

El Paquete Económico y el Combate a la pobreza

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 resalta como una de sus medidas la de “reforzar el combate a la pobreza con el fin de reducir la marginación y mejorar el acceso a los satisfactores básicos para amplios segmentos de la población tanto en el medio rural como en el urbano, con particular atención a los grupos de población especialmente vulnerables”.¹ Como criterio operativo de este propósito específico, el programa Oportunidades se convierte ahora en el eje rector de la política social para que junto con el Programa de Apoyo Alimentario, las familias más necesitadas puedan “enfrentar su condición de pobreza”.

Este objetivo ya había sido plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012; sin embargo, no ha sido acompañado de la planeación y asignaciones presupuestarias suficientes para traducirlo en realidad. Además, las acciones del gobierno con respecto a este propósito han mostrado que el combate a la pobreza ha carecido de una estrategia específica y articulada desde el inicio de la actual administración.

La estrategia inexistente

Desde el inicio de la actual administración, el combate a la pobreza ha carecido de una estrategia específica y articulada. En el tercer año de gobierno del Presidente Felipe Calderón, aún no queda claro cuáles son todos los programas que forman parte de la estrategia para la superación de la pobreza y cuál es la lógica institucional, operativa y presupuestaria, que los vincula para alcanzar dicha meta.

En 2008, el gobierno presentó Vivir Mejor como una estrategia de política social “que concentra todas las acciones del gobierno encauzándolas hacia un mismo objetivo, el Desarrollo Humano Sustentable, evitando así su dispersión y sacando el mayor provecho de los recursos públicos invertidos”. Sin embargo, no presentó una estrategia específica y articulada dirigida a los sectores más marginados del país.

Estos moderados esfuerzos por explicitar las acciones que el gobierno tomará para reducir la pobreza no se ven ni en los informes de gobierno, ni en los Presupuestos de Egresos. Ninguno de estos documentos identifica y agrega la totalidad de los programas dirigidos al combate a la pobreza por lo que es difícil realizar un monitoreo de los recursos invertidos para esta tarea. Adicionalmente, la toma de decisiones del gobierno en esta materia tampoco ha sido transparente. Hasta la fecha la ciudadanía no ha recibido explicaciones de por qué el gobierno optó por no continuar con la estrategia de combate a la pobreza del sexenio anterior, la Estrategia Contigo, y bajo qué lógica se priorizan los recursos disponibles hacia el desarrollo de capacidades.

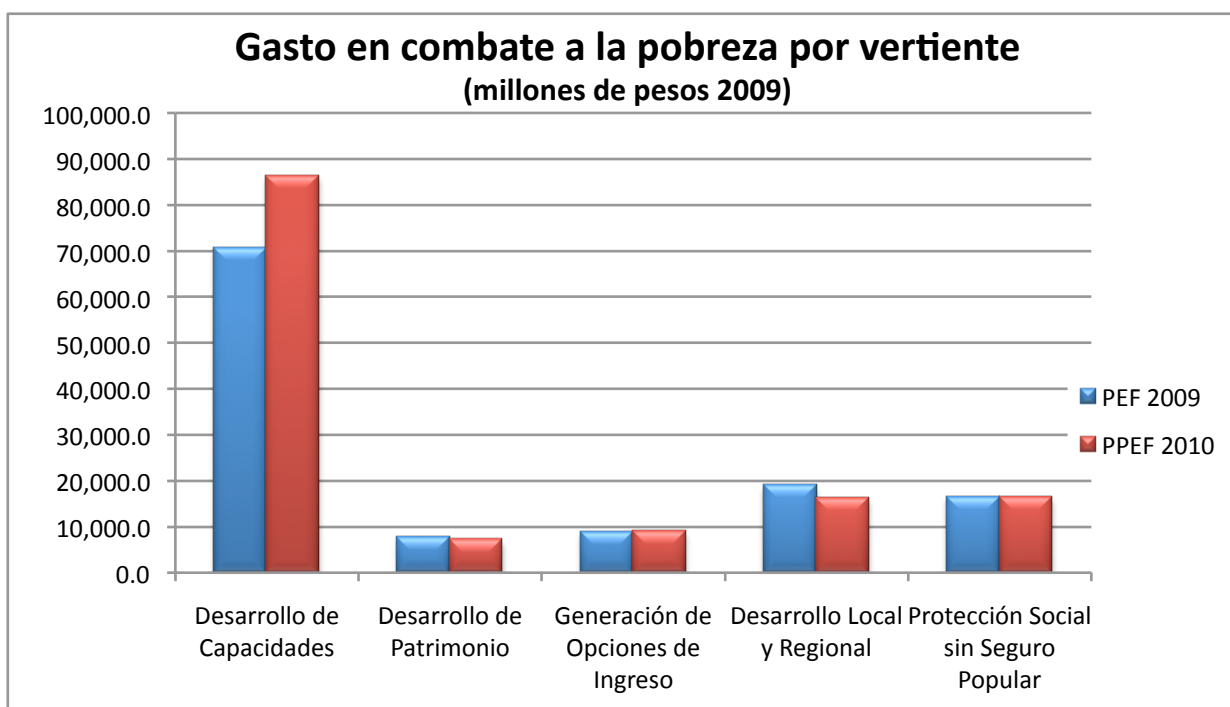
La estrategia Contigo, que estaba conformada por cuatro vertientes (desarrollo de capacidades, desarrollo de opciones de ingreso, desarrollo de patrimonio y protección social) había ofrecido un marco conceptual coherente, reconocido internacionalmente, a

¹ Iniciativa de Decreto por la que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010. Versión en línea disponible en: <http://www.aplicaciones.hacienda.gob.mx/ucs/2009/index.html>

las acciones del gobierno para la superación de la pobreza y había garantizado continuidad en los planes de gobierno pues ésta había guiado la operación de los programas sociales desde la administración del presidente Ernesto Zedillo. Sin embargo, en 2007, esta estrategia se discontinuó y la tardanza de un año en elaborar una nueva estrategia amenazó con la pulverización de esfuerzos. La ciudadanía esperaba que este cambio respondiera a una lógica de evaluación de anteriores fallos y la búsqueda de mejores alternativas frente al problema de la pobreza. La falta de información sobre la toma de decisiones y las acciones del gobierno para combatir la pobreza no refleja un esfuerzo transparente y racional por atacar de manera comprometida el problema.

Insuficiente el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

En el discurso el gobierno habla de diferentes vertientes que dan forma a la estrategia para el combate a la pobreza; sin embargo, las asignaciones presupuestarias muestran otra cosa. Por un lado, no han sido prioridades la generación de ingresos, el desarrollo de patrimonio, la protección social y el desarrollo local y regional. Por el otro, la única vertiente que siempre recibe cuantiosos recursos es la de desarrollo de capacidades y esto se debe a que su componente principal es el programa Oportunidades.



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, sobre los programas mencionados dentro del apartado “Lucha Frontal contra la Pobreza” de la Exposición de Motivos del PPEF 2010.

En el PPEF 2010, este programa sobresale como el **programa social de mayor presupuesto con 64,714.2 millones de pesos** en términos reales de 2009. Además resalta como el programa prioritario a recibir recursos recaudados por la Contribución al Combate a la Pobreza.

El programa Oportunidades no constituye en sí mismo una estrategia orientada a combatir la pobreza; sin embargo, debido a la asignación presupuestaria parecería que esa es la apuesta del actual gobierno. Si bien en la práctica, logra paliar los efectos más graves de la falta de ingresos en las familias más pobres, no crea las condiciones necesarias y efectivas para que las familias reviertan su condición de pobreza.

Si bien Oportunidades ha logrado algunos objetivos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de salud, educación y nutrición de la población en pobreza extrema, también existe evidencia sobre los efectos de dependencia que genera en los beneficiarios. A lo largo del actual sexenio ha sido cerca de cinco veces mayor el número de altas al programa que el de bajas definitivas. De enero 2007 a agosto de 2009, se reportaron un promedio de 35,811 altas al programa mientras las bajas definitivas sólo acumulaban en promedio 7,574.

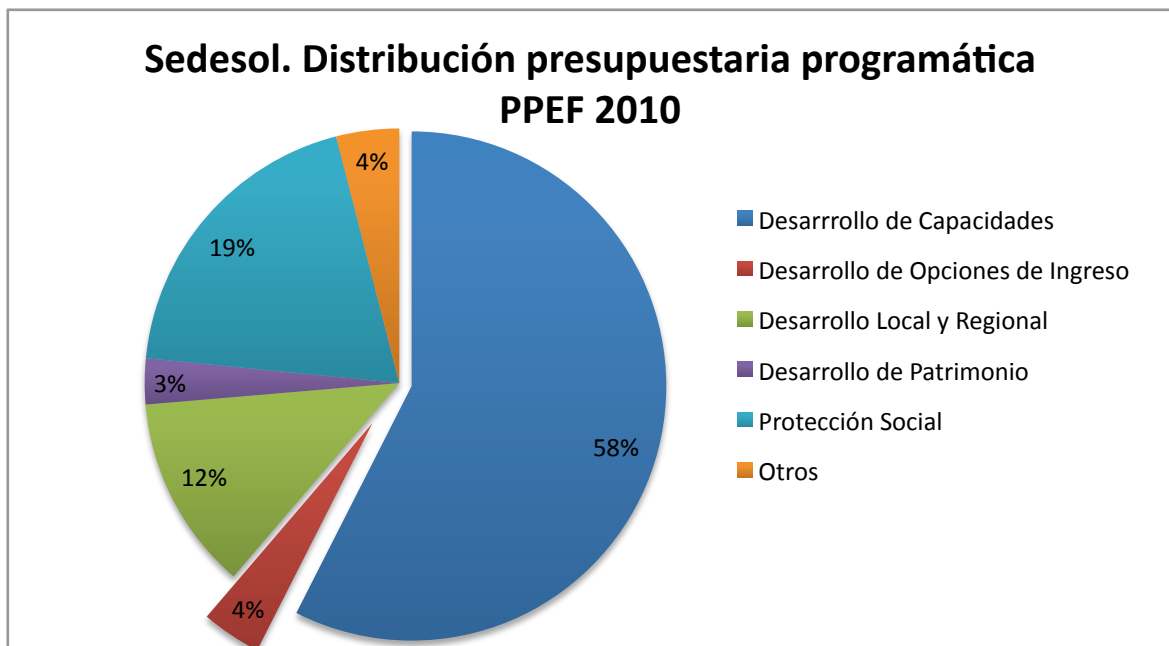
El 60 por ciento de los casos de baja definitiva se debe a que la familia beneficiaria ya no cumple con los criterios de elegibilidad del programa; mientras que 35 por ciento son resultado de la conclusión del ciclo en esquema diferenciado de apoyos. A pesar de que la gran mayoría de las bajas definitivas señalan que sí hay familias que logran dejar el perfil de beneficiarias, los números absolutos son minúsculos. En promedio son 4,534 familias las que durante el sexenio se despojan del perfil de beneficiarias, apenas la tercera parte de aquellas familias que fueron dadas de baja indefinidamente del programa por haber incumplido con los controles de salud (13,588 familias)².

Es importante notar que los criterios que identifican o descartan a una familia como potencial beneficiaria de Oportunidades no consideran la sustentabilidad económica del hogar. De acuerdo a las reglas de operación, la focalización se realiza por dos métodos: se realiza una primera selección de familias en pobreza extrema, considerando a aquellas cuyo ingreso reportado es menor al precio de la canasta alimentaria básica. Posteriormente, se corrobora la condición de pobreza extrema haciendo un análisis de discriminación que considera factores diferentes al ingreso, tales como características de la vivienda, escolaridad, alfabetismo, uso de lengua indígena, posesión de bienes electrodomésticos, etc. A pesar de la rigurosidad de la focalización, ésta no permite identificar si las personas cuyo ingreso apenas rebasa el precio de la canasta básica podrán mantener su ingreso en el corto, mediano y largo plazo. La focalización tampoco contempla factores de riesgo por lo que se torna indiferente ante las posibilidades de que las familias caigan, o recaigan, en los niveles de pobreza extrema.

La dependencia de las familias a los beneficios del programa se debe en buena parte a que éstas no cuentan con apoyos suficientes de esquemas o programas para generar opciones de ingreso. Mientras Oportunidades ha recibido cuantiosos recursos a lo largo del tiempo, los programas de empleo para población en condiciones de pobreza cuentan

² Indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa Oportunidades (por entidad federativa) al bimestre: 2000-2009. Versión electrónica disponible en:
http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Ind_Result/index.html

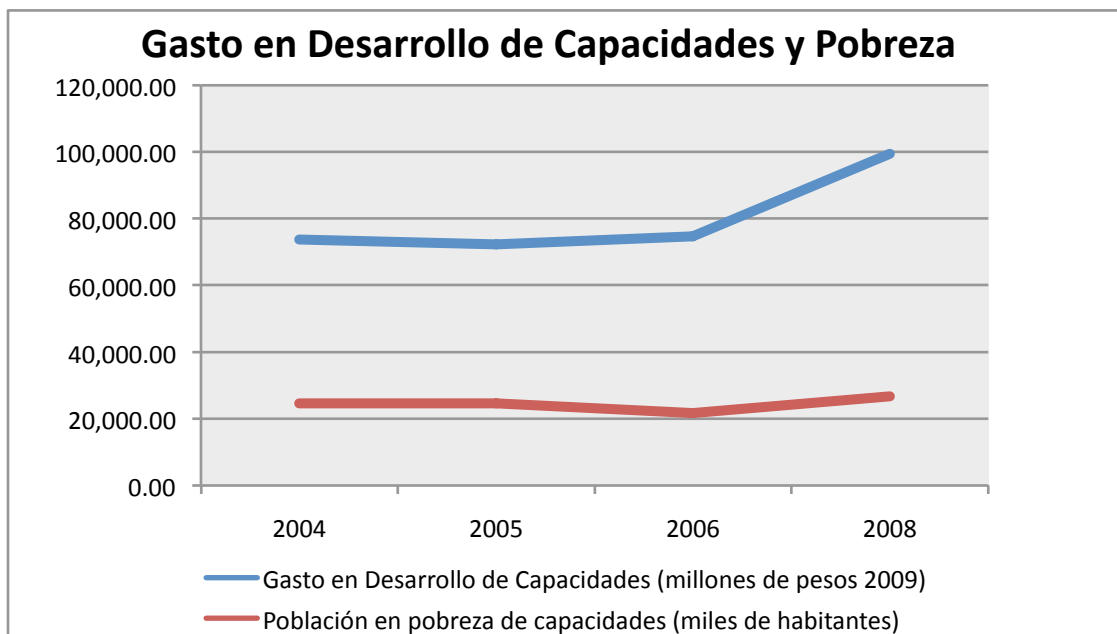
con pequeñas asignaciones presupuestarias. El PPEF de 2010 no muestra cambios contundentes en esta tendencia: los programas de Sedesol dirigidos a la generación de empleo representan apenas 4 por ciento del presupuesto programático de la dependencia, mientras que los programas de desarrollo de capacidades representan 58 por ciento.



Fuente: Elaboración propia con datos provenientes del PPEF 2010.

El conjunto de programas que son parte de la llamada “lucha frontal contra la pobreza a través del desarrollo de capacidades” dentro del PPEF 2010 tampoco muestran una estrategia que integre el desarrollo de capacidades con la generación de opciones de ingreso. Los programas para generar empleos, dentro de los cuáles están el Fondo PYMES, el Programa Nacional para el Financiamiento de Microempresarios, el Programa de Empleo Temporal, entre otros, representan el 5 por ciento del gasto para combatir la pobreza. En cambio, la gran concentración de recursos se localiza en los programas para el desarrollo de capacidades, 46 por ciento, y en el Seguro Popular, 28 por ciento.

Es importante mencionar que el Desarrollo de Capacidades como estrategia para el combate de la pobreza resulta insuficiente. Recientemente, Coneval publicó que entre 2006 y 2008 se registró un aumento de 35 por ciento en la población en situación de pobreza alimentaria y de 24 por ciento en la de pobreza de capacidades. Esto se observó a pesar de que hubo un crecimiento real de 16 por ciento en los recursos destinados a Oportunidades y de 34 por ciento en los dirigidos a programas de desarrollo de capacidades. La siguiente tabla muestra esta tendencia.



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval y de las Cuentas Públicas Hacendarias 2004, 2005, 2006 y 2008.

Con ello vemos que a lo largo de los 12 años en que se han priorizado las asignaciones a esta vertiente, la población de personas en situación de pobreza ha aumentado y disminuido, reflejando que pese a la constante inyección de recursos estos programas no consiguen frenar ni disminuir los niveles de pobreza de la población. Dotar de mayores recursos al Programa Oportunidades sin fortalecer otros que componen la política social en su conjunto, no parece ser el medio más efectivo para combatir la pobreza, ni disminuir sus altos índices en nuestro país.

Conclusiones

El discurso del ejecutivo es acertado en señalar como prioritario el combate a la pobreza, la cual, ante la crítica situación económica del país, amenaza con extenderse de no haber acciones tangibles, planeadas y razonadas por parte del gobierno para su contención y disminución. No bastan las buenas intenciones del gobierno expresadas en el discurso como tampoco basta verter recursos públicos a selectos programas sociales sin que exista una planeación consciente que sustente la toma de decisiones frente al complejo e histórico problema de la pobreza.

Los recursos públicos son escasos, más en época de crisis, y la obligación del gobierno para respetar y garantizar los derechos de la población en pobreza es apremiante. Por tanto, resulta inexcusable que el combate a la pobreza no presente una estrategia articulada que dé cuenta del porqué se toman ciertas acciones gubernamentales y se descartan otras, y de cómo el gobierno está utilizando los recursos públicos para dichos fines. Es por demás necesario que las evaluaciones a los programas sociales, en su conjunto y por separado, sean consideradas para la planeación y asignación del presupuesto. Así como también es indispensable que el Congreso considere distribuir mayores recursos a vertientes como la generación de empleo, desarrollo de patrimonio,

protección social y desarrollo local y regional ya que la apuesta presupuestaria al desarrollo de capacidades ha evidenciado a lo largo de los años ser insuficiente para revertir los niveles de pobreza del país.