



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“PROGRAMAS ASISTENCIALES Y PRODUCTIVOS DEL GOBIERNO
FEDERAL Y SU IMPACTO EN MÉXICO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

MORENO GRANADOS RAMON NATANAEL

ASESOR

PALACIOS ESCOBAR MARIA DE LOS ANGELES



MÉXICO D.F. MAYO 2015



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.

INDICE

CAPÍTULO 1.....	5
CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL ACTUAL	5
1.1 LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL	5
1.1.1 <i>Debate en torno a la implementación del modelo neoliberal en la política social.</i>	6
1.2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.	8
1.2.1 <i>Características de la política social</i>	10
1.3 PROGRAMAS SOCIALES	13
1.3.1 <i>Programas de Transferencias condicionadas</i>	13
1.3.2 <i>Características de los programas de transferencias.</i>	14
1.3.3 <i>Impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas.</i>	17
1.4 PROGRAMAS PRODUCTIVOS Y ASISTENCIALES.....	21
1.4.1 <i>Programas Asistenciales</i>	24
1.4.2 <i>Programas Productivos</i>	25
1.4.3 <i>¿De qué depende que se asigne el tipo de programa social?</i>	26
CAPÍTULO 2.....	28
MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL.	28
2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	28
2.2 LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	31
2.3 REGLAS DE OPERACIÓN Y PADRONES DE BENEFICIARIOS	32
2.4 EL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	35
2.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018	36
2.6 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	38
CAPÍTULO 3.....	40
EL GASTO Y PRESUPUESTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO SOCIAL	40
3.1 EL GASTO PÚBLICO	40
3.1.1 <i>Clasificación del gasto público en México.</i>	41
3.2 PRESUPUESTO PÚBLICO.....	46

3.3 LOS PROGRAMAS SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN EN EL PRESUPUESTO	49
3.4 TOTAL DE PROGRAMAS SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN DE ACUERDO AL RAMO:	51
CAPÍTULO 4.....	57
PROGRAMAS ASISTENCIALES	57
4.1 ¿QUÉ SON LOS PROGRAMAS ASISTENCIALES Y QUE TIPOS DE PROGRAMAS INCLUYE?	57
4.2 PRINCIPALES PROGRAMAS ASISTENCIALES	60
4.3 CONSIDERACIONES DE LOS PROGRAMAS ASISTENCIALES.....	70
CAPÍTULO 5.....	77
PROGRAMAS PRODUCTIVOS.....	77
5.1 ¿QUÉ SON LOS PROGRAMAS PRODUCTIVOS Y QUE TIPOS DE PROGRAMAS INCLUYE?	77
5.2 PRINCIPALES PROGRAMAS PRODUCTIVOS.....	80
5.3 CONSIDERACIONES DE LOS PROGRAMAS PRODUCTIVOS.....	100
CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFÍA.	117

INTRODUCCIÓN

En México a pesar de los programas y acciones sociales emprendidos por parte del Gobierno Federal, la situación de pobreza no ha cambiado en gran manera, se supone que los programas se operan para reducir la situación de pobreza y las personas en situación vulnerable, pero, ¿estarán en marcha los programas necesarios?, ¿serán correctos sus objetivos para atacar la pobreza de manera estructural?, o solo sirven como un paliativo para que no empeoren las condiciones de los ya pobres. Los programas que han funcionado durante varios años, poco han hecho por lograr reducir la pobreza, muestra de ello es que en el año 2010 existían 52.8 millones de pobres en el país y para el año 2012 la cantidad aumentó a 53.3 millones de pobres. Esto sumado a que gran parte de la población, un 60% se encuentra trabajando en la informalidad y en malas condiciones sin disfrutar de prestaciones ni seguridad social.

La dirección que va tomando el país se puede ver a través de las políticas públicas que adopta el gobierno para su desarrollo, por medio de las preocupaciones por algún sector específico, como en el caso de las reformas estructurales, también analizando la forma en que reparte los recursos presupuestales como el aumento del gasto en algún ramo en particular, en una institución o en un programa social.

A lo largo de los últimos años, el país ha emprendido un gran número de programas públicos para resolver las cuestiones sociales, como la pobreza, que incluye el poder cumplir con las necesidades básicas que considera: la alimentación, los servicios, de salud, un espacio para vivir de calidad, el rezago educativo, la falta de empleo, o empleos de mala calidad, así como la falta de un ingreso para satisfacerlas. Una forma importante de la política social en la actualidad son los programas sujetos a reglas de operación, dichas reglas les otorgan transparencia y aseguran su aplicación eficiente permitiendo a la población conocer las características para poder acceder a ellos.

Por ello elegimos los programas sujetos a reglas de operación¹ como expresión de la política social y decidimos ver la cantidad de programas que existen y que pone a disposición el gobierno federal para satisfacer algunas necesidades de la población, principalmente de población vulnerable que se encuentra en condiciones de pobreza y necesita del apoyo del gobierno para mejorar sus condiciones de vida.

En nuestra hipótesis partimos de la idea de que **los programas de corte productivo son los únicos programas que ayudaran a la población a salir de una condición vulnerable y de desigualdad, solo los programas que generan oportunidades de obtener un ingreso para que los beneficiarios puedan salir adelante por su propio esfuerzo**, programas relacionados con la obtención de un empleo o la creación de un negocio que permita al individuo obtener un ingreso. Creemos que el gobierno durante varios años ha invertido mayormente en los **programas que son asistenciales, programas que solo permiten contener la pobreza, pero no dan una solución que les permita salir de la situación. Para que se reduzca la cantidad de personas pobres, debe existir un crecimiento económico, debe haber creación de valor, la cual solo se da mediante procesos productivos.**

El objetivo de esta tesis es analizar los programas sujetos a reglas de operación que ofrece el gobierno federal y conocer cuáles son de tipo productivo y cuáles de carácter asistencial. Así como el rol que juegan dentro de la política social y las acciones para el desarrollo social. Al identificar los programas que el gobierno crea y diseña para reducir la desigualdad y la pobreza, conoceremos la cantidad de recursos destinados a cada programa. El gasto público es una forma de conocer las prioridades de un gobierno y sus políticas, por ello buscamos conocer en qué tipo de programas invierte más el gobierno, si busca **introducir a la sociedad en el crecimiento de la economía** o solamente satisfacer algunas de sus necesidades más básicas.

¹ Las Reglas de Operación son las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas con el objetivo de otorgar transparencia y asegurar su aplicación eficiente y sirven para conocer quiénes son sujetos a recibir los apoyos, así como los requisitos para ser parte del programa.

El análisis de los programas se realizará por sectores económicos, para hacer más clara su identificación, enmarcando de acuerdo a sus objetivos y al ramo que pertenecen en una categoría.

En el primer capítulo se aborda el ajuste estructural del modelo neoliberal que fue elemento clave para que la **política social actual tomara una nueva caracterización y se convirtiera en una política de compensación** a dichos ajustes. Para entender sus rasgos actuales se revisa **el concepto de política social y cuáles son sus principales características**, así como sus vertientes, y se observa en cuales ámbitos de la sociedad tiene responsabilidad de influir. El siguiente apartado describe el **funcionamiento de los programas sociales**, un instrumento de la política social que actualmente es muy utilizado para llegar a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, por funcionar de manera focalizada inciden en cuestiones y necesidades particulares de grupos específicos de la población.

El segundo capítulo expone el marco legal institucional que da la capacidad de actuar de las instituciones que tienen a cargo programas y las leyes que respaldan los programas. La Ley General de Desarrollo Social es fundamental para entender el funcionamiento de la política social y de los programas y acciones que emprende para atender a la sociedad, esta ley garantiza los derechos sociales que vienen enmarcados en la Constitución Mexicana. Dentro de este capítulo entenderemos cómo las reglas de operación brindan a los programas que estudiamos la transparencia y aplicación eficaz, dichas reglas nos dicen cómo funcionan los programas, quiénes son las personas que podrán beneficiarse y cuáles son los requisitos para recibir los apoyos.

El Estado es el responsable del funcionamiento de los programas sociales, por ello, además de dotar a las instituciones de herramientas para operarlos, también debe otorgar un presupuesto para su ejecución. **En el tercer capítulo** se explica cuál es el papel del gasto y del presupuesto público, así como su clasificación para conocer de dónde reciben recursos los programas. Se comienza a hacer el análisis de la cantidad de programas sujetos a reglas de operación que existen, y que a través de los últimos años no ha variado

de manera significativa la cantidad y en especial se hace el análisis para el año 2013, donde 12 ramos económicos tienen programas sujetos a reglas de operación y cada uno ejerce cierto porcentaje de su presupuesto para su operación, como el ramo 20 de desarrollo social que la mayor parte de sus recursos son para la ejecución de los programas, y otros donde no representa ni un dos por ciento.

En el capítulo cuatro se explica qué tipo de programas están englobados en la categoría de programas asistenciales y cuales necesidades sociales atienden, se hace el listado del total de programas de carácter asistencial y se analiza cuáles son los de mayores recursos.

El capítulo quinto analizan los programas de corte productivo, se espera encontrar **a qué tipo de programas el gobierno destina más dinero, o para que categoría hay una mayor cantidad de programas.** El quinto capítulo contiene los elementos de análisis como lo hace el cuarto, con la diferencia de que trata ahora los programas sujetos a reglas de operación que son productivos. Y veremos cuáles son los principales, que porcentaje ocupan del total de cada tipo de programas y algunas consideraciones de acuerdo al ámbito que le compete a cada categoría.

Capítulo 1.

CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL ACTUAL

1.1 La estrategia neoliberal

La política social a partir de la implementación de la nueva estrategia neoliberal toma una nueva forma, la promesa de este nuevo paradigma consistía en la generación de empleos, el aumento de los ingresos, y un mayor bienestar social. El modelo neoliberal fue impuesto tras la negociación de la deuda en los ochentas, como una forma de enfrentar la crisis de la deuda, así la presión de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para reestructurar los créditos se realizó por medio de condicionalidades como son: la disciplina fiscal, una reducción del gasto público, una reforma fiscal, un tipo de cambio competitivo, la liberalización comercial, financiera y de inversión extranjera directa, y por último, la desregulación, el aseguramiento de los derechos de propiedad y la privatización de empresas a cargo del Estado.²

La nueva estrategia neoliberal estaba más enfocada en las pautas para lograr mayor estabilidad económica, dando por hecho que el desarrollo social se daría con el libre juego de las fuerzas del mercado, es decir, adoptar medidas orientadas a reducir desequilibrios, cuestión que se reflejada en el cambio de objetivos de crecimiento y empleo, sustituidos por indicadores macroeconómicos como la inflación, el tipo de cambio, y el balance fiscal. El poner atención en este tipo de indicadores provocaba el deterioro en las políticas sociales, mismas que tienen un rol importante en la sociedad, como es, reproducir la fuerza de trabajo y legitimar el orden político. Un supuesto del modelo era crecer para después distribuir, pero se cree que estos elementos deben operar conjuntamente.

² Villarreal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista 1929-2000, Pp. 606

Con la aparición del nuevo patrón neoliberal, la política social se convierte en un punto importante de atención para el análisis, principalmente por las repercusiones que trae consigo a la sociedad. La política social a partir de la década de los ochenta, funciona ahora como una política que actúa ante emergencias sociales, cuando hay tensión, como un medio de compensación a los ajustes estructurales neoliberales, junto con esto se presentan otras marcas de deterioro social como el aumento de violencia, la inseguridad, la mayor desigualdad, el desempleo, la exclusión social y empeoramiento de la calidad de vida.³

Su atención ahora está puesta en las clases sociales más bajas, en la pobreza extrema, a los no asalariados o con salarios muy bajos, se encarga de los nuevos pobres resultantes del ajuste neoliberal, aquellos a los que se les dificultó adaptarse a los cambios. **La política social es vista ahora como una dimensión del gasto público y no de la inversión**, esto es, por el costo social que representó la implementación de las nuevas políticas de ajuste estructural.

Otro de los cambios por motivo de las políticas de privatización y reducción del sector público, es la forma en que se otorga la prestación de los servicios sociales, donde una parte es brindada por el sector público y el resto por el privado, resalta el caso de las jubilaciones y pensiones que se pusieron a disposición del mercado de capitales, como instrumentos financieros.

1.1.1 Debate en torno a la implementación del modelo neoliberal en la política social.

Cuando se implementa el nuevo modelo surgen distintas opiniones respecto a la política social, por un lado los que aceptan las políticas pero con ciertos cambios, y por el otro la opinión que está en desacuerdo con las políticas.

³ Vilas, Carlos. De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo; en; Las políticas sociales de México en los años noventa, 1996; Pp. 111-141.

Los **Reformistas** aceptan el modelo neoliberal pero adaptándolo a reformas específicas para la región. El pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, institución encargada de analizar las posibilidades de desarrollo de la región, sugiere reformas como: la inserción en la economía internacional sin que se necesite explotar por completo los recursos naturales y la mano de obra barata, apoyándose en la tesis del deterioro de términos de intercambio redactada por Prebisch, la inserción en la economía mundial debía ser por medio del progreso técnico, creando nuevos bienes y con mano de obra calificada, que la inserción no sea sólo a través de empresas transnacionales, sino un conjunto más grande de empresas de cada país.

Propone que el Estado apoye la pequeña y mediana empresa con políticas especiales, como incentivos financieros, beneficios fiscales y el fortalecimiento de los vínculos entre los sectores económicos, para la CEPAL la política social debe ampliarse para cubrir los costos del ajuste. También propone salarios participativos respecto a la productividad, donde una parte sea fija y la otra dependa de la productividad, impulso a la vivienda, la política de nutrición de gran importancia porque aumenta el rendimiento escolar, la salud y el rendimiento en el trabajo. En general se sugiere que la economía del país no quede en manos extranjeras, se debe propiciar el crecimiento de empresas nacionales y la integración regional. Para la CEPAL es necesario combinar los objetivos de crecimiento con la equidad.⁴

Otra parte de esta visión reformista va de acuerdo con las políticas neoliberales pero con participación de los pobres y de organizaciones no gubernamentales, donde intervenga una **economía popular**, unidades económicas pequeñas apoyadas por los gobiernos nacionales dentro de los tres sectores, que se dediquen a la producción y comercialización, distribuyendo el ingreso de manera más equitativa, aliviando desigualdades, evitando desempleo, porque absorberían la mano de obra de cada región, compensando las deficiencias en la producción, políticas que permitan que se consolide como un nuevo camino para el desarrollo, sería necesario buscar opciones de producción

⁴ Bertha Lerner, América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza, México, 1996, pp. 29

que puedan realizarse en pequeña escala, apoyados también por una Banca Popular de pequeños créditos, y la asociación de estas pequeñas unidades para la exportación, y utilizar tecnología compatible a esa escala, un sistema de seguridad social para el empresario pequeño con facilidades en el régimen fiscal y laboral. Pero suena utópico por la dificultad de que estas empresas lleguen a ser altamente productivas o competitivas además de la dificultad para introducir tecnologías en estas por su escala.

La parte contraria o **negativa considera que en el modelo neoliberal no existe el crecimiento sostenido, sólo son subidas parciales y resalta sus principales repercusiones como el aumento de empobrecimiento**, la caída en los ingresos y salarios reales, el recorte del gasto social, las repercusiones que tuvieron en las empresa medianas que con su capacidad no tenían grandes posibilidades de competir ante las transnacionales y otras del exterior y por consecuencia cerraban, los recursos se concentraron en pocos grupos. Además de que al imponer el modelo neoliberal se veía reducida la posibilidad de implementar políticas económicas propias. El lado positivo fue la diversificación de las exportaciones que representa una mejora en la balanza de pagos, equilibrios fiscales y la disminución de presiones inflacionarias.

1.2 Conceptualización de la Política social.

El Estado debe garantizar el bienestar de la población y tiene como obligación fungir como rector en el desarrollo nacional, una expresión de ello puede ser la prestación de bienes y servicios, además encontramos la redistribución y asignación de la riqueza como sus atribuciones, pero hay sectores de la población que son más vulnerables a los cambios económicos, políticos y sociales, incluso ambientales, este segmento de la población necesitara una mayor proporción del bienestar de parte del Estado, como consecuencia de la falta del bienestar al que pueden acceder con sus propios medios. Esos individuos tienen necesidades que no pueden cubrir por sí mismos, como la falta de vivienda o

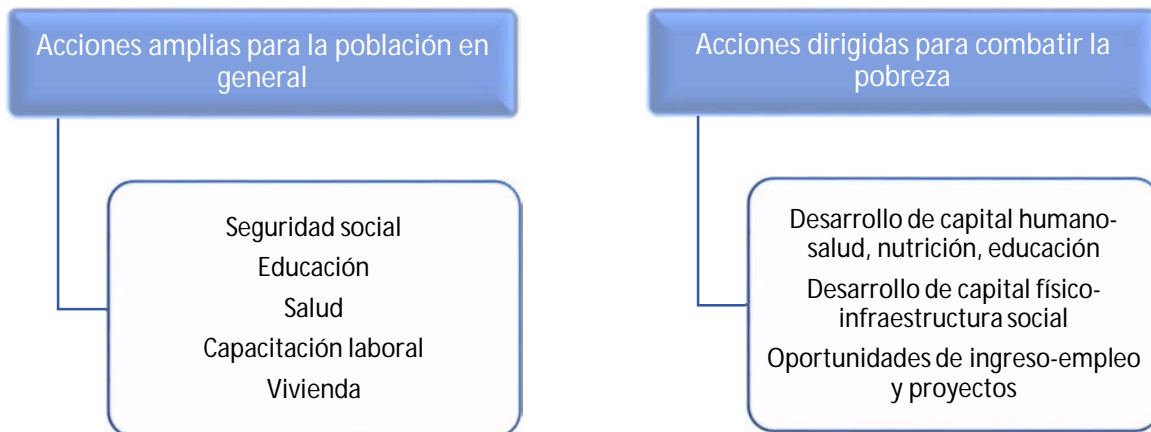
alimentación, por tanto el Estado cubre ese papel con la política social fungiendo como el principal actor que actúa de manera directa con dicho sector de población.

El Estado interviene a través de la política social, la cual podemos entender como el conjunto de normas y principios que establecen mecanismos que garantizan a la población la elevación de sus índices de bienestar social reduciendo las grandes diferencias sociales y la redistribución de la riqueza según José Ayala.⁵ Es una acción pública dirigida a la sociedad para reducir la desigualdad y la exclusión. Son las actividades e implementación de estrategias para mejorar la calidad de vida de la población. La política social lleva a cabo su desempeño y operación con planes, programas y acciones, normas y proyectos. Una de las formas más utilizadas dentro de la política social actual, son los programas sociales que ayudan a combatir la desigualdad y la pobreza, aunque pueden existir otras formas de política social como las políticas generales para la educación y la salud. La política social actuará como complemento de la política económica. Pero el crecimiento económico es un mecanismo que lleva consigo disparidades en la apropiación del ingreso, que queremos decir con esto, que a pesar de que exista el crecimiento económico como elemento para disminuir la pobreza, no será equitativo y es un proceso donde no todos los individuos de la sociedad saldrán igual de beneficiados, hará falta una redistribución.

Este conjunto de formulaciones con un carácter estratégico llamado política social, es definido y diseñado por el Estado y tiene finalidades y vertientes, por un lado se atienden las necesidades generales y por el otro la política que es para combatir la pobreza.⁶ De acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social, la Política Nacional de Desarrollo Social, debe incluir, cuando menos, las vertientes de; 1) Superación de la pobreza a través de educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; 2) Seguridad social y programas asistenciales; 3) Desarrollo regional; 4) infraestructura social básica y, 5) Fomento al sector social de la economía. En el siguiente esquema podemos ver los dos tipos de acciones de la política social.

⁵ José Ayala, Diccionario de economía pública, una guía para entender el Estado. FE-UNAM 1997

⁶ Presupuesto de Egresos 1995-2000 Secretaría de Hacienda.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000

1.2.1 Características de la política social

A partir de los años ochenta la política social actual, por las circunstancias que trajo el patrón neoliberal y los ajustes incluidos, tomó una nueva reconfiguración, además de las recomendaciones por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la nueva actuación de ésta, de la que se distinguen tres rasgos principales, que son: la focalización, que responde al recorte de los recursos del gasto público, la privatización, por el supuesto de que habrá una mayor eficiencia en la distribución de los bienes y servicios públicos, y la descentralización para hacer más eficiente y equitativa la distribución de los recursos.⁷

Focalización

El objetivo de la focalización es hacer que los instrumentos de la política social lleguen a quien verdaderamente los necesita, ya que los apoyos se dan a grupos con necesidades específicas, que engloban a los más pobres, los individuos más vulnerables y sirven para reducir la exclusión social, sectores de la población que serán nombrados como la

⁷ De Gortari Hira y Alicia Ziccardi. Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-199. En; Las políticas sociales de México en los años noventa, 1996, Pp. 201-246.

población objetivo de las políticas, definiendo así las características de las personas que han de recibir el apoyo.

Una de las políticas adoptadas del sistema neoliberal consiste en una reducción del gasto público, y al tener recursos reducidos es necesario que sean bien dirigidos, esos recursos escasos deben ser planificados y usarse de forma racional, lo que permitirá una mayor redistribución que sea más equitativa y responda a los fondos escasos. La focalización es de gran utilidad para acercarse de modo más efectivo a la población más pobre, y funciona como un mecanismo para tener un mayor control del programa y procurar la transparencia.

Se abandonaron las políticas redistributivas como la fijación de precios y los subsidios generales, y han sido cambiados por los programas específicos, una de las críticas principales, es que la clase media también se beneficiaba de los subsidios generales, y no solo los más pobres.⁸

Descentralización

La descentralización en la gestión de la política social consiste en que esta política no solo este a cargo del poder federal, sino que se pueda transmitir la ayuda del gobierno a través de sus diferentes niveles, que los estados y municipios sean capaces de poder ayudar a la toda la población del país sin dejar fuera a ninguna comunidad del país.

Un fin principal de la descentralización es mejorar la distribución y la eficiencia de los recursos, así el presupuesto público se reparte a todas las entidades para que estas a su vez por medio de los programas o la infraestructura puedan cumplir con la ayuda que beneficie a la sociedad en su conjunto. Un ejemplo de la descentralización son los fondos de participaciones y aportaciones del ramo 28 y 33 respectivamente, que son recursos

⁸ Dagmar Racznsky. Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos. 1995

asignados a estados y municipios de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal para atender demandas de gobierno.

La política social a cargo de estados y municipios no solo requiere que los recursos sean repartidos sino que necesitan de ayuda técnica para poder ejercer tal presupuesto y aunque también se busca de ahorrar recursos con la descentralización, a un inicio será necesario que se les brinde más que recursos económicos, recursos humanos y materiales. Si funciona mejor el sistema político, serán mayormente satisfechas las necesidades de la sociedad, pues una mala distribución puede compensarse con el aumento en el ingreso y la mayor oferta de trabajo.

Privatización.

La privatización se basa en el supuesto de mayor eficiencia en manos de empresas privadas en la oferta de bienes y servicios, y se busca que solo sean demandados por quien realmente los necesita evitando que se desperdicien los recursos, el lado negativo de la privatización es que esta oferta del sector privado transforme la visión pública hacia un aspecto comercial que busca la ganancia.

Los elementos sociales se van privatizando, haciendo que las personas tengan que recurrir a las empresas privadas para poder disfrutar de los bienes y servicios que anteriormente se proveían de manera pública como el caso de las pensiones que se han privatizado y dejado a manos del mercado de capitales, o de las obras públicas que ahora se hacen por medio de contratos con el sector privado, la política social pasa a ser una política social de intereses particulares.

1.3 Programas sociales

Los programas sociales **son un conjunto de objetivos y estrategias que se aplican a sectores específicos de la población.**⁹ Funcionan como un instrumento característico de la nueva política social que viene después de la década de los ochenta, este tipo de programas viene en cierta parte por recomendación del FMI y el Banco Mundial, aunque parezca paradójico por el hecho de que propone una solución a las causas que provocaron sus propias recomendaciones de ajuste. A partir del cambio al modelo neoliberal los programas sociales pasaron a ser parte activa de las políticas públicas, programas que van destinados a personas con un gran número de carencias, con ingresos y recursos insuficientes para cubrir sus necesidades más básicas.¹⁰

1.3.1 Programas de Transferencias condicionadas

Los programas de transferencias condicionadas o también conocidos como programas con corresponsabilidad son el instrumento más común de apoyo del Estado a la sociedad, por lo tanto constituye una característica esencial de la política social en la actualidad. Este tipo de programas son los más usados por la política social en el país, su principal función es el desarrollo de las capacidades humanas por medio de transferencias monetarias directas, que como lo dice el nombre se debe cumplir con ciertas condicionalidades.

De acuerdo a la CEPAL el crecimiento de los Programas de Transferencias Condicionadas ha ido aumentando en la región de América Latina, en 1997 solo había este tipo de instrumento en tres países de la región y para el año 2010 ya contaban con estos en 18 países¹¹ y cada vez funcionan con mayores montos de las transferencias y una mayor cobertura, son importantes en los debates en cuanto a la política social en parte por la promoción que les da el Banco Mundial y por parte del Banco Interamericano del

⁹ CEPAL, Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2011

¹⁰ Cuando hablamos de insuficiencia para satisfacer necesidades básicas, nos referimos a la falta de ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta alimentaria.

¹¹ CEPAL, *op. Cit.*, p. 10

Desarrollo, los programas surgen por la necesidad de políticas sociales que vayan en lucha contra la exclusión, la pobreza y la desigualdad creadas por las condiciones económicas, políticas y sociales del país.

Algunos de los objetivos de los Programas de transferencias condicionadas son, reducir la pobreza mediante la transferencia de ingreso, fortalecer las capacidades humanas permitiendo un mayor acceso a servicios de salud y educación, permitir la inserción a la sociedad de las familias con el mejoramiento de mínimos sociales, la inserción laboral así como la distribución del ingreso y evitar el trabajo infantil.

1.3.2 Características de los programas de transferencias.

Los programas de transferencias condicionadas consisten en otorgar un apoyo por medio de transferencias de recursos monetarios y no monetarios a las familias, hogares e individuos en condición de pobreza, condicionados a hacer cosas que ayuden a mejorar sus capacidades humanas, permitiendo una participación activa en el mejoramiento de la calidad de vida, estos programas van enfocados principalmente a aspectos relacionados con la salud, nutrición y educación. Este tipo de programas actúa como una medida de redistribución del ingreso.¹²

Las transferencias son otorgadas a agentes específicos como a las familias en condición de pobreza, pobreza extrema, y rezago social, a las madres con hijos menores, a quienes se les ha concedido un papel principal en el apoyo del bienestar de sus familias, participando como la relación entre el apoyo y su familia, el apoyo también se da a adultos, desempleados, discapacitados, estudiantes, entre otros, dependiendo del programa, se crean para dar una atención focalizada a sectores específicos de la sociedad.

¹² CEPAL, Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina, 2011, p.13

Para la focalización es indispensable que los programas transiten por una serie de procesos que pasan por diferentes filtros como: la elección de una zona geográfica, seleccionar si el apoyo será entregado por hogar, por unidad familiar o de manera personal, para estos programas también se utilizan datos de encuestas que revelen la situación socioeconómica de las personas como el ingreso que perciben y las condiciones en las que viven, estas etapas permiten que el proceso de selección de la población objetivo se lleve a cabo más ágilmente y no caer en problemas de exclusión, dejando fuera a población objetivo sin que reciba beneficios o de inclusión, que significa dar beneficios a los individuos que no cuentan con las características de la población objetivo.

Las transferencias pueden ser monetarias y no monetarias, o para el acceso a servicios sociales. **Las transferencias monetarias** se refieren al dinero, y estas pueden ser de dos formas, las que se pueden usar de forma libre, a la voluntad del que recibe el apoyo, o cuando su uso es para algo predeterminado, un bien, o algún tipo de bienes que por lo regular son bienes básicos. Así podrán adquirir lo que los encargados de las reglas del programa consideran más adecuado.

En el monto de la transferencia puede ser considerada la composición familiar, o las características del receptor, o considerando un porcentaje de la línea de la pobreza o también de acuerdo a una canasta básica, el órgano técnico encargado de los programas debe tener en cuenta el ajuste de los montos por cuestiones de la inflación y en especial el alza de precios en los alimentos. En el caso de las **transferencias no monetarias**, también conocidas como transferencias en especie, son aquellas como suplementos alimenticios, útiles escolares y capital productivo como maquinaria y equipo.

La **prestación de servicios** se refiere a actividades como la capacitación laboral, microcréditos o capital semilla, o por otro lado los servicios de salud o de comedores. Talleres y consejería para el desarrollo de capacidades básicas (actividades que suelen ser como parte de las condiciones del programa) con temas de salud, educación, nutrición,

emocionales, salud reproductiva, derechos humanos, prevención de violencia, planificación familiar, entre otros. Visitas profesionales como apoyo psicológico con el fin de dar seguimiento a las condiciones u orientar a la superación de barreras para lograr la inclusión social y mejoramiento de infraestructura que puede ser en general en las comunidades o específicamente en las viviendas. O de manera indirecta como estímulos a empresas privadas para su contratación. Otro tipo de prestaciones son a la oferta, aquellas que no tienen que ver con los usuarios, sino con los servicios sociales existentes, que en su mayoría consisten en ampliar los servicios de salud y educación, puede ser por medio de subsidios.

Las **condiciones de los programas** operan bajo el supuesto de que las familias pobres no invierten lo suficiente en el desarrollo humano, por lo que resulta necesario incentivar la situación, como el caso de enviar a los hijos a la escuela y a los centros de salud, los destinatarios son los que deberán cumplir con esas condicionalidades, un fin de la condición es cambiar el comportamiento para que los beneficiarios hagan una mayor inversión en las **capacidades humanas** y así contribuir a que las personas participen en su proceso de mejorar las capacidades, en algunos casos se puede sancionar con el retiro del apoyo cuando no se cumplen o se retiene el monto hasta cumplir, pero no se debe olvidar el costo que representa el monitoreo del cumplimiento de las condiciones y las consideraciones de a quien vigilar y cómo hacerlo, aumentar la burocracia generando distorsiones en la entrega de apoyos.

La **salida de los programas** viene cuando los beneficiarios dejan de tener las características por las cuales fueron elegidos en su momento para ingresar al programa, como pasar de la edad permitida, o por haber cumplido el plazo determinado de tiempo, o puede ser también que el apoyo se les vaya reduciendo gradualmente, pero realmente la salida de estos programas debería ser porque los beneficiarios lograron pasar los umbrales por los cuales se encontraban en condiciones de riesgo social, y que puedan pasar al resto de acciones sociales que emprenden la política social.

1.3.3 Impacto de los Programas de Transferencias Condicionadas.

La evaluación de los programas permite conocer el éxito de los programas y mejorar las condiciones de su operación, también ayuda a evaluar qué se necesita para brindar un apoyo multidimensional a largo plazo, que busquen romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, con acceso de calidad a educación y salud, y la generación de recursos propios.

Se puede considerar a estos programas como un instrumento principal de política social, como un conjunto de acciones orientadas a establecer bases para un sistema de seguridad social integral combinado con el desarrollo de capacidades humanas. Las transferencias condicionadas forman parte importante del ingreso de las familias, un 10% del ingreso per cápita de los hogares que lo reciben, puede llevar a las familias a superar la línea de la pobreza. Este tipo de programas debe buscar efectos de largo plazo y no sólo quitar la pobreza por momentos. En periodos en crisis, los programas deben ayudar a sostener los niveles de ingreso. Permiten que el consumo aumente de las personas que reciben la ayuda, principalmente en productos de alimentación o vestido para niños y niñas.

Para comprender las características de esta modalidad de programas, se presenta un cuadro resumen que contiene los elementos básicos.

Programas de Transferencias condicionadas.

¿Qué son?	• Programas que otorgan apoyo a individuos en condición de pobreza para la activación de sus capacidades humanas.
¿Para quién son?	• Hogares, familias e individuos en condición de pobreza.
Principales Objetivos	• Reducción de la pobreza, desarrollo de capacidades humanas y acceso a servicios básicos.
Las transferencias	• Pueden ser una poyo monetario o la prestación de un servicio.
Las condiciones	• Incentivan a los beneficiarios a que se interesen en su desarrollo.

Fuente: Elaboración propia. Cuadro resumen.

Desventajas.

Una de las principales desventajas de la existencia de los programas sociales es la dependencia de los ciclos políticos electorales que contribuye al rompimiento de la política social, tal situación anteriormente era común y por eso se buscó que nuevas características de la política social fueran, la focalización, descentralización y la privatización y nuevas medidas de entrega de resultados y transparencia. Los partidos o representantes políticos pueden prometer la entrada a un programa o la distribución de bienes para ganar votos, es lo que le conocemos como clientelismo¹³, la cooptación de votantes que respondan al apoyo político y por las condiciones de necesidad y poco acceso a educación en poblaciones marginadas se facilita la manipulación. Estos actos reducen la capacidad de la población de ejercer su ciudadanía e interfiere en la elección de sus representantes, incluso insita a políticos a crear programas sociales con tal propósito. Se necesita de una política social que no dependa de los cambios de gobierno.

¹³ Audelo Cruz Jorge. ¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. pp. 124

Otra crítica es el modo de operación de los programas, ya que se necesita de mecanismos de control y rendición de cuentas, así como sistemas de quejas y participación de los usuarios para que puedan denunciar problemas, tales como la exclusión o fallas en la inclusión, suspensión o entrega incompleta del apoyo, así como otras inconformidades y errores de operación para poder eliminar los clientelismos y la corrupción. Existen más aspectos negativos, como el exceso de intermediación, la duplicidad en programas e instituciones a cargo de los programas, duplicidad en objetivos y beneficiarios, las dificultades en la coordinación intrainstitucional e interinstitucional, así como la coordinación entre estados y municipios.¹⁴

A si mismo se encuentran críticas a la entrega de apoyos, como la creencia de que representan un gasto inútil que hace el estado, ya que no se logra sacar a las personas en pobreza, además puede incitar a que las personas no se preocupen por buscar trabajo, que solo estén esperando el apoyo del programa provocando una dependencia. También podría generar una merma en el crecimiento económico por los recursos usados para financiar los programas lo que puede llevar a que se aumenten los impuestos y se desincentiva la inversión. El desincentivo al trabajo,¹⁵ pueden existir casos más específicos donde las familias o individuos tomen acciones para no dejar de pertenecer al grupo de beneficiarios del programa, como no buscar un nuevo empleo donde se rebase el umbral de ingreso, como el caso de que un padre de familia regrese al hogar que puede hacer que una madre ya no sea beneficiaria, porque ya no tendría los requisitos para pertenecer al programa.

Los elementos negativos llegan hasta el ámbito del consumo, por el hecho de que las prestaciones en especie puedan cambiar las decisiones de consumo de los individuos, por el tipo del bien que el estado le proporciona, retirándoles la oportunidad de elección, además de que estará beneficiando a los intermediarios específicos que comercialicen

¹⁴ Baldomero Velázquez Luna. Los Programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria. 2012

¹⁵ CEPAL, Programas de Transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe. 2011

esos productos o las firmas donde solo pueden intercambiarse los vales o bonos, hasta en el caso de las viviendas, donde se beneficiara a unas pocas constructoras o financieras.¹⁶

El mercado de trabajo

Otra vía de transmisión de las repercusiones sociales es por medio del mercado de trabajo que coadyuva a que más personas obtuvieran un menor ingreso o incluso dejarlas sin trabajo, por tanto, sin ingreso y sin poder adquirir medios de supervivencia, y como resultado aparecen pobres por desocupación, o trabajadores con bajos salarios, los subempleados y los pertenecientes a la esfera informal y sin protección social. El rol del Estado en materia laboral es imprescindible por la regulación que implementa en las leyes existentes, así como las reformas correspondientes para definir las reglas en el ámbito laboral. La política laboral resultante determina el carácter asistencialista de las intervenciones sociales del estado.¹⁷

Ventajas:

Los programas forman una gran parte del apoyo para las familias más vulnerables, éstos proveen de un piso básico a los pobres, garantizándoles niveles mínimos de subsistencia y para que estos programas den el siguiente paso a ser sistemas de protección social,¹⁸ necesitan tener un fundamentado marco legal, instituciones adecuadas para su realización y así poder formar un sistema integral de seguridad social.

¹⁶ Stiglitz Joseph E. Economía del sector Público. Antoni Bosch, Barcelona 2000. pp. 421

¹⁷ Grassi Estela, El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia Argentina de la década del 90, 2003 págs. 1-22

¹⁸ CEPAL. *Op cit.*, Pp.185

Los programas contribuyen a la redistribución de la renta,¹⁹ haciendo que los recursos públicos lleguen a las personas que se encuentran en el extremo inferior en los ingresos, además dan a las personas la percepción de que ofrecen una red de seguridad, y al sentirse en esa red aumenta también su seguridad económica y su bienestar general,²⁰ (aunque los programas no pertenecen como tal a un sistema de seguridad social, donde se paga una prima a cambio de una red de seguros como de desempleo, accidentes, entre otros.) La principal ventaja para los programas para niños y jóvenes, es que representan una inversión futura, les otorgan la oportunidad de aprovechar el potencial para desarrollarse en su etapa adulta.²¹

Cuadro Comparativo ventajas y desventajas de los Programas de Transferencias Condicionadas.



Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ Rossana Montajo. Gasto Social y Redistribución del Ingreso. Pp. 10

²⁰ Stiglitz. La economía del sector público. 2000

²¹ Raúl Atria. Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina. 2003

1.4 Programas productivos y asistenciales

Autores como Dagmar Racztnski y Nora Lustig²² coinciden con que un medio para disminuir la pobreza es el crecimiento económico, que por sí solo actuará generando mayores ingresos e incrementando el número de empleos. La principal contradicción en dicho crecimiento económico es que la forma de actuar no siempre será rápida o equitativa, es por eso que el gobierno pone en marcha políticas activas que busquen acelerar el proceso de generación de empleos y distribución de la riqueza. Es como aprovechar el momento de crecimiento para implementar políticas de redistribución.

Como ya revisamos en una primera parte del trabajo, los programas sociales son uno de los principales instrumentos de política social con los que el gobierno se acerca a la población para ayudar a todos aquellos grupos vulnerables o en situación de pobreza.

Es necesario que los programas provean de herramientas a los sectores pobres para que salgan con su propio esfuerzo de tal situación y para ello Dagmar en su estudio considera cinco grandes políticas para la superación de la pobreza.²³

- 1) Políticas sociales sectoriales, se refiere a la inversión en servicios básicos como educación, salud y vivienda.
- 2) Políticas que apoyan la capacidad productiva de los sectores pobres, se trata de la reconversión al trabajo, capacitación y apoyo a actividades productivas a pequeña escala, microempresas.
- 3) Políticas de apoyo a la organización social, capacitación para que participen y tengan voz en las situaciones que los afectan.
- 4) Políticas laborales y remuneraciones.
- 5) Políticas asistenciales como el empleo de emergencia, transferencias directas de bienes o dinero.

²² En la obra de Lustig Nora. El desafío de la austeridad: Pobreza y desigualdad en América Latina, 1997 y en la de Estrategias para combatir la pobreza en América Latina de Racztnski.

²³ Racztnski Dagmar. Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos. 1995

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990, al que refiere Nora Lustig²⁴ se consideran dos líneas básicas de acción más una complementaria. La primera es promover un crecimiento eficiente intensivo en mano de obra, generando oportunidades de empleo, una inversión en infraestructura básica e instituciones sociales, la segunda línea se refiere a los servicios sociales básicos como la atención médica, la planificación familiar, nutrición y educación, que representan una inversión en capital humano. La línea complementaria incluye las transferencias de ingreso.

Los mecanismos de las políticas sociales buscan asegurar el bienestar de la colectividad, tales mecanismos, actividades, legislaciones, proyectos y programas son diferentes.

Diversificación de la política social.²⁵



Como veremos en los siguientes párrafos, consideramos elementos de estas políticas, pero para funcionalidad de la investigación los agrupamos en dos tipos de programas. Los de corte asistencial y por otro lado los que poseen un carácter productivo.

²⁴ Lustig Nora. El desafío de la austeridad: Pobreza y desigualdad en América Latina, 1997.

²⁵ Eli Evangelista las políticas sociales en el desarrollo local, 2000 pp. 12-23

1.4.1 Programas Asistenciales

La asistencia social son los programas de ayuda a los sectores vulnerables de la población, que de acuerdo a José Ayala²⁶ atienden a los indigentes por el simple hecho de serlo como un compromiso social de la población, se refiere a programas como cuidado de ancianos y enfermos, minusválidos, planeación familiar y derechos humanos. La asistencia esta estigmatizada por ser una intervención social que genera dependencia.²⁷ Entendemos por programas asistenciales, aquellos programas que combaten las necesidades sociales que están ligadas a la ayuda social en el sentido de satisfacer las necesidades básicas para que una persona pueda integrarse en la sociedad, anteriores a obtener un empleo, como es la alimentación, la salud y que protegen la integridad de los individuos. Este tipo de programas buscan superar la pobreza invirtiendo en los servicios básicos que otorgan beneficios sociales para elevar las condiciones de vida de la población por medio del acceso a la atención médica, programas de nutrición y apoyos para la vivienda, incluso llegan a actuar de forma compensatoria para aquellos individuos que tienen un acceso limitado a estos servicios y así poder eliminar diferencias de la sociedad.²⁸

El programa en este sentido ayudará a que las personas sean beneficiarias de recibir ayuda de parte del gobierno para obtener los alimentos necesarios y la salud, esto basado en el argumento de que si no posee un individuo salud ni alimento no podrá desarrollar actividades como un trabajo, entendiendo que necesita comer para poder tener energías para trabajar y desarrollar diversas actividades. Los programas de infraestructura social también ayudan a las personas a vivir en mejores condiciones en los asentamientos humanos, dotando de la pavimentación de calles y acercando servicios como la electricidad y las tuberías. Y programas de integración social.

²⁶ Ayala José. Diccionario de Economía Pública, 1997.

²⁷ Grassi Estela. Asistencialismo en el estado neoliberal, 2003. Pp.28

²⁸ Bertha Lerner, América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza, 1996, pág. 29

Vemos entonces que los principales rubros que cubren estos programas deberán ser.

- Alimentación
- Salud
- Vivienda
- Integración social
- Infraestructura social
- Cultura y deporte

1.4.2 Programas Productivos

En contraparte con los programas asistenciales, los programas productivos van enfocados a **dar las herramientas necesarias a las personas para poder realizar una actividad económica que les otorgará a cambio una remuneración** y con ella poder acceder a los alimentos necesarios para seguir reproduciendo la actividad que le da la oportunidad de adquirir sus medios de vida, en particular los alimentos y la salud, y en un futuro una vivienda propia que constituya un patrimonio para las familias.²⁹

En general este tipo de programas dan oportunidades de empleo a las personas o dan capacitación para que así se encuentren más preparados y calificados a la hora de entrar al mercado laboral y aspirar a un empleo mejor remunerado.

Para hacer más productivo al país se debe involucrar a la población en la actividad económica.³⁰ La productividad es la relación entre insumos y bienes producidos. Lo que traerá como beneficios mejora en precios, estabilidad en el empleo, y mejores salarios.³¹

Otra modalidad se trata de los créditos que se otorgan bajo ciertas condiciones y cantidades para que los individuos obtengan medios que son principalmente financieros y así el gobierno apoya a que se realice alguna actividad económica que puede en primer

²⁹ CEPAL. Programas de Transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe 2011

³⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018

³¹ INEGI. El abc de los indicadores de la productividad, 2002 pp. 7

lugar nacer un proyecto de un individuo o un grupo de personas para realizar una actividad económica específica, tal proyecto deberá ser viable para que sea aprobado y sea otorgado el crédito, en segundo lugar se refiere a un crédito o financiamiento para apoyar un proyecto que ya está en movimiento, que ayuda a desarrollar una actividad, en contra parte del primer caso que busca incentivar la creación del proyecto y la segunda apoya algo que ya está creado, complementando con otro crédito o maquinaria y equipo.

Los rubros a los que se refieren los programas productivos son:

- Educación
- Empleo
- Capacitación laboral
- Créditos y financiamiento
- Agricultura

1.4.3 ¿De qué depende que se asigne el tipo de programa social?³²

Depende de diferentes factores como **la magnitud de la pobreza**, se aplicarán diferentes estrategias si hablamos de pobreza moderada, o si nos referimos a pobreza extrema.

Otro factor **es la localización geográfica** de los sectores vulnerables, ya que no se puede atender de la misma manera a personas que viven en la sierra, que a personas que viven en áreas más urbanizadas, puede haber una diferenciación por la infraestructura social existente en las áreas urbanas que es mayor, pero con las áreas rurales es diferente porque necesitan adecuar primero la infraestructura para poder prestar algunos servicios, como los servicios de salud, incluso resulta complicado llevar los materiales o alimentos a ciertas zonas.

Los sectores o la actividad afectada, puede haber fenómenos naturales, políticos, económicos o sociales que afecten el desarrollo de alguna actividad o sector económico.

³² Lustig Nora. El desafío de la austeridad: Pobreza y desigualdad en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México 1997.

Habrá actividades que sea más fácil o menos costoso restaurar, para las cuales el gobierno pueda ayudar, por el otro lado actividades que conlleve un costo más amplio volver a ponerla en marcha que dejara para después, pero el gobierno decidirá que conviene apoyar primero por medio de sus políticas.

La visión del gobierno. El gobierno tiene diferentes intereses de acuerdo a las situaciones del país, intereses que pueden ser diferentes al pertenecer a un grupo o partido, al tomar una posición en la sociedad y de acuerdo a esta posición, establecer  el rumbo de las políticas sociales implementadas por su gobierno.

La disponibilidad de los recursos fiscales depende no solo un aspecto técnico sino uno político, este aspecto va ligado al anterior, se destinaran más recursos a los ámbitos que considere más importantes el gobierno. Además de que si se dispone de un menor presupuesto para alguna actividad, se verá afectado el presupuesto del programa en particular.

La lucha contra la pobreza no puede ser el único objetivo de la política social. Algunas características de una estrategia exitosa son procesos a largo plazo, y una correcta vinculación con el crecimiento económico, la creación de empleo, la educación y el ámbito productivo.

Capítulo 2.

MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Para poder hacer frente a la necesidad de una política social, dentro de nuestras normas y leyes debemos conocer su carácter institucional, así como la fuerza legal para poder enfrentar los problemas sociales que se presentan en nuestro país. La actuación del Estado en sus políticas públicas debe ir acorde al marco normativo planteado con anterioridad, después de plasmarlo en este marco, es posible llevarlo a la actuación y posteriormente a una evaluación.

Al referir que la política social consiste en una acción pública podemos entender que también se define como el conjunto de normas y los recursos que utiliza, así como instituciones y programas que la conforman. Está compuesta por los derechos y obligaciones que debe garantizar el Estado para brindar niveles básicos de vida a la sociedad, desde otra mirada, es un compromiso del Estado con la sociedad.³³

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La acción pública va dirigida a prestar atención a las necesidades de la sociedad, que de manera general podemos ver plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁴ como los derechos sociales, encontrados en los siguientes artículos:

Artículo 3° Todo individuo tiene derecho a recibir **educación**, la educación impartida tendera a desarrollar todas las facultades del ser humano, respeto a los derechos humanos, y conciencia de solidaridad y justicia. La educación será laica, será democrática, de calidad, gratuita y luchara contra la ignorancia.

³³ Paz Pellat Marco Antonio, Política social en México. Logros recientes y retos pendientes. 2012

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Artículo 4° El varón y la mujer son iguales ante la ley, toda persona tiene **derecho a** decidir el número de hijos, también a la **alimentación** nutritiva, suficiente y de calidad garantizado por el Estado, derecho a **protección de la salud**, a un medio **ambiente sano para su desarrollo** y bienestar, **acceso de agua** para consumo personal y doméstico en forma salubre, aceptable y asequible, toda familia tiene derecho a disfrutar de **una vivienda digna** y decorosa, la ley establecerá los instrumentos necesarios para alcanzar tal objetivo. **Los niños** tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades, alimentación, salud, educación, y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura, y a la práctica del deporte, todos estos derechos conforme a la ley, garantizados por el Estado así como definirá los lineamientos, bases y modalidades.

Artículo 27° La nación es propietaria de todas las tierras y aguas y recursos naturales dentro de su territorio con el derecho de transmitir el derecho a particulares, en estas la nación impone las modalidades que dicte el interés público y **regula el beneficio social**, y del **aprovechamiento para hacer una redistribución equitativa de la riqueza pública, para mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana**. Las instituciones de beneficencia no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto. Los estados tendrán la capacidad de adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Se reconoce la personalidad jurídica de grupos, ejidales, comunales e indígenas.

Artículo 123° Toda persona tiene derecho a un **trabajo digno** y socialmente útil, al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social del trabajo. Los contratos deben contener la duración de la jornada de trabajo de máximo 8 horas, no pueden trabajar menores de 14 años. Por cada 6 días de trabajo tendrán 1 de descanso. Lo salarios mínimos deberán ser **suficientes para satisfacer las necesidades normales** de un jefe de familia en lo material, social, cultural y brindar educación a sus hijos. Las empresas están obligadas a proporcionar la capacitación

necesaria, serán responsables de los accidentes de trabajo y enfermedades motivo de la profesión, los trabajadores y empresarios tienen derecho a formar sindicatos, será de utilidad la ley del seguro social que comprende los seguros para los trabajadores.

En este artículo se observa cómo los ciudadanos deben emplearse para poder obtener un salario que sea suficiente para satisfacer sus necesidades normales, y no al contrario, que se le brinde un apoyo para poder obtener un trabajo.

Realizando la revisión de la Constitución Política podemos ver que además de los derechos sociales que ya anotamos, el Estado juega un papel importante no sólo como promotor de los derechos sociales, sino que además tiene el compromiso de apoyar al sector social y sus organizaciones para la producción y que estas puedan expandirse económicamente, así lo marca el artículo 25.

Artículo 25° Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que sea integral y sustentable y que mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos. Al desarrollo económico concurrirán los sectores, público, privado y social. Facilitará la organización y expansión económica del sector social: ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y en general todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

2.2 Ley General de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social³⁵ reglamenta los derechos sociales encontrados en la Constitución Política, garantizándolos y asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. Esta Ley se publicó en enero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, entre sus objetivos además de garantizar los derechos sociales tiene: definir los lineamientos generales de la Política Nacional de Desarrollo Social, estableciendo un Sistema Nacional de Desarrollo Social señalando las obligaciones del Gobierno, las instituciones responsables y la participación de las tres estancias del gobierno de manera coordinada.

El Sistema Nacional de Desarrollo Social permitirá garantizar la prestación de bienes y servicios contenidos en los programas sociales, determinando las bases y estableciendo los mecanismos de control, seguimiento y evaluación como una de las mayores aportaciones de la ley, dejando el papel de la política social bajo los principios de libertad, justicia, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, transparencia y perspectiva de género.

Dentro del artículo sexto se nombran los **derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social**. Además esta Política Nacional busca poner las condiciones para el disfrute de los derechos con igualdad de oportunidades y sin exclusión, y promover un desarrollo económico social para mantener los empleos y elevar los niveles de ingreso. La LGDS indica que esta Política de Desarrollo Social debe incluir determinadas vertientes: la primera es la superación de la pobreza a través de la educación, salud, alimentación, generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación, en segundo lugar está la seguridad social y los programas asistenciales, también se nombra el desarrollo regional, en cuarto lugar la infraestructura social básica y por último el fomento del sector social en la economía.

³⁵ Ley General de Desarrollo Social. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>, Última reforma el 7 de noviembre del 2013.

La Ley indica que todos tienen derechos a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, así como recibir acciones y apoyos de manera respetuosa, oportuna y con calidad, igualmente acceder a la información de los programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura, y como contraparte las obligaciones de los beneficiarios de presentar su solicitud, brindar información socioeconómica y cumplir con la normatividad de los programas.

En términos de presupuesto indica que los recursos destinados a los programas sociales son objeto de seguimiento, el gasto social en términos reales no pueden ser menor al hecho el año fiscal anterior. Habrá partidas específicas en el presupuesto para los programas, además la distribución de las aportaciones federales se hará con criterios de equidad y transparencia. El presupuesto se podrá complementar con recursos de estados y municipios, también de organismos internacionales, el sector privado y social. De acuerdo a la LGDS en su capítulo referente al presupuesto, son nueve los programas prioritarios: de educación, de atención médica, dirigidos a la pobreza, marginación o vulnerabilidad, los dirigidos a zonas de atención prioritaria, lo que aseguran la alimentación, los programas de abasto social, los de vivienda, los destinados a la conservación y generación de empleo y actividades productivas y el sector social de la economía y por último los relacionados con infraestructura de agua, drenaje, electricidad, vías de comunicación y urbanización.

2.3 Reglas de operación y padrones de beneficiarios

Las **Reglas de operación** son las disposiciones a las cuales se sujetan los determinados programas y fondos federales con el objetivo de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos, de acuerdo a la definición de la LGDS.

De acuerdo al portal de la función pública³⁶ las reglas de operación sirven para saber quiénes son sujetos a recibir los apoyos específicos que ofrecen los programas, así como los requisitos, para saber cómo contribuyen al desarrollo personal y de la comunidad y para vigilar como ciudadano que los recursos públicos se apliquen de acuerdo a como han sido programados.

El Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación a través de cada dependencia o entidad responsable, así como las modificaciones. Los programas se deben sujetar a las reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, economía, honradez y transparencia. Estas reglas deben contener:

- Objetivos del programa y glosario
- Los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo
- Descripción del mecanismo de selección o asignación con reglas claras y consistentes.
- Los trámites que identifiquen las acciones a realizar y la forma en que se harán.
- Los apoyos específicos y requisitos para obtenerlos
- Los plazos y las unidades responsables.

Las reglas deben ser simples y precisas con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y para que los ciudadanos las comprendan. Con las reglas de operación estará garantizado el acceso a la información acerca de los programas. Las reglas de operación permiten la evaluación de los programas, la vigilancia del uso de los recursos públicos y la aplicación correcta de los programas sociales.

Los **padrones de beneficiarios** sirven para asegurar que los apoyos realmente lleguen a las personas que lo necesitan y para reforzar los sistemas de control y evaluaciones que permitan la rendición de cuentas. La Ley General de Desarrollo Social define a los

³⁶ Portal de Función pública. [Funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)
(<http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm>)

beneficiarios como aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas que cumplen con los requisitos de la normatividad correspondiente y los padrones como la relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas sociales cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente. Es un registro o base de datos de beneficiarios. A los beneficiarios con las reglas de operación se les garantizará participar de manera activa en los programas y actuar de manera corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación, y supervisión de la política social.

Es una fuente de información que cuenta con las características socioeconómicas de quienes reciben los beneficios y es de gran ayuda en la planeación, la transparencia y en el fortalecimiento de la cobertura de los programas. También para evitar duplicidades de las personas en diferentes programas y saber su ubicación en caso de requerir un seguimiento o comprobación del beneficiario. A la hora de la verificación permite conocer si las personas cumplen con los requerimientos de elegibilidad, y comprobar si esas personas cuentan con las características necesarias y que los apoyos no se hayan entregado discrecionalmente.³⁷

Los derechos de los beneficiarios que se encuentran contenidos en la LGDS son:

- Recibir un trato respetuoso.
- Acceder a la información necesaria, reglas de operación, recursos y cobertura.
- Tener la reserva y privacidad de la información personal.
- Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes.
- Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforma a sus reglas de operación.
- Presentar su solicitud de inclusión al patrón.
- Participar de manera corresponsable en los programas.
- Proporcionar la información socioeconómica requerida de acuerdo a la normatividad.

³⁷ Paz Pellat Marco Antonio, Política social en México. Logros recientes y retos pendientes. México 2012

- Cumplir con la normatividad de los programas de desarrollo social.

Un paso importante en materia de control se dio con el decreto de presupuesto de egresos de 1998 que incluyó disposiciones que obligan a las dependencias a definir reglas de operación en los programas sociales a fin de hacer más transparente y eficaz la asignación del gasto, a partir de entonces las dependencias están obligadas a publicarlas anualmente en el Diario Oficial de la Federación precisando el objetivo del programa, a quien va dirigido, las metas a alcanzar, los mecanismos de evaluación y los criterios. A partir de 2006 se expide el decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPPG), que es uno de los primeros esfuerzos por elaborar un único padrón de beneficiarios que sirve como una herramienta informática que permite integrar los patrones de programas de la Administración Pública Federal para facilitar la planeación estratégica, la ejecución eficaz y la evaluación integral de la política distributiva del país favoreciendo la equidad y efectividad de la administración de los programas.³⁸ Es de gran utilidad para identificar a los derechohabientes y evaluar el impacto y cobertura además de que permite la identificación de forma geográfica o la permanencia en el programa, se puede conocer la cantidad de beneficiarios de un programa, los beneficios que reciben y el perfil de las personas dentro del registro. Dicho sistema está a cargo de la Unidad de Evaluación de la Gestión y Desempeño Gubernamental que se encarga de desarrollar y diseñar instrumentos para la evaluación y desempeño de la Administración Pública Federal.

2.4 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Dentro del Artículo 26 de la Constitución Política, y en la Ley General de Desarrollo Social se establece la existencia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL, que tiene como principales funciones: normar y coordinar la evaluación de la

³⁸ Óp. cit... portal de función pública

Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

El CONEVAL surge en el marco de la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía técnica y de gestión con el fin de que tenga la capacidad técnica para generar información de política social y que sea de utilidad en la toma de decisiones. En el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social indica que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo del CONEVAL y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos.

Esta institución emite los lineamientos para la evaluación de la política social y al mismo tiempo realiza evaluaciones de política y programas de desarrollo social y puede dar recomendaciones para las acciones de la política social. También emite lineamientos y criterios para la definición de la pobreza con información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), la medición de la pobreza la realiza con una periodicidad de dos años a nivel estatal y municipal.³⁹

Una de las principales críticas a la institución es que se han interesado más por los métodos de medición de la pobreza con un menor interés de una acción para proponer una política eficaz que ataque de raíz el problema.

2.5 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

La política social, sus planteamientos, objetivos y programas pueden ser modificados cada sexenio de acuerdo a la visión y metas del gobierno, una manera de conocer estos objetivos y lineamientos es por medio del Plan Nacional del Desarrollo (PND). En dicho

³⁹ CONEVAL. <http://www.coneval.gob.mx>

documento se incluyen los compromisos, objetivos y estrategias asumidas por el gobierno para el desarrollo del país. Además de la revisión sexenal de los objetivos, anualmente se reflejan los intereses del gobierno mediante la aplicación del presupuesto en cada programa social y en los rubros de política social. A continuación se presenta el contenido referente a política social y programas sociales dentro del Plan Nacional de Desarrollo vigente que corresponde al periodo 2013–2018.⁴⁰ El documento está compuesto por cinco ejes:

- I. México en paz
- II. México incluyente
- III. México con educación de calidad
- IV. México prospero
- V. México con responsabilidad global

Sumado a los cinco ejes el PND se presentan tres estrategias transversales: democratizar la productividad, un gobierno más cercano y moderno, y la perspectiva de género. De acuerdo al gobernador, el Plan proyecta hacer de México una sociedad de derechos donde todos tengan acceso a los derechos que marca la constitución. Dentro de los temas que nos competen en el segundo eje se contemplan los rubros de desigualdad y discriminación, salud, vivienda, seguridad social, infraestructura social básica y desarrollo territorial, en el eje número tres la educación y situado en el cuarto eje el empleo.

Los objetivos principales del eje titulado **México incluyente** son: garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente, asegurar el acceso a los servicios de salud y ampliar el acceso a seguridad social. Como principales estrategias encontramos, asegurar la alimentación de los mexicanos, fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares e incrementar su capacidad productiva, mejorar la atención en salud, mejoramiento y ampliación de vivienda. El objetivo principal del eje de la **educación**, es desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad y garantizar la inclusión y equidad en el

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 www.pnd.gob.mx

Sistema Educativo, como estrategia presenta ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población además de ampliar apoyos a personas en desventajas. Por último en el eje referente al **empleo**, se propone, promover un empleo de calidad, trabajos dignos y decentes, incrementar la productividad, empleabilidad y capacitación en el trabajo protegiendo los derechos del trabajador. También propone desarrollar los sectores estratégicos del país donde se propone fomentar la economía social y construir un sector agropecuario y pesquero productivo. Para el caso del financiamiento se propone ampliar la cobertura del sistema financiero de personas y empresas en particular a segmentos excluidos actualmente.

2.6 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta ley establece las bases de la organización de la Administración Pública centralizada y paraestatal, la Administración Pública Central, incluye la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo y las Secretarías de Estado.

Las dependencias que tengan a su cargo programas con reglas de operación con la participación de una o más delegaciones ubicadas en entidades federativas para entregar un beneficio social directamente a la población, deberán ejecutar el programa con apego a las reglas de operación, dar a conocer información como su padrón, las localidades donde opera el programa y las fechas pertinentes. Agregado a esto deben incluir en la difusión la siguiente leyenda. "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa".

Las secretarías de Estado establecerán sus servicios de apoyo administrativo en planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad y demás que sea necesario en los términos que fije el Ejecutivo Federal. El Presidente construirá comisiones intersecretariales para atender asuntos

donde intervengan varias secretarías y celebrará convenios de coordinación de acciones con Gobiernos Estatales.

Para el despacho de orden administrativo el Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La importancia de esta ley en el desarrollo del trabajo es porque en ella se encuentran las funciones que cada entidad debe realizar y los programas están a cargo de las diferentes secretarías de estado.

Capítulo 3

EL GASTO Y PRESUPUESTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO SOCIAL

3.1 El gasto público

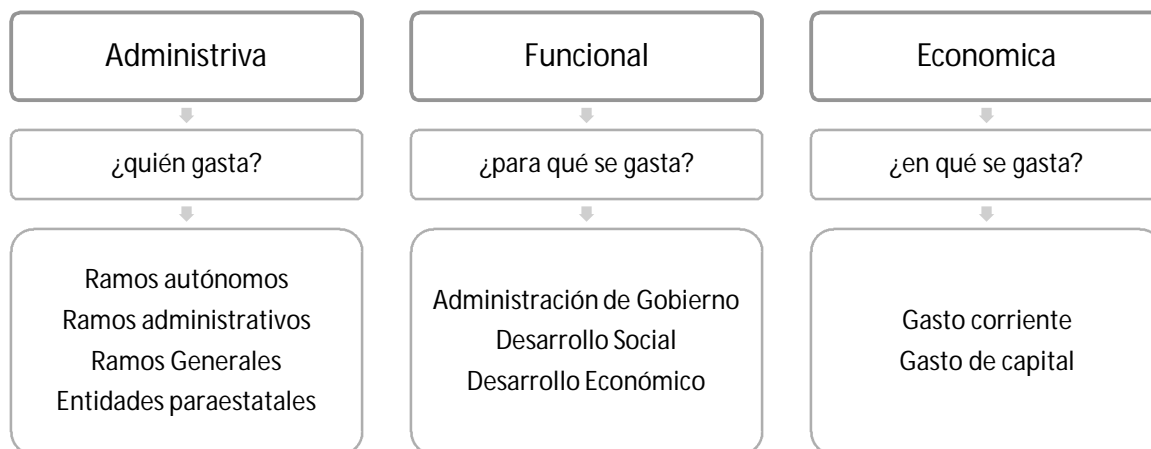
El gasto público lo podemos entender de acuerdo a José Ayala como el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo, tanto de inversión como de consumo, en el gasto público se incluirán los gastos realizados por las dependencias del gobierno, directamente o a través de subsidios.⁴¹ Es una erogación del Estado para satisfacer las necesidades de la población incluyendo los gastos de la administración pública. Comprende el gasto corriente, los pagos a la deuda pública, así como la inversión física y financiera. Además es uno de los instrumentos principales para ejercer la política social, ya que incide en la redistribución y asignación del ingreso en la población.

El gasto social corresponde a un porcentaje dentro del gasto público que de manera más particular se refiere al gasto público que se otorga para financiar y llevar a cabo la provisión de servicios sociales para la población, tales como la educación, la vivienda, la seguridad social, infraestructura social, entre otros, gastos que no figuraban en las funciones del Estado, sino hasta que apareció el Estado de bienestar.

Existen diferentes clasificaciones para comprender el gasto público. Las clasificaciones toman en cuenta diversos principios como los rendimientos o la forma de presentarlo en el presupuesto para facilitar su manejo o simplemente una división empírica del gasto.

⁴¹ Cabrera Adame Carlos Javier, Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, Antonio Miguel Rubén. Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana. FE UNAM. 2005. Pp. 20

3.1.1 Clasificación del gasto público en México.⁴²



Fuente: Elaboración propia en base al presupuesto de egresos de la Federación 2013

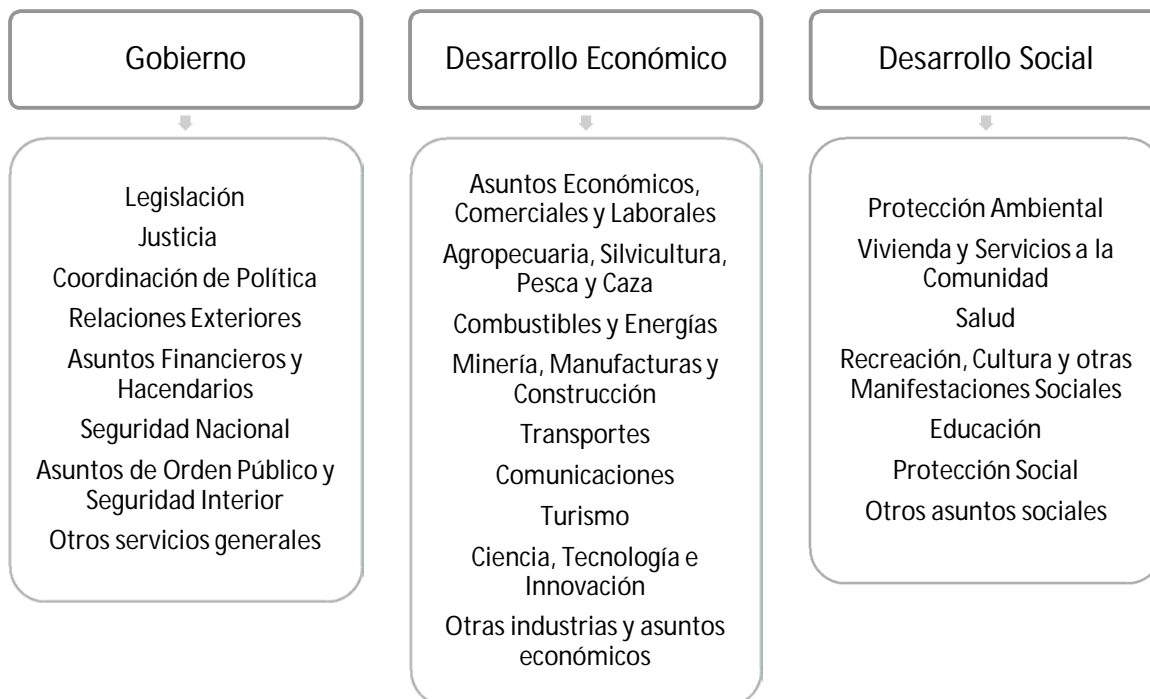
Clasificación Funcional

La clasificación **funcional** nos dice para que se está gastando, de acuerdo con el destino de los recursos, resaltando la proporción del gasto que se destina a cada tipo de función, así como objetivos y prioridades del gobierno federal. Esta división agrupa el gasto en tres funciones que son, gobierno, desarrollo social y desarrollo económico. Identifica las erogaciones según las actividades concretas y específicas para las cuales se utilizara, ya sea la gestión gubernamental, las actividades económicas y el desarrollo social.⁴³

Rubros de la clasificación Funcional:

⁴² Cabrera Adame Carlos Javier, Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, Antonio Miguel Rubén. Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana. FE UNAM. 2005.

⁴³ Trasparenciapresupuestaria.gob.mx



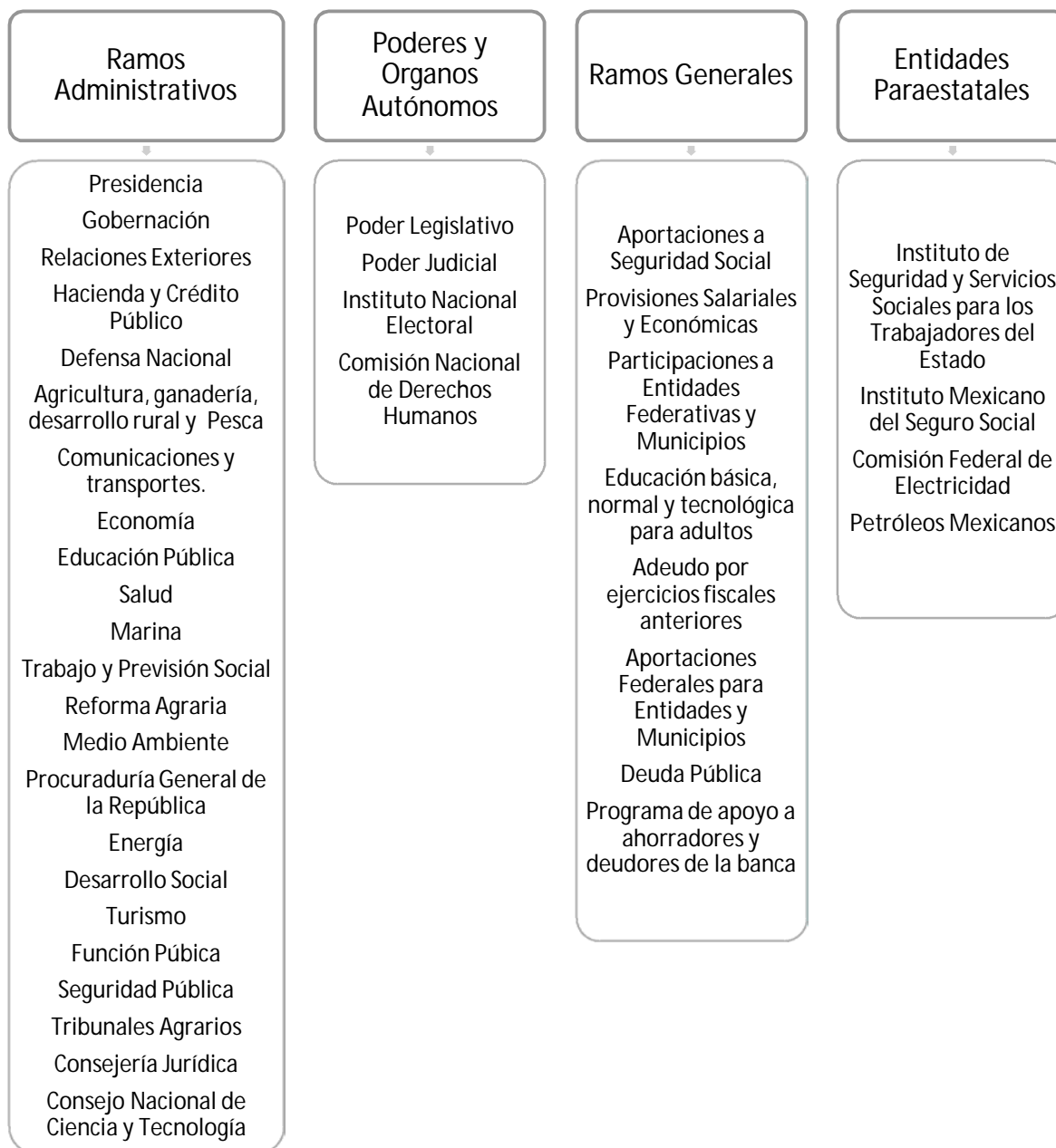
Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto de Egresos de la Federación 2013

Dentro de la función de **desarrollo social** están las acciones que buscan dotar de bienes y servicios, con el fin de incrementar el bienestar de la población. En el **desarrollo económico** están las actividades enfocadas a dar infraestructura, insumos y condiciones para la realización de procesos relacionados con la producción en los tres sectores económicos, agricultura, industria y servicios junto con la promoción del empleo, y la competencia de las empresas. Por último, los recursos destinados a la gestión de **gobierno** se utilizan para cumplir con las responsabilidades primarias de la administración estatal como la seguridad, soberanía, justicia y hacienda.

Clasificación Administrativa

Esta clasificación indica quien es el ejecutor del gasto, la institución encargada, que pueden ser, las dependencias del Ejecutivo Federal y Entidades Paraestatales, por otro lado, los Poderes Legislativo y Judicial. Dichas entidades a su vez tienen sus respectivas responsabilidades y tareas que cumplir, como es el caso de los programas sujetos a reglas de operación que llevan a cabo las diferentes Secretarías del Ejecutivo. Esta clasificación

se organiza a través de los ramos presupuestales, la cual nos permite identificar a los responsables del gasto y refleja las asignaciones de gasto de cada unidad administrativa que utilizan para adquirir insumos para producir bienes o servicios, y llevar a cabo los programas y políticas del gobierno. Además puede cambiar cada año de acuerdo al presupuesto de egresos, que por lo general, las modificaciones no son significativas.

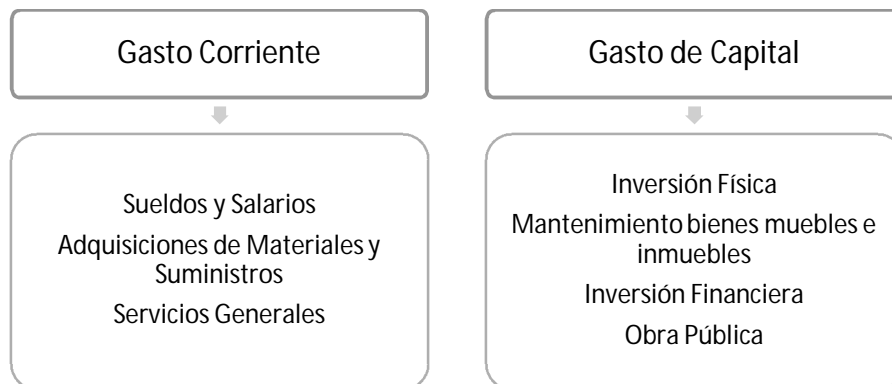


Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto de Egresos de la Federación 2013

En los ramos autónomos están los recursos destinados a los poderes Legislativo y Judicial, junto con el INE y la CNDH, en los ramos generales encontramos recursos para entidades federativas, pagos de la deuda y programas de apoyo financiero. En el sector paraestatal están las entidades de control presupuestario directo e indirecto, es el sector productivo del gobierno que desarrollan funciones de salud, energía y transportes. Los ramos administrativos contemplan todas las dependencias del ejecutivo.

Clasificación Económica

La clasificación **económica** define en que se gasta de acuerdo a su naturaleza económica, se divide en gasto corriente y gasto de capital, muestra lo que requiere el Estado en cuanto a bienes y servicios indispensables para el funcionamiento de la economía, refleja el impacto del gobierno en el desarrollo económico. El **gasto corriente** se usa para el funcionamiento normal del Estado, su administración y mantenimiento incluyendo los sueldos y salarios, materiales y suministros y servicios generales, también los intereses de la deuda pública y las transferencias de recursos entre las dependencias del gobierno para cumplir con sus responsabilidades. El **gasto de capital** es la formación bruta de capital fijo que se usa para adquirir maquinaria y equipo, o construcción de infraestructura que facilite la formación de capital incluyendo los créditos y compra de valores.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2013

Clasificación por objeto del Gasto

Consiste en un listado ordenado y con coherencia que ayuda a identificar los bienes y servicios que utiliza el Gobierno Federal para cumplir con sus acciones. Se agrupa en nueve capítulos y conserva una estructura que permite organizar de manera sistemática y ordenada los objetos del gasto.⁴⁴

- 1000 Servicios Personales. Incluye remuneraciones y cuotas a seguridad social.
- 2000 Materiales y Suministros. Insumos para las actividades administrativas y productivas.
- 3000 Servicios Generales. Servicios con particulares e Instituciones.
- 4000 Subsidios y Transferencias. Asignaciones de la Administración Pública.
- 5000 Bienes Muebles e Inmuebles. Adquisición de dichos bienes.
- 6000 Obra Pública. Asignaciones para infraestructura pública.
- 7000 Inversión Financiera. Provisiones económicas, ayudas, erogaciones y pensiones.
- 8000 Participaciones e Ingresos Federales. Destinado a lo previsto en el Presupuesto.
- 9000 Deuda Pública. Cubre obligaciones por concepto de deuda pública.

Esta clasificación va de la mano con la clasificación económica, ya que estos capítulos se pueden ordenar dentro del gasto corriente y dentro del gasto de capital, en la primera dimensión, los capítulos 1000, 2000, 3000, 4000 y en la segunda del 4000 al 7000 y los últimos para otras obligaciones del gobierno, que son la deuda y las participaciones a Estados y Municipios.

⁴⁴ Clasificador por objeto del gasto. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

3.2 Presupuesto Público

Cuando hablamos de presupuesto público comprendemos los gastos que reflejan lo que el gobierno espera realizar en un periodo para alcanzar metas y objetivos para el país, de otra manera, lo podemos entender como las prioridades de la administración en curso. Por ello en el presente trabajo consideramos la importancia de revisar el presupuesto asignado a los programas, para conocer donde existe prioridad del gobierno, su visión, saber si en los programas de corte asistencial o en los programas productivos. En el Presupuesto de Egresos de la Federación encontramos los montos asignados para financiar la totalidad de las actividades gubernamentales, así como los montos específicos destinados a cada programa sujeto a reglas de operación.

El Presupuesto de egresos es un documento contable y de política económica aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo en el que se reparte el gasto público para el desempeño de las funciones de la Administración Pública.⁴⁵ Dicho en otras palabras, contiene la política de gasto de los tres poderes de gobierno, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.

El Presupuesto de Egresos contiene el programa de gasto de cada año del Gobierno Mexicano, contiene las cantidades y el destino de los recursos públicos.⁴⁶ Para saber de cuánto dinero se dispone y cuanto se gastara y poder rendir cuentas se realiza el ciclo presupuestario, que está conformado por siete etapas.⁴⁷

- Planeación
- Programación
- Presupuestación
- Ejecución y Control
- Seguimiento
- Evaluación
- Rendición de Cuentas

⁴⁵ Transparenciapresupuestaria.gob.mx

⁴⁶ Presupuesto Ciudadano 2013. Transparenciapresupuestaria.gob.mx

⁴⁷ Para entender de manera sencilla y completa el Proceso Presupuestario se puede consultar el Presupuesto Ciudadano en el Portal de Internet de la Secretaría de Hacienda.

De acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los ejecutores del gasto son los ramos autónomos, dependencias y entidades, así como el Poder Legislativo y Judicial, que realizan las erogaciones de acuerdo a lo planeado y lo asignado, cada ejecutor tendrá su unidad responsable de administrar el presupuesto para sus actividades. Las dependencias y entidades incluyen las Secretarías de Estado, organismos desconcentrados y entidades paraestatales. La misma Ley define el gasto total como las erogaciones aprobadas en el presupuesto con cargo a los ingresos planeados en la Ley de ingresos, más las amortizaciones de la deuda.⁴⁸ Los ramos son la forma en que se asigna el presupuesto de manera agregada y se despliegan en ramos administrativos, autónomos y generales, considerados en la clasificación del gasto público.

Respecto al artículo 28 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el proyecto de Presupuesto de Egresos debe contar con al menos las siguientes clasificaciones: la administrativa (conforme a los ejecutores del gasto en términos de ramos, entidades y unidades responsables), la clasificación funcional y programática (con base en las actividades que legalmente corresponden a los ejecutores del gasto de acuerdo a las actividades y objetivos), la económica (de acuerdo a su naturaleza económica y objeto, como inversiones, erogaciones, subsidios, transferencias, participaciones y aportaciones), geográfica (agrupa las previsiones de gasto en base a su destino geográfico), y de género (gasto de acuerdo a su destino por género).

Presupuesto por Programa

Una técnica de análisis para el presupuesto público es el Presupuesto por Programa, que nos permite entrelazar en el análisis los aspectos financieros y los objetivos de los programas con los que trabaja el gobierno, de acuerdo a los objetivos planteados por cada programa y los instrumentos para alcanzar las metas.⁴⁹ De esta forma el conjunto de los

⁴⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

⁴⁹ Cabrera Adame Carlos Javier, Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, Antonio Miguel Rubén. Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana. FE UNAM. 2005. Pp. 48

programas permite el uso racionalizado de los recursos de acuerdo a los objetivos, los ejecutores y las acciones de cada programa.

Para procurar el desarrollo social el gobierno pone una gama de acciones y programas, que, a nivel federal son ejecutados por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, con el análisis de programas presupuestarios y la clave presupuestal, (La estructura programática y la clave presupuestal es un conjunto de categorías ordenadas para definir las acciones de los ejecutores, ordena y clasifica estas acciones delimitando la aplicación del gasto y el rendimiento de los recursos.)⁵⁰ Podemos clasificar, los programas de la siguiente manera: con la letra **S** son los programas sujetos a reglas de operación, que son objeto de nuestro estudio, los identificados con la letra **U** son otros programas de subsidios, estos dos se consideran programas, en contraste con las acciones que incluyen los identificados con la letra **E** que se refiere a la prestación de servicios públicos y los de la letra **B** son provisión de bienes públicos.

El CONEVAL divide las acciones y programas públicos de acuerdo a las definiciones de los derechos sociales que ya consideramos en el capítulo segundo y la dimensión del bienestar económico, la cual incluye las acciones que permiten el fomento económico.⁵¹ La institución indica que para el año 2011 los programas sujetos a reglas de operación son el 37% del total de las acciones y programas para el desarrollo social. El rubro que le sigue, es la prestación de bienes y servicios que ocupa el 33%. Otros programas el 28.6% y la provisión de bienes públicos, el 1.5%. Para el año 2013 el CONEVAL en el Inventario Federal de Programas y Acciones para el Desarrollo Social localiza un total de 278 programas y acciones, de las cuales solo 95 funcionan con la modalidad S, los programas sujetos a reglas de operación objeto de nuestro estudio, lo que representa el 34.17% de

⁵⁰ Manual de programación y presupuestario público para el ejercicio fiscal 2013 - SHCP

⁵¹ Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. 2011-2012

las acciones y programas a nivel Federal.⁵² La cantidad de 273 se mantuvo para 2011 y 2012, anterior al 2008 la cantidad no llegaba a las 200 acciones y programas.⁵³

Con regularidad los montos asignados en el proceso presupuestario no incluyen gran número de modificaciones, tampoco los programas existentes, se pueden ver tendencias en los rubros de presupuesto de los programas o de las entidades, si bien, pudieran cambiar de acuerdo a las condiciones económicas, políticas sociales y las prioridades de las políticas públicas. El siguiente cuadro presenta el número de programas sujetos a reglas de operación a lo largo de seis años, y vemos cómo la cantidad de programas no tiene una variación significativa. Al cierre de cada trimestre el presupuesto no ejercido se dirige al funcionamiento de los programas sociales y de infraestructura prioritaria de acuerdo a la LFPyRH.

3.3 Los programas sujetos a reglas de operación en el Presupuesto

Número de Programas Sujetos a Reglas de Operación del 2009 – 2014:

Año	Número de Programas
2009	110
2010	112
2011	106
2012	102
2013	100
2014	95

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a presupuestos de egresos varios años.

Al revisar el gasto asignado a los programas encontramos que sólo doce ramos cuentan con programas sujetos a reglas de operación. Enlistados en el cuadro que aparece a continuación. En particular para nuestro trabajo analizaremos el Presupuesto para el año 2013. En el año 2014 aparece un ramo más, el de turismo, que cuenta solamente con un programa a su cargo. Dentro de los programas que analizamos, la mayoría son creados a

⁵² El total de programas sujetos a reglas de operación indicados en el CONEVAL es 95, que varía con nuestro conteo de 100, lo que sucede por contabilizar los programas como oportunidades y de empleo temporal de manera separa de acuerdo a su respectivo ramo. Porque intervienen en su operación más de un ramo.

⁵³ Inventario CONEVAL de programas y acciones federales para el desarrollo social 2012-2013

partir del año 2000, sólo 19 fueron creados con anterioridad y el ramo con programas de creación más reciente es Agricultura, Ganadería y Pesca de acuerdo al catálogo de Programas y Acciones sociales del CONEVAL.

Ramos con Programas sujetos a Reglas de Operación.

Ramo	Conceptos	Programas
6	Hacienda y Crédito Público	14
8	Agricultura, Ganadería, y Pesca	6
9	Comunicaciones y Transportes	1
10	Economía	7
11	Educación Pública	23
12	Salud	9
14	Trabajo y Previsión social	1
15	Reforma Agraria	3
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	9
19	Aportaciones a seguridad social	1
20	Desarrollo Social	21
38	Ciencia y Tecnología	5
	Total de Programas	100

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los analíticos presupuestales 2013

Del total de doce ramos, hay tres que cuentan con una mayor carga de programas sujetos a reglas de operación, en primer lugar el ramo de Educación que cuenta con 23 programas a su cargo, a continuación el ramo Desarrollo Social con un total de 21 programas y en un tercera posición el ramo de Hacienda y Crédito Público que entre sus atribuciones pone en función 14 programas. En su conjunto, las dependencias del Ejecutivo que cuentan con este tipo de programas, suman 100 programas.⁵⁴

En seguida se enlistan el total de programas que contiene cada ramo.

⁵⁴ Para facilitar el análisis de los programas de acuerdo a las dependencias, consideramos por separado los programas en los que interviene más de una secretaría en su funcionamiento. Que son los siguientes: "Programa de Desarrollo Humano Oportunidades" y "Programa de Empleo Temporal"

3.4 Total de Programas sujetos a reglas de operación de acuerdo al ramo:

Programas Sujetos a Reglas de Operación 2013
Hacienda y Crédito Público [Ramo 6]
Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)
Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas
Acciones para la igualdad de género con población indígena
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [Ramo 8]
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
PROCAMPO Productivo
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales
Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades
Comunicaciones y Transportes [Ramo 9]
Programa de Empleo Temporal (PET)
Economía [Ramo 10]
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)
Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)
Competitividad en Logística y Centrales de Abasto
Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)
Educación Pública [Ramo 11]
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)

Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)
Programa Escuelas de Calidad
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes
Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural
Programa Educativo Rural
Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio
Programa Nacional de Lectura
Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria
Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas
Cultura Física
Deporte
Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)
Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)
Programa Escuelas de Tiempo Completo
Programa de Escuela Segura
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
Programa de Fortalecimiento a la Educación Especial y la Integración Educativa
Salud [Ramo 12]
Programa Comunidades Saludables
Programa de Atención a Personas con Discapacidad
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
Caravanas de la Salud
Seguro Médico Siglo XXI
Sistema Integral de Calidad en Salud
Trabajo y Previsión Social [Ramo 14]
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)
Reforma Agraria [Ramo 15]

Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
Medio Ambiente y Recursos Naturales [Ramo 16]
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)
Programa de Agua Limpia
Programa de Empleo Temporal (PET)
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego
Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego
Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
Pro Árbol.-Pago por Servicios Ambientales
Desarrollo Social [Ramo 20]
Programa Hábitat
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
Programa de Opciones Productivas
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)
Programa de Vivienda Digna
Programa 3 x 1 para Migrantes
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
Programa de Coinversión Social
Programa de Empleo Temporal (PET)
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Programa de Vivienda Rural
Programa de Apoyo Alimentario
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
Rescate de espacios públicos
Pensión para Adultos Mayores
Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
Programa Prevención de Riesgos en los Asentamiento Humanos
Seguro de vida para jefas de familia

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología [Ramo 38]
Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad
Sistema Nacional de Investigadores
Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación
Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación
Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica
Aportaciones a seguridad social [Ramo 19]
IMSS – Oportunidades

Fuente: Elaboración propia en base a los analíticos presupuestales 2013.

Para empezar con el análisis del presupuesto en los siguientes capítulos, enseguida presentamos un cuadro que contiene el presupuesto asignado de cada ramo para el año 2013, en el cual se ve la magnitud que representa el presupuesto de los programas a cargo del ramo, respecto al total de presupuesto asignado al ramo.

Porcentaje de recursos utilizados para la operación de programas sujetos a reglas de operación de acuerdo al total de presupuesto del ramo.

	Ramos	Presupuesto del Ramo (mdp)	Presupuesto de Programas (mdp)	Porcentaje
6	Hacienda y Crédito Público	\$45,557.06	\$16,582.23	36.40
8	Agricultura, Ganadería y Pesca	\$75,402.53	\$58,391.00	77.44
9	Comunicaciones y Transportes	\$86,243.90	\$1,316.87	1.53
10	Economía	\$20,383.28	\$10,949.54	53.72
11	Educación Pública	\$260,277.22	\$46,990.74	18.05
12	Salud	\$121,856.57	\$10,029.35	8.23
14	Trabajo y Previsión social	\$4,474.89	\$1,594.98	35.64
15	Reforma Agraria	\$5,867.84	\$2,545.45	43.38
16	Medio Ambiente y Recursos Nat.	\$56,471.24	\$16,762.87	29.68
19	Aportaciones a seguridad social	\$408,730.36	\$8,800.00	2.15
20	Desarrollo Social	\$95,251.84	\$90,469.97	94.98
38	Conacyt	\$25,245.96	\$11,645.66	46.13
	Presupuesto del total de Programas para el año 2013		\$276,078.66	

Fuente: Elaboración propia con datos de los analíticos presupuestales para el año 2013

Con el cuadro anterior llegamos a las siguientes observaciones:

- i. Los ramos con mayor presupuesto encargados de programas sujetos a reglas de operación son: el ramo de aportaciones a seguridad social, que únicamente cuenta con el programa de IMSS Oportunidades; en segundo lugar el ramo de Educación Pública, que tiene más programas a su cargo, cuenta con 23; la siguiente posición corresponde al ramo de salud, que se encarga de nueve programas; seguido del ramo de desarrollo social que tiene a su cargo 21 programas.
- ii. En cuanto al presupuesto que se utiliza para atender los programas, los ramos que ejercerán más presupuesto en realizar sus atribuciones referentes a los programas, encontramos que son tres; el ramo de desarrollo social que posee un presupuesto superior a los noventa mil millones de pesos; en segunda posición está el ramo dedicado a agricultura, ganadería y pesca con poco más de cincuenta y ocho mil millones de pesos; seguido del ramo educación con cuarenta y seis mil millones.
- iii. Entre los primeros tres ramos con mayor presupuesto dedicado a los programas se ocupa el 71% de los recursos ocupados para el total de programas sujetos a reglas de operación. Con éste análisis, vemos las magnitudes del presupuesto ejercido para los programas de cada ramo.
- iv. Respecto al porcentaje que cada ramo tiene para dedicar a los programas, respecto a su presupuesto total, llaman la atención tres ramos que utilizarán más de la mitad de sus recursos para atender lo referente a los programas, primero; el ramo de desarrollo social que ocupa el 94.98 por ciento de sus recursos para hacer funcionar la cantidad de 21 programas, los otros dos ramos que usan grandes cantidades de presupuesto son; el ramo de agricultura, ganadería y pesca otorgando el 77.44 por ciento de sus recursos a la implementación de sus programas; por último el ramo economía, que usa el 53.72% de su presupuesto, es importante recalcar que este ramo no está dentro de los ramos que cuentan con

una cantidad grande de recursos para los programas, ni entre los ramos con mayor presupuesto, sin embargo utiliza un gran porcentaje de sus recursos para estos.

- v. Por último cabe decir que los ramos que menos proporción ocupan de sus recursos, son, el ramo de comunicaciones y transportes, y el de aportaciones a seguridad social con menos del tres por ciento, este último ramo es el que tiene mayor cuantía de presupuestos pero solo usa una proporción muy pequeña para el programa IMSS – Oportunidades.



Fuente: Elaboración propia.

En los siguientes apartados, de acuerdo con lo revisado en el primer capítulo respecto a las vertientes de la política social y las clasificaciones de programas, y los objetivos de las reglas de operación de los programas, podemos definir cuáles programas tienen un corte asistencialista y cuáles un corte productivo. Considerando los ramos administrativos, analizaremos los programas sujetos a reglas de operación, usando como principal herramienta el presupuesto otorgado a cada programa, con las cifras que se presentan en los analíticos presupuestarios de la Secretaría de Hacienda.

Capítulo 4.

PROGRAMAS ASISTENCIALES

4.1 ¿Qué son los programas asistenciales y que tipos de programas incluye?

Los programas a los cuales referimos como asistenciales entran dentro de la política social para superar la pobreza por medio de la inversión en servicios básicos⁵⁵ que brindan beneficios sociales que ayudan a elevar las condiciones de vida de la población permitiendo el acceso a los servicios de salud, alimentación y vivienda principalmente o como asistencia compensatoria, para aquellos que tienen un acceso limitado a estos servicios. Este tipo de programas alude a los servicios sociales básicos como la atención médica, la planificación familiar y la nutrición.

Las finalidades de la política social que van acorde a este tipo de programas son las de bienestar social, que busca eliminar las diferencias entre la población, siendo los programas una medida redistributiva para paliar los efectos de desigualdad. Refiere a acciones que ayudan a fomentar la integridad de los individuos en condiciones desfavorables.

La insuficiencia alimentaria es la principal manifestación de la pobreza, por ser un elemento tan básico es considerado como la carencia de la pobreza extrema, por tanto los programas deben atender tal situación para procurar que las personas sin un ingreso puedan obtener alimentos para su sobrevivencia. Los servicios de salud se prestan para ayudar a las personas que no tienen acceso y así se pueden prevenir enfermedades o tratarlas, además que en zonas marginadas no siempre hay instalaciones para que puedan atenderse. Los programas de vivienda son para poder dar facilidades a personas en

⁵⁵ Sarmiento M. Julio. Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre política social, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión, 1998.

situación de pobreza y sin un patrimonio de poder adquirir un espacio para habitar, o un financiamiento para que puedan remodelar y dar mejores condiciones a los espacios donde ya habitan, o procurando las instalaciones necesarias para poder disfrutar de electricidad en las casas y la disponibilidad de agua potable dentro del hogar.

También incluye la infraestructura social que beneficia las condiciones de vida de la población pobre, procurando dotar a la sociedad en peor situación servicios públicos como la electricidad a los hogares, las tuberías de agua potable, el drenaje, el alumbrado público, la pavimentación o vías de comunicación. Los programas asistenciales han optado por atender a la población de manera sectorizada y focalizada dando atención especializada a grupos vulnerables, como lo son las mujeres, niños y personas adultas, también a los grupos indígenas, rurales y de migrantes. Nuestro país presenta grandes desigualdades entre estos sectores de la población, como las oportunidades para hombres y mujeres, o las condiciones de vida de la población rural o urbana, por mencionar algunas. De acuerdo al índice de Discriminación Familiar las mujeres ganan 5% menos que los hombres.

Otros programas apoyan el crecimiento de las personas en cuanto a sus capacidades, impulsando la integración social exitosa, con programas dedicados a la organización social, el deporte, el acercamiento a la cultura, y promover la seguridad entre la ciudadanía. Una nueva problemática que atienden este tipo de programas son en respuesta a las condiciones de violencia que van destruyendo la integración de la sociedad, como la delincuencia, la violencia familiar, los robos, violaciones, embarazos prematuros, la discriminación y el abandono de los hijos, entre otros.

Tabla 4.1 Total de Programas asistenciales Sujetos a Reglas de Operación 2013

Programas Asistenciales Sujetos a Reglas de Operación	Presupuesto (mdp)
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	36,177.68
Pensión para Adultos Mayores	26,000.94
IMSS – Oportunidades	8,800.00
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	6,631.39
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	6,225.69
Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda	6,011.00
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Salud)	5,544.22
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	5,391.65
Deporte	5,038.01
Programa de Apoyo Alimentario	4,224.88
Programa Hábitat	3,688.33
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	3,547.59
Programa de Tratamiento de Aguas Residuales	2,785.90
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	2,696.42
Seguro Médico Siglo XXI	2,519.43
Programa Escuelas de Calidad	2,008.89
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	1,858.86
Programa de Vivienda Digna	1,564.82
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1,086.75
Rescate de espacios públicos	1,035.01
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	1,005.49
Caravanas de la Salud	735.09
Programa de Vivienda Rural	714.28
Cultura Física	694.50
Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	610.92
Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	609.81
Programa 3 x 1 para Migrantes	525.61
Seguro de vida para jefas de familia	400.00
Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	342.80
Programa de Escuela Segura	340.00
Programa de Coinversión Social	310.58

Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	300.91
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	281.14
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	276.01
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	263.68
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	258.41
Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	237.42
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	228.89
Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia	180.40
Programa Comunidades Saludables	133.69
Acciones para la igualdad de género con población indígena	122.80
Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural	111.76
Sistema Integral de Calidad en Salud	95.70
Programa de Agua Limpia	57.66
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	55.70
Programa Prevención de Riesgos en los Asentamiento Humanos	49.77
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	43.70
Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	37.17
Programa Nacional de Lectura	30.00
Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	27.48

Fuente: Elaboración propia en base a los analíticos presupuestales 2013

4.2 Principales programas asistenciales

En la tabla anterior encontramos el total de los programas en la categoría de programas de corte asistencial, se enlistan cincuenta programas, que en conjunto dedican un total de 141,918,810,068 pesos, el cual es mayor que el presupuesto de los programas productivos (134,159,854,675).

- i. Los recursos de los primeros cinco programas de carácter asistencial contenidos en la tabla anterior, alcanzan casi el 60% de lo destinado a programas asistenciales, el porcentaje se vuelve más significativo si aumentamos los siguientes cinco.

- ii. Los primeros diez programas, ordenados de mayor a menor de acuerdo al presupuesto asignado, juntan el 77.54% de todos los recursos en este rubro, de lo cual podemos desprender la idea de que el presupuesto en los programas se encuentra concentrado en sólo unos programas que para el gobierno tienen mayor relevancia, ya sea por su impacto, o algunos intereses de la administración.

- iii. El primer programa que supera el presupuesto de cualquier otro en la lista, incluyendo los programas productivos, es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades,⁵⁶ cabe aclarar que en la primera fila de la tabla sólo se está calculando el presupuesto del ramo de desarrollo social dedicado a este programa, pero en la posición número tres y siete de la tabla 4.1 se encuentra el presupuesto para oportunidades en su componente salud y del ramo de aportaciones a seguridad social, además si se le agrega el componente de educación que categorizamos en los programas productivos, el total de recursos asignados a Oportunidades en el año 2013 es de 74,391,125,708 pesos. El porcentaje que ocupa respecto a la cantidad total de los programas asistenciales, contando el componente educación es del 52%, y en el total de los programas sujetos a reglas de operación equivale a más de la cuarta parte de los recursos (26.9). Nos indica que el programa es demasiado importante para el Gobierno Federal, ha invertido en el programa cuantiosos recursos.

- iv. Continuando con el análisis de la tabla 4.1 vemos que el programa de pensión para adultos mayores, es el programa que ocupa el segundo lugar en cuanto a recursos, programa que opera bajo el ramo de desarrollo social, después el programa de desarrollo a zonas prioritarias del mismo ramo y también en el ramo de Hacienda, está el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.

⁵⁶ El programa cambia de nombre a Prospera para septiembre del 2014. Los cambios incluyen mayores oportunidades en el acceso a la educación, salud y alimentación, y se incluirá el componente de inclusión financiera, y tendrán acceso prioritario a otros programas.

A continuación presentamos las características de los principales programas con mayor cantidad de dinero destinada para su operación:

Programa 1. Programa Desarrollo Humano Oportunidades⁵⁷

Objetivo general. Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiadas.

Objetivos específicos. Ampliar las capacidades de alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias a través de: (Alimentación) Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes. (Salud) Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud, 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, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de todos los integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa y potenciar los efectos del Programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno Federal para la población beneficiaria del Programa.

Cobertura. Cobertura nacional en las localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud que permitan operar de forma integral los componentes del Programa.

Población Objetivo. La población objetivo son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación y salud de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización.

⁵⁷ Reglas de Operación del Programa Desarrollo Humano Oportunidades

Estrategias específicas del componente salud. 1.- Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud o las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES 2012, el cual constituye un beneficio, con base en las Cartillas Nacionales de Salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona. 2.- Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la mala nutrición (desnutrición y obesidad) de los niños y niñas desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas y en lactancia, a través de la vigilancia y el seguimiento del estado de nutrición, así como de la entrega de suplementos alimenticios a niños y niñas menores de cinco años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y del control de los casos de desnutrición. 3.- 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

Componentes de salud.

a) 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 o de las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES 2012, con base en las Cartillas Nacionales de Salud. Estas acciones tienen un carácter principalmente preventivo, de promoción de la salud y de detección oportuna de enfermedades de mayor impacto en salud pública, e inclusive del cuidado de los aspectos curativos y de control de los principales padecimientos. Estos paquetes de servicios se proporcionan gratuitamente a las familias beneficiarias a través de citas programadas, registradas en el documento denominado "Citas para la Familia" y en los formatos S1 y S1-U, conforme a las intervenciones por grupo de edad, sexo, evento de vida y de acuerdo al protocolo de atención específico aplicado por cada uno de los

proveedores de los servicios de salud. El Paquete Básico Garantizado de Salud o las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES 2012 se proporcionan 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 las entidades federativas, para lo cual se aplicará la normativa de atención de las instituciones de salud, y no forman parte de los beneficios del Programa.

- b) Prevención y atención de la desnutrición. Mediante la vigilancia sistemática del crecimiento y desarrollo infantil se corroboran los cambios en el estado de nutrición y se identifica tempranamente la mala nutrición. Se informa a los padres sobre el desarrollo, brindando orientación y capacitación a las madres de familia o responsable del niño o niña sobre los beneficios del consumo adecuado del suplemento alimenticio que el Sector Salud defina. La valoración del estado de nutrición se realizará 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 periodo de lactancia y, en especial de los niños y niñas menores de cinco años, se realizarán dos tipos de actividades, la consulta médica y la valoración y seguimiento del estado de nutrición.

- c) Capacitación para el autocuidado 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 para el Autocuidado de la Salud son definidos por el Sector Salud, pudiendo variar de una entidad federativa a otra o de una región a otra en razón de la situación epidemiológica de riesgo o estacional de la región. 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 entidades federativas o regiones por razones epidemiológicas, de riesgo o estacionales.

- d) 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, quienes fueron previamente identificados en este grupo. Este apoyo se otorga en tanto los beneficiarios no sean atendidos por el Programa de Pensión para Adultos Mayores de la SEDESOL.

Estrategias del 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

- a) Apoyo alimentario. El Programa otorga un apoyo monetario mensual llamado Apoyo Alimentario a las familias integrantes del Programa
- b) Apoyo alimentario Complementario. Adicionalmente, el Programa otorga un apoyo monetario mensual llamado apoyo alimentario complementario, que tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.

- c) Apoyo Infantil. Las familias beneficiarias con integrantes de 0 a 9 años, adicionalmente podrán recibir bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada niña o niño en este rango de edad para fortalecer su desarrollo.

Programa 2. Pensión para Adultos Mayores⁵⁸

Objetivo general. Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor a 65 años en adelante que no recibe ingreso por conceptos de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social.

Objetivo específico. Incrementar los ingresos y contribuir a disminuir el deterioro de la salud física y mental de la población adulta mayor de 65 años en adelante que no recibe ingresos por conceptos de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social.

Cobertura. Nacional

Población objetivo. Personas de 65 años de edad en adelante que no reciban ingresos por conceptos de jubilación o pensión de tipo contributivo.

Programa 3. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias⁵⁹

Objetivo general. Contribuir a elevar el acceso al capital físico en los territorios que presentan marginación, rezago social y pobreza en el país, mediante la provisión de servicios básicos y de calidad de la vivienda e infraestructura social comunitaria.

⁵⁸ Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores.

⁵⁹ Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

Objetivo específico. Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria ubicada a las localidades ubicadas en las zonas de atención prioritaria para áreas rurales y para localidades con alta y muy alta marginación en municipios de media marginación.

Cobertura. Opera en las 32 entidades. En las localidades ubicadas en las zonas de atención prioritaria para áreas rurales y las localidades de alta y muy alta marginación ubicadas en municipios de media marginación.

Población objetivo. Constituye las localidades ubicadas en los municipios que integran las zonas de atención prioritaria para áreas rurales y las localidades de alta y muy alta marginación ubicadas en municipios de media marginación.

Programa 4. Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.⁶⁰

Objetivo general. Contribuir a que los habitantes de las localidades indígenas elegibles superen el aislamiento y dispongan de bienes y servicios básicos, mediante la construcción de obras de infraestructura básica.

Objetivo específico. Dotar de obras de infraestructura básica a localidades indígenas elegibles que observan carencias y rezagos en materia de comunicación terrestre, electrificación, agua potable y saneamiento.

Cobertura. Cobertura nacional en localidades que cumplan con los requisitos de población objetivo.

⁶⁰ Reglas de Operación del Programa de Infraestructura básica para la atención de pueblos indígenas.

Población objetivo. Personas que habitan en las localidades que cumplen con las siguientes características, que al menos el 40% de habitantes sean indígenas, que sean de alta y muy alta marginación y tengan entre 50 y 15000 habitantes.

Programa 5. Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda.⁶¹

Objetivo general. Contribuir a que la población de bajos ingresos tenga un acceso a una solución habitacional adecuada.

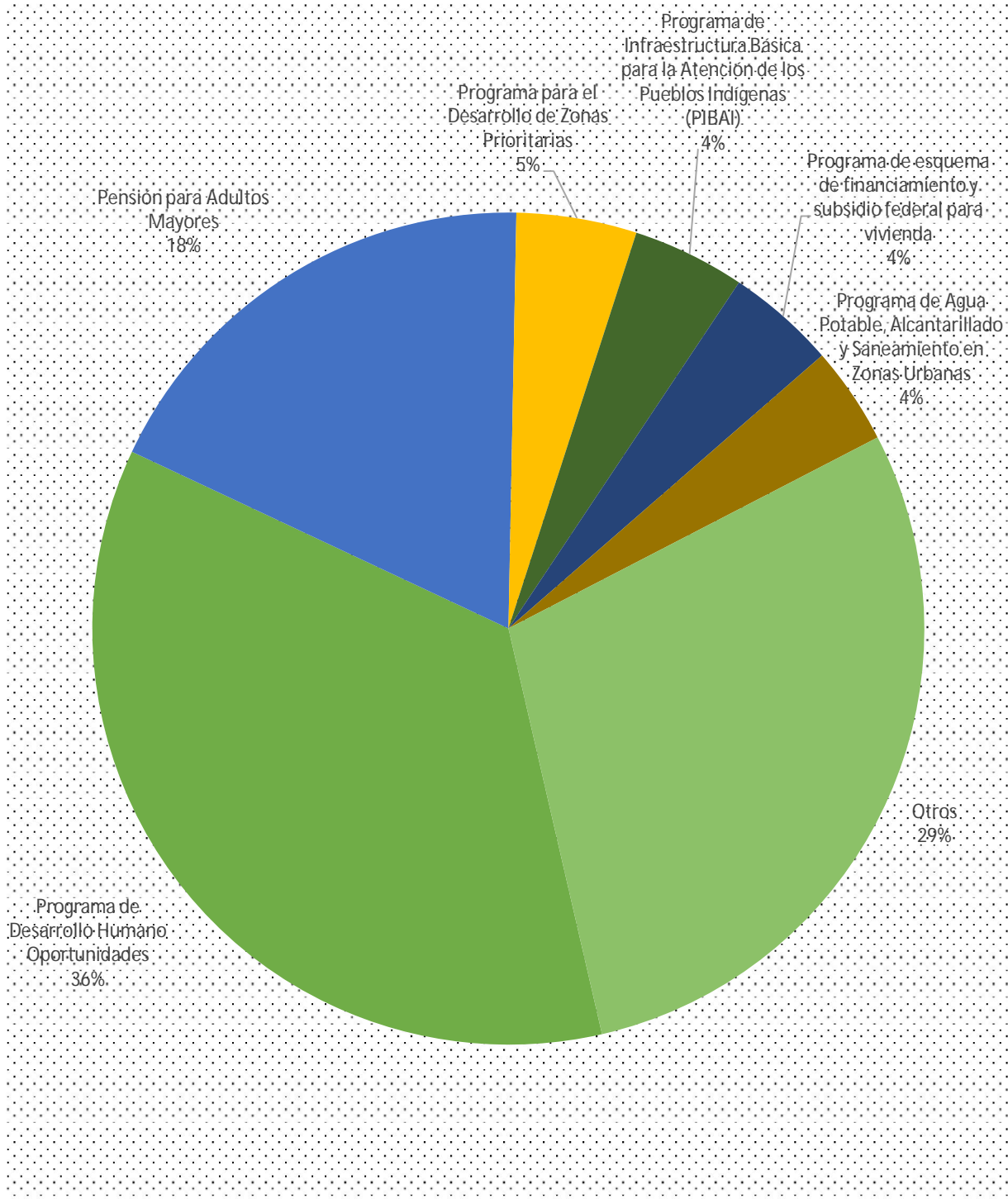
Objetivo específico. Ampliar el acceso al financiamiento de la población de bajos ingresos para soluciones habitacionales en un entorno de crecimiento urbano ordenado y sustentable.

Población objetivo. Población de bajos ingresos con necesidades de vivienda con cobertura nacional.

A continuación se presenta una gráfica que representa las proporciones de los principales programas asistenciales.

⁶¹ Reglas de Operación del Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para la vivienda.

Programas asistenciales con mayor porcentaje de recursos

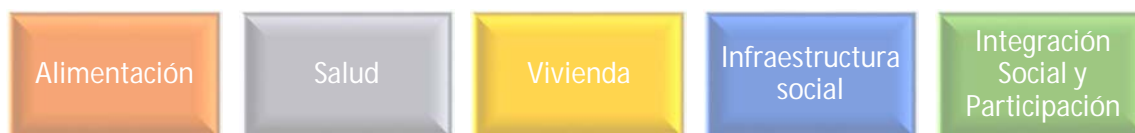


Fuente: Elaboración propia.

Nota: Con la palabra "otros" nos referimos al resto de programas enlistados en la tabla 4.1

4.3 Consideraciones de los programas asistenciales

Haciendo la revisión de los programas que se incluyeron en esta categoría, podemos con mayor claridad conocer cuáles categorías se encuentran dentro del tipo de programas asistenciales.



Este tipo de programas brinda a la población un piso básico que cumple sus necesidades más próximas para sobrevivir en la sociedad, pero no otorga ninguna forma de auto sustento, sino que obliga a vivir con una dependencia del gobierno, esperando a recibir los apoyos correspondientes de cada programa y esperando a recibir la atención en los tiempos y la agenda de la administración pública provocando la reproducción generacional de pobreza. Los programas asistenciales cumplen con los principales indicadores de pobreza de acuerdo al CONEVAL⁶² que son, el acceso a servicios de salud, la seguridad social, la calidad de vivienda, el acceso a la alimentación, el rezago educativo y la cohesión social, partiendo del supuesto de que los individuos no tienen garantizado el ejercicio de alguno de sus derechos para el desarrollo social y que sus ingresos tampoco son necesarios para adquirir los bienes y servicios requeridos.

SALUD

En el caso de los servicios de salud y atención médica, el mayor avance se registró en el año 2004 con la creación del seguro popular para integrar a la población que no estaba afiliada a ninguna institución de seguridad social, pero se reconoce que los servicios que da son limitados comparados con las demás instituciones y no incluye otros seguros más que el de salud. Agregado a que en nuestro país la seguridad social solo está relacionada con los trabajadores formales los cuales tienen acceso al Instituto Mexicano del Seguro

⁶² CONEVAL. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. 2010

Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), y para trabajadores de Pemex, que funcionan a través de aportaciones de las empresas, del gobierno y de los mismos trabajadores, esa condición les permite acceder a seguros como de accidentes, enfermedades, vejez y muerte, desempleo y maternidad, entre otros.⁶³ Las diferencias y desventajas son grandes si tomamos en cuenta la gran cantidad de población que trabaja en el mercado informal en nuestro país, pues esta no tiene acceso a seguridad social, sólo a servicios de salud a través de opciones como el seguro popular, acciones de la Secretaría de Salud, programas públicos o servicios de salud de privados, servicios que en ocasiones son limitados pues el seguro popular no cubre todo tipo de enfermedades (266 padecimientos).⁶⁴ Si el trabajador informal tiene un salario bajo no tendrá acceso a solucionar todo tipo de padecimientos. Más del 50% de población trabaja de manera informal, quiere decir que esas personas no tienen seguridad social y solo pueden acceder a los servicios de salud ya mencionados, olvidando por completo los seguros restantes.

Los programas sólo cubren una parte de la población que se encuentra en estas condiciones más inaccesibles a los servicios de salud, y afortunadamente hay una gran gama de programas para apoyar a la población con difícil acceso a dicho sector, sin embargo se reconoce que existen rezagos y al igual que otros derechos sociales marcados en la Constitución Política, hay carencias significativas. **Datos del CONEVAL revelan que del año 2010 a 2012 el número de personas de carencia por acceso a seguridad social ha incrementado de 69.6 millones de personas, a 71.8 millones de personas que representan el 61% de la población.** El gasto total en salud en el país está por debajo del promedio de países Latinoamericanos que está en 6.9% del PIB y en México para el 2008 llega al 5.9%.⁶⁵

Todas aquellas personas que llegan a la edad adulta y trabajaron en el sector formal podrán jubilarse y seguirán obteniendo un ingreso, pero las personas que trabajaron

⁶³ CESOP, La seguridad social en México. 2004

⁶⁴ www.salud.df.gob.mx

⁶⁵ Consideraciones Presupuestales CONEVAL 2012

fuera del mercado formal, no podrán retirarse de la misma manera ya que al abandonar su trabajo, por su condición de informalidad, ya no recibirán ningún tipo de ingreso, solamente que hayan ahorrado de manera particular, que no resulta común. El gobierno intenta con el Programa de pensión de adultos mayores dar ese ingreso faltante, con un monto de 580 pesos mensuales a la población mayor de 65 años y que no cuenta con seguro para el retiro.

ALIMENTACIÓN

A inicios del 2013 se empezó con un nuevo proyecto a cargo del Ejecutivo Federal nombrado **Cruzada Nacional contra el Hambre, es esta la que se ha encargado de combatir la pobreza alimentaria en el país, a pesar de que inicio en 400 municipios catalogados como los más pobres, para junio de 2014 se incrementó el número de municipios atendidos a 1012, ante esta estrategia se busca que México sea un país “Sin Hambre”, encontramos que es una duplicación con programas que también apoyan la alimentación, aunque el gobierno diga que hay convenios y se complementan, por tanto se incurre en un mayor gasto de operación,** se debería solo ampliar la estrategia a todo el país y de forma completa. La Cruzada no es un programa sujeto a reglas de operación, más bien es la estrategia del sexenio para brindar alimentos a las personas que no tienen para acceder a ellos, a una población de 7.01 millones de personas que viven en pobreza alimentaria⁶⁶.

VIVIENDA

En cuanto a los programas de vivienda deben aportar y ayudar para que las personas puedan adquirir una casa, o acceder a los servicios básicos de la vivienda, carencias que afectan en mayor medida a la población rural. Adquirir una vivienda no resulta sencillo por los altos precios que tienen, para ello se buscan créditos que te den la oportunidad de pagar en varios años, en nuestro país existen dos instituciones públicas principales para

⁶⁶ Segundo informe de Gobierno de la Administración de Enrique Peña Nieto.

adquirir estos créditos, el Instituto del fondo Nacional de Vivienda de los trabajadores (INFONAVIT), y de creación más reciente Fondo de Vivienda para los derechohabientes del ISSSTE (FOVISSSTE)⁶⁷, instituciones que a las cuales solo tienen acceso los trabajadores, otras opciones son los programas públicos como el de Vivienda digna, la Comisión Nacional de Vivienda CONAVI, otras entidades particulares de las empresas y por medio de entidades financieras privadas, a las cuales las personas en situación de pobreza no suelen tener acceso. De acuerdo a estadísticas de vivienda del INEGI para el año 2010 el 76.4% cuentan con vivienda propia y el 88% cuenta con agua potable y drenaje.

Además de que los nuevos complejos de viviendas están alejados de los servicios básicos y centros de trabajo, por lo que también se deberá trabajar en mejorar las vías de transporte, aunque se elevaran los costos de transporte para poblaciones que carecen de un ingreso suficiente, o crear nuevas fuentes de empleo cerca de las nuevas viviendas, lo cual no es prioridad número uno en este tipo de programas. Una de las principales consecuencias que ya se han visto es la gran cantidad de viviendas deshabitadas, 5 millones de viviendas en esa condición de acuerdo al censo de población y vivienda INEGI 2010

INFRAESTRUCTURA SOCIAL

La infraestructura social busca mejorar las condiciones en que viven las familias en las comunidades en cuanto a dotar de infraestructura básica y que cuenten con los servicios básicos, como es el caso del agua potable, del alcantarillado, la energía eléctrica y la pavimentación, que va unido a las condiciones de calidad de las viviendas. También procura el cuidado de espacios públicos y el cuidado de los monumentos o espacios reconocidos dentro de las comunidades, así como la prevención de riesgos que pongan en peligro la vida de las personas con menores recursos, resguardarlos de fenómenos como las inundaciones, los deslaves, o terremotos, ya sea poniendo barreras o mejorando las condiciones de los terrenos o incluso mover a la comunidad de los espacios de riesgo.

⁶⁷ Infonavit y Fovissste fueron creados en 1972

INTEGRACIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN

A través de cada programa el gobierno desea que las personas se hagan corresponsables de la ayuda que les entregan, para que sean parte de su propio desarrollo y logren mejores resultados al integrarse en las comunidades, que además desarrollen capacidades de gestión y organización que ayuden en su desarrollo personal, y hacen que las personas que reciben apoyos sean partícipes y se integren dentro de los grupos sociales por medio de asambleas o de actividades culturales y deportivas que llamen a participar a todos los habitantes y no estén excluidos de las situaciones que pasan a su alrededor. Las actividades deportivas son un componente importante para procurar la salud de la población, incluso se pueden reducir gastos de los servicios de salud por medio de la prevención.

El discurso político habla de la superación del asistencialismo con oportunidades para salir de la pobreza, supuestamente con un enfoque productivo⁶⁸ para que las familias puedan encontrar el desarrollo por ellas mismas, pero este tipo de programas no son la respuesta de acuerdo a esta visión de política pública. Se deben ocupar de la mejor manera posible los recursos disponibles, que por el lado de la administración pública se parte de la idea de que son escasos. El concepto de asistencialismo definido por José Ayala⁶⁹ nos dice que son los programas para los sectores vulnerables que los atienden por el simple hecho de encontrarse en esa condición y marca como ejemplo de estos, los programas de ancianos, enfermos, planeación familiar entre otros. El Estado asegura que ya no hay asistencialismo, pero de acuerdo a las concepciones, queda en debate si es cierto, son comportamientos que siguen permaneciendo de alguna manera.

La política social de Nueva Generación de la que habla la titular de SEDESOL para 2013-2018, *reconoce a los individuos como sujetos con derechos, promueve que los beneficiarios*

⁶⁸ Guía de programas sociales. Introducción de Rosario Robles. 2013 SEDESOL Pp. 7

⁶⁹ Ayala José. Diccionario de Economía Pública. Facultad de Economía. UNAM

*sean sujetos activos de su propio desarrollo, y para que ellos sean partícipes de su desarrollo necesitan más que un plato de comida, necesitan un ingreso para acceder a él.*⁷⁰

Una consideración presente en este tipo de análisis es la prestación universal de los derechos sociales, la cual está enmarcada dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí se desprende la siguiente reflexión, todos los mexicanos deberíamos tener el acceso a tales derechos y no solo un sector de la población por su condición laboral, o por su situación económica, sino de manera universal. Pertenecer quizá a un padrón de beneficiarios no resultaría mala idea, siempre y cuando toda la población pueda acceder. De alguna manera el gobierno se hace propaganda de bondad por sus programas, cuando es una obligación otorgarla, tal como lo señalan los artículos 3° y 4° Constitucionales.

Coincidimos con el Plan Nacional de Desarrollo que encuentra como problemática el hecho de que una gran cantidad de población carezca de acceso a bienes públicos que corresponden por Ley, al igual que el ejercicio de los derechos sociales, hacer valer el ejercicio de éstos, no es parte de programas, sino de políticas que siempre deben estar presentes y deben dejar resultado el asunto para la población. Si es algo que corresponde a los mexicanos. El PND tiene como plan de acción superar la pobreza construyendo oportunidades productivas a través de los programas públicos. Por ello es que estamos a favor de los programas de corte productivo. **Si se busca una participación social que permita el desarrollo de las comunidades, la opción es la economía social y no programas asistenciales, así los ciudadanos participaran más allá de opinar, en proyectos que favorezcan el desarrollo.**

Si existe una gran cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza, no podrán tener acceso a algunos servicios básicos por la insuficiencia del ingreso, pero para ello recurren a los programas sociales, pero este tipo de programas los hace dependientes,

⁷⁰ Política Social de Nueva Generación y Cruzada Nacional contra el hambre, Documento de trabajo. SEDESOL. Septiembre de 2013.

solo permitiendo el acceso siendo parte de un programa, cuando el resto de la población puede acceder y adquirir los servicios y bienes básicos.

La siguiente tabla elaborada por el CONEVAL contiene datos de las carencias sociales comparadas entre al año 2010 y 2012 y con ellos tenemos una perspectiva general del avance, poco avance o retroceso de los indicadores.



Capítulo 5.

PROGRAMAS PRODUCTIVOS

5.1 ¿Qué son los programas productivos y que tipos de programas incluye?

Los programas de tipo productivo son aquellos que están orientados a personas en situación de desventaja y de pobreza, para brindarles la oportunidad de obtener un ingreso, dando un empleo, o bien, dando las herramientas y habilidades para que se les facilite emplearse en mejores empleos de lo que antes podían aspirar, gracias a la capacitación, a los estudios y a la profesionalización de los individuos.⁷¹

La ayuda que brindan los programas productivos es de tipo socioeconómico que, además de la generación de empleos, también busca mejoras en los salarios y procura los beneficios de emplearse de manera formal. Acerca a la población pobre a las actividades económicas. Apoyan la capacidad productiva de los sectores pobres, apoyando en actividades potenciales de acuerdo a sus capacidades o al desarrollo regional del lugar donde habitan. Como la mayoría de personas con menores ingresos se desarrolla en el mercado informal, este tipo de programas también buscan incluir a este sector de la población en el mercado laboral, cambiándolos de trabajo o por medio de políticas que inserten las actividades que realizan en el sector informal.

Otro tipo de programas que apoyan las actividades productivas es por medio del financiamiento a nuevos proyectos productivos o al desarrollo y crecimiento de los ya existentes. Se puede hablar de personas que viven en comunidades de escasos recursos donde practican alguna actividad económica que por falta de recursos no puede ser promocionada, o que los productos no puedan salir de esa región, que les falte inversión en maquinaria o equipamiento para reducir los costos de su producción, haciendo más

⁷¹ Lerner Bertha. América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza, 1996.

sencillo su trabajo, un ejemplo de lo anterior son los artesanos y también las personas dedicadas a la agricultura y pesca. De manera más formal se habla de pequeñas y medianas empresas que cuentan con un pequeño número de trabajadores y sus operaciones no son tan dinámicas como las grandes empresas, y se les apoya con créditos y financiamientos para que puedan hacer crecer sus operaciones.

También se incluyen los programas que cuidan los recursos naturales para su aprovechamiento productivo, en zonas donde se encuentran las materias primas y también actúan frente a desastres naturales para asegurar una parte de las pérdidas de los productores garantizándoles un ingreso y procurando que los precios no tengan muchas fluctuaciones.

La innovación y tecnología son elementos que se han convertido en indispensables para el desarrollo de las actividades económicas, y la falta de estos hace que no se exploten totalmente las capacidades de las empresas, existen programas que promueven el desarrollo de las tecnologías y su introducción en proyectos productivos. Las tecnologías van unidas a los programas de becas que dan la oportunidad y el apoyo por medio de un ingreso para que las personas puedan estudiar y especializarse en esas áreas y también para el crecimiento de la investigación que pueda servir en la industria para hacer nuevos materiales, nuevos productos y con nuevos procesos de creación. Pero no solo las becas a este nivel son brindadas por los programas, sino que igualmente se da apoyos a toda la educación en el país y esto va relacionado con los programas productivos porque la visión es la **formación de capital humano** desde la educación básica hasta los posgrados o especializaciones y capacitación.

Los apoyos mencionados en los párrafos anteriores son entregados a la población de acuerdo a las reglas de operación y gran cantidad de los programas son repartidos a grupos específicos de la población, como programas que para indígenas, para mujeres, para jóvenes, para estudiantes,...

Tabla 5.1 Total de Programas Productivos Sujetos a Reglas de Operación 2013

Programas Productivos Sujetos a Reglas de Operación	Presupuesto (mdp)
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Becas)	23,869.23
PROCAMPO Productivo	18,250.00
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	15,781.00
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	8,230.00
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	7,805.00
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	7,291.39
Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	7,000.00
Programa Escuelas de Tiempo Completo	6,102.95
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	4,570.00
Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades	3,755.00
Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	3,250.41
Sistema Nacional de Investigadores	3,148.00
Programa de Fomento a la Economía Social (FONAES)	2,264.45
ProÁrbol.-Pago por Servicios Ambientales	2,055.92
Programa de Rehabilitación, Modernización y Equipamiento de Distritos de Riego	1,872.71
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	1,594.98
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional	1,551.80
Programa de Empleo Temporal (PET) (9)	1,316.87
Programa de Empleo Temporal (PET)(20)	1,291.84
Programa de Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	1,265.00
Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	1,100.33
Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	1,100.03
Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	947.13
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	747.40
Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	723.83
Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	714.59
Programa de Empleo Temporal (PET)(16)	584.92
Programa Educativo Rural	500.00
Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	498.30
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	443.89

Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológica	423.83
Programa de Opciones Productivas	414.14
Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	366.12
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	365.59
Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	350.00
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas	299.55
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	227.20
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes	223.23
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	217.36
Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	200.13
Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	197.53
Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	164.56
Competitividad en Logística y Centrales de Abasto	161.53
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	155.49
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	150.76
Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario	150.00
Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas	141.37
Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas	130.00
Programa de Fortalecimiento a la Educación Especial y de la Integración Educativa	100.00
Programa de Seguro para Contingencias Climatológicas	94.50

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los analíticos presupuestales del año 2013.

5.2 Principales programas productivos.

Dentro de los programas sujetos a reglas de operación, 50 programas entran dentro de la categoría de programas productivos, en la tabla se encuentran enlistados de acuerdo a la cantidad de recursos otorgados, de mayor a menor. El total de recursos para estos programas es de 134,159,854,675 pesos.

En la categoría hay tres programas que reciben un presupuesto cuantioso:

- i. En primer lugar encontramos el componente que corresponde al apoyo de educación, las becas dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que está a cargo del ramo de desarrollo social, pero el componente de educación está en manos del ramo educación, con el análisis realizado de los principales programas asistencialistas queda claro que es el programa Oportunidades el que recibe el mayor presupuesto del total de los programas sujetos a reglas de operación y en este apartado vemos como tan solo uno de sus componentes tiene mayor presupuesto que cualquier otro programa.

- ii. El segundo programa al que se le dedican más recursos es: PROCAMPO Productivo, nombre por el cual es comúnmente conocido, su nombre es Programa de Apoyos Directos al Campo⁷² con un total de 18,250,000,000 pesos y en la tercera posición el Programa de Prevención y manejo de riesgos. Estos dos programas se encuentran dentro del ramo de agricultura ganadería y pesca que es el ramo que ejerce mayor presupuesto para el total de sus programas (después del ramo de desarrollo social). En las siguientes posiciones están dos que corresponden al mismo ramo.

- iii. Los primeros cinco programas de carácter productivo de acuerdo a los recursos otorgados, reciben un total de 73,935,231,758 pesos que equivalen al 55.10% de los recursos dados a los programas de corte productivo, es una cantidad significativa si lo ponemos en términos que de los 50 programas, tan solo cinco de ellos ocupen más de la mitad de la cantidad del presupuesto dedicado a todos estos programas. Si incluimos los siguientes cinco programas, que serían los primeros diez, usan el 76.51% del total de recursos productivos. Una conclusión es que los recursos están concentrados en solo algunos programas.

⁷² En el año 2014 el Programa cambia a PROAGRO Productivo. El principal cambio es la comprobación de los gastos, se consideran las hectáreas y se determinan apoyos diferenciados. El programa fue creado desde 1994.

A continuación conoceremos los objetivos y algunos elementos de los principales programas productivos. Componentes a través de los cuales conocemos el carácter productivo de estos, para cada uno se pueden consultar las reglas de operación con sus objetivos particulares y generales, así como la población que puede acceder a estos programas sujetos reglas de operación.

Programa 1. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades⁷³

Objetivo General: Contribuir a la ruptura intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa.

Objetivo Específico: (Componente educación). Otorgar apoyos educativos crecientes en primarias, secundarias y educación media superior a los niños, niñas y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y a su terminación.

Cobertura: Cobertura nacional en las localidades donde existan las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención a los servicios de salud, así como accesibilidad a primaria que permitan integrar de forma integral los componentes del programa

Población Objetivo: La población objetivo del Programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos en las presentes Reglas de Operación.

Principales características del componente educativo: El Programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la educación primaria, secundaria y media superior de las hijas e hijos de las familias beneficiarias. En este componente se otorgan becas educativas y apoyos para la

⁷³ Reglas de Operación del Programa Desarrollo Humano Oportunidades.

adquisición de útiles escolares a cada uno de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del Programa.

Adicionalmente, con el propósito de incentivar el logro educativo de las becarias y becarios de educación media superior se les otorga un incentivo monetario para que concluyan este nivel de estudios. En lo que respecta a las y los jóvenes que concluyen la secundaria y/o el bachillerato, mediante la acreditación a través del reconocimiento de saberes adquiridos, se les podrá otorgar un apoyo monetario a la certificación de dichos niveles. Asimismo a las becarias y becarios de media superior se les podrá otorgar un apoyo de transporte.

El Programa facilitará al becario la vinculación con organismos, instituciones, entidades y dependencias públicas y privadas con programas de becas.

- a) 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, inscritas (os) en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, y a jóvenes de hasta 22 años once meses, con necesidades educativas especiales inscritas (os) en escuelas de educación especial, incluyendo la formación laboral que ofrecen los Centros de Atención Múltiple (CAM Laboral). En el caso de localidades menores de 2,500 habitantes, el Programa podrá otorgar becas educativas a las y los menores de 18 años inscritos en primero y segundo grados de primaria. Las becas de educación media superior se asignan a los y las jóvenes de entre 14 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada o no escolarizada. En escuelas de modalidad escolarizada, las becas son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar, en primaria y secundaria de septiembre a junio y en educación media superior de septiembre a enero y de marzo a julio. Su monto se incrementa a

medida que el grado que se cursa es más alto. En escuelas de modalidad no escolarizada de educación media superior, la beca es un apoyo monetario único que se podrá entregar por asignatura o módulo acreditado.

- b) Apoyo para útiles escolares. Las becarias (os) de primaria y secundaria y las y los becarios inscritas (os) en escuelas de educación especial, CAM Laboral, 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. Posteriormente, a las y los becarios de primaria, junto con las becas del segundo bimestre del ciclo se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares, de acuerdo a lo establecido en estas Reglas de Operación. Las becarias y becarios 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. La entrega del apoyo para útiles escolares se realiza únicamente para las becarias y becarios inscritas (os) en escuelas de modalidad escolarizada.
- c) Apoyo Jóvenes con Oportunidades. El Programa incentiva a las y los beneficiarios a que terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años, otorgándoles un apoyo monetario cuando acreditan su conclusión.
- d) Apoyo por la certificación de Secundaria o Bachillerato General a través de reconocimiento de saberes adquiridos. *Educación secundaria*. El Programa podrá brindar un apoyo monetario a las y los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que obtienen la certificación de la educación secundaria mediante la acreditación por parte de la SEP de

reconocimiento de saberes adquiridos. *Bachillerato General*. El Programa podrá brindar un apoyo a las y los jóvenes de entre 22 y 29 años de edad que obtienen la certificación del bachillerato general mediante la acreditación por parte de la SEP de reconocimiento de saberes adquiridos.

- e) Apoyo para Transporte. El Programa podrá apoyar a las y los becarios que estudian la educación media superior en modalidad escolarizada con los gastos de transportación en que incurren al trasladarse de su vivienda al centro educativo.

Programa 2. Programa PROCAMPO Productivo⁷⁴

Objetivo: El objetivo es apoyar el ingreso de los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros a través de apoyos directos; así como apoyos complementarios para la modernización de maquinaria y equipo y adquisición de insumos energéticos.

Población objetivo: propietarios y productores, personas físicas o morales con predios registrados en el Programa que hayan solicitado sus apoyos, que mantengan sus predios en explotación y cumplan con la normatividad.

Cobertura: a nivel nacional aplicable a ciclos agrícolas primavera-verano y otoño-invierno, la superficie máxima a apoyar será el equivalente en hectáreas de hasta 100,000 pesos por unidad de producción, por persona beneficiada, por ciclo agrícola.

⁷⁴ Reglas de Operación del Programa PROCAMPO Productivo.

Componentes:

- a) PROCAMPO productivo. Transferir recursos en apoyo al ingreso de los productores por hectárea o fracción de esta y que soliciten el apoyo al Centro de Apoyo al Desarrollo Rural.
- b) Modernización de la maquinaria agropecuaria / Diésel agropecuario. El objetivo específico es contribuir al incremento de la productividad agropecuaria mediante el uso de maquinaria moderna y apropiada para la producción de productos agrícolas y pecuarios. La población objetivo es personas físicas o morales que formen parte del "Padrón de Beneficiarios de Diésel Agropecuario 2012 o año previo", integrado por la Secretaría y que se dediquen a actividades agropecuarias. Para ser beneficiario de los apoyos del componente de Modernización de la Maquinaria Agropecuaria deberán renunciar a los apoyos del componente de Diésel Agropecuario.
- c) Diésel Marino. El objetivo específico es ampliar el margen de operación de los productores pesqueros y acuícolas mediante una cuota energética a precios de estímulo. La población objetivo es personas físicas o morales que formen parte del "Padrón de Diésel Marino 2012" integrado por la Secretaría, que se dediquen a las actividades pesqueras y acuícolas y que consuman diésel en la maquinaria y equipo utilizados en sus unidades de producción
- d) Fomento y productividad del café. El objetivo específico es incrementar la capitalización de las unidades económicas de producción cafetalera, que permitan elevar el volumen de producción por hectárea y fomenten la comercialización. La población objetivo es personas físicas o morales legalmente constituidas, registradas en el Padrón Nacional Cafetalero

(PNC) productores que realicen actividades de comercialización directa, registrados y/o validados en el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional (SICN), ubicados en las 12 entidades federativas con mayor actividad económica cafetalera, que son: Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.

- e) Gasolina ribereña. El objetivo específico es ampliar el margen de operación de los productores pesqueros ribereños mediante una cuota energética a precios de estímulo. La población objetivo es personas físicas o morales que formen parte del “Padrón de Gasolina Ribereña 2012” integrado por la Secretaría, que se dediquen a las actividades pesqueras ribereñas, amparadas en un permiso o concesión de pesca vigente y que consuman gasolina en la maquinaria utilizada en sus embarcaciones.

Programa 3. Programa de Prevención y Manejo de Riesgos.⁷⁵

Objetivo: apoyar a los productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas y otros agentes económicos del sector rural para la prevención, manejo y administración de riesgos, a través de instrumentos que atiendan problemas de mercado y financiamiento, sanidad e inocuidad y ocurrencia de desastres naturales.

Componentes:

- a) Apoyo al ingreso objetivo y a la comercialización. Los objetivos específicos son fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria dando certidumbre de ingreso al productor y del costo al comprador, e incentivar la producción de granos y oleaginosas, entre otros productos elegibles. La

⁷⁵ Reglas de Operación del Programa Prevención y manejo de riesgos.

población objetivo son las personas físicas o morales que intervengan en la comercialización de los productos elegibles

- b) Fortalecimiento a la cadena productiva. El objetivo específico es fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria, dando certidumbre del ingreso al productor y del costo al comprador a través de apoyos para la administración de riesgos y el ordenamiento del mercado, con participación del sistema financiero en el uso de los instrumentos y su operación. La población objetivo son personas físicas o morales del sector agropecuario o a través de sus organizaciones y que intervengan en la producción y compra de los productos elegibles.

- c) Atención a desastres naturales en el sector agropecuario y pesquero. El objetivo es que el sector rural cuente con apoyos ante afectaciones por desastres naturales relevantes en las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras. La población objetivo son los productores que contando con un seguro a través de empresas privadas o fondos de aseguramiento deseen asegurar un monto adicional por hectárea en un esquema catastrófico para la reincorporación a su actividad en caso de desastres naturales, y los productores de bajos ingresos que no cuenten con ningún aseguramiento que se vean afectados por fenómenos hidrometeorológicos, como sequía, helada, granizada, tornado, ciclón, etc. y fenómenos geológicos como, terremoto, erupción de volcán, movimiento de ladera.

- d) Garantías (Administración de riesgos financieros). El objetivo específico es mantener y profundizar el financiamiento rural y los esquemas de administración de riesgos, de los sectores agropecuario, pesquero, acuícola, agroindustrial y del sector rural en su conjunto, así como fortalecer la cadena productiva y comercial agroalimentaria. La población objetivo para

mantener y profundizar el financiamiento rural y los esquemas de administración de riegos señalados en el objetivo específico del presente componente es personas físicas o morales que se dediquen a actividades de producción, transformación o servicios de los sectores agropecuario, pesquero, acuícola, agroindustrial y del sector rural en su conjunto, así como los Intermediarios Financieros y fondos de inversión, que requieran garantías para acceder o mantener el financiamiento formal, y/o apoyos para la constitución de capital de riesgo y/o la contratación de seguros para actividades del sector rural.

- e) Fondo para la inducción de inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación. El objetivo específico es inducir el financiamiento para la inversión en equipamiento e infraestructura, prioritariamente para solventar la aportación del pequeño productor requerida en el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura y del Proyecto Estratégico de Tecnificación de Riego, a través de un servicio de garantía que permite obtener el financiamiento de su aportación al proyecto y, en su caso, del capital de trabajo necesario para asegurar la operación del mismo. La población objetivo es personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto en las localidades de media, alta y muy alta marginación de conformidad con CONAPO, que requieran garantías para obtener el financiamiento para proyectos de inversión en equipamiento e infraestructura, así como las garantías complementarias para obtener financiamiento del capital de trabajo necesario para asegurar la operación del mismo

- f) Componente Sanidades. El Objetivo específico es contribuir a preservar y mejorar las condiciones sanitarias y de inocuidad agroalimentaria del país, a

través de proyectos de campañas fitozoosanitarias, acuícolas y pesqueras; acciones de sistemas de reducción de riesgos de contaminación, vigilancia epidemiológica e inspección en la movilización. La población objetivo son personas física y/o morales cuyas actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras se ubican en áreas de enfoque susceptibles de ser afectadas por plagas reglamentadas y/o enfermedades fito-zoosanitarias, acuícolas y pesqueras; así como aquellas que requieran programas de reducción de riesgos de contaminación y/o movilicen mercancías agropecuarias en el territorio nacional.

Programa 4. Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales⁷⁶

El objetivo es contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria mediante el otorgamiento de apoyos y servicios que permitan desarrollar sistemas integrales, obras, acciones y prácticas sustentables que ayuden inducir una nueva estructura productiva incluyendo cultivos para la producción de insumos para bioenergéticos, el aprovechamiento sustentable de la energía, el uso de fuentes alternativas de energía; así como a la conservación y aprovechamiento sustentable del suelo, agua y vegetación de las unidades productivas

- a) Del componente Bioenergía y Fuentes Alternativas. El objetivo específico es contribuir a la producción de biocombustibles, biofertilizantes, abonos orgánicos y al uso eficiente y sustentable de la energía en los procesos productivos, y el uso de energías renovables. La población objetivo es personas físicas o morales que presenten proyectos para la producción de insumos para bioenergéticos, biofertilizantes, abonos orgánicos y productos de la bioeconomía, a partir de su producción agrícola, pecuaria o pesquera, así como el uso

⁷⁶ Reglas de Operación del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales.

eficiente y sustentable de la energía en sus procesos productivos y el uso de energías renovables o alternativas en actividades productivas del sector agroalimentario

b) Del componente Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA). El objetivo específico es contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de suelo, agua y vegetación utilizados en la producción agropecuaria mediante el pago de apoyos y servicios que permitan a los productores rurales desarrollar proyectos integrales que consideren el cálculo, diseño y ejecución de obras y prácticas para un aprovechamiento adecuado de sus recursos, garantizando así su conservación y beneficio futuro en favor de las nuevas generaciones de productores rurales. La población objetivo son personas físicas o morales que se dedican a actividades de producción agrícola y pecuaria, que se ubican en los municipios clasificados por la Secretaría en cada entidad federativa como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobre explotación de sus recursos productivos primarios (suelo, agua y vegetación), y que se incluyen en el Anexo XLIX de las presentes Reglas de Operación, organizados en grupos de productores denominados Comité Pro-proyecto, así como a Instituciones de Enseñanza e Investigación que brinden soporte técnico a las instancias y demás participantes en la ejecución del Componente.

c) Del componente Disminución del Esfuerzo Pesquero. El objetivo específico es contribuir a la conservación y uso sustentable de los recursos pesqueros mediante el retiro voluntario de embarcaciones que integran la flota mayor. La población objetivo es personas físicas o morales que se dediquen a actividades de pesca de altamar con

embarcaciones mayores y operen al amparo de concesión o permiso de pesca comercial vigente.

- d) Del componente Inspección y Vigilancia Pesquera. El objetivo específico es promover el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas con la colaboración de los productores pesqueros y Acuícolas, mediante el fortalecimiento de las instancias que permitan a la Secretaría atender el cumplimiento de sus atribuciones, a través de la entrega de apoyos para que coadyuven en la implementación de acciones preventivas y operativas de inspección y vigilancia pesquera y acuícola. La población objetivo es personas físicas o morales que se dediquen a actividades de pesca o acuicultura al amparo de concesiones o permisos, universidades e instituciones de investigación y enseñanza, o productores que colaboren en el Programa Integral de Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola para el Combate a la Pesca Ilegal.

- e) Del componente Ordenamiento Pesquero y Acuícola. El objetivo específico es generar instrumentos de política pública que apoyen la regulación y administración de las actividades pesqueras y acuícola, induciendo el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas, mediante proyectos de ordenamiento pesquero ribereño y por recurso estratégico y ordenamiento acuícola. La población objetivo es comunidades pesqueras y acuícolas en donde es necesario establecer y/o fortalecer los esquemas de regulación y administración.

- f) Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN). El objetivo específico es incrementar la productividad pecuaria, a través de la inducción de prácticas tecnológicas de

producción sustentable, de ordenamiento, asistencia técnica, capacitación y fondo de aseguramiento ganadero. La población objetivo es personas físicas o morales (ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, y sociedades civiles o mercantiles establecidas conforme a la legislación mexicana, propietarios o con derecho de uso de tierras dedicadas a la cría de ganado bovino de carne y doble propósito en forma extensiva; de ovinos; de caprinos, pequeña lechería familiar y la apicultura), inscritas en el padrón vigente del PROGAN. Así como, nuevos productores preferentemente de 5 y hasta 35 unidades de animales, sujeto a disponibilidad presupuestal.

- g) Reconversión Productiva. El objetivo específico es mejorar el ingreso de los productores mediante la conversión de áreas a cultivos de mayor rentabilidad, aprovechando el potencial productivo en el país, con la finalidad de ordenar la producción de granos básicos en las principales zonas de muy bajo y bajo potencial productivo, conforme a la clasificación del INIFAP del 2007 y actualizaciones parciales posteriores, y siniestralidad recurrente conforme a la clasificación que hace CONAGUA cada año; además de abastecer la demanda nacional y disminuir las importaciones. La población objetivo es personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, cuyos predios estén ubicados en zonas de muy bajo y bajo potencial productivo, de alta siniestralidad; en zonas con producción excedentaria o en zonas en donde se promueva el ordenamiento de mercados

Programa 5. Programa de Apoyo a la Inversión en equipamiento e infraestructura.⁷⁷

El objetivo es incrementar la capitalización de las unidades económicas agropecuarias, acuícolas y pesqueras a través de apoyos complementarios para la inversión en equipamiento e infraestructura en actividades de producción primaria, procesos de agregación de valor, acceso a los mercados y para apoyar la construcción y rehabilitación de infraestructura pública productiva para beneficio común.

La solicitud de apoyo en concurrencia de recursos con las Entidades Federativas para este programa, se encuentra en el Anexo IV de las presentes Reglas de Operación. Asimismo, en los Anexos V y XLIII se encuentran los formatos de proyecto simplificado y el guion para la elaboración de proyectos de inversión.

- a) Del componente Agrícola. El objetivo específico es incrementar la capitalización de las unidades económicas de producción agrícola a través del apoyo a la inversión en obras de infraestructura y adquisición de equipamiento agrícola y material vegetativo certificado o validado, para la realización de actividades de producción primaria, que incluyen conservación y manejo. La población objetivo es personas físicas o morales, que se dediquen a actividades agrícolas, y que requieren capitalizar sus unidades de producción agrícola.

- b) Del componente Ganadero. El objetivo específico es incrementar la capitalización de las unidades económicas de los productores pecuarios, a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital para la producción primaria, que incluyen producción y procesamiento de forrajes, y la conservación y manejo de áreas de apacentamiento. La población objetivo es las personas físicas o morales que se dediquen a actividades pecuarias.

⁷⁷ Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la inversión y equipamiento e infraestructura.

- c) Del componente Pesca. El objetivo específico es incrementar la capitalización de las unidades económicas pesqueras y acuícolas a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégicos para equipamiento e infraestructura, para la realización de sus actividades de producción primaria, conservación, distribución y agregación de valor. La población objetivo es personas físicas o morales que se dediquen a actividades primarias pesqueras y acuícolas (que cuenten con los permisos o concesiones en la materia), conforme a la estratificación de productores y su regionalización
- d) Del Componente Activos Productivos Tradicional. El objetivo específico es fomentar la producción y la competitividad de las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras preponderantes que se desarrollan en el marco de una región o del estado con un enfoque de territorialidad, transversalidad, inclusión y sustentabilidad de los recursos naturales, a través del apoyo para la ejecución de proyectos territoriales que consideren a la inversión en obras de infraestructura productiva de alto impacto, maquinaria y equipamiento mayor para la producción primaria, incluyendo su acopio, conservación, manejo y valor agregado. La población objetivo es productores de pequeña y mediana escala con potencial productivo, así como personas físicas de localidades de alta y muy alta marginación u organizados en personas morales legalmente constituidas y debidamente registradas; que se dediquen a actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras.
- e) Del componente Agricultura Protegida. El objetivo específico es fomentar la producción de alimentos sanos y de calidad, con enfoque de red de valor y de manera sustentable, a través de la producción bajo

agricultura protegida. La población objetivo es personas físicas y morales que pretendan realizar y realicen actividades agrícolas con agricultura protegida

- f) Del componente Electrificación para Granjas Acuícolas. El objetivo específico es incrementar la capitalización de las unidades económicas, dedicadas a la acuicultura, integradas a parques acuícolas, a través de infraestructura eléctrica y el equipamiento eléctrico necesario para su operación con visión de sostenibilidad y de respeto al medio ambiente. La población objetivo es personas físicas o morales que se dediquen a la actividad acuícola y que pretendan implementar proyectos de impacto regional o nacional definidos por la Secretaría.
- g) Del componente Infraestructura Pesquera y Acuícola. El objetivo específico es generar las obras de infraestructura pesquera y acuícola; así como su equipamiento que contribuyan a incrementar la capitalización de las unidades económicas; y coadyuven a mejorar el manejo sustentable de la producción pesquera y acuícola, el acopio y su conservación, garantizar la seguridad en las maniobras de atraque y desembarque, así como la rehabilitación de las áreas de pesca, y la instalación de arrecifes artificiales. La población objetivo es personas físicas o morales que se dediquen a actividades pesqueras y/o acuícolas, al amparo de un permiso o concesión de pesca y/o acuicultura vigente
- h) Del componente Sustitución de Motores Marinos Ecológicos. El Objetivo es contribuir al equipamiento y modernización de las embarcaciones menores de hasta 10.5 metros de eslora con la finalidad de mejorar la calidad de los productos capturados y proporcionar mayor seguridad al desarrollar la actividad. La población objetivo es personas físicas que

realicen actividades de pesca, al amparo de un permiso o concesión de pesca vigente, que requieran sustituir el motor o embarcación menor.

- i) Manejo Postproducción. PROVAR: Incrementar y modernizar la capacidad del manejo postproducción de las unidades económicas, mediante la inversión complementaria en equipamiento e infraestructura que permita la disminución de mermas, agregación de valor, diversificación, procesamiento, empaque y/o distribución de los productos alimentarios agrícolas, pecuarios (excepto cárnicos), ornamentales, acuícolas y pesqueros. FIMAGO: Incrementar y mejorar la capacidad y eficiencia de acopio, almacenamiento, movilización, monitoreo y control de calidad de granos y oleaginosas de las unidades económicas agrícolas y pecuarias, mediante el apoyo complementario en infraestructura y/o equipamiento.

- j) Del componente Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero. El objetivo específico es hacer eficiente la operación de la flota pesquera mayor mediante la modernización y el equipamiento de sus embarcaciones. La población objetivo es personas físicas o morales que cuenten con embarcaciones mayores, al amparo de un permiso o concesión de pesca vigente cuyas embarcaciones presenten características de deterioro y requieran ser modernizadas y equipadas.

- k) Del componente Recursos Genéticos. El objetivo específico es fomentar la conservación, caracterización, evaluación, validación, mejoramiento, manejo, reproducción y aprovechamiento sustentable de la riqueza genética agrícola microbiana, pecuaria y acuícola existente en el país. En particular, aquellas de importancia biológica o económica para la

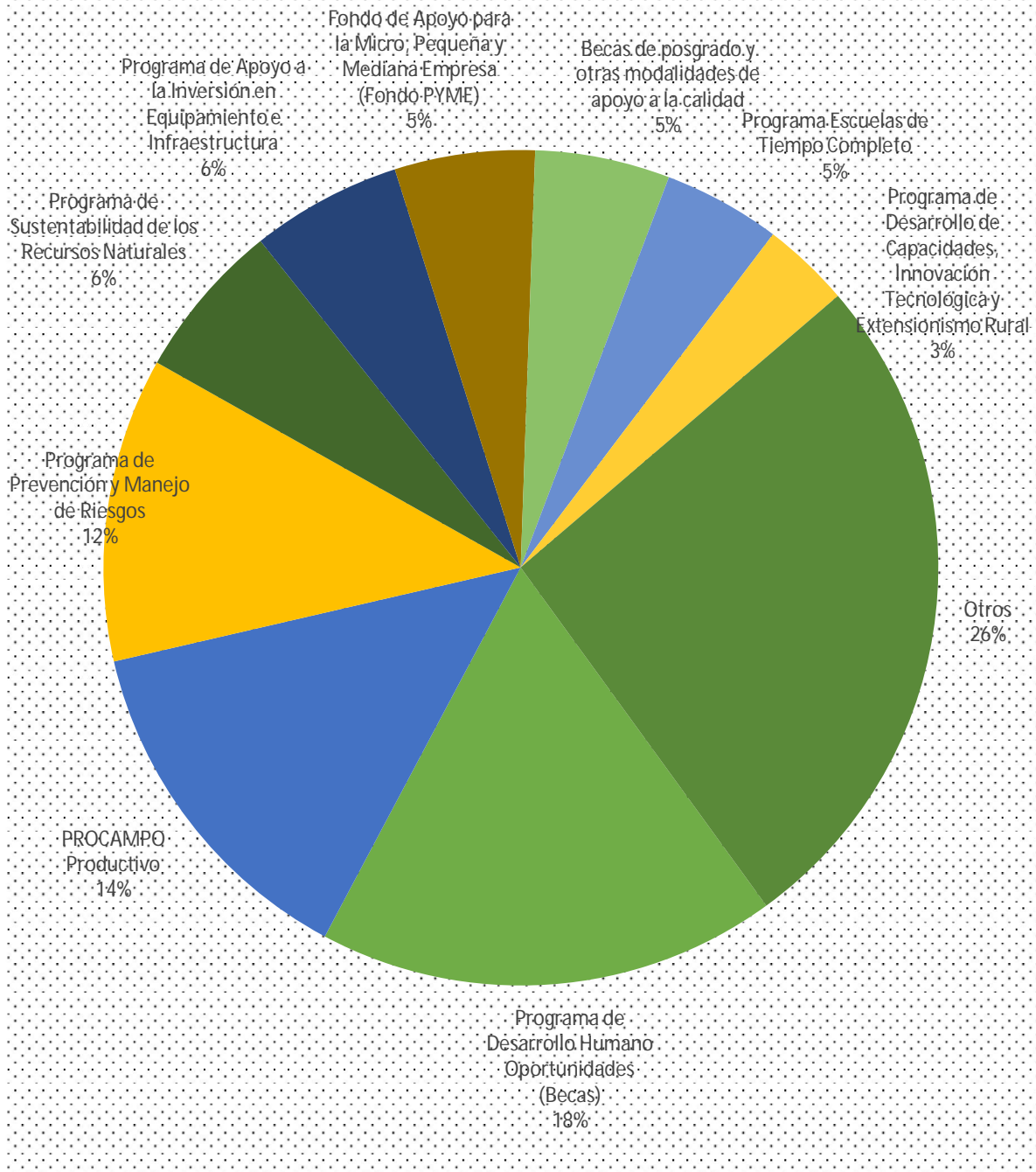
producción de alimentos, fibras y combustibles, entre otros bienes. La población objetivo es personas físicas o morales que realicen actividades de investigación, conservación, caracterización, evaluación, validación, mejoramiento, manejo, reproducción y aprovechamiento sustentable de la riqueza genética agrícola, microbiana, pecuaria y acuática de México.

- l) Del Componente Minería Social. El objetivo específico es fomentar el aprovechamiento de los minerales no metalíferos y rocas ubicados en los ejidos y comunidades rurales. La población objetivo es personas físicas o morales que pertenezcan a los ejidos y comunidades rurales con aprovechamientos de minerales no metalíferos y rocas

- m) Del componente de Desarrollo de Ramas Productivas. El objetivo es atender problemas de las ramas productivas y sistema producto que comprometan el desarrollo del sector, destinando apoyos para proyectos estratégicos integrales agrícolas en infraestructura, equipamiento y material vegetativo, entre otros, propuestos por los sistemas producto y otras organizaciones; para que mejoren sus capacidades técnicas, administrativas, organizativas, hacia la competitividad de las unidades económicas. La población objetivo es personas morales o grupos de personas, que se dediquen a actividades agrícolas y que requieran incrementar la competitividad de sus unidades económicas, preferentemente de hasta 10 hectáreas.

En la siguiente gráfica se muestran las proporciones de los programas productivos de acuerdo a sus recursos.

Programas productivos con mayor porcentaje de recursos



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Con la palabra "otros" nos referimos al resto de programas enlistados en la tabla 5.1

5.3 Consideraciones de los Programas productivos.

Respecto a los programas que encontramos en la tabla 5.1 podemos hacer una clasificación más clara ahora del tipo de programas que encontramos en esta categoría. Para después analizar cada una de sus partes.



EDUCACIÓN

La educación y el conocimiento aceleran el crecimiento económico y desarrollan las capacidades y habilidades de las personas, lo que les permite mejorar su calidad de vida. La educación está ligada con el desarrollo científico, tecnológico y la innovación y por tanto impulsa el sector productivo⁷⁸. Bajo estos términos podemos hablar de la educación como la formación de capital humano. Con un capital humano más preparado se puede hablar de mano de obra calificada con los conocimientos y habilidades necesarias para poder ejercerlos y ponerlos en práctica en el mercado laboral. Desde la niñez y la juventud se debe preparar la población para las nuevas exigencias actuales, y no quedarse atrás ante las transformaciones que surjan. Los programas impulsan a la juventud para que la población futura esté preparada. En México la inversión científica y desarrollo experimental llegó al 0.5% del PIB en 2012,⁷⁹ esta inversión no solo depende del gobierno, también de la inversión privada, pero el gobierno puede incentivar su crecimiento.

En el país la educación pública continúa siendo la opción principal para este servicio, la cual posee poco más del 85% de la matrícula total, sin embargo la educación básica que también tiene el adjetivo de universal en la constitución, aun no se cumple, aunque

⁷⁸ Se relacionan con el sector productivo por tener una relación más cercana al ámbito, como parte de la formación de capital humano preparado. Existen programas de educación que tienen una relación menos directa que seguirán dentro de la categoría de asistenciales, por estar más alejados de la relación preparación-sector productivo.

⁷⁹ CONACYT. Informe general del estado de la ciencia, la tecnología y la innovación. México 2013

estadísticas del segundo informe de Peña Nieto afirma que el 96% de personas de entre tres y catorce años están en ese nivel. Algo que se puede observar con las actuales administraciones tanto a nivel federal como estatal es que el número de becas ha incrementado en los diferentes niveles escolares, desde la educación básica hasta becas de posgrado, estas últimas apoyan a 71 506 estudiantes, 6% más que en 2013, además de las nuevas modalidades para transmitir los conocimientos, por medio de las nuevas tecnologías que han permitido el incremento de la enseñanza y se han hecho más accesibles, como los estudios en línea.

La calidad es el otro factor importante a considerar, en el último año debido a la reforma en el sistema educativo se ha dejado ver que la calidad no es la mejor en nuestro país, que hace falta preparación en los docentes y más estudio en los alumnos, pero para ello también se han emprendido programas por parte del sector educativo, es una gran tarea que aún queda por delante para el sector junto con la infraestructura necesaria para que los alumnos puedan desarrollar su aprendizaje de mejor manera.

Parte de la educación es la capacitación para las personas que ya se encuentran en el mercado laboral o que desean adquirir nuevas habilidades y conocimientos para estar mejor preparados y tener nuevas oportunidades en el mercado laboral, existe oferta por parte del sector privado, pero las personas que no cuentan con pocos recursos tendrán la opción de los programas públicos. La capacitación puede ser desde la parte administrativa, hasta la operativa. La preparación podrá dar mejor oportunidad a los individuos y ser más competitivos en sus trabajos y tendrán la oportunidad de aspirar a un mejor puesto, y consecuentemente a un mejor salario.

INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

Dentro de la agricultura se deben impulsar con mayor fuerza la creación de industrias agroalimentarias, y la innovación y tecnificación en los procesos agrícolas para hacer más competitivas y rentables las actividades relacionadas con el campo. El fomento a la inversión en el equipamiento e infraestructura para el desarrollo de actividades como la agricultura, pesca y ganadería es indispensable para el desarrollo de estas zonas y aplicar

los mismos criterios de apoyo al financiamiento en los sectores tanto rurales como urbanos. Todo esto con un desarrollo regional equilibrado.

El uso y suministro de energía y tecnologías para la comunicación son esenciales para las actividades productivas de la sociedad, parte de ello se ha logrado con las nuevas reformas. Es por ello que la reducción de los costos y facilitar su acceso es elemento indispensable para el brindar los servicios a los pequeños empresarios y emprendedores. La energía eléctrica en nuestro país es principalmente para el sector industrial con un 59.6%, después el uso en el hogar que solo ocupa el 23.7%, el sector agrícola el 5.7%. Dos componentes más que usan una cantidad significativa son el sector comercial y el de servicios con el 6.6% y el 4.4% respectivamente.⁸⁰

Cuando las pequeñas empresas empiezan o llevan poco tiempo de operaciones, o aún están emprendiendo, es más difícil que se adecuen a los avances tecnológicos y el gobierno también debe otorgar los apoyos para que no se queden retrasadas y el primer esfuerzo no quede en vano, sino que les sigan brindando la oportunidad. Incluyendo las vías de comunicación y las fuentes de energía que también forman parte de la infraestructura productiva los transportes y la conectividad para la comercialización y distribución de productos. Este factor incrementara la competitividad de las industrias y la modernización, reparación y construcción de carreteras, aeropuertos, puertos, vías ferroviarias e incluso la eficiencia en las aduanas. Sin dejar a un lado los caminos rurales, si se está apoyando a emprendedores y pequeñas empresas rurales, también se debe brindar las condiciones para que se desarrollen y puedan comercializar sus mercancías.

La infraestructura, así como el equipamiento y la modernización promoverán el desarrollo del sector. Los programas deben fomentar acciones para el financiamiento de los productores del agro. Todos los apoyos nombrados y las necesidades del sector otorgaran seguridad al mismo contra fenómenos climatológicos y darán paso a una de las metas del gobierno que es la formación de clúster de agro negocios que formen un círculo virtuosos de desarrollo por medio de la integración.

⁸⁰ Segundo Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto 2013-2014

NUEVAS TECNOLOGÍAS

La Inversión constituye un paso a la investigación y desarrollo nuevas tecnologías. Las telecomunicaciones son actualmente un elemento estratégico para el desarrollo de la economía, las empresas deben aprovechar las nuevas tecnologías de información y comunicación. Por causa de los monopolios el acceso a algunos servicios como el internet y la telefonía mantienen precios elevados, ahí entra otra reforma de la actual administración para mejorar la calidad y precios de los servicios, que es la reforma en materia de telecomunicaciones y también apoyada por la reforma a la ley de competencia económica. Esta ley deberá beneficiar también el ambiente de negocios que permita la promoción de pequeñas y medianas empresas y aun proyectos sociales, para otorgarles un espacio en el mercado nacional y con condiciones que no obstaculicen su desarrollo como por medio de incentivos fiscales que no arrojen a nuevas empresas o empresas en desarrollo al mercado informal.

Es responsabilidad de las empresas hacerse cargo de introducir innovaciones a sus plantas de producción, a sus negocios, la mayor parte de dicha innovación a su cargo representa el 63% y los apoyos gubernamentales el 19% y por último los créditos bancarios un 12%. No todas las empresas realizan innovación, pero el gobierno tiene los medios tanto políticos como económicos para que se incremente y beneficie al país en general.

EMPLEO

Más del 60 por ciento de los trabajos se desenvuelven en alguna esfera informal o en condiciones de subempleo⁸¹ Al estar fuera del mercado formal no se obtiene la seguridad social y es por ello que el gobierno busca dar por medio de programas algunos servicios básicos de salud, pensión a adultos mayores o guarderías, pero quedan exentos de las ayudas en los accidentes de trabajo, seguros de desempleo entre otros. La reforma laboral es un elemento clave que busca mejorar las condiciones del empleo. En materia del empleo, se reconoce que la profesionalización de los trabajadores y la capacitación

⁸¹ Subempleo se refiere de acuerdo al INEGI a las condiciones ocupacionales como los ingresos bajos o las jornadas irregulares de trabajo.

laboral puede volver más productivo a un trabajador y esto llevaría a que se incremente su salario, pero una de las principales problemáticas es que a pesar del aumento de la productividad puede haber empresas que no reconozcan el aumento en la productividad y decidan seguir pagando el mismo salario o aumentarlo pero no en manera proporcional al aumento de productividad de los trabajadores.

Los salarios han perdido poder adquisitivo en términos reales, y provoca que cada vez los empleados puedan comprar menos productos con el mismo dinero, lo que les deja carencia de algunos bienes indispensables para su vida y de sus familias, el salario mínimo apenas llega a los 62 pesos, y los medios de vida se elevan varias veces por año, las ganancias y utilidades cada vez van creciendo en mayor medida que los salarios, lo que nos dice que hay una apropiación creciente por parte de los empresarios, y es explicado con las grandes diferencias en los ingresos de la población mexicana. Entonces los programas no solo deben consistir en brindar una ocupación a las personas, sino en asegurar que puedan acceder a un salario digno y que les alcance para cubrir las necesidades básicas, que realmente puedan valerse por sí mismos. Que incluso no se queden con las capacitaciones que les dan un par de programas, sino crear una cultura de constante aprendizaje y superación, donde las aspiraciones no estén ausentes.

CRÉDITOS Y FINANCIAMIENTO

Si la banca comercial no presta los suficientes recursos, se reduce la posibilidad de que los ahorros se conviertan en créditos para las necesidades de la población, incluyendo proyectos productivos, la banca deja de hacer una tarea básica para el funcionamiento de la economía. La banca comercial es el principal proveedor de financiamiento para el sector privado participando con el 52.3%, otro proveedor importante es el mercado de deuda y de capitales junto con otros intermediarios que no pertenecen al sector bancario, y la banca de desarrollo que solo contribuye con el 5% de financiamiento. Por tanto el Estado debe contribuir a realizar los préstamos necesarios para los proyectos productivos que surgen, facilitando el acceso a la creación, expansión de empresas o de nuevos proyectos.

Otra deformación en el mercado financiero es la concentración de las operaciones y créditos bancarios en cinco instituciones que controlan más del 75% del mercado.

En nuestro país hay un total de 5, 548, 845 unidades de producción donde una mayor parte (73%) realiza actividades agropecuarias o forestales y más del 20% de ellas tiene dificultad para financiarse.⁸²

De los recursos crediticios de la banca comercial la mayor parte se va al sector empresarial, más del 50% que en su mayoría es a empresas grandes que tienen la capacidad de pago a mediano o largo plazo, en cambio medianas y pequeñas empresas no siempre pueden acceder a créditos de la banca comercial. Las MIPYMES constituyen el 90% del total de empresas en el país y generan el 73% de los empleos. La otra gran parte de estos recursos son para consumo, un total de 27%. Hasta el año 2006 se sabe que una de cada cinco **recibía** algún apoyo del Gobierno Federal.

Uno de los avances significativos es la reforma al sistema jurídico financiero, para poder aumentar la cantidad de créditos disponibles, con mayor accesibilidad y se puedan reducir los costos. Sin olvidar el papel de la banca de desarrollo que también deben promover el acceso a créditos.⁸³ Instituciones que deberían contribuir a las actividades productivas del país. Gran parte de la población no maneja o conoce los productos financieros como cuentas de ahorro, inversiones, los seguros o fondos para el retiro, por las condiciones laborales y culturales en la materia, o la falta de educación financiera. Uno de los logros principales en los programas sujetos a reglas de operación es la inclusión financiera, pero es necesaria para toda la población. Será necesario también reducir trámites burocráticos y evitar comportamientos corruptos a la hora de emprender nuevos negocios, o de entrar en nuevos mercados.

⁸² Consideraciones Presupuestales CONEVAL. 2012

⁸³ De acuerdo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, las cuales forman parte del Sistema Bancario Mexicano y atienden las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidades de cada una de éstas, en sus respectivas leyes orgánicas. Tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al ahorro y financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación.

CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

El ajuste estructural cambio la manera en que se presentaba la política social, la política social ahora la vemos como una política que actúa como compensación ante las afectaciones que dejó el nuevo modelo seguido por el país, que buscaba crecer dando por hecho que la pobreza disminuiría pero no fue así. La política social tuvo que atender a nuevos pobres creados tras el ajuste. La política social nueva dominada por tres características básicas, la focalización, la privatización y la descentralización, para poder atender únicamente a los pobres que lo necesitan a través de los diferentes niveles de gobierno.

Uno de los principales instrumentos para atender a los nuevos pobres y pobres extremos son los programas sociales que son estrategias que tienen como objetivo ayudar a sectores de la población en condiciones vulnerables. Los programas funcionan a través de las transferencias condicionadas, estos otorgan apoyo a los individuos en condición de pobreza para desarrollar sus capacidades y brindarles acceso a servicios básicos. Las transferencias por medio de un apoyo monetario o la entrega de un bien o servicio con la corresponsabilidad de los beneficiarios para que se interesen en su desarrollo. Los programas tienen ventajas como garantizar a los pobres mínimos de subsistencia y aumentar su bienestar general, pero presenta grandes desventajas como el clientelismo, la duplicación de programas por objetivo e instituciones, la dependencia del gobierno, y problemas de exclusión, entre otros.

Para eliminar la pobreza el crecimiento es el principal medio, pero son necesarias políticas para distribuir los frutos del crecimiento y el acceso a las actividades de la economía. El objetivo será dar las herramientas para que los pobres salgan de la situación de vulnerabilidad con su propio esfuerzo. Los programas asistenciales cubren rubros como la alimentación, la salud y la vivienda pero pueden generar dependencia del gobierno, generando un círculo vicioso al no tener las herramientas para progresar. Pero los programas productivos acercan a las actividades económicas y les permitirán tener un

ingreso, por medio de la educación y capacitación, el empleo y el financiamiento. Los programas serán asignados de acuerdo al lugar y actividad o sector afectado, a la ideología del gobierno y la disponibilidad de recursos.

Existen diferentes **leyes y normas** que permiten que la política social, así como los programas sociales se institucionalicen, empezando con nuestra Constitución Política que enmarca los derechos sociales de los ciudadanos y la Ley General de Desarrollo Social que reglamenta los derechos, que son: la educación, la salud, la vivienda, ambiente sano, trabajo y seguridad social. El CONEVAL beneficia a los programas porque se encarga de normar y coordinar la evaluación de la política social, dando recomendaciones y con estadísticas de pobreza que benefician en la toma de decisiones.

Otro elementos más que consolidan la validez de los programas son las reglas de operación que nos permiten conocer las características generales y específicas de cada programa, explicando claramente su funcionamiento y otorgan así transparencia al programa.

El **presupuesto** que va dirigido a cada programa se entiende por medio del gasto público, más específicamente en la parte del gasto social que corresponde al financiamiento para provisión de servicios sociales para la población. Lo identificamos en la clasificación administrativa del gasto viendo que ramo ejercerá el gasto y a través de la clasificación funcional para saber en qué se va a gastar, en desarrollo social y desarrollo económico. El presupuesto es el gasto que se espera realizar, el presupuesto por programa enlaza los objetivos del gobierno con el aspecto financiero y de esta forma vemos las acciones y programas que serán ejecutados por las dependencias, dentro del presupuesto por programa nuestro objeto de estudio está identificado por una letra S que se refiere a los sujetos a reglas de operación, que para el 2013 eran el 34% del total de las acciones y programas emprendidos para el desarrollo social.

El número de programas no ha variado mucho, en promedio 104 programas en el periodo de 2009-2014. Para el 2013 nuestro año de estudio son 100 programas a cargo de 12 dependencias, la que tiene más programas es el ramo de educación y desarrollo social y

hay tres dependencias que solo tienen un programa, comunicaciones y transportes, trabajo y previsión social, y aportaciones a seguridad social. Los ramos que dedican mayor porcentaje de su presupuesto el de desarrollo social y el de agricultura.

Programas Asistenciales

Existe un total de cincuenta programas asistenciales sujetos a reglas de operación que operan en conjunto con 141,918,810,068 pesos. Una cantidad superior a los programas productivos, los recursos están concentrados en solo unos programas, los primeros 5 programas tienen casi el 60% de todo el presupuesto dedicado a los programas asistenciales, el programa que ocupa más recursos es el programa Oportunidades en su componente salud, si sumamos todos los componentes de oportunidades, encontramos que el programa por si solo tiene una cuarta parte de los recursos del total de programas sujetos a reglas de operación. El programa tiene como objetivo romper con el ciclo intergeneracional de pobreza favoreciendo el desarrollo de capacidades asociadas con la alimentación, la salud y la educación.

Otros programas con recursos representativos son: pensión para adultos mayores, programa para el desarrollo de zonas prioritarias, programa de infraestructura básica para atención de los pueblos indígenas y programa de financiamiento y subsidio para la vivienda.

Los rubros que atienden los programas son la alimentación, la salud, la vivienda, la infraestructura social y la integración y participación social. Estos programas forman un piso básico para cumplir sus necesidades más básicas, pero no brindan una forma de autosustento, desarrollan una dependencia del gobierno al estar esperando su ayuda sin poder obtenerla por ellos mismos.

Programas Productivos

Los programas productivos son benéficos para la población en desventaja pues le brinda la oportunidad de ser obtener un ingreso por ellos mismos, otorgándoles facilidades para insertarse en la actividad económica. Estos programas impulsan los sectores productivos y las capacidades de las personas para adentrarse a ellos. Al colocar los programas dedicados a la educación entre los programas productivos por potenciar las capacidades del capital humano, aumentamos el número de programas productivos teniendo un total de cincuenta programas, misma cantidad que los asistenciales, pero encontramos que los productivos tienen una menor cantidad de recursos, con 134,159,854,675 pesos. Los primeros cinco programas en conjunto usan el 55.10% del total de los recursos contabilizados para los programas productivos sujetos a reglas de operación. Igual que en los asistenciales, una gran cantidad de recursos están concentrados en pocos programas, como si le concentraran las esperanzas en tan solo unos programas.

El programa que más recursos contiene es el componente educación del programa oportunidades, el segundo es Procampo y después prevención y manejo de riesgos que apoya a los productores agropecuarios pesqueros y acuícolas para la administración y manejo de riesgos. Otros dos son: el programa de sustentabilidad de los recursos naturales y de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura.

Los rubros que cubren los programas productivos son el empleo, el financiamiento, la infraestructura productiva, tecnología y educación. Elementos que benefician la obtención de un ingreso que les permitirá salir de su condición de vulnerabilidad.

Programas con mayores recursos a través de los años.

Para comprobar lo que dijimos anteriormente sobre las tendencias en los cambios en los presupuestos de los programas, checamos cuales son los programas con mayores recursos que operan desde al año 2009, los que han estado en las primeras posiciones de acuerdo al presupuesto que se les otorga, y el programa de Desarrollo Humano Oportunidades, rebautizado como Prospera, ha permanecido en la primera posición, lo siguientes cambian de posición pero dentro de los primeros siguen siendo lo mismo, no hacen más que subir o bajar una posición, dentro de los cuales están, programa PROCAMPO que para el año 2014 ya es renombrado como PROAGRO, Pensión de adultos mayores anteriormente llamado 70 y más, programa de Prevención y manejo de riesgos y Apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura. Algo particular que observamos es que dos de los ramos que siguen estando en los primeros lugares son el de desarrollo social y el de agricultura, ganadería y pesca.

El Programa PROCAMPO de 2009-2011 se encontraba como el segundo con mayor presupuesto, pero a partir del 2012 al año 2014 el Programa de Pensión para Adultos Mayores pasó a ser el segundo. Lo que nos dice es la prioridad que el gobierno decidió darle a este programa. Hasta el 2014 el Programa Nacional de Becas aparece entre los primeros, ocupando la cuarta posición. Entrando el ramo de educación en los primeros lugares con mayores recursos asignados.

A cerca de Prospera

El programa Oportunidades cambia de nombre a Prospera para septiembre del 2014. El programa Prospera tiene como objetivo articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo las relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población en pobreza extrema. Para que las familias que reciben los apoyos mejoren su calidad de vida, ejerzan sus derechos sociales, y puedan acceder al desarrollo social.

Todos los beneficiarios de Oportunidades seguirán siendo parte del programa, reciban nuevos beneficios, además de los apoyos en alimentación, salud y educación, se agregaron componentes que tienen un carácter productivo, que le dan a los beneficiarios la oportunidad de obtener ingresos, como son, la inclusión productiva, la inclusión financiera y lo que llaman *salidas productivas*⁸⁴

Las salidas productivas permiten a un acceso prioritario a 15 programas productivos para poder tener una fuente de ingreso. La inclusión financiera busca facilitar el acceso a los servicios financieros como los préstamos, seguros de vida y cuentas de ahorro. La inclusión laboral trata de que los jóvenes tengan prioridad en el Servicio Nacional de Empleo.

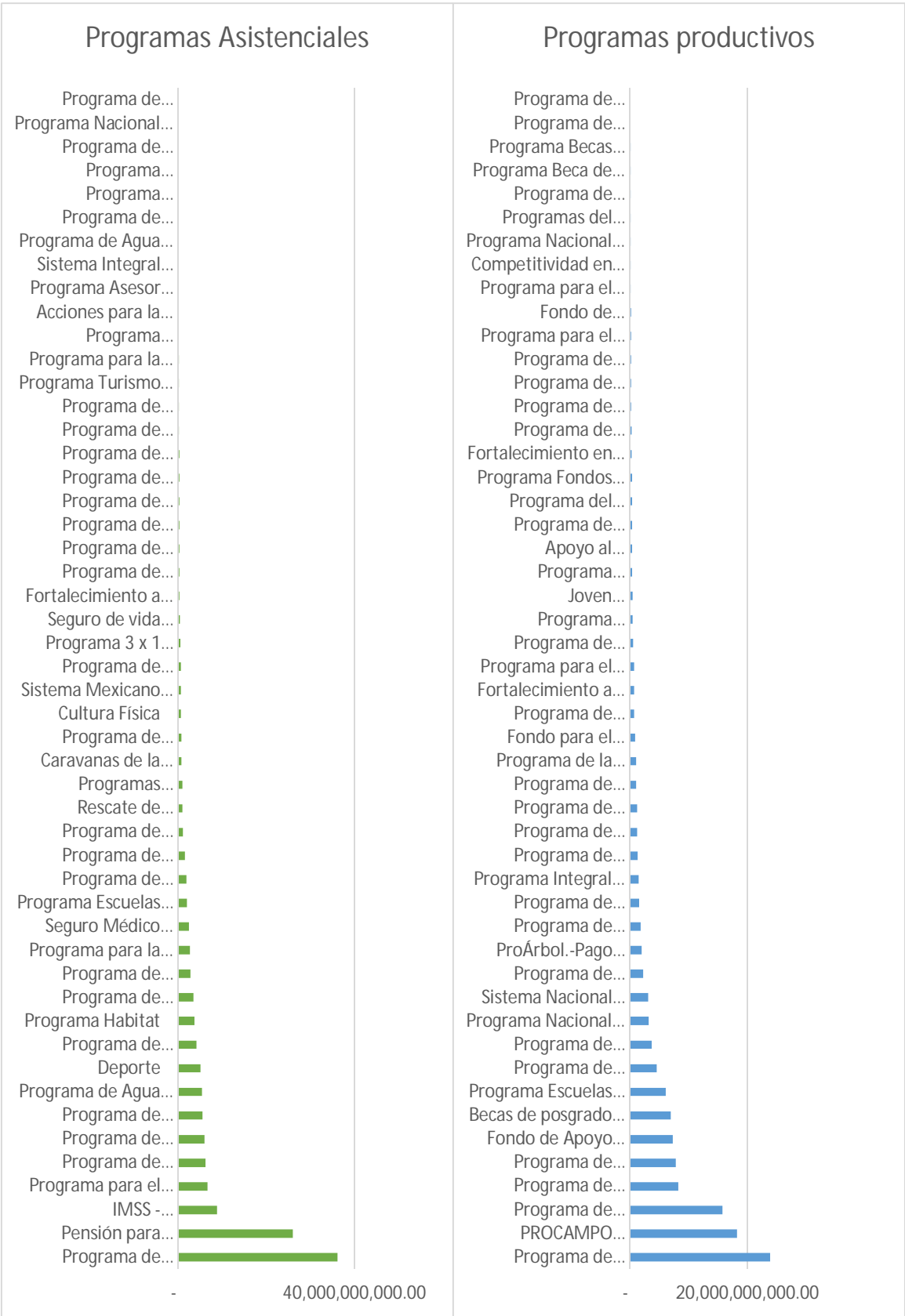
El cambio en el programa incluye elementos productivos, si el funcionamiento es adecuado, deberá ayudar a combatir la falta de ingresos. Aunque en realidad más que incluir componentes productivos, incluye un acceso a programas productivos, pero al menos parecen avanzar en cuanto a las necesidades reales de la población en situación vulnerable. Después de muchos años recurren a conectar este famoso programa con otros servicios que brinda el sector público. Hacer este cambio es reconocer la necesidad de programas productivos.

⁸⁴ Portal de prospera en línea. www.prospera.gob

Comparación de recursos de los programas asistenciales y productivos sujetos a reglas de operación.

A continuación se muestran dos gráficas donde se encuentra el total de los programas sujetos a reglas de operación, en un lado los asistenciales y en el otro los productivos, esto nos permite tener una visión más general de cómo se distribuyen los recursos entre las categorías y a su vez entre los programas de cada tipo de programa. Algunas conclusiones que se obtienen de la comparación de las gráficas son:

- i. En los programas asistenciales los recursos destinados a los programas tienen mayor desigualdad, solo los primeros dos superan por mucho el resto de recursos de los programas, y después alrededor de 15 programas parecieran estar cerca del promedio de recursos que es de 2, 838, 376, 201 de pesos.
- ii. En cuanto a los programas productivos, los primeros tres tienen mayor cantidad de recursos. El promedio de recursos para estos programas es de 2, 683, 197, 093 de pesos.
- iii. A comparación de los programas asistenciales, en la gráfica de programas productivos vemos como hay una mejor distribución al dar a diferentes programas más recursos y no solo cargar los dos o tres con muchos recursos. Con esto se puede decir que los programas productivos pueden funcionar para más personas, o que ocupan más recursos para poder funcionar a pesar de la importancia que les pueda dar el gobierno.



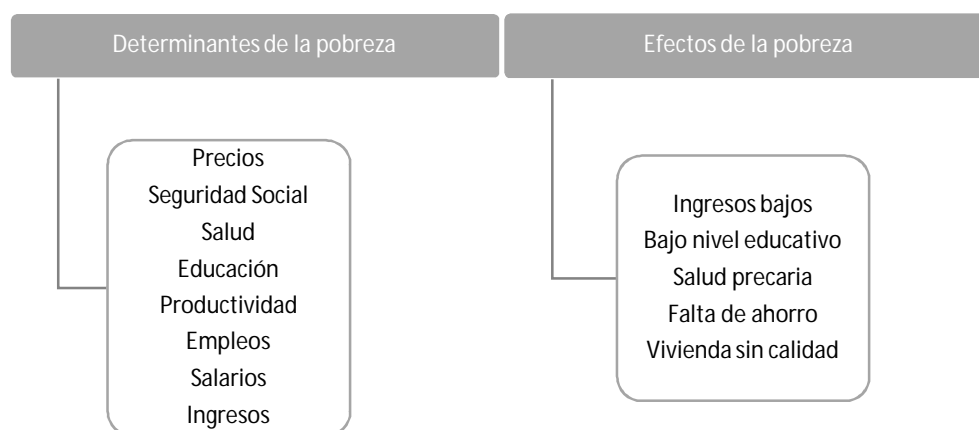
El Estado no solo tiene la tarea de promover el desarrollo de las nuevas empresas o proyectos, sino también de crear las condiciones propicias para que crezcan y para que instituciones privadas coadyuven al desarrollo de las nuevas empresas y proyectos, Incluyendo la infraestructura para el desarrollo y comercialización de productos. Pieza importante para dar la oportunidad a las personas con menores recursos, es apoyar a los emprendedores y a la economía social evitando la exclusión económica y productiva, y que pueda funcionar como una opción viable para la inclusión financiera, laboral y productiva. Para que las empresas puedan crecer deben tener oportunidades de capacitación para la administración y las capacidades técnicas, la inclusión financiera, científica y tecnológica. Si tienen éxito en su desarrollo, podrán insertarse en el mercado y en las cadenas de producción y ser parte de una nueva competencia en las industrias. Al mejorar las condiciones empresas en desarrollo se beneficiara a familias al reducir los precios de los productos y servicios, y al incluirlas en la formalidad se hace un círculo virtuoso.

A partir de la administración de Peña Nieto ha surgido la supuesta preocupación por el impulso a la productividad en todos los sectores, en su PND un eje transversal es la democratización de la productividad para explotar el potencial productivo en cada ámbito, el uso eficiente de los recursos y ampliar las estrategias para la formalidad en las empresas, ahora en cada nuevo ámbito busca incluir la palabra *productividad*, más allá de incluir la palabra, se trata de hacer práctico el concepto. La productividad como medio para incrementar el crecimiento de la economía y así el bienestar de las familias, es precisamente por lo que los programas de este tipo van acorde a la visión del gobierno y más allá acorde a la visión de crecimiento que beneficiara a la población.

Además los apoyos en el sector agropecuario y pesquero garantizan también la alimentación de la población. Aunado a estos sectores la sustentabilidad del suelo debe ser procurada por el estado que tiene intereses de carácter público, para cuidar los recursos y explotarlos de manera inteligente. Otro factor es la tecnificación del riego, para las cosechas y se pueda distribuir eficientemente. Sin olvidar que es una de las formas de combatir la pobreza de tipo rural. No solo se trata de inyectar dinero, sino que la

capacitación en este sector también es impórtate, ya que en ocasiones es difícil transmitir los conocimientos a todas las zonas rurales donde se desarrollan actividades de esta categoría. Los conocimientos técnicos, administrativos y el desarrollo científico, son aprendizajes que mejoraran la productividad y la competitividad y al mismo tiempo fomentaran la seguridad alimentaria.

El gobierno debe dotar de herramientas a la población pobre para que puedan acceder a los bienes y servicios básicos en la sociedad y salir adelante con sus propios medios, solo recibir el primer impulso de parte de los programas y la infraestructura básica para salir adelante. El siguiente esquema presenta cuales son las causas y efectos de la pobreza.



Fuente: CONEVAL determinantes y efectos de la pobreza. Consideraciones Presupuestales 2012

El esquema anterior muestra las causas y efectos de la pobreza por tanto se deben atender los principales problemas, como mejorar la educación para elevar la productividad en los trabajadores, que así se les pueda dar un mejor empleo con mayor salario y tengan el ingreso necesario para satisfacer sus necesidades.

Al poner mayores recursos en programas de carácter asistencial, el gobierno está atacando los efectos de la pobreza con los programas y no los determinantes. Los determinantes deben enfrentarse con los programas productivos, al hacer lo contrario se causan carencias, la inversión debe ser mayor en la educación, los empleos, la capacitación y los apoyos para emprendedores y pequeños negocios, fijando una posición de eliminar los efectos por medio de eliminar las causas como el rezago educativo, el

desempleo y los bajos salarios. Provocando una real graduación de los programas sociales, haciendo que las personas puedan valerse por sí mismas.

Si hay un marco constitucional donde se garantizan los derechos y la prestación de algunos servicios, no deben existir individuos que carezcan de ellos, y el gobierno debe trabajar constantemente para que la población disfrute de los servicios públicos.

Los programas federales no nos indican el grado de bondad de un gobierno, pues la mayoría de bienes y servicios que otorga son de carácter público y derechos constitucionales, más bien, dichos programas son el esfuerzo por cumplir con una responsabilidad, y no deben aparentar que consiste en un esfuerzo extra.

Actualmente el gobierno está preocupado y centrando en la estabilidad macroeconómica y al manejo de la política económica, como la deuda, el del déficit fiscal, la calificación como país, relaciones diplomáticas, etcétera. Condiciones que sin duda alguna determina la confianza de inversionistas en el país, y las condiciones bajo las cuales se encuentran las finanzas del país y promueven el financiamiento de manera generalizada en la economía del país. Es como buscar la mejora del país en su aspecto externo hacia las condiciones internas, parece una forma valida ante las expectativas internacionales, pero se deben dinamizar las condiciones internas sentando las bases sólidas del desarrollo.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se reconoce que la capacidad del Estado para atender las necesidades más urgentes es limitada, como salud, educación, investigación y desarrollo, por los recursos escasos.

Con el crecimiento económico se debe abatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. La productividad permite producir más bienes y servicios con un menor costo, por tanto habrá más para los pobres y será más fácil el acceso. Pero no siempre pasa, sino que los bienes siguen manteniendo el precio a pesar del aumento de su productividad, es por ello que hay una gran desigualdad porque el dinero se concentra así en pocas manos, los beneficios de la productividad, las empresas se apropian de él y el Estado tiene la tarea de redistribuirlo adecuadamente.

BIBLIOGRAFÍA.

- Atria Raúl, Siles Marcelo. Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma. CEPAL, Michigan State University. Santiago de Chile, 2003.
- Ayala Espino José. La economía del Sector Público Mexicano. Facultad de Economía. UNAM 2001
- Ayala Espino José. Diccionario de Economía Pública. Una guía para entender el Estado. Facultad de Economía UNAM 1997
- Audelo Cruz Jorge. ¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. Revista Estudios Sociales, no. 24, pp. 124-142
- Baldomero Velázquez Luna. Los Programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, México 2012.
- Boltvinik Julio. Para reformar la reforma social neoliberal, Revista Estado y Comunidades. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito Ecuador 2013 Pp.57-94
- Cabrera Adame Carlos Javier, Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, Antonio Miguel Rubén. Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana. Facultad de Economía, UNAM, 2005
- Cabrera Adame Carlos Javier y Cordera Campos Rolando. Política social: cambios y resultados, en La política social en México: tendencias y perspectivas. Facultad de Economía UNAM 2007
- Cecchini Simone, Madariaga Aldo. Programas de Transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe Naciones Unidas, CEPAL y ASDI Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Santiago de Chile 2011.
- CESOP. Centro de Estudios Sociales y de Opinión pública. La seguridad social en México. Panorama reciente y costo fiscal 2000-2005. Palacio Legislativo 2004.
- CEPAL. Panorama social de América Latina. 2013
- CONEVAL. Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. 2011-2012
- CONEVAL. Consideraciones Presupuestales para el Desarrollo Social 2012
- CONEVAL. Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012
- Cordera Campos, Rolando. Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social. Economía Informa, Facultad de Economía, Febrero de 1998.
- De Gortari, Hira y Alicia Ziccardi. Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994. En; Las políticas sociales de México en los años noventa, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-PYV, 1996. Pp. 201-246.
- Evangelista Eli. Las políticas sociales en el desarrollo local. Revista Trabajo Social. Escuela Nacional de Trabajo Social. UNAM. México DF. 2000 Pp. 12-23

- González Tiburcio, Enrique y Ángel Ávila Martínez. Desarrollo y retos de la política social, Economía informa, Facultad de Economía, Junio 2000.
- Grassi Estela. El Asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia Argentina de la década de los 90. Revista electrónica de estudios latinoamericanos no. 4, Unidad de Docencia e Investigaciones Sociohistóricas de América Latina. Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires 2003, paginas 27-48
- Glosario de Finanzas Públicas del Centro de Estudio de Finanzas Públicas. Cámara de Diputados.
- Guía de Programas Sociales 2012 – 2014. Secretaria de Desarrollo Social.
- Jusidman Clara. El desarrollo social en el Gobierno del Distrito Federal. Revista Trabajo Social. Escuela Nacional de Trabajo Social. UNAM. México DF. 2000 Pp. 48-55
- Jusidman clara. Política Social en Estados Unidos, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Lerner Bertha. América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pág. 29
- Lustig Nora. El desafío de la austeridad: Pobreza y desigualdad en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México 1997
- Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. CONEVAL. México 2009
- Palacios Escobar, Ma. de los Ángeles. Las políticas de bienestar en el capitalismo. En; Cordera Campos, Rolando y Javier Cabrera Adame (Coord.) Superación de la pobreza y universalización de la política social. Facultad de Economía-UNAM, 2005.
- Paz Pellat Marco. Política social en México. Logros recientes y retos pendientes. Fondo de Cultura Económica, SEDESOL. México 2012
- Pérez Medina Susana. Políticas públicas de combate a la pobreza en Yucatán 1990-2006. Revista Gestión y Política Pública volumen XX no.2 CIDE, México DF 2011.
- Racztanski Dagmar. Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago, Chile 1995
- Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adame. Superación de la pobreza y universalización de la política social. UNAM, Facultad de Economía 2005
- Rosa Albina Garavito Elías. Los espejismos del cambio, Universidad Autónoma de México Azcapotzalco 2002.
- Sarmiento M. Julio. Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre política social, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión. Revista Última Década No.9 CIPDA Viña del Mar, 1998
- Stiglitz Joseph E. Economía del Sector Público. Antoni Bosch, 3ª Edición Barcelona 2000

- Tello Carlos. Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009, Economía UNAM volumen 7, núm. 19. Facultad de Economía 2010
 - Tonatiuh Guillen López y Alicia Ziccardi. La acción social del gobierno local, pobreza urbana como programas sociales y participación ciudadana. Colegio de la Frontera Norte, PUEC UNAM. México 2010.
 - Vilas Carlos. De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. En; Las políticas sociales de México en los años noventa; Instituto Mora-UNAM-FLACSO-PYV, 1996. Pp. 111-141.
 - Villarreal, René. Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista 1929-2000. Fondo de Cultura Económica. 1997
-
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. www.coneval.gob.mx
 - Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social. Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza. www.programassociales.com
 - Función Pública. www.funcionpublica.gob.mx
 - Instituto Nacional de Estadística y Geografía. www.inegi.org.mx
 - Iniciativa para el Fortalecimiento de las Institucionalidad de los Programas Sociales IPRO www.programas.org.mx
 - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal www.inafed.gob.mx
 - Transparencia presupuestaria. Observatorio del gasto. www.transparenciapresupuestaria.gob.mx
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo www.undp.org y www.mx.undp.org
-
- Análíticos Presupuestales. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Varios años.
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
 - Ley General de Desarrollo Social.
 - Ley Orgánica de la Administración pública Federal.
 - Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Presidencia de la República.
 - Segundo Informe de Gobierno. Enrique Peña Nieto. Presidencia de la República.
 - Manual de Programación y Presupuesto Público para el ejercicio fiscal 2013. SHCP
 - Reglas de operación diferentes programas. Diario Oficial de la Federación.
 - Presupuesto de egresos de la Federación 1995 – 2000 SHCP
 - Presupuesto ciudadano 2013. Secretaria de Hacienda y Crédito Público
 - Presupuesto de Egresos de la Federación varios años (2006 – 2014)