en comparación con las no incorporadas.
- Aumenta el consumo total de las familias en 22% en zonas rurales y alrededor de 16% en zonas urbanas; el incremento se concentra en alimentos ricos en proteínas, así como frutas y verduras.

5.2.3.3 Acciones y resultados 2009

- En promedio, se logró que el 99.15% de niños menores de dos años se encuentre bajo control nutricional⁴, un incremento de 1.5% más respecto a 2006, cuyo porcentaje fue de 99%.
- Se adquirieron un total de 625.23 millones de dosis de complementos alimenticios distribuidas a menores de cinco años, de las cuales 77.86 millones corresponden al periodo enero-junio de 2009, un aumento de 11.76 millones más respecto al mismo periodo del año anterior.
- Se adquirieron un total de 249.10 millones de dosis de complementos alimenticios distribuidas a mujeres embarazadas y en lactancia, de las cuales 35.50 millones corresponden al periodo enero-agosto de 2009, un incremento de 3.49 millones más respecto al mismo periodo del año anterior.

5.2.3.4 Acciones y resultados 2010

- El consumo en alimentos por persona de los hogares con larga exposición al Programa se incrementó en 520 pesos anuales en comparación con el consumo en alimentos de los hogares de corta exposición.⁹
- Para el año 2007 la prevalencia de anemia (35.8 por ciento) dentro de la población beneficiaria del Programa se ha reducido en casi la mitad con respecto a lo observado (61 por ciento) en el año 1999.¹⁰
- Los niños beneficiarios en zonas rurales de 24 a 71 meses de edad crecieron en promedio 0.67 cm más que los niños no beneficiarios de las mismas zonas.

- Aumentó en 22 por ciento el consumo total de alimentos de las familias en zonas rurales y alrededor de 16 por ciento en zonas urbanas, concentrándose el incremento en alimentos ricos en proteínas, así como frutas y verduras.

5.2.4 Componente Energético

De acuerdo con los cuatro informes de labores de la SEDESOL en los cuatro años del periodo de estudio, se obtuvieron los siguientes indicadores relevantes del componente con su respectiva tendencia:

CUADRO 43: Comportamiento Componente Energético (2007-2010)

Año	2007	2008	2009	2010
Apoyo monetario por familia	50	50	55	60
Monto proyectado anual (millones)	1,902.60	1,883.50	<i>No especificado</i>	<i>No especificado</i>
Familias beneficiadas (millones)	5	5.04	5.20	5.80

Elaboración propia con datos de:
Informes de Labores SEDESOL (varios años)

Para este componente, no se hacen anotaciones especiales en ninguno de los informes en cuanto a resultados específicos; a este respecto, cabe destacar que la característica principal del componente radica en que éste se lleva a cabo con la finalidad de compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible o velas, entre otros) y la entrega del apoyo monetario se encuentra en función de la emisión de los apoyos del componente alimentario y, sin embargo, ningún informe explica en cifras la relación directa que existe entre ambos componentes.

5.2.5 Componente de Salud

Una vez analizados los cuatro informes mencionados, en lo que respecta a este componente no se encontró relación alguna para las características principales del componente de salud, lo anterior en función de las estadísticas mezcladas como resultados dentro de las acciones para cada informe. Derivado de lo anterior para este componente no se llevará a cabo algún cuadro comparativo sino que se resumirán las acciones y resultados tal y como muestran los informes de labores:

5.2.5.1 Acciones 2007:

Al mes de agosto de 2007, el sector Salud estimó la entrega de 134 millones de dosis de complementos alimenticios para los niños menores de cinco años y 55.2 millones para las mujeres embarazadas y en período de lactancia, lo que constituye un total de 189.2 millones de dosis entre los meses de enero y julio de 2007. Su meta para todo el 2007 fue de 356.1 millones de dosis de complemento alimenticio.

5.2.5.2 Resultados 2008

- Incremento en consultas preventivas de 35% en el medio rural y de 20% en el urbano entre las familias de Oportunidades.
- En áreas rurales, como resultado de Oportunidades, se redujo el promedio de días de enfermedad para los grupos de 0 a 5 y de 16 a 49 años, en alrededor de 20%.
- Incremento del 61% en el número de mujeres en zonas rurales que se practican el examen del Papanicolaou en comparación con aquellas que no están en el Programa.
- Reducción de 11% en la mortalidad materna y de 2% en la mortalidad infantil.
- Reducción en el consumo de alcohol y tabaco por parte de los jóvenes beneficiarios.
- El porcentaje de mujeres beneficiarias del programa en control prenatal fue de 99.1%, cuatro décimas más respecto al año anterior que fue de 98.7%.

5.2.5.3 Acciones y resultados 2009

- En 2008, el 99.1% de las mujeres embarazadas del programa se encontraron en control prenatal, un incremento de 0.5% con respecto al 2007.
- El promedio de consultas mensuales en 2008 fue de 3,449.3 consultas, un aumento de 4.2% con respecto al año anterior, en el cual se atendieron a 3,434.6 consultas mensuales.

5.2.5.4 Acciones y resultados 2010

Resultados con corte al mes de marzo de 2010:

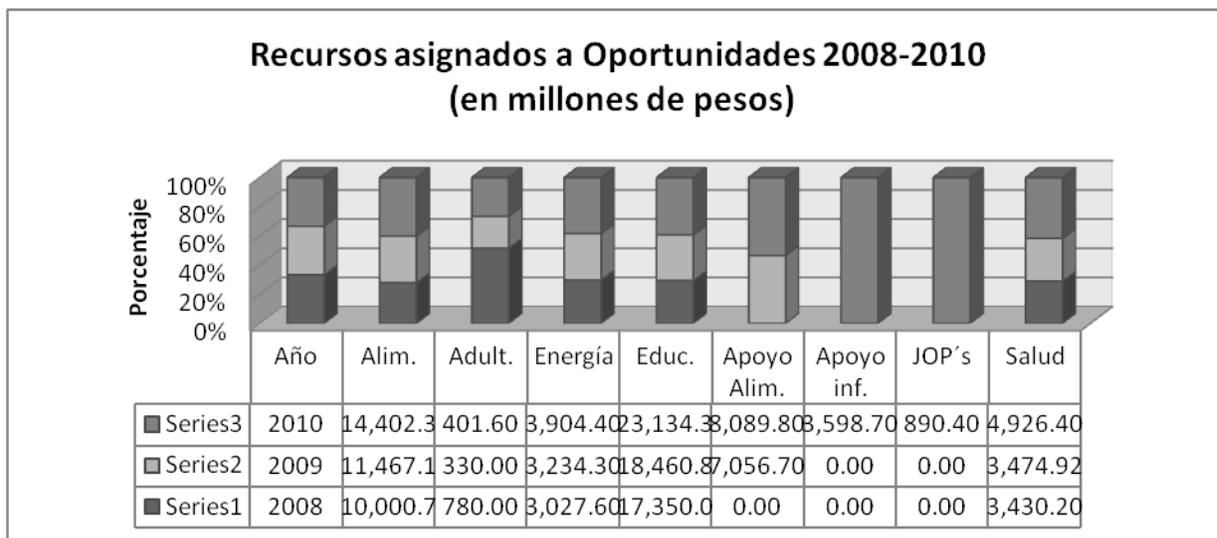
- Se realizaron 3.9 millones de consultas a niños menores de cinco años.
- El 98 por ciento de los niños menores de dos años están en control nutricional.
- El 98 por ciento de niños entre dos y cuatro años de edad están bajo control nutricional.
- El 98 por ciento de mujeres están en control prenatal.
- El 98 por ciento de familias beneficiarias están en control en los servicios de salud.
- El 98 por ciento de niños beneficiarios están bajo control nutricional.
- La proporción de apoyos emitidos en educación básica es de 93.74 por ciento y de 91.31 por ciento en educación media superior.
- Para disminuir la incidencia y la prevalencia de la desnutrición, durante el primer semestre de 2010 el Programa Oportunidades adquirió 78.97 millones de dosis de complementos alimenticios para niños menores de cinco años y 45.8 millones de dosis para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, cantidades que con relación a igual periodo de 2009, reflejaron aumentos de 19.5 por ciento y 43.1 por ciento, respectivamente.

- Comparando grupos de jóvenes beneficiarios del Programa de 22 a 24 años se encuentra que los jóvenes que han permanecido más tiempo dentro del Programa presentan una tendencia menor de consumo de bebidas alcohólicas que equivale a 44.5 por ciento respecto a los de menor tiempo dentro del Programa con 35.3 por ciento.
- En el grupo de 14 a 18 años el porcentaje de mujeres que reportan haber tenido relaciones sexuales es menor en los grupos con mayor exposición al Programa (2.4 por ciento en comparación con 8.0 por ciento en el grupo de menor exposición).
- Los hogares con larga exposición al Programa incrementaron su gasto en salud e higiene por personas en 115 pesos anuales en comparación con hogares de corta exposición.
- La presencia del Programa en las localidades estudiadas ha generado un impacto positivo en el fomento de prácticas de saneamiento básico en beneficiarios, principalmente a través de la construcción de letrinas.
- La adscripción al Programa Oportunidades ha facilitado el acceso de los beneficiarios del Programa a otros programas federales y estatales, por ejemplo el Seguro Popular

VI CONCLUSIONES

De acuerdo con el cuadro 22 del capítulo 2, los recursos ejercidos por Oportunidades han crecido continuamente, como se puede apreciar en la siguiente gráfica, construida con los datos de dicho cuadro:

GRÁFICA 9: Recursos asignados al Programa Oportunidades por componente (2008-2010)



Elaboración propia con datos de:

Diario Oficial de la Federación (Viernes 29 de febrero de 2008; Viernes 27 de febrero de 2009 y Viernes 26 de febrero de 2010): “ACUERDO por el que se da a conocer el monto asignado y la distribución de la población objetivo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”.

Acorde al crecimiento de cobertura de Oportunidades, el presupuesto de tres de los componentes del Programa (alimentación, educación y salud), que forman parte de los presupuestos de SEDESOL, SEP y SSA, respectivamente, también ha tenido un crecimiento progresivo, la SEP ha registrado un mayor aumento presupuestario tanto en el presupuesto asignado como en el ejercido y este crecimiento está vinculado directamente con el padrón de beneficiarios. Pero, en contrapartida, el presupuesto del componente de salud, asignado a la SSA, es el menos dinámico.

El componente alimentario, o bien llamado apoyo base, y las becas son los dos rubros más dinámicos. Por otra parte, la evolución de los gastos operativos –incluyen conceptos de apoyo a la administración, evaluaciones externas del Programa, realización de encuestas socioeconómicas y costos bancarios de transferencias monetarias-, ha sido relativamente estable. Aproximadamente, 5% del gasto ejercido se ha destinado cada año a asegurar la operación del Programa¹⁴⁷. Una vez analizados los resultados que arroja la información de nuestro Programa, es necesario evaluar los

¹⁴⁷ Véase:

Pirkner Kristina y Serdán Alberto “El gasto social en el gobierno del cambio”; <http://www.fundar.org.mx/pdf/avancesyretrocesos/02.pdf> (consultado en diciembre 2011).

resultados agregados durante el periodo. De acuerdo con las estimaciones de CONEVAL en base en el MCS-ENIGH 2010¹⁴⁸

El promedio de carencias tuvo una disminución de 3.7 a 3.3. De acuerdo con la medición de pobreza que incluye varios factores.

- *Acceso a salud:* en 2008, 52.8% de la población indígena tenía carencia de acceso a la salud y en 2010 el porcentaje bajó a 37.2 por ciento.
- *Calidad y espacios de vivienda:* en 2008, 50.8 por ciento de la población indígena tenía carencia de calidad y espacios en la vivienda y para 2010 esta carencia disminuyó a 42.0 por ciento.
- *Servicios básicos de la vivienda:* este indicador pasó de 54.3 por ciento a 50.6 por ciento entre 2008 y 2010.
- *Accesos a la alimentación:* el porcentaje de población indígena con esta carencia pasó de 42.3 por ciento a 40.5 por ciento.
- *Seguridad social:* tuvo una disminución de 85.9 por ciento a 83.5 por ciento en el mismo periodo.
- *Rezago educativo:* entre la población indígena pasó de 49.9 por ciento a 48.9 por ciento de 2008 a 2010.

Lo anterior, se puede esquematizar de la siguiente forma:

GRÁFICA 10: Porcentaje de población total en situación de pobreza en México (2008-2010)



Elaboración propia con datos de:

http://internet.coneval.gob.mx/Informes/FECHAS_RELEVANTES/NOTA_INFORMATIVA_D_POBLACION_INDIGENA_2010.pdf (consultado en marzo 2012).

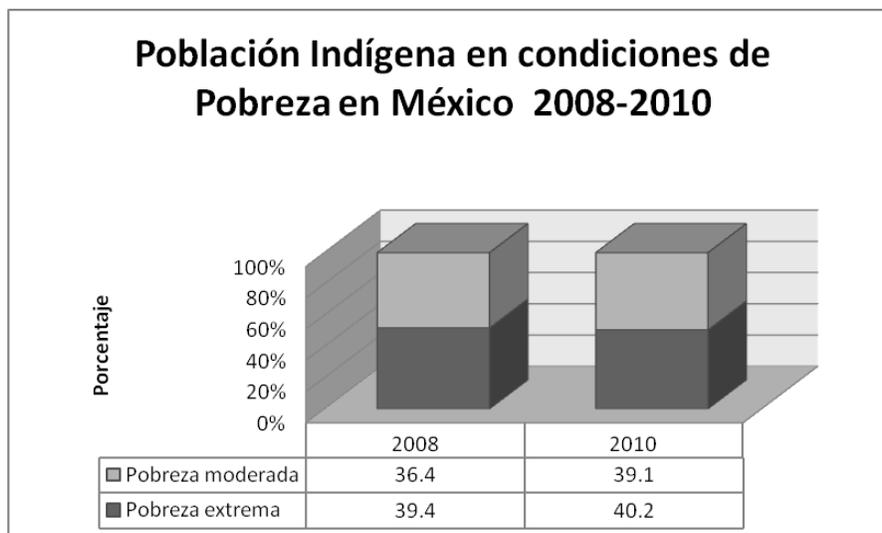
¹⁴⁸ Véase:

http://internet.coneval.gob.mx/Informes/FECHAS_RELEVANTES/NOTA_INFORMATIVA_D_POBLACION_INDIGENA_2010.pdf (consultado en marzo 2012).

De acuerdo con la gráfica anterior, el porcentaje total de pobres en México pasó de ser en 2008 de 44.5% (48.8 millones de personas) a ser en 2010 de 46.2% (52.0 millones de personas).

Así mismo, en cuanto a los datos de que arroja dicho documento referente a la población indígena, considerada como la población más vulnerable:

GRÁFICA 11: Porcentaje de población indígena en situación de pobreza en México (2008-2010)



Elaboración propia con datos de:

http://internet.coneval.gob.mx/Informes/FECHAS_RELEVANTES/NOTA_INFORMATIVA_D_POBLACION_INDIGENA_2010.pdf (consultado en marzo 2012).

De acuerdo con la gráfica anterior, el porcentaje de la población indígena de pobres en México pasó a ser en 2008 de 75.9% (5.3 millones de personas) a ser en 2010 de 79.3% (5.4 millones de personas).

Se puede observar que tanto en la población total como la población indígena, la pobreza decididamente se incrementó en el periodo comprendido de 2008 a 2010, mostrando una disminución de solo .2% de la pobreza extrema de 2008 a 2010 a nivel nacional pero que, en términos agregados no figura con relevancia pues es aún más evidente el incremento de la misma.

En el mismo periodo, el promedio de carencias tuvo una disminución de 3.7 a 3.3. De acuerdo con la medición de pobreza que incluye varios factores, en 2008, 52.8% de la población indígena tenía carencia de acceso a la salud y en 2010 el porcentaje bajó a 37.2 por ciento¹⁴⁹.

¹⁴⁹ En la población indígena.

El siguiente cuadro muestra las fluctuaciones en porcentaje de todos los rubros que caracterizan a la población en condiciones de pobreza de acuerdo con el CONEVAL para el periodo de estudio:

CUADRO 44: Medición de la población en condiciones de Pobreza por Carencia de acuerdo con CONEVAL (2008-2010)

Medición de la pobreza en México 2008-2010		
<i>Componente</i>	<i>2008</i>	<i>2010</i>
Población Total (millones)	109,635.70	112,564.00
Rezago educativo	21.9	20.6
Carencia por acceso a servicios de salud	40.8	31.8
Carencia por acceso a seguridad social	65	60.7
Carencia por calidad y espacios de vivienda	17.7	15.2
Carencia por servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9

Elaboración propia con datos de:

http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf (consultado en marzo 2012).

Si se homologa la información del cuadro anterior, con las gráficas previas, se puede observar que al parecer nada tiene que ver el crecimiento generalizado de la pobreza con el incremento de la población pues en prácticamente todos los rubros considerados por CONEVAL se llevó a cabo una disminución de la población que los carece (exceptuando en el acceso a la alimentación); parece ser que la respuesta implica entonces un análisis mucho más profundo que no tiene mucho que ver con meras estadísticas.

VII RECOMENDACIONES

En este sentido, es relevante destacar que México tiene áreas de oportunidad muy significativas para elevar el nivel y calidad de capital humano mediante la mejora de los servicios de salud y educación, que son provistos de manera deficiente por el Estado. Éste cambio puede llevarse a cabo en principio, por la elección de los ciudadanos de quién será el proveedor de tales servicios.

Demográficamente hablando, la disminución de la tasa de natalidad ha venido emparejada con un aumento de la población en edad de trabajar, para que ésta porción de la población encuentre oportunidades de empleo, es evidente la necesidad apremiante de flexibilizar el mercado laboral.

Hablando de la esperanza de vida, es importante señalar que este beneficio ha sido extraordinario en el caso de México. El desarrollo ha implicado que, aún en los países más pobres, la mayoría de la población viva mejor que sus antepasados; ésta ampliación de la esperanza de vida tiene como antesala la disminución de la mortalidad en los menores de un año en las últimas décadas de nuestra historia.

Así de importante es también señalar la prevención y control que se ha tenido en las enfermedades transmisibles que hasta la primera mitad del siglo XX acababa con la vida de la población de prácticamente todas las edades: tuberculosis, tifoidea, males gastrointestinales, etc., Y éstos resultados, cabe destacar, han venido favoreciendo más a los pobres que a los ricos; ejemplo: las personas con menores ingresos, aumentaron su esperanza de vida de 45 a 75 años. Este incremento en la esperanza de vida ha sido el resultado de mejoras en la dieta y salubridad pública, respaldados por supuesto por la aplicación de nuevas tecnologías médicas y la inversión en infraestructura clínica y hospitalaria¹⁵⁰.

Hablando de la ventaja de oportunidad demográfica, cabe señalar que las tendencias demográficas, sugieren que las personas en edad de trabajar para las primeras dos décadas del siglo XXI representarán la proporción máxima respecto al total poblacional; para aprovechar tal situación, es importante impulsar reformas que impulsen la productividad de la economía.

En los años recientes, el crecimiento absoluto de las personas en edad de trabajar (de 15 a 65 años) probablemente superará al de la población, y a esto se le puede denominar “ventaja de oportunidad”. La combinación de una máxima participación laboral y menores proporciones de niños y adultos mayores puede conducir al aumento de tasas de ahorro e inversión y a su vez, al aumento de los ingresos por habitante, lo anterior se deriva de la caída en las tasas de natalidad que ha permitido a la población dedicar más recursos a la producción, y a su vez, es importante señalar, que tal y como ocurre en los países más desarrollados, éste es el resultado de un mayor desarrollo económico y mejoras en los sistemas tanto de salud como de educación.

A este respecto, se debe señalar que ésta situación ofrece también desafíos importantes, específicamente los que se refieren al mercado laboral, es decir, efectivamente se cuenta (y en un futuro aún más) con un bono demográfico importante que se refiere a la población en condiciones

¹⁵⁰ A este respecto es importante señalar las ventajas de la globalización y la apertura como medio de transferencia de conocimientos.

de ser económicamente activa, y sin embargo, la migración funge como atracción para la población joven que busca insertarse en el mercado laboral, y que debido a la inflexibilidad de éste, aquélla puede ser una opción para iniciar la vida productiva.

Garantizar un nivel aceptable de salud para toda la población es una responsabilidad del gobierno, y es que la salud genera externalidades positivas ya que se beneficia el individuo receptor así como a su entorno y ésta es una condición indispensable para el funcionamiento de cualquier sociedad y del mercado.

Sin embargo, esta responsabilidad no significa que el gobierno deba producir de forma exclusiva los servicios de salud, ya que una forma alternativa es la subrogación que fue establecida, por ejemplo, en la Ley del IMSS en 1943, mediante la cual se aplicó, a cambio de la reversión de una parte de las cuotas, a las empresas que antes de la ley ya proporcionaban estos servicios¹⁵¹. Además, la expansión de la infraestructura médica privada releva, en parte, al sector público de la carga de la inversión, y por tanto, de mayores presiones presupuestales.

Tal y como se mencionaba con anterioridad, la superación de las limitaciones del sistema de salud pública en México implica que las familias elijan al proveedor de éste servicio y que el gobierno se dedique a apoyar únicamente a las familias que realmente lo necesitan. Una de las limitaciones de nuestro actual sistema de salud se refiere a la inequidad en la prestación de éste servicio, ya que el gobierno distingue entre la población asegurada, que posee un empleo formal y que es atendida bien por IMSS ó ISSSTE, y la población “abierta”, que no cuenta con una relación formal de trabajo y que es atendida por instituciones “asistenciales”; la cuestión es que, mientras la primera cuenta con una cobertura amplia de éstos servicios, la segunda únicamente puede obtener servicios básicos¹⁵².

La baja calidad de los servicios se manifiesta en los largos tiempos de espera para las consultas, las asignaciones a un especialista y los tratamientos quirúrgicos o terapéuticos, falta de medicinas, ausentismo de los médicos, deterioro de las instalaciones, mala organización, etc., y lo anterior explica las preferencias por los servicios de salud privados, pero lo anterior significa un desembolso privado por parte de las familias lo cual es injusto ya que implica un doble o triple pago por un servicio que debería ser integral en primera instancia.

El origen de tales limitaciones deriva del enfoque gubernamental hacia las clases medias urbanas y la prohibición de poder elegir libremente al proveedor de dicho servicio. El deficiente desempeño trae consigo los incentivos típicos de las empresas estatales como la falta de competencias, ingresos garantizados, el tamaño de las plantillas y las remuneraciones de acuerdo a criterios políticos, existe personal excedente y las prestaciones laborales son generosas y de acuerdo a la

¹⁵¹ Por ejemplo, la cervecería Cuauhtémoc que en 1918 ofrecía clínica médica y educación para cada uno de sus trabajadores y sus hijos. Los empleados bajo esta modalidad reciben servicios de calidad, ya que las empresas invierten considerables recursos además del monto revertido de las cuotas y tienen incentivos para exigir eficiencia y un nivel mínimo de satisfacción.

¹⁵² Ésta desigualdad se acentúa por la falta de infraestructura y personal médico, sobre todo en las comunidades más pobres.

Organización Mundial de la Salud (O.M.S.), la evaluación del desempeño global del sistema mexicano, es inferior al de otros países.

Una vía de superación de lo anterior, podría ser la elección de los proveedores por parte de las familias, lo cual impulsaría la competencia y con ello, la calidad y contención de los costos. Una opción podría ser la apertura de cuentas individuales de ahorro médico y que fueran obligatorias para toda la población. Este instrumento recibiría las actuales cuotas forzosas y, además, aportaciones voluntarias manejables en un fondo público de alto rendimiento, que permitiría a los individuos contratar un seguro de gastos médicos mayores y dejar un remanente para su atención básica.

El resultado de lo anterior, se vería reflejado en una variedad de planes de salud a elección de los individuos y superior de al sistema actual. El sentido de propiedad de los recursos aseguraría la racionalidad del gasto. En este proceso, la labor del gobierno sería fundamental porque necesitaría utilizar recursos fiscales solo para aportar a las cuentas de ahorro médico de los más pobres y coordinar el fondo público. Para ello, sería necesario que abandonara las funciones productivas que el sector privado puede desempeñar, y con ello, liberaría recursos para la población con menores ingresos; este tipo de modelos son utilizados en países como Chile, Estados Unidos, Alemania u Holanda, en donde el nivel del sistema de salud es elevado.

Entre los principales problemas del sistema pueden destacarse la inequidad en el acceso a los servicios, de acuerdo con la OMS el número de médicos y de camas de hospital para la población del decil más bajo en de $\frac{1}{4}$ y $\frac{1}{5}$ respectivamente, por cada 100 mil habitantes, además, la tasa de mortalidad infantil en los municipios más pobres es 11 veces mayor que en los prósperos y, finalmente, el 53% del gasto total en salud es de bolsillo, es decir, no se encuentra cubierto por seguro alguno; el gobierno mantiene sistemas de salud paralelos que crean incentivos para aumentar la inequidad: la población más pobre es asistida con equipos deficientes, y la población con relación laboral, es atendida en instituciones de seguridad social, de ésta forma, los recursos se han concentrado donde es más fuerte el poder político y económico; finalmente, el proveedor de los servicios es predeterminado por el tipo de empleador y en este tenor, la gente prefiere el servicio del sector privado, ya que 54% del gasto total en salud es financiado directamente por las familias y atendido por los particulares.

El contexto anterior, plantea la necesidad de transformar el sistema de salud pública a uno que propicie la igualdad de acceso y mejoría, principalmente de los más pobres. Para lo anterior, se haría necesario cambiar los incentivos de los participantes, definiendo con claridad el papel del Estado como complemento y no duplicador de la iniciativa de los particulares y distinguiendo la función de financiamiento de la provisión de servicios.

Tal y como se había mencionado, con las cuentas individuales, cada persona podría comprar un seguro de gastos médicos mayores y canalizar cierto ahorro para gastos de salud complementarios. Lo anterior podría llevarse a cabo mediante un "crédito fiscal universal", es decir, un monto fijo de deducción de impuestos para los individuos, y haciendo que los intereses del ahorro no fueran gravados sino hasta el retiro de los fondos. Así, el sector público se enfocaría a aportar recursos a las cuentas de los más pobres, y hasta de los individuos con grandes enfermedades preexistentes, cuyo costo de aseguramiento sería muy elevado.

El sistema generaría muchas ventajas, en que cada quien podría elegir al proveedor de tal servicio, con lo que se lograría mayor equidad y se impulsaría la equidad y calidad de los servicios. Además, al percibir fondos como propios, el individuo buscaría hacer un fondo racional de los mismos.

Hablando de gastos, el costo de éste nuevo método para el gobierno no tendría que ser superior al presente, ya que el monto del crédito fiscal podría equivaler al promedio de las contribuciones de las instituciones de seguridad social y el apoyo a los más pobres podría no rebasar mucho los actuales subsidios para la provisión directa de los servicios.

Es importante destacar que el crecimiento de algunas economías respecto de otras se explica, entre otros factores, por el nivel de capital humano, además del funcionamiento del libre mercado, la ausencia de obstáculos al comercio y la inversión, y la protección de los derechos de propiedad. Así, el capital humano, entendido como la salud de la población y su acervo educativo en términos de conocimiento, habilidades y “valores” de responsabilidad y trabajo, constituye el principal factor de la producción.

La importancia del capital humano es sustancial porque la economía se organiza cada vez más en torno al conocimiento, y éste último hace posible los rendimientos crecientes en la producción, no es posible el desarrollo económico sostenido si gran parte de la población no posee un mínimo de educación. México aún cuenta con niveles deficientes de educación y acumulación de capital humano, lo que limita severamente su potencial de crecimiento económico y sin crecimiento, no es posible erradicar los niveles extendidos de pobreza.

El bajo nivel educativo explica la diferencia de ingreso entre las entidades federativas, como se ilustra en el caso de Chiapas. La educación insatisfactoria de la población no parece derivarse totalmente de un gasto insuficiente ya que en términos reales éste ha crecido, todavía para 1995 el gasto en este rubro representaba 5.6% del PIB, proporción cercana a la media de los países de la OCDE, y semejante a la de economías desarrolladas como Austria, Irlanda y Holanda. Si bien se requiere un mayor gasto por la estructura poblacional, proporcionalmente más joven que los países de referencia, la principal limitación se refiere a la eficiencia del mismo.

La participación del gobierno en la educación básica se justifica porque tener un mínimo nivel de educación en la forma de conocimientos básicos y valores para hacer capaces a los individuos de actuar en una economía de mercado genera beneficios para la sociedad, superiores a los beneficios de los individuos. Estos beneficios, conocidos como “externalidades”, pueden justificar que el gobierno asegure esta educación para toda la población. Sin embargo, la participación del gobierno no tiene que incluir la administración de las escuelas, terreno en el que no existen los incentivos de calidad y la competencia es limitada.

Una alternativa preferente es que el gobierno financie la educación de la población más pobre, dejando al sector privado la oferta de la educación. A éste respecto, es importante señalar que el rezago educativo limita con severidad el potencial de desarrollo e impide aspirar a mayores niveles de bienestar, particularmente de los más pobres. Y para ello, es importante identificar alternativas para promover la acumulación de capital humano de forma eficiente, elevando el nivel y calidad de la educación.

Así, volviendo a Oportunidades, es importante señalar que pese a ser un programa “estrella” con un presupuesto considerable, lo que se gasta cada año por familia pobre incorporada al programa es poco, es un monto que sigue siendo extremadamente pequeño y por sí solo no logra que una familia deje de vivir en condiciones de pobreza. Por ello, es importante que programas como Oportunidades sean complementados por otros que sirvan de incentivos a estas familias para dejar de vivir en la pobreza y dejar de depender de estos programas.

Queda pendiente el fortalecimiento de un enfoque integral que ofrezca perspectivas —sobre todo laborales— para salir de la pobreza, aún cuando sus beneficios no sean inmediatos y, por ende, no sean recompensados políticamente en el corto plazo.

El carácter puntual de las Reglas de Operación, así como los complejos procesos para seleccionar a las familias a incorporar —la definición de zonas prioritarias (focalización territorial) y la aplicación de encuestas socioeconómicas a las potenciales beneficiarias— dan cuenta de las estrategias para impedir el manejo discrecional del programa. Sin embargo, al mismo tiempo hay que tomar en cuenta que Oportunidades enfrenta dificultades similares que otros programas sociales focalizados: tienen que atender problemas sociales masificados e históricos con fondos presupuestarios insuficientes. Como la aplicación de dichos programas se basa en la definición de metas globales y criterios de focalización en función de la disponibilidad presupuestaria, los mecanismos de acceso y de permanencia de los beneficiarios en estos programas están regulados por criterios administrativos y formales y no por un principio de derechos. En otras palabras, el acceso a los beneficios sólo constituye una posibilidad para las familias en pobreza extrema si cumplen con los requisitos y los compromisos de corresponsabilidad, pero no constituyen derechos ciudadanos exigibles.

La falta de concepción y promoción de las familias beneficiarias como sujetos de derechos, lleva a que su dependencia de las transferencias monetarias del programa las exponga a diversos agentes en el nivel local (funcionarios públicos, maestros, trabajadores del sector salud, caciques, etcétera), quienes podrían aprovechar las necesidades de las personas para ser incorporadas al programa —o asegurar su permanencia en él— con el único fin de reproducir relaciones y prácticas clientelares.

Con base en la Ley Federal de Transparencia, han habido avances importantes para transparentar la operación de los programas de combate a la pobreza. En los portales electrónicos de cada programa social se encuentra información que da cuenta de la operación, el ejercicio de los recursos y los indicadores básicos de resultados (por ejemplo, Reglas de Operación, padrones de beneficiarios, avances trimestrales del ejercicio de los recursos fiscales, etcétera). Además, la información disponible por oficio impide responder a preguntas más específicas (como la eficiencia de la distribución regional y local de los recursos, variaciones en el tiempo o el significado de ciertos indicadores para medir el impacto real de los programas). Esto se debe principalmente a la falta de disponibilidad institucional para difundir aquellos datos que realmente dan cuenta de la operación de los programas.

Para entender realmente cómo funcionan los programas, además de la información proporcionada por los programas en los portales electrónicos, se requiere solicitar información a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) o consultar directamente a los funcionarios

encargados de los programas. La calidad de la información solicitada por estos medios depende en gran medida de la habilidad para formular preguntas adecuadas y suficientemente específicas y la buena voluntad de los funcionarios de explicar la operación de cada programa.

Ante las dificultades de acceso a la información, la discusión sobre los programas de combate a la pobreza se sigue concentrando en un grupo reducido de especialistas y excluye a la amplia mayoría de la sociedad. Esto se manifiesta de manera clara en la ausencia de la voz de los propios beneficiarios en la evaluación y el monitoreo de los programas. Por lo tanto, una tarea pendiente es la elaboración de mecanismos institucionales para hacer más accesible la información gubernamental en aquellos lugares en los que se concentra la población pobre; es decir, en los municipios marginados, las zonas rurales y entre la población indígena.

Si bien el gasto social focalizado tuvo un crecimiento espectacular, este incremento favoreció principalmente a los programas asistencialistas de la vertiente de desarrollo de capacidades, con especial énfasis en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Seguro Popular. En cambio, los programas de la vertiente Opciones de Ingreso, esenciales para que la población en condiciones de marginación logre insertarse en la vida productiva nacional y, de esta manera, genere los ingresos indispensables para salir de la pobreza, ha sido descuidada.

El compromiso gubernamental de reducir la pobreza tendrá que reflejarse, por una parte, en una mayor asignación de recursos —dada la magnitud del problema— pero también en una reorganización de los programas hacia una estrategia comprehensiva de combate a la pobreza que de mayor prioridad a programas vinculados a la creación de empleos y alternativas de ingreso, sin menoscabo alguno de los programas orientados a proveer de alimento, educación y salud a los pobres extremos. Además, es fundamental que la rearticulación de la estrategia de combate a la pobreza se realice de acuerdo a criterios que tomen en cuenta la diversidad cultural, la diferente posición de mujeres y hombres y la heterogeneidad estructural que caracteriza al país y determina las condiciones de vida de los grupos afectados por la pobreza.

Una tarea pendiente es, sin duda, mejorar los mecanismos de participación y de contraloría social de los grupos a los cuales se orientan los programas de combate a la pobreza. Involucrar a personas que nunca han tenido experiencia con el ejercicio del poder político en la supervisión y evaluación de políticas gubernamentales requiere de ayuda técnica, organización y compromiso institucional a largo plazo.

Además, es deseable que otros programas sociales, vinculados a la creación de empleos y alternativas de ingreso, recibieran la misma atención y cuidado que Oportunidades. El combate a la pobreza implica enfrentarse a enormes rezagos económicos y sociales. Debido a esto, es importante que las estrategias de combate a la pobreza sean también de largo aliento. El impacto y comportamiento real de un programa se puede evaluar sólo a través del tiempo, razón por la cual es recomendable privilegiar esquemas de planeación y presupuestación de mediano plazo, con revisiones periódicas que mejoren efectivamente la operación de los programas.

VIII FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- **"Basura y Metrópoli, gestión social y pública de los residuos sólidos municipales en la zona metropolitana de Guadalajara"**. Gerardo Bernache, Miguel Bazdrech, José Luis Cuellar y Francisco Moreno. ITESO, CIESAS, UdeG, Colegio de Jalisco
- **"El análisis de la situación financiera de las entidades federativas y municipios (ponencia)"** Luis Alvarez Arellano, Jefe del Departamento de Análisis Financiero, Dirección de Deuda Pública)
- **"Enfoque Integrado de Control Fronterizo y Desarrollo Territorial"**, *El caso de la Frontera Sur de México*, Pineda Mannheim, Carlos R.
- **"Gerencia Pública Municipal, conceptos básicos y estudios de caso"**, Enrique Vabrero Mendoza y Gabriela Nava Campos (coords), Editorial Miguel Angel Porrúa, 1999
- **"Guías Operativas de accesibilidad para Proyectos de Desarrollo Urbano"**, Brakarz, Jose; Eduardo Alvarez; Verônica Camisão, Mayo 2007
- **"Hacienda Pública teórica y aplicada"** Richard Musgrave y Peggy Musgrave, Mc Graw Hill, 1991
- **"La Nueva Gestión Municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales"**. Enrique Cabrero, con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1996
- **"La Reforma Hacendaria en Municipios Urbanos de México"**. Enrique Cabrero Mendoza, (coord.), Editorial Miguel Angel Porrúa, 1996
- **"Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano"**, Raúl Martínez Almazán, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996
- **"Los dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión"**
- **"Los municipios en México, Los retos ante el futuro"**. Rodolfo García del Castillo, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1999
- **"Patrimonio cultural y desarrollo socioeconómico: la recuperación de áreas centrales históricas"**; Cuenin, Fernando, Junio 2009
- **"Pobreza en México: Alternativas para combatirla"**; Parra Mendoza, Roberto; Edit. Trillas, México 2008.

Sitios Web

- http://diariooficial.segob.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5133363&fecha=20/08/2010&print=true
- <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s>
- http://internet.coneval.gob.mx/Informes/FECHAS_RELEVANTES/NOTA_INFORMATIVA_D_POBLACION_INDIGENA_2010.pdf <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s>
- <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/cuarto-informe-de-ejecuci-n.html>
- <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano.html>
- <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html>
- http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ifai/flash/swf/index_aprima.html?ramo=6&entidad=&tipo=P&coninterface=N
- <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/>
- <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/projects>
- http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/dof/2008/feb/DOF_29feb08.pdf
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf>
- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010
- http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf
- http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf
- http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20070130_180121_El_papel_del_Programa_Oportunidades_de_Mexico_en_la_cohesion_social.pdf
- http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm

- http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm
- <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ME-M1069>
- <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades/documentos-y-publicaciones,2978.html?&page=3>
- <http://www.iadb.org/es/temas/reduccion-de-la-pobreza/reduccion-de-la-pobreza,1196.html>
- <http://www.iadb.org/es/temas/tema-en-america-latina-y-el-caribe,1125.html>
- http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_33935_1_1_1_1_1,00.html
- http://www.oecd.org/pages/0,3417,es_36288966_36288120_1_1_1_1_1,00.html
- http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/conoce_oportunidades_
- http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/359/Poblacion_objetivo_publicado_DOE_170309.pdf
- http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/703/Reglas_de_Operacion_2009.pdf
- <http://www.presidencia.gob.mx/gobierno/programas/>
- <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/Que%20es%20el%20Presupuesto%20Federal.pdf>
- http://www.rolandocordera.org.mx/pol_social/caracteristicas.htm
- <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/l211295.html>
- http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1600/1/images/Prog_Sectorial_WEB.pdf
- <http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/InformeLabores2007SEDESOL.pdf>
Informe de labores
- <http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/InformeLabores2008SEDESOL.pdf>
f
- <http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/InformeLabores2009SEDESOL.pdf>
f
- <http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/InformeLabores2010SEDESOL.pdf>
f

- <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/pbr/Paginas/introduccion.aspx>
- <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>
- <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=121>
- http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area_interior&id_rubrique=125&id_article=916&id_parent=119
- <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

IX ANEXOS

Ley General de Educación

“ARTICULO 2o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7o.

ARTICULO 3o.- El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

ARTICULO 4o.- Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria. Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria”¹⁵³.

Ley General de Salud

“Artículo 2o.- El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

- I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;
- III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

¹⁵³ Ley General de Educación (LGE), *Diario Oficial de la Federación* 13 de julio de 1993 (consulta en septiembre 2011).

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Artículo 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta Ley;

II. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;

II bis. La Protección Social en Salud.

III. La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracción II;

IV. La atención materno-infantil;

IV Bis. El programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas;

IV Bis 1. La salud visual;

IV Bis 2. La salud auditiva;

V. La planificación familiar;

VI. La salud mental;

VII. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;

VIII. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;

IX. La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;

IX Bis. El genoma humano;

X. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;

XI. La educación para la salud;

XII. La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo;

- XIII.** La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;
- XIV.** La salud ocupacional y el saneamiento básico;
- XV.** La prevención y el control de enfermedades transmisibles;
- XV Bis.** El Programa Nacional de Prevención, Atención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual;
- XVI.** La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;
- XVII.** La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;
- XVIII.** La asistencia social;
- XIX.** El programa contra el alcoholismo;
- XX.** El programa contra el tabaquismo;
- XXI.** La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;
- XXII.** El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;
- XXIII.** El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos;
- XXIV.** El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII;
- XXV.** El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley;
- XXVI.** El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células;
- XXVI Bis.** El control sanitario de cadáveres de seres humanos;
- XXVII.** La sanidad internacional;
- XXVII Bis.** El tratamiento integral del dolor, y

XXVIII. Las demás materias que establezca esta Ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 4o. Constitucional.

Artículo 4o.- Son autoridades sanitarias:

I. El Presidente de la República;

II. El Consejo de Salubridad General;

III. La Secretaría de Salud, y

IV. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el del Departamento del Distrito Federal¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Véase: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf> (consultado en junio 2011)

Alimentación

$$ia_4^{ad} = \begin{cases} 1 & \text{si en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos,} \\ & \text{se quedaron sin comida en el hogar,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_5^{ad} = \begin{cases} 1 & \text{si en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos,} \\ & \text{alguna persona en el hogar sintió hambre pero no comió,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_6^{ad} = \begin{cases} 1 & \text{si en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos,} \\ & \text{alguna persona en el hogar sólo comió una vez al día o dejó} \\ & \text{de comer todo un día,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

En particular, en aquellos hogares que cuentan con menores de edad se consideran, además, las siguientes preguntas:

$$ia_7^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y si en los últimos tres meses, por falta} \\ & \text{de dinero o recursos, algún menor tuvo una alimentación} \\ & \text{basada en muy poca variedad de alimentos,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_8^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y si en los últimos tres meses, por falta} \\ & \text{de dinero o recursos, algún menor en el hogar comió} \\ & \text{menos de lo que debía comer,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_9^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y si en los últimos tres meses, por falta} \\ & \text{de dinero o recursos, tuvo que disminuir la cantidad} \\ & \text{servida en las comidas a algún menor,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_10^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y si en los últimos tres meses, por falta} \\ & \text{de dinero o recursos, algún menor en el hogar sintió hambre} \\ & \text{pero no comió,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_11^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y si en los últimos tres meses, por falta} \\ & \text{de dinero o recursos, algún menor en el hogar se acostó} \\ & \text{con hambre,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

$$ia_12^{men} = \begin{cases} 1 & \text{si } id_men_{ih} = 1 \text{ y en los últimos tres meses, por falta de} \\ & \text{dinero o recursos, algún menor en el hogar sólo comió} \\ & \text{una vez al día o dejó de comer todo un día,} \\ 0 & \text{en otro caso.} \end{cases}$$

A partir de los atributos anteriores, se genera una nueva variable que se asigna a todos los integrantes del hogar, la cual reporta el número de respuestas afirmativas; en el caso de que el hogar esté constituido únicamente por adultos, se tiene la siguiente suma:

$$tot_ia_{ih}^{ad} = ia_1^{ad} + \dots + ia_6^{ad}; \text{ si } id_men_{ih} = 0.$$

Al igual que el caso anterior, para los hogares con menores de dieciocho años esta suma se define como:

$$tot_ia_{ih}^{men} = ia_1^{ad} + \dots + ia_6^{ad} + ia_7^{men} + \dots + ia_12^{men}; \text{ si } id_men_{ih} = 1.$$

Con base en las sumas anteriores, se define el grado de inseguridad alimentaria:

- Severo: los hogares sólo con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas; los hogares con menores de edad responden de ocho a doce preguntas de la escala.
- Moderado: los hogares sólo con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de dieciocho años, se consideran aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas de la escala.
- Leve: los hogares conformados sólo por mayores de dieciocho años que contestan afirmativamente de una a dos preguntas de la escala. En el caso de los hogares con menores de edad, se consideran a aquellos que contestan afirmativamente de una a tres preguntas de la escala.
- Seguridad alimentaria: los hogares constituidos sólo por adultos y los hogares con menores de edad que no responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala.

La variable que identifica el grado de inseguridad alimentaria se determina como:

$$ins_ali_{ih} = \begin{cases} 0 & \text{si } tot_ia_{ih}^{ad} = 0 \text{ o } tot_ia_{ih}^{men} = 0, \\ 1 & \text{si } tot_ia_{ih}^{ad} = 1,2 \text{ o } tot_ia_{ih}^{men} = 1,2,3, \\ 2 & \text{si } tot_ia_{ih}^{ad} = 3,4 \text{ o } tot_ia_{ih}^{men} = 4,5,6,7, \\ 3 & \text{si } tot_ia_{ih}^{ad} = 5,6 \text{ o } tot_ia_{ih}^{men} = 8,9,10,11,12. \end{cases}$$

Dado lo anterior, se dice que las personas presentan carencia en el acceso a la alimentación si los hogares en los que residen tienen un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Indicador de carencia por acceso a la alimentación

$$ic_ali_{ih} = \begin{cases} 1 & \text{si } ins_ali_{ih} = 2 \text{ o } ins_ali_{ih} = 3, \\ 0 & \text{si } ins_ali_{ih} = 0 \text{ o } ins_ali_{ih} = 1. \end{cases}$$

El indicador toma el valor uno si el hogar presenta la carencia y cero en el caso contrario¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Véase: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010 (consultado en mayo 2011)

Marco jurídico del proceso presupuestario en México

Formulación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV);
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 12);
- Ley de Planeación (arts. 7 y 27);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 17, 19, 20, 22 y 24), y su reglamento (arts. 8 al 11, 18, 25 al 31);
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 47, 50 y 51), y su reglamento (art. 24);
- Ley General de Deuda Pública (arts. 9 al 16);
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (arts. 7, 17 al 27).

Discusión-Aprobación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV)

Ejecución:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 126 y 134);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 25 al 38) y su reglamento (Capítulo I y II; arts. 32 al 80);
- Ley federal de Entidades Paraestatales (arts. 52 y 55) y su reglamento (art. 23)
- Ley General de Deuda Pública (art. 4, fracción V)
- Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación

Control/Auditoría:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 73, fracción XXIV y 74, fracción IV)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts. 23, 31 y 37)
- Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (arts. 37, 39, 40 al 46) y su reglamento (Título V, arts. 130 al 186)
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 59 al 65) y su reglamento (arts. 29 al 34)
- Ley General de Deuda Pública (arts. 23 al 26)
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (arts. 84 y 85)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (arts. 2, 3, 7 y 47)

Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

De acuerdo al art. 12 de la Ley de Planeación, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que contempla la consulta a diversos grupos sociales como fundamento para la elaboración de dicho Plan.

En apego a ello se realizó un proceso de consulta en la que participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos municipales y estatales, entre otros, quienes, a través de distintas vías expresaron sus opiniones para la planeación del desarrollo del país.

Es preciso destacar que 51,997 personas participaron a través de 205 foros de consulta popular entre ellas 4,334 miembros de comunidades indígenas en foros realizados en 57 comunidades; 79,921 participaron individualmente enviando sus opiniones y propuestas por distintas vías.

Además de la información recabada directamente en los diálogos realizados con legisladores y partidos políticos, se recibieron 41 documentos de propuestas por parte de los mismos.

Antecedentes

La justificación de la importancia del Desarrollo Humano Sustentable en el Plan Nacional de Desarrollo, deriva del contexto económico en que se ha visto inmerso nuestro país durante la segunda mitad del Siglo XX, en concordancia con el documento, desde hace por lo menos tres décadas, la sociedad mexicana ha librado una lucha por el cambio político y social. A lo largo de estos años, la ciudadanía ha ejercido la libertad de voto, sujetando el sistema de partidos políticos a la disciplina del voto efectivo. Al mismo tiempo, los ciudadanos se han esforzado por ejercer y hacer cumplir sus derechos ante un entorno social cambiante y difícil.

Lo anterior ha derivado en consecuencias determinantes en la evolución de una compleja estructura social, inmersa en el funcionamiento de instituciones viejas y nuevas, y de un orden político cada vez más libre y plural. El documento establece que es gracias a la libertad y pluralidad de políticas alcanzadas en el México de hoy, junto con la transparencia y la rendición de cuentas, que la sociedad y el Gobierno tienen la oportunidad de avanzar en la perspectiva integral del Desarrollo Humano Sustentable, de esta forma, es importante entender este momento de nuestra historia a la luz de lo que pasó en México durante casi un tercio de siglo de difíciles y complicadas condiciones de vida y de profunda transformación económica.

El documento, aborda en síntesis, las crisis económicas sufridas en México, como antesala nuevamente del Desarrollo Humano Sustentable, y a este respecto, comienza señalando que a principios de los años setenta, la economía, que durante varias décadas había registrado altas tasas de crecimiento como ya sabemos, derivado del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y estabilidad de precios, empezó a encontrar los límites propios de un sistema económico protegido. Por años, habrían de vivirse las dificultades de una economía sometida a desequilibrios que se originaron en el exterior, tras vertiginosos cambios ocurridos en los mercados de bienes energéticos y de capitales.¹⁵⁶

Por más de una década (se refiere a la década de los ochenta), los mexicanos vieron:

- Caer el poder adquisitivo de sus salarios;
- Muchas familias vieron canceladas sus posibilidades de movilidad social;
- Otras retrocedieron a la subsistencia precaria y emigraron a los Estados Unidos, se incorporaron al sector informal, que presentaba un crecimiento acelerado en las ciudades;
- Muchas más simplemente se vieron atrapadas en el círculo vicioso de la pobreza en sus regiones de origen, comúnmente apartadas y aisladas de los centros urbanos.

¹⁵⁶ La abundancia de divisas por exportación petrolera con que contó el país en los años que precedieron a la crisis de 1982 tuvo un impacto limitado en la creación de infraestructura para el desarrollo o en una base sustentable de programas sociales. En cambio, en un entorno de crédito internacional abundante, el país se endeudó significativamente, lo cual agravó nuestra vulnerabilidad y nos llevó, junto con otros factores asociados a los desequilibrios de la balanza de pagos, a crisis económicas recurrentes.

De esta forma, la esperanza de una vida mejor se desvanecía para la mayor parte de los mexicanos. El desarrollo económico que se había procurado tenía límites claros en su falta de sustentabilidad financiera y en su estructura económica que era poco competitiva.

No menos importantes han sido, tras cada crisis entre 1982 y 1994, los límites al desarrollo humano en la esfera de las familias mexicanas, que han luchado entre y el acceso a oportunidades precarias de formación y realización. Se distinguen dos efectos sobre la vida familiar de la mayor parte de la población durante éste proceso de cambios económicos:

1. Las condiciones de vida conducentes al desarrollo de las capacidades de los integrantes de la familia sólo se deterioraron más en cada nuevo embate inflacionario y recesivo, referente a la decadencia de los ingresos percibidos;
2. Muchas familias se vieron obligadas a incrementar el número de perceptores de ingreso para salir adelante, aunque ello significara interrumpir la educación de niños y jóvenes, base fundamental del Desarrollo Humano Sustentable y combate a la pobreza..

Pero en cualquier caso, el desarrollo humano de la mayoría de los mexicanos, desde el núcleo familiar, se vio severamente limitado. Las crisis económicas recurrentes, que se expresaron en fuertes devaluaciones y/o en caídas importantes del producto interno bruto, cancelaron las posibilidades de una vida mejor a varias generaciones de ciudadanos. Dicho proceso limitó drásticamente los espacios de formación y realización personales en las esferas de la educación, el trabajo y la puesta en marcha de negocios pequeños y medianos, por mencionar sólo algunos de los ámbitos más relevantes del desarrollo humano.

A este respecto, se debe reconocer que, a lo largo de estos años, también surgió una participación decidida de diversos actores sociales y políticos que estuvieron comprometidos con un cambio de rumbo para el país. En la última década, y en diferentes frentes de la acción pública, se hizo un esfuerzo considerable para que los programas sociales llegaran a más mexicanos y a muchas comunidades pequeñas y remotas.

En el documento se señala que la idea fundamental a todo esto, se refiere a superar de forma definitiva los obstáculos para crear más oportunidades de formación educativa, así como más y mejores empleos y de crear en el país las oportunidades para que el talento de un número cada vez mayor de mexicanos florezca en la sociedad y alcance el máximo de su realización.

De la Visión México 2030 al Plan Nacional de Desarrollo

En concordancia con lo establecido por el PND 2007-2012, para hacer realidad esta visión de futuro es fundamental que México realice los ajustes y cambios que necesita a fin de encaminarse en la trayectoria correcta. En este sentido, resulta primordial que los resultados que se obtengan en los próximos seis años (Administración del presidente Calderón) respondan al México que quieren los ciudadanos en el año 2030. Así, ésta visión es importante porque apunta a la finalidad de objetivos y estrategias a tratar.

Por eso, en el PND 2007-2012 se imprime un enfoque de largo plazo a los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo. Con ello, se busca que al final de esta

Administración, en el año 2012, el país avance en tiempo y forma hacia el porvenir que los mexicanos visualizan.

De acuerdo con el documento, se expresa la : **“Visión México 2030”**, donde se especifica textualmente que: *“Hacia el 2030, los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.”*¹⁵⁷

Como puede observarse, nuevamente se hace una manifestación explícita a la necesidad imperante de erradicar la pobreza en México.

¹⁵⁷ <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano.html>