

Proyección de un Mayor Impacto Social del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en Contraste con las Propuestas de Política Social Durante la Campaña Presidencial 2012.

Dr. Joel Mendoza Ruiz

Introducción

Durante la campaña presidencial del año 2012, las propuestas de los principales candidatos a la primera magistratura del país no mostraron un cambio significativo en relación al actuar gubernamental vigente. La candidata del partido acción nacional (PAN), Josefina Vázquez Mota, se declaró autora de Oportunidades y de su efectividad en la reducción de la pobreza, por lo cual se intuyó que si el electorado la favorecía el esquema social referido seguirá sin grandes cambios. El candidato de la coalición “*Compromiso por México*” (PRI-PVEM), Enrique Peña Nieto, expuso que su XIV compromiso era la continuidad del programa (Oportunidades) acrecentándolo en tres puntos: otorgar más crédito solidario y a la palabra, realizar un proyecto de brigada de pobreza cero y distribuir becas de capacitación para adultos mayores. El candidato de la coalición “*Movimiento Progresista*” (PRD-PT-Movimiento Ciudadano), Andrés Manuel López Obrador, expuso que su estrategia incluirá la distribución de un subsidio universal para adultos mayores de mil pesos mensuales a partir de los sesenta y ocho años en zonas urbanas y de los sesenta y cinco en comunidades indígenas. En suma, ninguno de los tres candidatos previó una función político-estratégica más trascendente como mejorar la detección de la pobreza o hacer los apoyos más racionales e incluso diversificarlos para que aplicaran en el campo de la autogestión.

Este artículo pretende realizar lo que los candidatos no lograron o prefirieron omitir, la valoración de los alcances hasta el 2012 del programa

Oportunidades en relación a la superación de la pobreza, para proyectar con ello una propuesta más racional y objetiva. Para ello, a manera de insumos generales, el programa Oportunidades se detalla en los títulos *“Características del programa de desarrollo humano oportunidades”*, *“Población objetivo del programa de desarrollo humano oportunidades”*, *“Metas del programa de desarrollo humano oportunidades”* y *“Presupuesto del programa de desarrollo humano oportunidades”*. Más adelante, la información lograda en los títulos anteriores motiva el apartado *“Reflexiones para la proyección de un mayor impacto social del programa de desarrollo humano oportunidades”*. Finalmente, las *“Conclusiones”* presentan una propuesta a través de tres líneas generales.

a) Características del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

La estructura organizacional para la implementación del programa de desarrollo humano Oportunidades fue creada por decreto del presidente de la república publicado en el diario oficial del 6 de marzo del 2002 (sección primera). Es importante mencionar que el programa referido corresponde a una adecuación de su antecesor, el programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA), instituido el 8 de agosto de 1997. Al darse la adecuación, la *“Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación”* pasó a ser la *“Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”* (DOF, 6 marzo 2002: 1-2).

Oportunidades se muestra como el principal esquema de la actual política social federal, la cual *“identifica cinco vertientes fundamentales para las bases de un auténtico desarrollo humano, económico y social sostenidos y que consisten en oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad, que resumen los enfoques más importantes para la superación de la pobreza...”* (DOF, 6 marzo 2002: 1). De manera más concreta, el programa que nos ocupa dispone de *“estrategias y acciones intersectoriales para la educación, la salud, la alimentación, así como para la coordinación con otros programas sociales que*

fomenten el empleo, el ingreso y el ahorro de las familias en situación de pobreza extrema..." (DOF, 6 marzo 2002: 2).

En ese sentido, al darse el cambio de PROGRESA a Oportunidades, fueron adicionadas al programa las siguientes líneas de acción: a) además de su aplicación en zonas rurales, se ampliaron los apoyos a zonas semi-urbanas; b) además de su aplicación en educación básica, se ampliaron las becas a la educación media superior, principalmente en planteles de orientación tecnológica, como proyección del capital humano hacia oportunidades individuales de ingreso; c) se dispuso de un sistema de incentivos por puntaje escolar, de modo que si el beneficiario terminaba su educación media superior antes de los veintidós años de edad los puntos se convertían en una cuenta de ahorro según el esquema *"jóvenes en oportunidades"*; y d) bajo el argumento de que el programa proponía una focalización exhaustiva con métodos rigurosos de selección, se indujo que la población objetivo de oportunidades debía ser también prioridad de otros programas institucionales (*"Contigo"*, hoy *"Vivir Mejor"*), regionales y especiales (Sánchez, 2006: 110-112).

La mayor crítica a Oportunidades y su antecedente es la generalidad estratégica de los mismos: *"PROGRESA y Oportunidades diseñan una estrategia de combate a la pobreza sujeta a la idea de estandarización, siendo esa su principal limitación: la incapacidad de atender realidades diversas y de poder ajustar el diseño establecido a las necesidades de cada familia en regiones diversas"* (Sánchez, 2006: 162). El otro aspecto que enfatiza la crítica es el relativo a la fragmentación estratégico-sectorial: *"la relación entre economía y sociedad parece limitarse a los círculos de pobreza y su incidencia en las capacidades básicas. El subsidio a la pobreza y su tendencia a independizar su combate del crecimiento económico delata la visión unidimensional y desestima el espacio propio del arte de gobierno. En las tres estrategias (PRONASOL, PROGRESA y Oportunidades) el principal factor de fracaso es no trabajar en el ámbito productivo de los pobres"* (Sánchez, 2006: 110-162).

Para el financiamiento actual de oportunidades, según la información publicada en el sitio web relativo, *"el presupuesto del Programa se asigna en tres*

Secretarías: SEDESOL, SEP y SSA y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de esas secretarías, la SHCP y el IMSS”. Asimismo, “para el seguimiento de la operación, cuenta con un Comité Técnico donde participan Subsecretarios de esas Dependencias, así como el Director General del IMSS y un Delegado de la Secretaría de la Función Pública... La coordinación en los estados se realiza a través de Comités Técnicos Estatales donde se involucran las responsables federales y estatales vinculados a la operación del Programa” (http://oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/funciones_de_oportunidades, 7 de marzo).

En el caso específico de los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias, éstos varían conforme al número de integrantes menores de nueve años, al de becarios y grado escolar que cursen, así como al número de adultos mayores incorporados en el hogar; de tal modo que los apoyos se suman pero nunca deben rebasar los montos máximos que señala el último cuadro de la siguiente secuencia. Los apoyos monetarios directos y las becas educativas se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares (DOF, 30 diciembre 2011: 7-8). Si bien los montos de los apoyos se actualizan semestralmente, los que fueron vigentes para el segundo semestre del 2011 se señalan a continuación:

Monto Mensual de Apoyos Julio-Diciembre 2011	
Alimentario	\$225
Energético	\$60
Alimentario Vivir Mejor	\$120
Infantil Vivir Mejor	\$105
Adultos Mayores	\$315

Cuadro reproducido del DOF, 30 diciembre 2011: 8.

Monto Mensual de Apoyos Educativos Julio-Diciembre 2011		
Primaria	Hombres y Mujeres	
Primero	\$150	
Segundo	\$150	
Tercero	\$150	
Cuarto	\$175	
Quinto	\$225	
Sexto	\$300	
Secundaria	Hombres	Mujeres
Primero	\$440	\$465
Segundo	\$465	\$515
Tercero	\$490	\$565
Educación Media Superior	Hombres	Mujeres
Primero	\$740	\$850
Segundo	\$795	\$905
Tercero	\$840	\$960

Cuadro reproducido del DOF, 30 diciembre 2011: 8.

Monto de Apoyo de Útiles Escolares Ciclo Escolar 2011-2012		
	Adquisición de Útiles	Reposición de Útiles
Primaria	\$200	\$100
Secundaria	\$375	
Educación Media Superior	\$375	

Cuadro reproducido del DOF, 30 diciembre 2011: 9.

Monto Máximo Mensual por Familia Julio-Diciembre 2011		
Apoyo	Con Becarios en Educación Básica	Con Becarios en EMS
Alimentario	\$225	\$225
Energético	\$60	\$60
Alimentario Vivir Mejor	\$120	\$120
Subtotal	\$405	\$405
Monto Máximo Becas	\$1,155	\$2,115
Monto Máximo Apoyos	\$1,560	\$2,560

Cuadro reproducido del DOF, 30 diciembre 2011: 9.

El monto del incentivo para los becarios que concluyan la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad, ascendió a \$ 4,192.00 (cuatro mil ciento noventa y dos pesos 00/100 M.N.) para el segundo semestre de 2011 (DOF, 30 diciembre 2011: 9).

b) Población objetivo del programa de desarrollo humano oportunidades.

La población objetivo del Programa son los hogares o familias que presenten características socioeconómicas y de ingreso insuficientes para invertir en el desarrollo adecuado de las capacidades de sus integrantes en materia de nutrición, salud y/o educación (DOF, 30 diciembre 2011: 4). El proceso por el cual se identifica a las familias es precedido por la selección de localidades. En lo general, las localidades deben presentar condiciones de accesibilidad y permitir la operación integral de los componentes del programa. En lo particular, la elegibilidad de localidades se basa en los índices de CONEVAL, CONAPO, INEGI, SEDESOL y otras instituciones que no se detallan en las reglas de operación. Los gobiernos estatales pueden opinar a través de los comités técnicos estatales. La validación de los servicios de salud y educación se determina con base en los criterios específicos de cada sector (DOF, 30 diciembre 2011: 4).

Una vez agotada la selección de localidades, las familias que se pretenda beneficiar deben cubrir el requisito de proporcionar la información sobre sus características socioeconómicas y demográficas a través de una encuesta

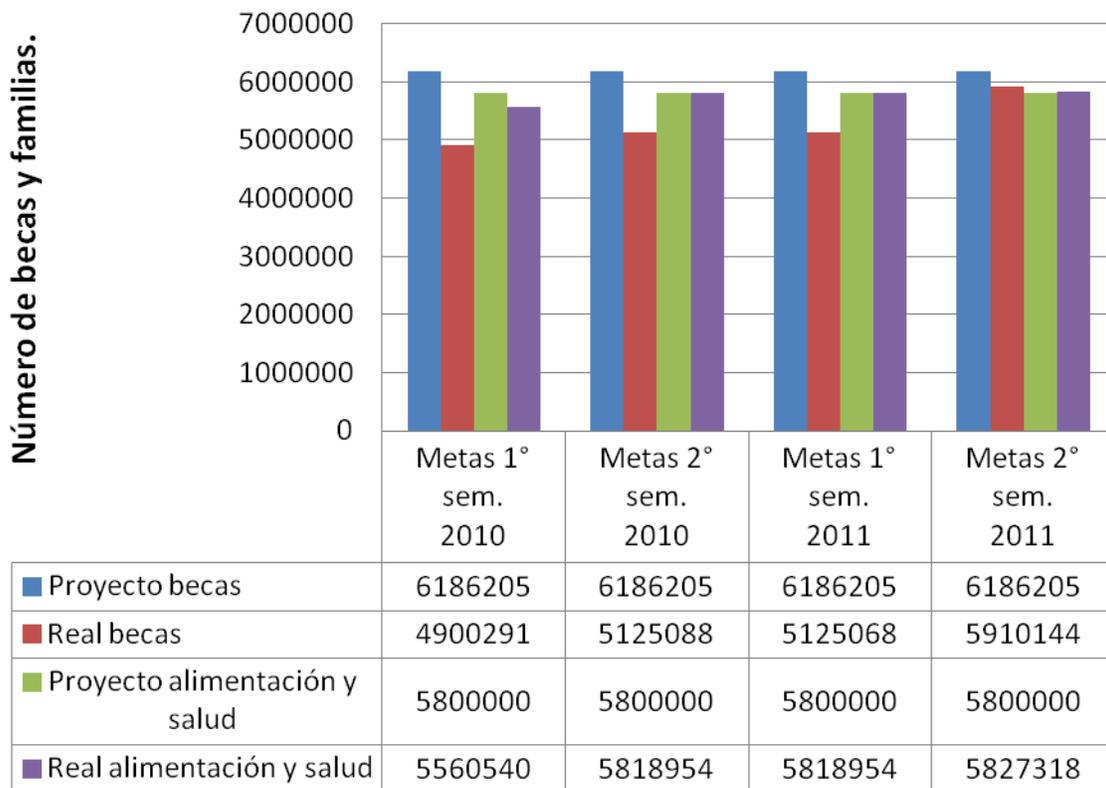
orientada a detectar: “1) Hogares cuyos ingresos estimados se encuentren por debajo de la línea de bienestar mínimo y tengan integrantes menores a 22 años y/o mujeres en edad reproductiva, (y) 2) Hogares cuyos ingresos estimados se encuentren por debajo de la línea de bienestar económico y tengan integrantes menores a 22 años y/o mujeres en edad reproductiva” (DOF, 30 diciembre 2011: 4).

En general, en la selección de localidades inciden sus condiciones geográficas, las estadísticas de pobreza de entidades normativas, el consenso intergubernamental y la aptitud de la infraestructura sectorial. Mientras que en la elección de familias beneficiarias resulta fundamental la efectividad de una encuesta para detectar niveles de vulnerabilidad preestablecidos desde las reglas de operación. De ese modo, Oportunidades sólo beneficia a los pobres que viven en círculos de pobreza accesibles y con infraestructura, fuera de ello, el resto de la población que sufre la desigualdad no se toma en cuenta.

c) Metas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Las metas del programa que nos ocupa son objeto de seguimiento según los lineamientos del “*programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012*”. El mecanismo consiste en que cada año se proyectan metas para ese lapso de tiempo, mientras que cada semestre se publican las metas que realmente se alcanzaron. Durante los últimos cuatro semestres la tendencia ha sido la siguiente:

Gráfica 1.- Metas proyectadas y reales del programa Oportunidades en los años 2010 y 2011.



Gráfica elaborada por el autor con datos del "programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012" publicados en:

http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sectoriales

De acuerdo a los datos utilizados en la construcción de la gráfica anterior, para el último semestre del año 2011 el número de becas de educación básica y media superior fue de cinco millones novecientos diez mil ciento cuarenta y cuatro, el 95.54% con respecto su la meta anual; mientras que el número de familias beneficiarias activas fue de cinco millones ochocientos veintisiete mil trescientos dieciocho, el 100.47% con respecto a su meta anual. La meta proyectada de becas nunca ha sido alcanzada, las metas reales han evolucionado del 79.21% de su proyección en el primer semestre del 2010 al 95.54% en el segundo semestre del 2011 (el déficit es del 4.46%), con un crecimiento promedio absoluto del 6.63% en el periodo. Si bien es altamente probable que la meta sea alcanzada en el

primer semestre del 2012, existe retraso en ello desde el primer semestre del 2010. Por su parte, la meta proyectada de familias beneficiarias fue rebasada en el segundo semestre del 2010, las metas reales han evolucionado del 95.87% en el primer semestre del 2010 al 100.47% en el segundo semestre del 2011, con un crecimiento promedio absoluto del 1.59% en el periodo.

d) Presupuesto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Para el ejercicio fiscal 2012, el programa Oportunidades cuenta con una previsión presupuestal de sesenta y tres mil ochocientos setenta y tres millones doscientos ochenta mil seiscientos cuarenta y cinco pesos, los cuales sectorialmente se distribuyen de la siguiente forma:

ANEXO 19. PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES (pesos)

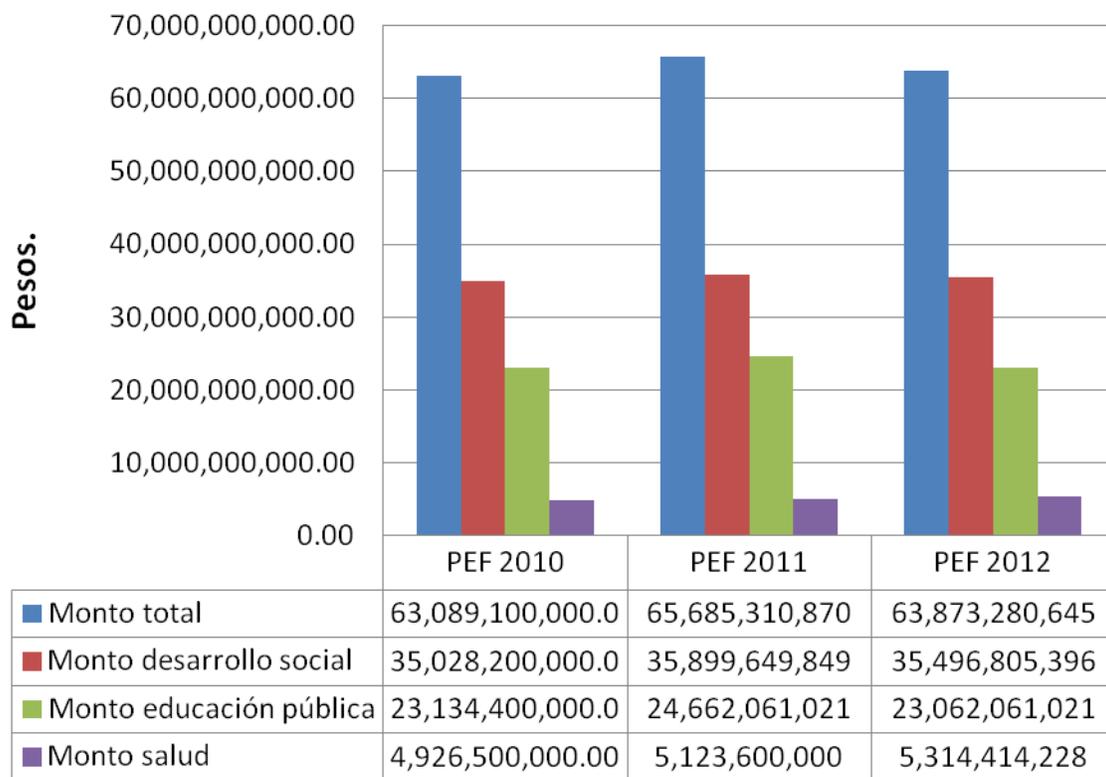
	Montos.
Desarrollo Social 1/	35,496,805,396
Educación Pública	23,062,061,021
Salud	5,314,414,228
TOTAL	63,873,280,645

1/ Incluye 555,405,396 pesos de gastos de operación a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Cuadro reproducido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> según datos referidos al DOF, 12 diciembre 2011: 136

Durante el periodo 2010-2012, el presupuesto del programa que nos ocupa ha variado según lo que se señala en el siguiente gráfico:

Gráfica 2.- Presupuesto del programa oportunidades 2010, 2011 y 2012.

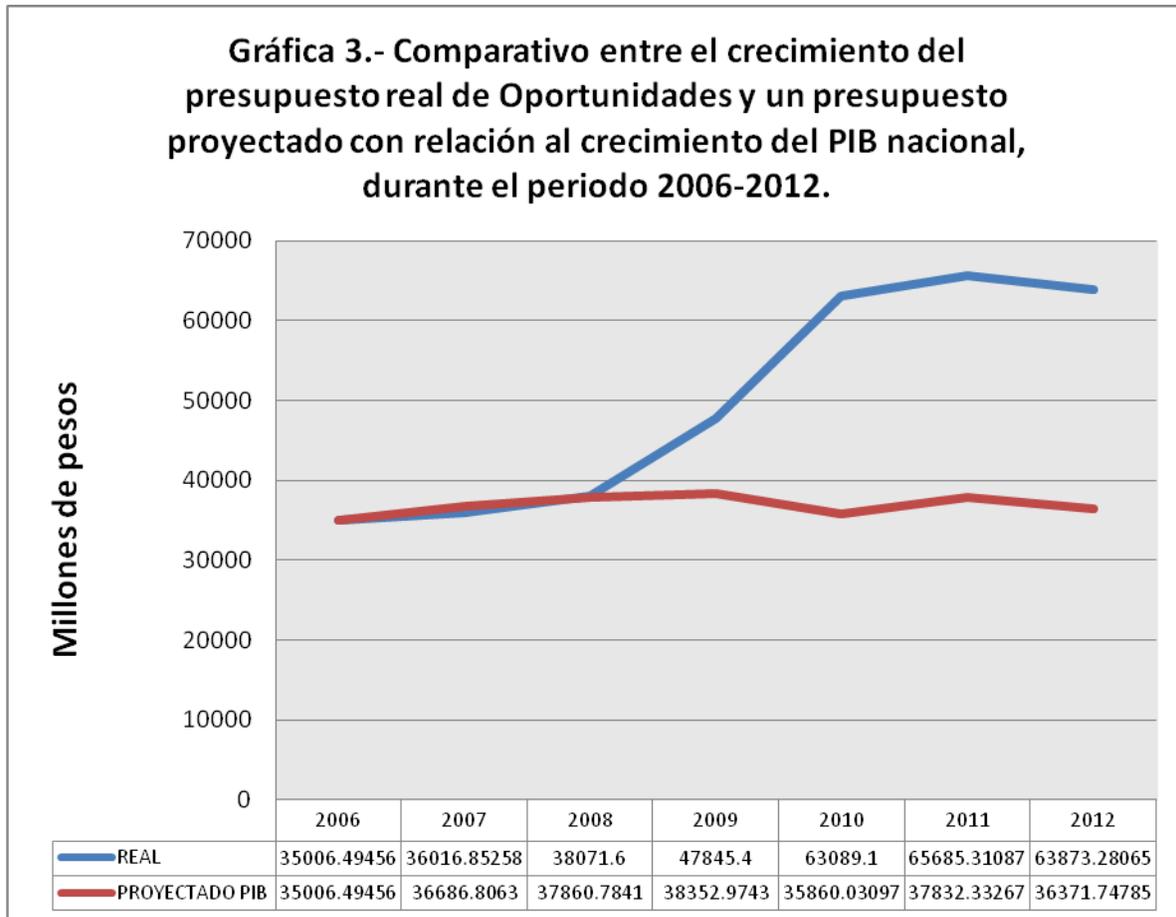


Gráfica elaborada por el autor con datos publicados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> referidos a DOF de fechas 7 de diciembre de 2009: 103-104, 7 de diciembre de 2010: 135, y 12 diciembre 2011: 136

De acuerdo al gráfico, los montos totales del programa se han incrementado a razón del 0.67% promedio anual: de 2010 a 2011 se registró un incremento del 4.11% y de 2011 a 2012 un decremento del – 2.75%. Con respecto a los montos del año 2012, la distribución porcentual sectorial es del siguiente orden: 55.57 % desarrollo social, 36.10 % educación pública y 8.32 % salud.

e) Reflexiones para la Proyección de un Mayor Impacto Social del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

La mayor crítica de quienes han analizado el programa Oportunidades es que su presupuesto no variaba en proporción directa al incremento del PIB nacional. Para revisar lo anterior, se presenta la siguiente gráfica:



Gráfica elaborada por el autor con datos del presupuesto de egresos de la federación publicados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> referidos a DOF de fechas 28 de diciembre de 2006: 53, 13 de diciembre de 2007: 66, 28 de noviembre de 2008: 75, 7 de diciembre de 2009: 103-104, 7 de diciembre de 2010: 135, y 12 diciembre 2011: 136; y con datos del crecimiento real del PIB en México publicados en <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=66&c=mx&l=es>

La gráfica anterior fue construida utilizando los montos publicados en el presupuesto de egresos de la federación de los años 2006 al 2012 (el sexenio

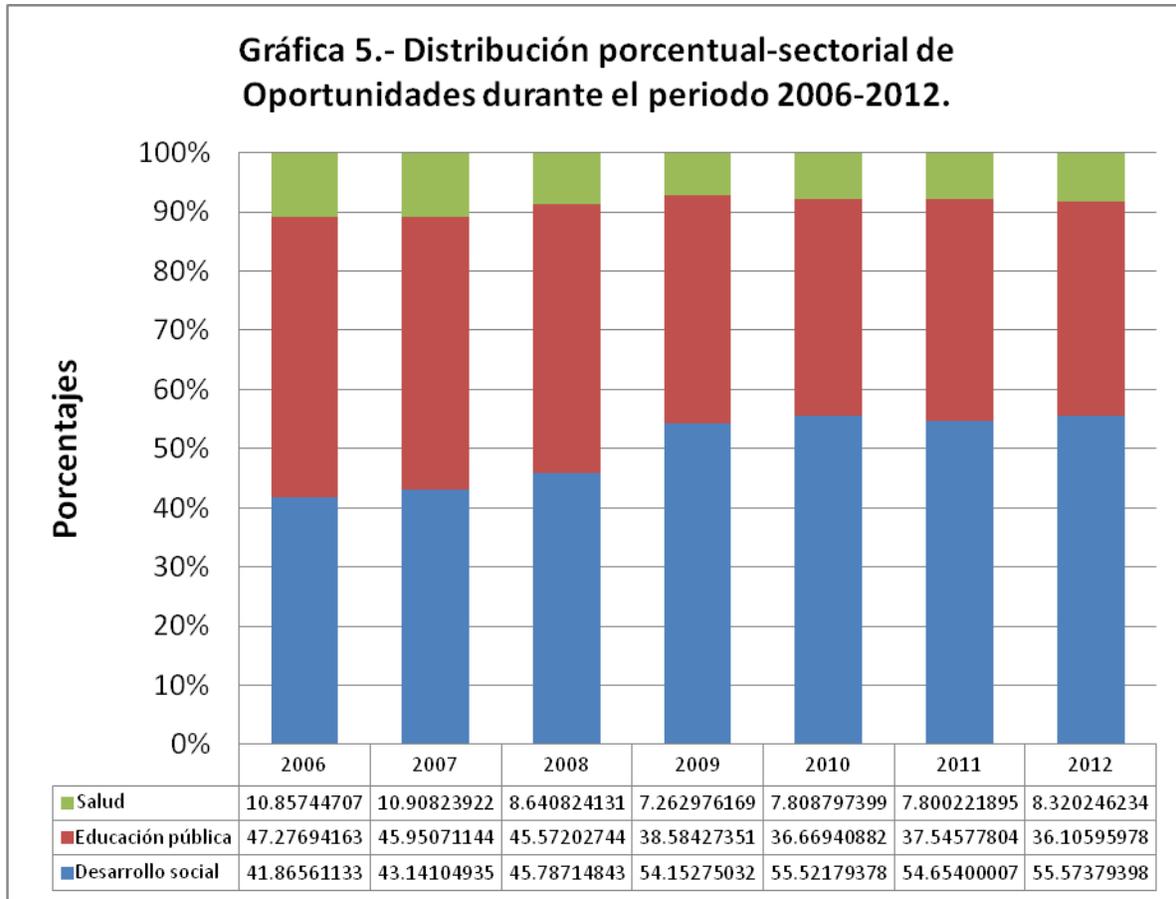
actual, línea azul), además de que, en una segunda línea (color rojo), fueron graficados incrementos a partir del presupuesto 2006 de Oportunidades en función de la tasa de crecimiento real (año anterior al aplicado) del producto interno bruto nacional. De acuerdo a lo expresado podemos definir tres periodos: a) en 2007 el presupuesto de Oportunidades crece en menor porcentaje que el PIB nacional; b) entre 2008 y 2010 se invierte la tendencia, esto es, el presupuesto de Oportunidades crece en mayor porcentaje que el PIB nacional, incluso resulta extraordinario el crecimiento que se registró en los años 2009 y 2010 (25.67 y 31.86% respectivamente), mientras que en 2009 el crecimiento del PIB fue negativo (-6.5%); y c) en los años 2011 y 2012 se regresa a la tendencia original: el presupuesto de Oportunidades crece en menor porcentaje que el PIB nacional, en 2012 el crecimiento de Oportunidades fue negativo (-2.75%). La comparativa puede apreciarse mejor en el siguiente cuadro:

Gráfica 4.- Comparativo entre la tasa de crecimiento del presupuesto real de Oportunidades y la tasa de crecimiento real del PIB nacional, durante el periodo 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Incremento presupuesto Oportunidades.	2.88	5.70	25.67	31.86	4.11	-2.75
Tasa de crecimiento real del PIB.	4.8 (2006)	3.2 (2007)	1.3 (2008)	-6.5 (2009)	5.5 (2010)	3.9 (2011)

Gráfica elaborada por el autor con datos del presupuesto de egresos de la federación publicados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> referidos a DOF de fechas 28 de diciembre de 2006: 53, 13 de diciembre de 2007: 66, 28 de noviembre de 2008: 75, 7 de diciembre de 2009: 103-104, 7 de diciembre de 2010: 135, y 12 diciembre 2011: 136; y con datos del crecimiento real del PIB en México publicados en <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=66&c=mx&l=es>

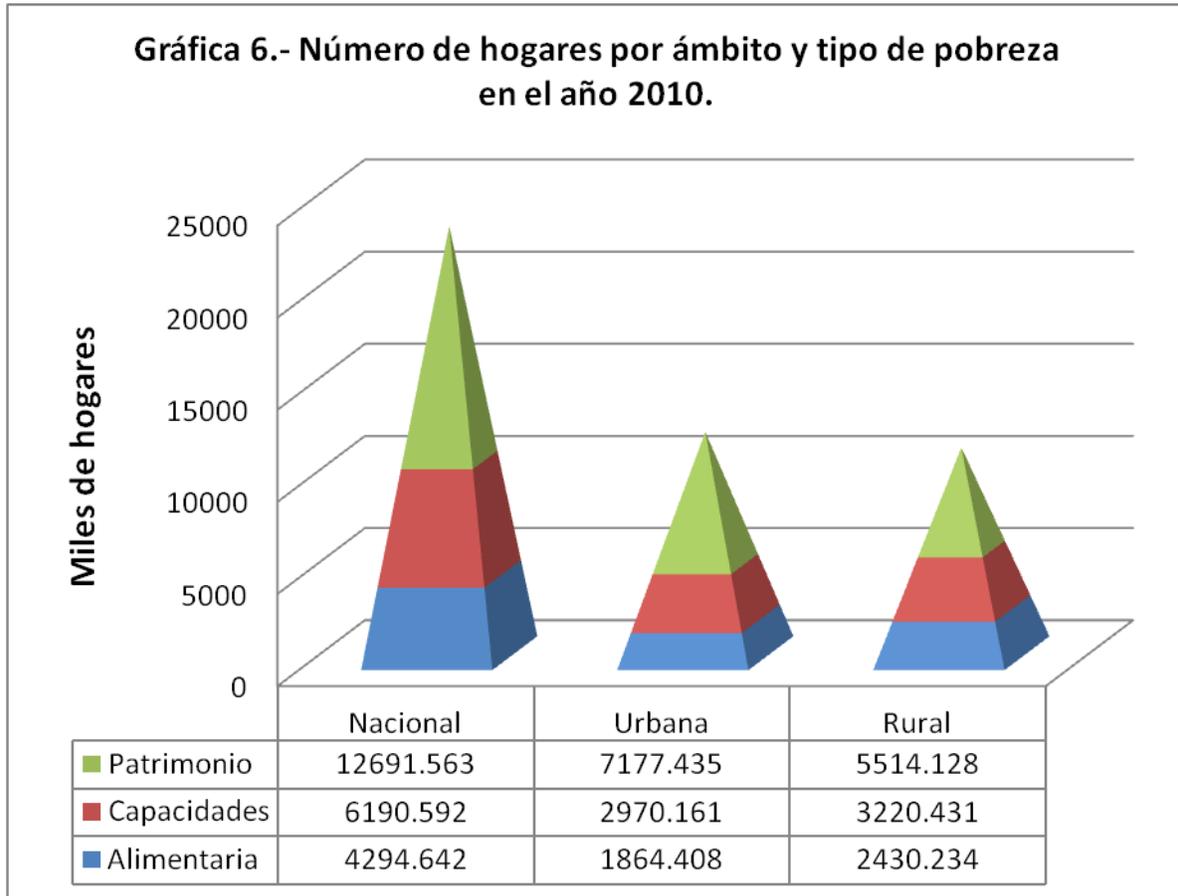
Según lo anterior, podemos presuponer que el monto de Oportunidades ha sido adecuado a los niveles de pobreza registrados oficialmente, por lo que pasaremos a revisar la exactitud estratégica en función de las siguientes gráficas.



Gráfica elaborada por el autor con datos del presupuesto de egresos de la federación publicados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> referidos a DOF de fechas 28 de diciembre de 2006: 53, 13 de diciembre de 2007: 66, 28 de noviembre de 2008: 75, 7 de diciembre de 2009: 103-104, 7 de diciembre de 2010: 135, y 12 diciembre 2011: 136

Según la gráfica 5, los presupuestos destinados a la salud dentro del techo financiero total de Oportunidades en el periodo 2006-2012 descendieron hasta 2009 y se han incrementado hacia 2012 sin llegar al monto inicial de 2006. Los presupuestos destinados a educación han descendido constantemente (con la excepción del año 2011), mientras que los de desarrollo social (alimentario) se han incrementado contantemente (también con la excepción del año 2011). Con estos antecedentes, nuestro análisis aborda una comparativa con los indicadores de

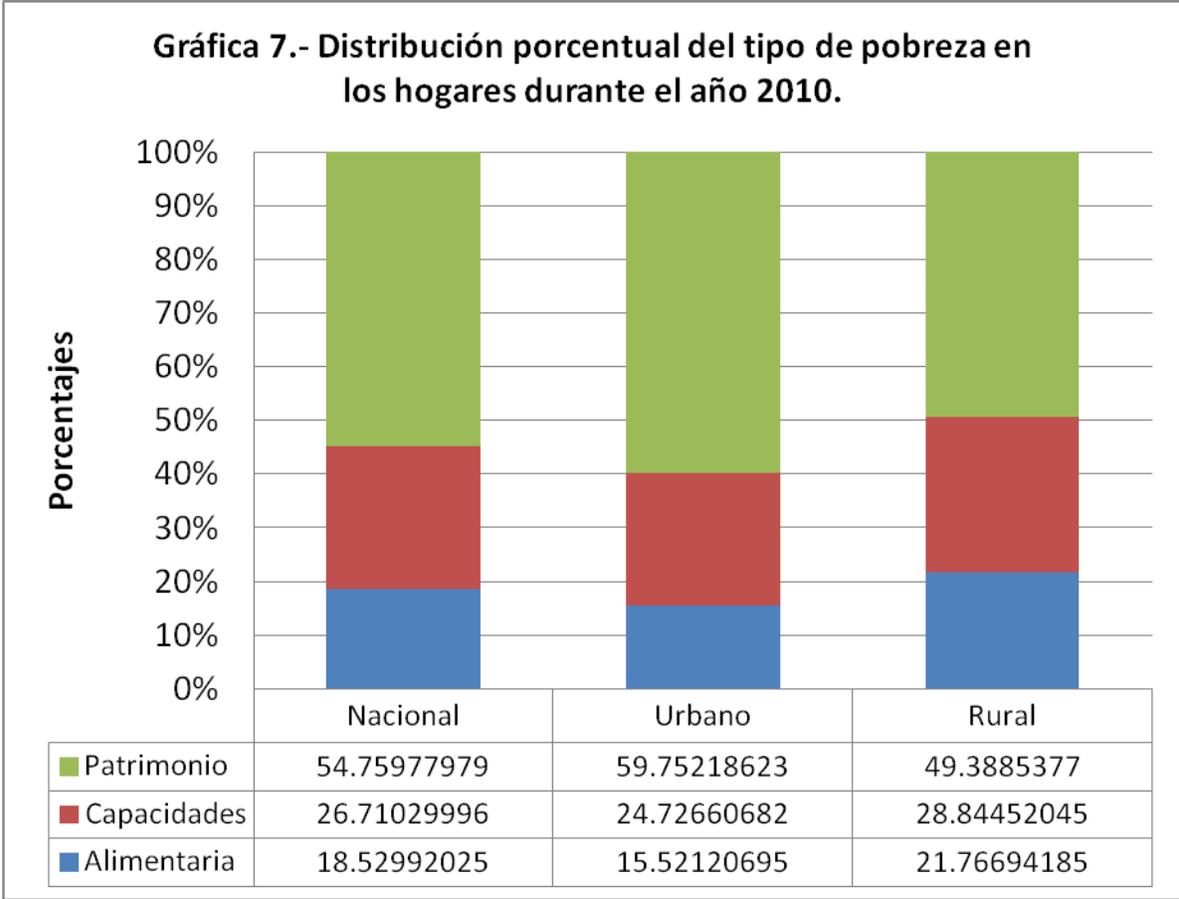
pobreza del censo de población y vivienda 2010, contenidos en la siguiente gráfica:



Gráfica elaborada por el autor con datos de CONEVAL (2011). Pobreza por ingresos 2010. Anexo Estadístico. INEGI. *Número de hogares en condición de pobreza por ingresos, por ámbito y tipo de pobreza, 2006 a 2010*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>

La gráfica anterior permite contar con los datos numéricos de los hogares localizados en los ámbitos urbano y rural según los tipos de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. La gráfica siguiente (número 7) señala que la ponderación nacional entre los tipos de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio es de 18.52, 26.71 y 54.75% respectivamente. Mientras que la ponderación urbana es de 15.52, 24.72 y 59.75% correspondientemente; asimismo, la ponderación rural es de 21.76, 28.84 y 49.38% en el mismo orden. Si bien en los ámbitos urbano y rural las ponderaciones guardan el mismo orden de

acomodo con respecto a la nacional, es evidente que la pobreza patrimonial (que no atiende Oportunidades) sobresale significativamente sobre las otras en el ámbito urbano, mientras que en el ámbito rural las pobreza alimentaria y de capacidades toman porcentajes importantes frente a la disminución categórica de la pobreza patrimonial.



Gráfica elaborada por el autor con datos de CONEVAL (2011). Pobreza por ingresos 2010. Anexo Estadístico. INEGI. *Número de hogares en condición de pobreza por ingresos, por ámbito y tipo de pobreza, 2006 a 2010*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>

En comparativa con los presupuestos y metas de Oportunidades, la generalidad de éstos impide conocer exactamente la pertinencia en la distribución de apoyos con relación a los ámbitos urbano y rural, sólo es factible conocer la

pertinencia de las metas con relación a los tipos de pobreza. Para ello, se utilizarán los datos calculados en la siguiente tabla:

Gráfica 8.- Cálculo de los apoyos tipo para la pobreza alimentaria y de capacidades durante el año 2010

	Monto (millones de pesos).	Metas (apoyos).	Apoyo tipo por año (pesos).	Apoyo tipo por mes (pesos).
Desarrollo social (alimentario)	35 028.20	5 800 000	6 039.34	503.27
Educación (capacidades)	23 134.40	6 186 205	3 739.67	311.63
Salud (capacidades)	4 926.50	5 800 000	849.39	70.78

Gráfica elaborada por el autor con datos del presupuesto de egresos de la federación 2010 publicados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> referidos a DOF de fecha 7 de diciembre de 2009: 103-104; y con datos del “programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008-2012” publicados en:

http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sectoriales.

De la gráfica anterior se desprende que en 2010 los apoyos alimentarios tipo fueron de quinientos tres pesos 27/100 mensuales por familia, las becas tipo para la educación fueron trescientos once pesos 63/100 mensuales por alumno, y los apoyos de salud fueron de setenta pesos 78/100 mensuales por familia. Sin juzgar la efectividad de estas cantidades de dinero, una proyección presupuestaria real según las cifras oficiales de pobreza sería del siguiente orden:

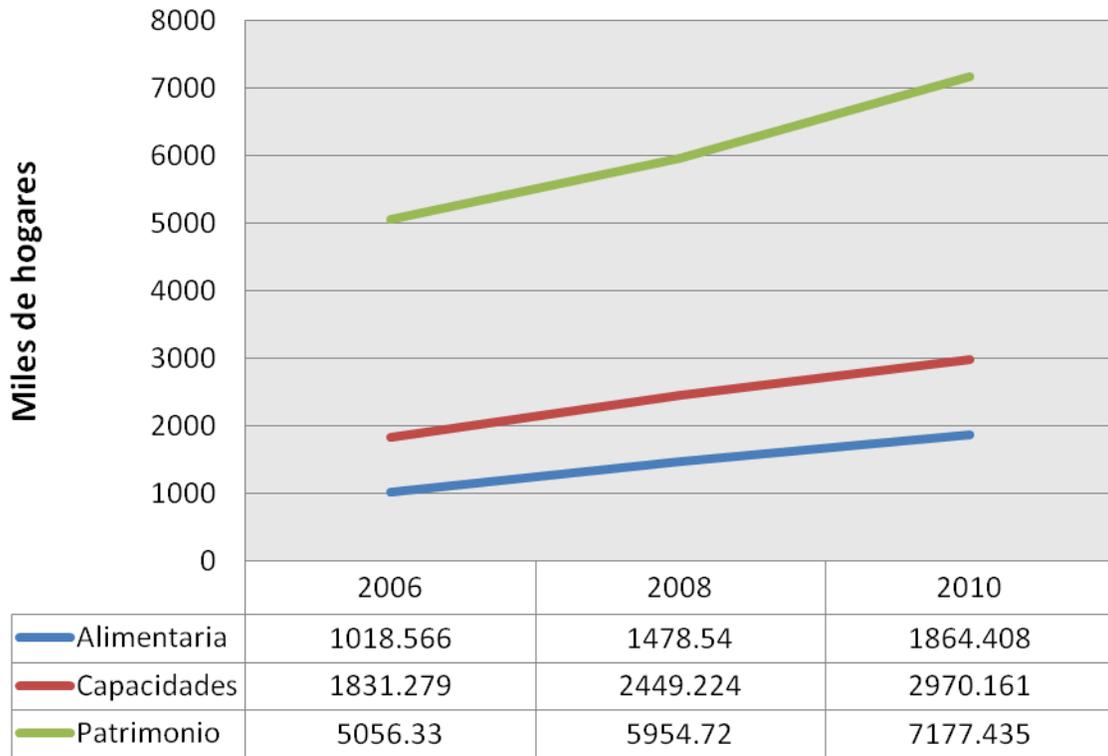
Gráfica 9. Proyección presupuestaria según las cifras oficiales de pobreza para el año 2010

	Apoyo tipo por año (pesos)	Número de hogares por ámbito y tipo de pobreza	Resultados
Pobreza alimentaria urbana.	6 039.34	1 864 408	11 259 793 811
Pobreza alimentaria rural.	6 039.34	2 430 234	14 677 009 406
Capacidades (educación) urbanas.	3 739.67	2 970 161	11 107 421 987
Capacidades (educación) rural.	3 739.67	3 220 431	12 043 349 198
Capacidades (salud) urbana.	849.39	2 970 161	2 522 825 052
Capacidades (salud) rural.	849.39	3 220 431	2 735 401 887
Total			54 345 801 340

Gráfica elaborada por el autor con datos del presupuesto de egresos de la federación 2010 publicados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> referidos a DOF de fecha 7 de diciembre de 2009: 103-104; y con datos de CONEVAL (2011). Pobreza por ingresos 2010. Anexo Estadístico. *INEGI. Número de hogares en condición de pobreza por ingresos, por ámbito y tipo de pobreza, 2006 a 2010*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>

Al comparar el total de la gráfica anterior con el presupuesto de oportunidades 2010, se llega a un superávit presupuestal del 16.08%, ya que el presupuesto del 2010 fue de sesenta y tres mil ochenta y nueve millones de pesos. En ese sentido, para llegar a una comparativa con el presupuesto de Oportunidades 2012, se hace necesario considerar las tendencias de crecimiento en cada uno de los tipos de pobreza.

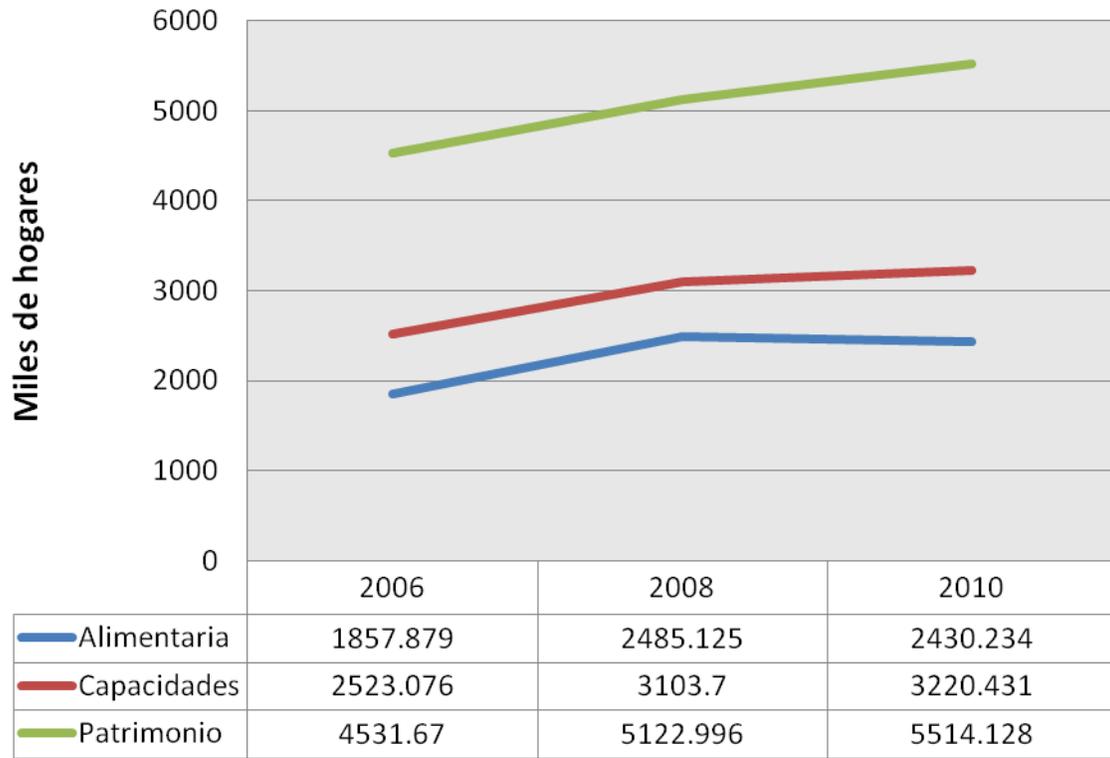
Gráfica 10.- Crecimiento de la pobreza por tipo en los hogares urbanos, durante el periodo 2006-2010.



Gráfica elaborada por el autor con datos de CONEVAL (2011). Pobreza por ingresos 2010. Anexo Estadístico. INEGI. *Número de hogares en condición de pobreza por ingresos, por ámbito y tipo de pobreza, 2006 a 2010*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>

Por la gráfica anterior podemos afirmar que en el ámbito urbano la pobreza alimentaria crece a razón del 11.34% promedio anual, mientras que la de capacidades lo hace en un 9.58% promedio anual.

Gráfica 11.- Crecimiento de la pobreza por tipo en los hogares rurales, durante el periodo 2006-2010.



Gráfica elaborada por el autor con datos de CONEVAL (2011). Pobreza por ingresos 2010. Anexo Estadístico. INEGI. *Número de hogares en condición de pobreza por ingresos, por ámbito y tipo de pobreza, 2006 a 2010*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>

En el ámbito rural, la pobreza alimentaria crece a razón del 5.88% promedio anual, mientras que la de capacidades lo hace en un 5.41% promedio anual.

Gráfica 12.- Proyección presupuestaria 2012 según la tendencia de crecimiento de cada tipo de pobreza 2006-2010.

	Estimado presupuestal 2010.	Factores de incremento anual.	Estimado presupuestal 2012.
Pobreza alimentaria urbana.	11 259 793 811	1.2268	13 813 515 047
Pobreza alimentaria rural.	14 677 009 406	1.1176	16 403 025 712
Capacidades (educación) urbanas.	11 107 421 987	1.1916	13 235 604 040
Capacidades (educación) rural.	12 043 349 198	1.1082	13 346 439 581
Capacidades (salud) urbana.	2 522 825 052	1.1916	3 006 198 332
Capacidades (salud) rural.	2 735 401 887	1.1082	3 031 372 371
Total			62 836 155 084

Gráfica elaborada por el autor con datos de los presupuestos de egresos de la federación 2010 y 2012 publicados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> referidos a DOF de fecha 7 de diciembre de 2009: 103-104, y 12 de diciembre de 2011: 136; y con datos de CONEVAL (2011). Pobreza por ingresos 2010. Anexo Estadístico. INEGI. *Número de hogares en condición de pobreza por ingresos, por ámbito y tipo de pobreza, 2006 a 2010*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>

Al comparar el total de la gráfica anterior con el presupuesto de oportunidades 2012, se llega a un superávit presupuestal del 1.65%, ya que el presupuesto del 2010 fue de sesenta y tres mil ocho cientos setenta y tres millones de pesos.

Gráfica 13.- Comparativa entre las proyecciones presupuestarias según las cifras oficiales de pobreza y los presupuestos oficiales 2010 y 2012

	Requerimiento 2010 según datos censales.	Presupuesto real 2010.	Requerimiento 2012 según datos censales.	Presupuesto real 2012.
Desarrollo social (pobreza alimentaria) urbano y rural.	25 936 803 217	35 028 200 000	30 216 540 759	35 496 805 396
Educación (capacidades) urbano y rural.	23 150 771 185	23 134 400 000	26 582 043 621	23 062 061 021
Salud (capacidades) urbano y rural.	5 258 226 939	4 926 500 000	6 037 570 703	5 314 414 228

Gráfica elaborada por el autor con datos de los presupuestos de egresos de la federación 2010 y 2012 publicados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> referidos a DOF de fecha 7 de diciembre de 2009: 103-104, y 12 de diciembre de 2011: 136; y con datos de CONEVAL (2011). Pobreza por ingresos 2010. Anexo Estadístico. INEGI. *Número de hogares en condición de pobreza por ingresos, por ámbito y tipo de pobreza, 2006 a 2010*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>

Según la gráfica anterior, los presupuestos destinados al programa Oportunidades, en relación a las cifras oficiales de la pobreza del censo de población y vivienda 2010, presentan un superávit en la línea alimentaria del 25.95% en el 2010 que se reduce al 14.87% en 2012. Por su parte, las líneas de educación y salud presentan déficits, la primera del -0.07% en 2010 que se amplía al -15.26% en 2012, la segunda del -6.30% en 2010 que se amplía al -13.60% en 2012. Según las observaciones anteriores, el presupuesto del programa Oportunidades podría ser menor aunque se hace necesario hacer más eficiente la distribución de los apoyos en relación a la clasificación de la pobreza.

A estas deficiencias de focalización por tipos de pobreza, se suma la que debe aplicar a la clasificación en los ámbitos urbano y rural. Sobre ese particular podemos observar que, pese a que el programa Oportunidades está dirigido a la pobreza rural y semi-urbana, la comparativa entre el presupuesto asignado y las cifras oficiales de la pobreza del censo de población y vivienda 2010 permiten asegurar que el presupuesto asignado alcanzaría para atender a toda la pobreza urbana (no sólo la semi-urbana), sin que se esté trabajando realmente en ese sentido. Por lo cual, se hace por demás evidente que se están distribuyendo apoyos a personas que por su ingreso no deben ser elegibles. La falta de datos exactos al respecto impide hacer un análisis cualitativo sobre esta situación.

Finalmente, otro asunto pendiente sería revisar la eficiencia de los apoyos tipo, pues a simple vista parecen exiguos. Adicionalmente, la dificultad de estimar los montos de apoyo para pobreza en localidades rurales sin acceso y sin infraestructura es que los apoyos estándar pudieran no ser efectivos para esa realidad. ¿Cómo dar cerca de novecientos pesos mensuales para alimentación, educación y salud a ese tipo de poblaciones?, ¿dónde comprarán alimento?, ¿en cuales escuelas harán efectivo el gasto derivado de la beca?, ¿a cuál clínica acudirán para atención médica? Se requiere un estimado a conciencia, en el cual se incluya además gastos indirectos por traslados de los bienes y acercamiento de las personas a los servicios de educación y salud. Ese es el principal problema del programa: *no ser efectivo en cuanto a familias diversas ubicadas en regiones diversas.*

Conclusiones

Del presente estudio se deriva una propuesta general a través de tres líneas de acción:

- 1. Línea incremento presupuestal.-** la base del incremento presupuestal aplicado a Oportunidades, únicamente deseable si se desarrollan las dos líneas subsecuentes, se refiere a hacer los apoyos tipo más racionales. Se

propone que el alimentario tenga una base de treinta y cinco pesos diarios por familia, esto es, doce mil seiscientos pesos al año. El apoyo para becas tendría una base de cuatrocientos veinte pesos al mes, cinco mil cuarenta pesos al año. Mientras que el apoyo para la salud sería de ciento cincuenta pesos al mes (una consulta), mil ochocientos pesos al año. Estos incrementos significarían que el presupuesto destinado a Oportunidades pasaría de sesenta y tres mil ochocientos setenta y tres millones doscientos ochenta mil seiscientos cuarenta y cinco pesos en 2012, a ciento catorce mil seiscientos noventa y ocho millones cuatrocientos setenta y tres mil doscientos pesos en 2018. El incremento total sería del 79.57%, lo que representaría un incremento aproximado del 13.26% anual en el siguiente sexenio. No obstante, el crecimiento anual debe ponderarse en relación al equilibrio entre los componentes estratégicos del programa, esto es, corregir el superávit relativo de la línea alimentaria y los déficits relativos de las líneas de educación y salud.

- 2. Línea cobertura.-** se partiría de la necesidad de corregir dos incongruencias operativas: a) el presupuesto asignado actualmente a Oportunidades, según los apoyos vigentes, alcanza para atender a toda la pobreza urbana (no sólo la semi-urbana) sin que se esté trabajando realmente en ese sentido por las limitaciones normativas; y b) se asignan apoyos a los pobres acreditados mediante sondeos, los cuales además deben localizarse dentro de unidades territoriales de pobreza definidas principalmente por entidades federales que manejan estadísticas, la realidad es que la efectividad de los sondeos es cuestionable y que no toda la pobreza está concentrada. La solución apunta hacia dos acciones severas: 1) la depuración del padrón de Oportunidades, pues quedó claramente demostrado en el reciente altercado entre el presidente de la república y una maestra que reclamaba su apoyo (6 de febrero de 2012, Salinas San Luis Potosí) que existen beneficiarios “*inelegibles*” que reciben los apoyos por errores claros de implementación; y 2) la institucionalización de estudios regionales y locales sobre las causas de la pobreza, sobre

metodologías de ubicación de la misma (incluyendo la urbana), y sobre la evaluación constante de los programas sociales; pues ninguna política de pobreza puede seguir estandarizándose desde las oficinas centrales de la SEDESOL. La primera acción requiere de profesionalizar a los implementadores del programa, la segunda exige la creación de treinta y dos instituciones estatales que sumen, a favor de la eficiencia del programa, a la comunidad académica y a las organizaciones de la sociedad civil para definir metas incrementales y efectivas ampliamente evaluadas. Esta última acción “*gerenciaría*” el combate a la pobreza a la vez acabaría con la acción monopólica de la política social, sería el inicio real de una gobernanza mexicana basada en el trabajo en red y en la reivindicación de la esencia política del estado.

- 3. Línea diversificación de soluciones.**- la metáfora “*enseñar a pescar en lugar de dar de comer*” es clara pero aún distante. Las soluciones alimentarias pensadas en gallinas ponedoras y hortalizas de traspatio son muy populares en las universidades pero aún están fuera del pensamiento de los tomadores de decisiones. Es hora de que todas estas alternativas definidas desde hace varios años pasen de la teoría a la práctica.

Bibliografía

1. Cámara de diputados del H. congreso de la unión (2012). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2006. *Leyes federales abrogadas a partir de mayo de 2004*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.
2. Cámara de diputados del H. congreso de la unión (2012). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2007. *Leyes federales abrogadas a partir de mayo de 2004*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.
3. Cámara de diputados del H. congreso de la unión (2012). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2008. *Leyes federales abrogadas a partir de mayo de 2004*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.
4. Cámara de diputados del H. congreso de la unión (2012). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2009. *Leyes federales abrogadas a partir de mayo de 2004*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.
5. Cámara de diputados del H. congreso de la unión (2012). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2010. *Leyes federales abrogadas a partir de mayo de 2004*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.
6. Cámara de diputados del H. congreso de la unión (2012). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2011. *Leyes federales abrogadas a partir de mayo de 2004*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.
7. Cámara de diputados del H. congreso de la unión (2012). Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2012. *Leyes federales vigentes*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>.

8. Consejo nacional de evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL, 2011). Pobreza por ingresos 2010. Anexo Estadístico. *Instituto nacional de estadística, geografía e informática (INEGI)*. *Número de hogares en condición de pobreza por ingresos, por ámbito y tipo de pobreza, 2006 a 2010*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>.
9. Index Mundi (2012). Producto Interno Bruto (PIB) - Tasa de Crecimiento Real (%). *Index Mundi, Cuadro de datos históricos Anuales*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=66&c=mx&l=es>.
10. Poder ejecutivo, secretaría de desarrollo social (2011). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2012. *Diario oficial de la federación (DOF)*, 30 de diciembre de 2011, tercera primera.
11. Poder ejecutivo, secretaría de desarrollo social (2002). Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997. *Diario oficial de la federación (DOF)*, 6 de marzo de 2002, sección primera.
12. Sánchez, Luis A. (2006). La administración pública y los programas de combate a la pobreza en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México (tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos).
13. Secretaría de desarrollo social (2012). Función de oportunidades. *Oportunidades*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de http://oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/funciones_de_oportunidades.
14. Secretaría de desarrollo social (2012). Programas sectoriales. *Secretaría de desarrollo social*, recuperado el 14 de marzo del 2012, de http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sectoriales.