

COMISION DE DESARROLLO SOCIAL



ANALISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES REFERENTES AL CUARTO INFORME TRIMESTRAL DE 2008 DE LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS DEL RAMO 20 DE LA SEDESOL.

MARZO 2009

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

BASAMENTO LEGAL.

El artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), menciona que las dependencias y entidades a través de su coordinadora sectorial deberán enviar trimestralmente a la Cámara, por conducto de las comisiones correspondientes, informes sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores de resultado previstos en las reglas de operación; en cumplimiento a esta disposición la Dirección General de Seguimiento de la SEDESOL remitió a esta Comisión Ordinaria, con fecha del 25 de enero de 2009, copia del Informe correspondiente al Cuarto Trimestre de 2008 de los Programas con subsidios del Ramo 20 de SEDESOL.

Esta determinación legal de la LFPRH se plasma en los artículos 181 y 294 de su Reglamento, en los cuales se reitera que el Ejecutivo Federal remitirá a la Cámara de Diputados los informes bimestrales para la evaluación económica de los ingresos y egresos, en función a los calendarios propuestos de las dependencias y entidades, y las metas de los programas aprobados. La Cámara de Diputados por conducto de las Comisiones Ordinarias y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las evaluaciones correspondientes, en los términos del artículo 110 de la Ley.

A efecto de clarificar la participación de las Comisiones Ordinarias en el proceso de evaluación respecto a los Informes aludidos, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), en su artículo 45, numeral 4, precisa que las Comisiones Ordinarias cuya materia corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal harán el estudio del Informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 Constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del Ramo o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia Comisión.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

En complemento, en el mismo artículo 45 de la LOGGEUM, en su numeral 5, indica que las Comisiones, de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rinda el Poder Ejecutivo Federal. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre los aspectos presupuestales específicos en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal, para que sean considerados en la revisión de la Cuenta Pública.

En consideración a este basamento legal, la Comisión de Desarrollo Social procedió a realizar el estudio de este Informe Trimestral, reuniendo el material informativo complementario que permitió elaborar las Conclusiones y Recomendaciones que se emiten para cada uno de los Programas Operativos del Ramo 20 incorporados al Informe.

Observaciones Generales.

Al emitir las observaciones en relación a este Cuarto Informe Trimestral 2008 del Ramo 20 de Sedesol, se extiende un reconocimiento en el sentido de percatarse que varias de las atentas peticiones antes expuestas por esta Comisión Ordinaria en referencia al contenido de versiones anteriores de estos informes, se encuentran incorporadas en el presente documento, situación que propicia su mejor conocimiento y base informativa.

Sin embargo, prevalecen otras muchas observaciones sin solventarse, varias de las cuales podrán resolverse al cambio de formato de su presentación ya anunciado para su estructura de 2009, persistiendo otro conjunto de repetidas carencias de datos no atribuibles al formato, que denotan una reiterada insuficiencia de contenido informativo, situación que nulifica en buena medida el propósito esencial de estos Informes Trimestrales en varios de sus programas operativos.

Cabe remarcar que el objetivo primordial de los Informes Trimestrales de Gasto consiste en señalar de forma clara y concisa el avance del ejercicio de los recursos asignados a cada programa operativo, vinculando la aplicación monetaria a la consecución de las metas previamente definidas, y ofreciendo los datos que permitan mostrar el cumplimiento anual de los parámetros en términos físicos y presupuestales.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Con estos atributos los Informes Trimestrales constituyen el principal instrumento de evaluación recurrente de que se dispone para conocer y apreciar los efectos inmediatos en el ejercicio del gasto público, además de representar la fuente informativa determinante para construir el presupuesto del siguiente Ejercicio Fiscal a partir de los resultados obtenidos, aspiración definida en el esquema nacional de planeación.

En función a estas reflexiones de carácter general se enuncian las siguientes observaciones, que ya se han expuesto reiteradamente en anteriores ocasiones:

- La ausencia de un Cuadro General de Gasto del Ramo 20 que incluya al conjunto de los programas operativos analizados dificulta el conocimiento estructural del Informe, al no disponer de un dato unificado que denote el avance del ejercicio total del presupuesto asignado.
- Los dos principales programas de construcción de infraestructura social básica que opera Sedesol (Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria y Desarrollo Local), presentan un contenido insuficiente para mostrar su respectivo ámbito de acción en 2008, omitiendo, entre otros datos, la distribución de sus acciones por entidad federativa.
- El concepto de “proyectos” como unidad de medida de las metas de muchos de los programas operativos analizados, es una referencia inconsistente que impide apreciar la magnitud de su importancia y quehacer funcional, y no transmite una imagen de su verdadero accionar.
- La mayor parte de los programas operativos de este Informe Trimestral carece de un apartado que señale la distribución del gasto y metas logradas por entidad federativa, material informativo determinante para apreciar su cobertura regional.
- En muchos casos se omite señalar las causas o explicaciones alusivas a las modificaciones presupuestales que se aprecian en los datos incluidos, sin enlazar su alteración en relación a las metas asociadas.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

- Al comparar el contenido del Programa Hábitat o del Programa Oportunidades con los apartados de otros muchos programas relacionados en el Informe Trimestral, se aprecia una honda diferencia en la calidad y cobertura de su valor informativo, ya que aún cuando se estructuran bajo un mismo formato, la trascendencia de su presentación es bastante heterogénea. En este sentido, la conformación de todos los programas del Ramo 20 debería elaborarse con la calidad que distingue a estos dos programas referidos.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

II -Datos Generales del Presupuesto Ejercido.

Con el propósito de ofrecer una visión panorámica del gasto del Ramo 20 de Sedesol en el Ejercicio Fiscal del 2008, en estas observaciones emitidas por la Comisión de Desarrollo Social de la LX Legislatura se procedió, como en análisis anteriores, a construir un cuadro general con los datos del conjunto de los programas operativos reportados en los Informes Trimestrales, disponiendo así de un conocimiento agrupado del comportamiento del gasto en este ramo administrativo.

Aun cuando en la Presentación de los Informes Trimestrales elaborados por la dependencia responsable no incluye un cuadro general que reúna el gasto de los programas operativos que forman parte del documento informativo, debido a su connotada relevancia se considera oportuno en este análisis estructurarlo, advirtiendo que en su contenido sólo se incluyen los datos de los programas que ejercen recursos considerados como Subsidios y Transferencias, razón por la cual su sumatoria no representa el total del gasto del Ramo.

En este tenor, al sumar los datos presupuestales correspondientes a los 22 programas operativos contenidos en el Cuarto Informe Trimestral 2008 del Ramo 20 de Sedesol, se arriba a la cantidad de 48,132.1 millones de pesos como recurso originalmente asignado, cifra ligeramente menor a los 50,088.7 millones de pesos asignados al total del ramo en el PEF 2008. En lo referente al gasto ejercido a diciembre de 2008, la sumatoria asciende a 52,250.9 millones de pesos, denotándose un ascenso del 8.6% en relación al recurso original, sin disponer de la cifra total del cierre del ramo en su conjunto.

Al seccionar el cuadro por diferentes grupo de programas en función a su afinidad de impacto social, se aprecia que el mayor ascenso en el gasto ejercido en relación al original, se apunta en los Programas Alimentarios, definiéndose un incremento del orden del 16.1%.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

CUARTO INFORME TRIMESTRAL 2008 (millones de pesos)					
	PEF ORIGINAL	MODIFI. 4o.Trime.	CALENDA. Ene-Dic	EJERCIDO Ene-Dic	EJER/ ORIGINAL %
SEDESOL*	48,132.1	52,600.4	52,600.9	52,250.9	108.6
1- PROGRAMAS ALIMENTARIOS	22,843.4	26,629.9	26,629.9	26,521.6	116.1
PROGRAMA OPORTUNIDADES	17,301.7	20,592.1	20,592.1	20,532.9	118.7
APOYO ALIMENTARIO EN ZAP	1,260.0	894.3	894.3	846.4	67.2
APOYO ALIMENTARIO (Diconsa)	336.0	397.8	397.8	396.6	118.0
ABASTO RURAL (Diconsa)	2,004.2	2,004.2	2,004.2	2,004.2	100.0
ABASTO DE LECHE (Liconsa)	1,941.5	2,741.5	2,741.5	2,741.5	141.2
2- P. INFRAESTRUC. SOC.	11,349.4	11,979.1	11,979.1	11,861.9	104.5
APOYO A ZAP.	3,600.0	3,888.9	3,888.9	3,854.8	107.1
DESARROLLO LOCAL	2,016.3	2,024.1	2,024.1	1,998.4	99.1
HABITAT	1,886.0	1,890.2	1,890.2	1,886.2	100.0
RESCATE DE ESPACIOS	1,216.6	1,306.4	1,306.4	1,283.3	105.5
MIGRANTES	503.4	502.9	502.9	488.7	97.1
JORNALEROS AGRICOLAS.	171.9	169.1	169.1	153.9	89.5
VIVIENDA TU CASA (Fonhapo)	1,635.2	1,606.7	1,606.7	1,605.8	98.2
VIVIENDA RURAL (Fonhapo)	320.0	590.8	590.8	590.8	184.6
3- ACTIV. PRODUCTIVAS	1,789.5	1,931.4	1,932.1	1,896.9	106.0
OPCIONES PRODUCTIVAS	1,170.0	1,175.3	1,175.3	1,157.1	98.9
EMPLEO TEMPORAL	331.0	380.0	380.7	365.2	110.3
COINVERSION SOCIAL	206.2	274.2	274.2	272.7	132.2
FONART	82.3	101.9	101.9	101.9	123.8
4-OTROS PROGRAMAS	12,149.8	12,060.0	12,059.8	11,970.5	98.5
ADULTOS MAYORES	9,916.4	9,569.0	9,569.0	9,536.7	96.2
ESTANCIAS INFANTILES	1,499.1	1,754.0	1,754.0	1,710.7	114.1
AVECINDADOS	300.0	298.7	298.7	295.9	98.6
APOYO A MUJERES	196.8	196.8	196.8	195.6	99.4
INAPAM	237.5	241.5	241.3	231.6	97.5
* Sumatoria de los recursos asignados a los programas incluidos en el Cuarto Informe Trimestral 2008					

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

En este grupo de programas se aprecian tres diferentes situaciones que explican el cambio señalado:

- 1) Un incremento al gasto ejercido por el Programa de Oportunidades y de Apoyo Alimentario operado por Diconsa del 18.0%, derivado de la aplicación de la estrategia nacional de “Vivir Mejor”, introducida en julio de 2008, mediante la cual se elevan en 120.0 pesos mensuales los recursos monetarios entregados a sus beneficiarios;
- 2) Un sensible subejercicio del gasto asignado al Programa de Apoyo Alimentario a Zonas de Atención Prioritaria, superior al 30.0% en relación a sus recursos originales; y
- 3) Un notable sobregiro de los recursos asignados originalmente a Liconsa del orden del 41.2%, a efecto de soportar la continuidad del precio de 4.0 pesos por litro de la leche entregado a sus beneficiarios, en un escenario de ascenso en los costos de producción.

En lo referente al conjunto de programas orientados a la generación de infraestructura social, no se registran cambios relevantes entre el presupuesto original y el ejercido, con excepción del importante incremento recibido por el Programa de Vivienda Rural del 84.6% y un subejercicio del 11.5% en el Programa de Jornaleros Agrícolas.

Los demás programas incluidos no registran modificaciones de importancia, debiendo sólo remarcar el ascenso del 32.2% de los recursos asignados al Programa de Coinversión Social y la transferencia monetaria efectuada del Programa de Adultos Mayores al de Estancias Infantiles y Guarderías descrito en sus respectivos apartados.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

III- Principales Observaciones de los Programa Operativos

1.- Programa Oportunidades.

Este programa constituye el principal instrumento del gobierno federal para actuar en beneficio de la población nacional que registra los indicadores más abatidos en el contexto de desarrollo social y humano, destinándosele en consecuencia la mayor partida presupuestal del Ramo 20 de Sedesol, absorbiendo de su Presupuesto Original de 2008 el 47.5% del total de recursos asignados a los programas que otorgan subsidios a la población.

Al final de año, se denota un ascenso de los recursos ejercidos del orden de 3,231.2 millones de pesos en relación a su presupuesto original, incremento que se explica por la introducción de la vertiente de “Vivir Mejor” a partir de julio de 2008, mediante la cual se le entregan a las familias adscritas al programa 120.0 pesos mensuales adicionales, destinados a atemperar el ascenso registrado en los precios de los alimentos acontecidos en el trayecto de 2008. Con este incremento, el gasto del Programa Oportunidades se eleva al 50.8% del total del Ramo 20 al cierre de dicho año.

Aún cuando la modificación aludida corre a partir del inicio de la segunda mitad de 2008, los recursos ejercidos se registran hasta el cuarto trimestre, periodo en el cual se erogaron 9,488.3 millones de pesos, cantidad que representa el 46.2% del total de los 20,532.9 millones de pesos señalados para el Programa Oportunidades al cierre de 2008. Destaca en este último trimestre el gasto de 3,964.7 millones de pesos atados a la aplicación de la estrategia de “Vivir Mejor”.

En relación a los demás conceptos del su gasto en 2008 se aprecia una importante reducción en el componente de Adultos Mayores, cuyo ejercicio resulta de sólo 349.7 millones de pesos, cifra que registra un ahorro de 430.3 millones respecto a la suma asignada originalmente; ello obedece al traslado de beneficiarios a la cobertura del Programa de Adultos Mayores de más de 70 años, ya que las aportaciones recibidas son mayores. También en el componente de Apoyo Energético se aprecia una contracción de 138.3 millones de pesos del presupuesto ejercido en relación al original.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

PROGRAMA OPORTUNIDADES					
	TRIMESTRES 2008				
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
MONTO (millones de pesos)	17,301.7	2,573.4	8,107.1	11,044.6	20,532.9
ENTREGA DE APOYOS	15,036.4	2,352.5	7,408.0	9,682.5	18,506.9
APOYO ALIMENTARIO	10,738.9	1,762.5	5,432.2	7,208.2	10,813.3
APOYO ADULTOS	780.0	113.9	209.6	255.1	349.7
APOYO ENERGETICO	3,027.7	476.1	1,419.9	1,872.9	2,889.4
VIVIR MEJOR					3,964.7
JOVENES EN OPOR.	489.8		346.3	346.3	489.8
GASTO OPERATIVO	2,265.4	221.7	699.1	1,361.9	2,026.4
GASTO ADMINISTRATIVO.	814.6	68.6	157.8	309.9	467.2
REVISION PADRON	610.4	79.7	258.4	491.2	609.2
PAGO COMISIONES	784.1	34.2	215.3	463.7	843.1
EVALUACION	56.3		0.0	35.3	45.2
SUBSIDIO A SERVICIOS	0.0	39.2	67.6	61.8	61.7
	TRIMESTRES 2008				
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
METAS (miles)	5,250.0	5,003.8	5,003.8	4,982.4	5,142.1
Familias	5,000.0	4,941.3	4912.1	4,890.9	5,049.2
Adultos Mayores	250.0	219.1	91.7	91.5	92.9

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

En el renglón de los gastos administrativos resalta el cuantioso costo implícito en el Pago por Comisiones que se requieren para la entrega de los apoyos monetarios a los beneficiarios, cuya partida se eleva al final del ejercicio debido al mayor caudal de recursos remitidos, ascendiendo a 843.1 millones de pesos estas erogaciones. Para continuar con el proceso normativo de recertificación de beneficiarios, se ejercieron 609.2 millones de pesos en 2008.

En término de metas cubiertas, de la cifra de 5 millones de familias beneficiarias anuales, se reporta que al cierre de 2008 se relaciona un padrón de 5 millones 049.2 mil familias. Por el contrario, los beneficiarios del componente Adultos Mayores se reducen de 250 a 92.9 mil personas por las causas antes descritas.

En el apartado informativo del Programa Oportunidades se encuentra un amplio conjunto de indicadores estadísticos que ilustran con claridad su incidencia en las entidades federativas.

2- Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria.

Al concebir y plantear la necesidad de aplicar un programa de apoyo alimentario en zonas de atención prioritaria, esta Comisión Ordinaria definió en su Dictamen Presupuestal del PEF 2008 lo siguiente: “Esta Soberanía expresa categóricamente su criterio, en el sentido de que estos recursos deben ser ejercidos bajo Reglas de Operación que den certeza de que los destinatarios de este programa serán todos los niños de edad preescolar que habitan en los 1251 municipios definidos y a las localidades anexas, además de continuar suministrándolo a los infantes que presenten características de desnutrición o anemia. Asimismo, el diseño, selección de localidades y ejecución del programa, se basará en la participación de los tres órdenes de gobierno. Con la introducción de esta vertiente se atendería a la recomendación No.49 de las Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al Informe de México sobre la Niñez, entregadas a esta Comisión el 13 de noviembre de 2006, relativas a reducir la desnutrición infantil, cuyo texto determina: *“Aplicar todas las medidas necesarias para reducir las persistentes desigualdades regionales en lo que respecta al acceso a la atención a la salud, las altas tasas de malnutrición entre los niños menores de cinco años, especialmente en las zonas rurales y apartadas, y entre los niños pertenecientes a grupos indígenas”.*

Con el propósito de puntualizar su cobertura y forma de instrumentación de este importante programa, en dicho Dictamen Presupuestal se señala: “En esta misma tesitura de colaboración de los tres órdenes de gobierno, definida por la LGDS, se deberá definir como parte de la Política Alimentaria Integral anunciada en los Objetivos Estratégicos de SEDESOL, la participación coordinada y complementaria de los diferentes programas alimentarios que opera el Estado, para que actúen bajo un propósito común en las ZAP, definiéndose procedimientos para reducir la pobreza alimentaria que afecta al 50.0% de su población”. (Ver pág. 18 del documento)

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

En los cálculos preliminares que definían la población objetivo de este programa, estimando como parámetro central al universo de familias radicadas en los 1251 municipios identificados en las ZAP que no disponían de la cobertura del Programa Oportunidades, se ponderó una franja en torno a 250 mil familias, datos que al puntualizarse permitieron fijar la meta oficial del programa en una cobertura de 200 mil familias, cifra determinada en el Primer Informe Trimestral de 2008.

Como se aprecia en el cuadro alusivo a la evolución trimestral del gasto 2008 de este programa, es hasta el Tercer Trimestre cuando se reporta un ejercicio de 299.6 millones de pesos de los 1,260.0 millones asignados en el PEF 2008, sin señalar dato alguno en relación al avance realizado en la meta establecida. Finalmente, es hasta la presentación de este Cuarto Informe Trimestral de 2008 cuando se presentan los datos correspondientes a este programa, mostrando un gasto final de 846.4 millones de pesos, monto que implica un subejercicio de 413.6 millones de pesos, cantidad que refleja una aplicación de sólo el 67.2% del total de los recursos asignados al programa.

APOYO ALIMENTARIO EN ZAP.					
		TRIMESTRES 2008			
		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL (millones de pesos)			1,260.0	1,260.0	1,260.0
MODIFICADO		1260.0	1,260.0	1,260.0	894.2
CALENDARIZADO			156.7	786.3	894.2
EJERCIDO			0.4	299.6	846.4
		TRIMESTRES 2008			
METAS	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
HOGARES (miles)	200			92.8	150.0

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

La primera explicación a este subejercicio estriba en que del total de los 225.9 mil viviendas identificadas por el INEGI, susceptibles de incorporarse al programa, ubicadas en las localidades predeterminadas, solamente 150 mil hogares cumplieron con los criterios de elegibilidad para ser beneficiarios del programa, encontrándose en las visitas realizadas un alto número de localidades abandonadas. Por consiguiente, la primera impresión que se desprende de esta argumentación es que los datos censales del INEGI no son confiables, situación por demás preocupante ya que esta fuente constituye la base de referencia para la propia medición de la pobreza nacional.

Ante esta realidad, el programa sólo incorporó a 150 mil hogares en 2008, apegándose a la propia normatividad establecida en sus Reglas de Operación, que establecen el requisito de cumplir con una de las dos condiciones siguientes:

- Estar ubicados en localidades de alta o muy alta marginación; o
- Estar en condiciones de pobreza conforme a los criterios establecidos por el CONEVAL.

Bajo este marco normativo implantado en las Reglas de Operación del programa, si bien la primera condicionante se circunscribe a su propósito esencial definido en el Dictamen Presupuestal que fundamenta su incorporación al PEF 2008, en el sentido de atender a la población en situación de pobreza alimentaria de las ZAP o localidades con características semejantes, con la segunda condicionante de incorporar población en situación de pobreza, al margen de la ubicación territorial, el universo del programa se legitima a un horizonte muy superior al de su imagen original, permitiendo con ello su aplicación de forma prácticamente generalizada.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Las consecuencias de esta adaptación normativa de la cobertura del programa definida en sus Reglas de Operación resultan elocuentes: de las 150.0 mil familias incorporadas, únicamente el 39.8% radican en municipios de las ZAP, el 37.1% en municipios no de ZAP de alta y muy alta marginación y el 23.1% atiende a población clasificada en pobreza de capacidades en otras demarcaciones.

Al revisar la distribución del padrón del programa por entidad federativa, los datos son más reveladores: el 9.0% del total de los beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario de las ZAP, equivalente a 13.6 mil familias, radica en el Distrito Federal, demarcación donde sólo habita el 2.5% del total de la población nacional en situación de pobreza alimentaria, al tiempo que los beneficiarios de Puebla sólo reciben en 3.3% de los apoyos del programa cuando en su territorio habita el 7.7% de la población nacional en pobreza alimentaria. En el Estado de México se incorporan a 11.3 mil familias, en Chihuahua a 3.8 mil y en Baja California a 3.0 mil, población que se deduce habita en aéreas urbanas, situación que no se puede corroborar con los datos contenidos en este Informe Trimestral. Cabe destacar que la introducción de ZAP- Urbanas se realizó en la Declaratoria del PEF 2009.

Al agotar la posibilidad de aplicación del programa en los 1251 municipios definidos en las ZAP 2008 y en localidades equivalentes de población en situación de pobreza extrema en el medio rural, y optar por extenderse abiertamente a las aéreas urbanas, se infiere que hoy en día toda la población que radica en los municipios de ZAP se encuentra cubierta por algún programa gubernamental que otorga apoyo alimentario. En esta tesitura, resulta aun más apremiante disponer a la brevedad del Mapa de Cobertura Nacional de los Programas Alimentarios a Nivel de Localidad, encausado en la Comisión Nacional de Desarrollo Social, a efecto de corroborar esta realidad presentada en términos nominales respecto a la distribución de los beneficiarios de este programa de apoyo alimentario.

Lo más grave de la deficiente instrumentación de este programa es que aún expandiéndose al incorporar a población en situación de pobreza de capacidades en áreas urbanas, se reporta un monto de 413.6 millones de pesos sin ejercer por no encontrarse familias susceptibles de incorporarse, cuando se contabilizan por el Coneval 1.8 millones de hogares en 2006 en este nivel de pobreza en zonas urbanas, sólo marginalmente atendidas por Liconsa y el Programa Oportunidades.

En función de lo descrito, surge un cúmulo de interrogantes sobre el desempeño de este programa, tanto en lo referente al ejercicio de sus recursos como en el cumplimiento de sus metas, razón que obliga a un examen más riguroso que requiere efectuar la Auditoría Superior de la Federación en su oportunidad. Entre los diferentes temas sujetos a revisión, destaca analizar las razones que obligaron a un gasto del 13.1% del total de los recursos erogados en el concepto de Servicios Personales.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

3- Programa de Apoyo Alimentario de Diconsa.

En las Reglas de Operación de este programa se acota su ámbito de acción a localidades de hasta 2500 habitantes, razón por la cual su cobertura es estrictamente rural. En su padrón de beneficiarios se reporta atención a 125.9 mil hogares al término de 2008, cifra que supera marginalmente a la meta inicial definida en 116.6 mil hogares.

Para tal efecto, el programa erogó la totalidad de los 336.0 millones originalmente asignados, reportando un sobregiro de 60.6 millones, monto que se deriva de la ampliación de la entrega de 120.0 pesos al mes a los beneficiarios a partir de julio de 2008, acción asociada al anuncio de la estrategia de "Vivir mejor".

Al revisar su estructura distributiva por entidad federativa, se aprecia que cerca del 70.0% de sus beneficiarios se concentra en las entidades federativas que acusan los índices más agudos de marginación nacional, situación acorde a sus principios normativos. En términos generales, el ritmo de la erogación de los recursos asignados corresponde a su avance temporal anual y muestran sintonía con las metas alcanzadas.

APOYO ALIMENTARIO DE DICONSA.						
MONTO (millones de pesos)		TRIMESTRES 2008				
		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	
ORIGINAL		336.0				
MODIFICADO		336.0	335.8	335.8	397.8	
CALENDARIZADO		59.8	117.8	226.1	397.8	
EJERCIDO		55.4	117.8	208.1	396.6	
METAS		TRIMESTRES 2008				
		ORIGINAL.	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
HOGARES (miles)		116,6	116,5	120,4	122,6	125,9

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

4- Programa de Abasto Rural de Diconsa.

En este programa se registran las acciones asociadas a las tareas básicas de esta empresa, consistentes en la operación de su extensa red de tiendas rurales, contabilizándose cerca de 22 mil 500 establecimientos.

De conformidad a sus Reglas de Operación, las tiendas Diconsa ofertan una amplia gama de productos básicos con un margen de ahorro en torno al 7.0%, requiriendo para tal efecto de apoyos fiscales que para 2008 se definieron en 2004.2 millones de pesos, misma cantidad que se erogó al final del año.

La red de tiendas Diconsa opera prácticamente en todos los municipios rurales del país, cubriendo al término de 2008 a 8,812 localidades, cifra que representa el 43.7% de las localidades objetivo definidas, cumpliendo con ello con las metas originales del programa. En lo referente a su distribución por entidad federativa, se aprecia que el mayor número de tiendas se encuentran funcionando en los estados que acusan los indicadores de pobreza más acentuados, guardando congruencia con su objetivo central.

ABASTO RURAL DE DICONSA					
MONTO		TRIMESTRES 2008			
MILLONES DE PESOS		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		2,004.2	2,004.2	2,004.2	2,004.2
MODIFICADO		2,004.2	2,004.2	2,004.2	2,004.2
CALENDARIZADO		450.0	1,452.7	1,904.2	2,004.2
EJERCIDO		450.0	1,404.4	1,904.2	2,004.2
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
Localidades cubiertas	8,812	8,632	8,980	9,179	8,812
% de Loc. Objetivo	43.7	42.8	44.5	45.5	43.7
Miles de Unidades de Servicio	19.8	19.2	16.7	16.6	19.3
% de Unidades de servicio	88.0	85.9	73.9	74.2	86.0

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

5- Programa de Abasto Social de Leche Liconsa.

De conformidad a lo esperado, el funcionamiento de este programa requirió de una entrega adicional de recursos a lo originalmente previsto, habida cuenta que desde el segundo trimestre del año, ya había erogado la totalidad de los 1,941.5 millones de pesos asignados, señalándose un ejercicio final de 2,741.5 millones, cantidad que implica una ampliación líquida de 800.0 millones de pesos.

Dicho ascenso presupuestal se debió en términos marginales a un ligero aumento en la cobertura de sus beneficiarios, cuyo padrón final se estableció en 6 millones 30 mil personas, cifra que representa un aumento de sólo 129 mil personas en relación a la meta original, excediéndose también en una cantidad mínima el número de litros producidos al registrar 987.0 millones al final del año, cifra 37.4 de millones adicionales a la meta original.

Por consiguiente, la principal causa del sobregiro presupuestal radica en un ascenso de los costos de producción en contraste a la conservación de 4.0 pesos por litro en el precio de venta de la leche fortificada que distribuye la empresa, el cual representa únicamente cerca del 40.0% de su valor de comercial de mercado, implicando con ello un importante beneficio monetario a sus beneficiarios.

En demérito a este importante esfuerzo gubernamental en apoyar en términos presupuestales la relevante labor nutricional que realiza Liconsa, se observa que el padrón de sus beneficiarios mantiene su entrega concentrada en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, área donde se reparte cerca del 50.0% del total de los litros comprendidos en este importante programa de apoyo alimentario.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

ABASTO SOCIAL DE LECHE LICONSA					
MONTO		TRIMESTRES 2008			
MILLONES DE PESOS		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		1,941.5	1,941.5	1,941.5	1,941.5
MODIFICADO		1,941.5	1,941.5	1,941.5	2,741.5
CALENDARIZADO		950.0	1,941.5	1,941.5	2,741.5
EJERCIDO		950.0	1,941.5	1,941.5	2,741.5
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
Beneficiarios (miles)	5,911	5,846	5,894	6,060	6,030
Lt. Producidos (mill.)	949.6	232.2	581.7	829.1	987.0
Lt. Distribuidos (mill.)	949.6	232.2	581.7	829.1	987.0

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

6- Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria.

La constitución de este nuevo programa en el PEF 2008 en el contexto del Ramo 20 de Sedesol también deriva de una propuesta explícita incluida en el Dictamen Presupuestal elaborado por esta Comisión Ordinaria, asignándole 3,600.0 millones de pesos. El propósito central de dicho programa apunta a disponer de un programa específico, abocado a la construcción de infraestructura social en las Zonas de Atención Prioritaria; por primera ocasión se anexaba su Declaratoria a la promulgación del Decreto del PEF 2008.

De conformidad a los argumentos expuestos para justificar su incorporación, en dicho Dictamen Presupuestal se señala que: “El propósito de esta actividad es proporcionar infraestructura social básica a las localidades que carecen de suministro de agua potable y alcantarillado, caminos rurales, comunicación telefónica, entre otras obras. En esta línea, se deberá situar de manera preferente la construcción de centros de salud y aéreas educativas, atendiendo con mayor énfasis a las zonas de población indígena ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria que no disponen de ninguno de estos servicios básicos, razones que impiden el ingreso del Programa de Oportunidades. En este segmento del programa también se deberá otorgar apoyo para el mejoramiento de la vivienda rural, procediendo a introducir piso firme, reforzar techos y paredes, acondicionar el manejo de residuos y acciones de ordenamiento territorial para propiciar el alejamiento de viviendas de áreas de alto peligro de desastres naturales”. (Ver pág. 13 de documento).

Cabe denotar que en las Reglas de Operación del programa se retoman este conjunto de acciones previstas a efectuarse con el ejercicio de los recursos asignados, situación que no trasciende a su operación ya que de las diferentes actividades enunciadas la totalidad de los recursos se destinan a la construcción de pisos firmes.

Bajo esta determinante, desde el Primer Informe Trimestral de 2008 se define como única meta del programa la construcción de 480.9 mil pisos firmes. Es hasta el Tercer Informe Trimestral que se anuncia un avance en la construcción de 68.4 mil pisos firmes, utilizándose en contraparte el 72.8% del total de los recursos anuales autorizados. La correlación de ambas variables se ajusta en el Cuarto Informe Trimestral de 2008, al anunciarse la construcción de 515.5 mil pisos firmes con una erogación de 3,854.8 millones de pesos, cifra que supera al recurso original en 254.8 millones.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

APOYO A ZONAS DE ATENCION PRIORITARIA					
MONTO		TRIMESTRES 2008			
MILLONES DE PESOS		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		4,860.0	3,600.0	3,600.0	3,600.0
MODIFICADO		4,860.0	3,600.0	3,779.5	3,888.9
CALENDARIZADO		232.5	1,175.4	2,706.7	3,888.9
EJERCIDO		18.6	1,148.4	2,622.1	3,854.8
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
PISOS FIRMES	480.9	0.0	0.0	68.4	515.5
(Miles)					

En este Cuarto Informe Trimestral del Ramo 20 de Sedesol no se incluye dato alguno de la aplicación de los recursos por entidad federativa, en qué proporción contribuyó a superar el alto grado de rezago social prevaleciente en los 1251 municipios de las ZAP, la forma de participación de estados y municipios en su instrumentación y demás datos elementales que permitan conocer el impacto social de este programa de conformidad a la expectativa según el Dictamen Presupuestal que lo fundamentó. Luego entonces, la información proporcionada en este último reporte anual del gasto del Ramo 20 de Sedesol resulta insuficiente y lejana al propósito esencial de estos documentos, en lo concerniente a este programa.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

6- Programa de Desarrollo Local (Microrregiones).

En la misma línea de insuficiencia informativa, el contenido de este apartado referente a otro importante programa del Ramo 20 de Sedesol que genera infraestructura social en áreas de mayor marginación, resulta también bastante deficiente. En principio, se define desde el Primer Informe Trimestral la consecución de 2000 “proyectos” como meta anual del programa, cifra vinculada a la asignación de 2,016.3 millones de pesos. Al final del ejercicio, en este Cuarto Informe Trimestral se consigna la concreción de 4500 “proyectos”, erogando 1,998.3 millones de pesos.

DESARROLLO LOCAL - MICROREGIONES					
MONTO		TRIMESTRES 2008			
MILLONES DE PESOS		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		2,016.3	2,016.3	2,016.3	2,016.3
MODIFICADO		2,011.3	2,010.6	1,996.8	2,024.1
CALENDARIZADO		136.6	650.2	1,554.3	2,024.5
EJERCIDO		30.8	636.6	1,429.5	1,998.3
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
PROYECTOS	2000		1004	1519	4500

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

De conformidad a los datos plasmados en su apartado informativo, se desprenden varias interrogantes que se dejan a interpretación del lector, ya que con los mismos recursos otorgados al inicio del año se logró obtener más del doble de los “proyectos” inicialmente definidos, sin mediar mayor explicación en su texto aclaratorio.

Además del desconcierto que se genera en el reporte de las metas obtenidas, en las Reglas de Operación del programa, así como en las páginas de este Informe, se determina que la aplicación de los recursos se destinan a diferentes obras de infraestructura social básica, las cuales al englobarlas en la categoría de “proyectos” para emplearlo como Unidad de medida del programa, se genera una opacidad en la intención de señalar los avances reales del programa, habida cuenta de que el concepto de “proyectos” no propicia conocimiento alguno de los logros obtenidos.

La confusión se refuerza al observar que con motivo del Tercer Informe Trimestral del 2008 se notificó que con la aplicación del 71% del total de los recursos autorizados se habían concretado 1519 “proyectos”. Sin embargo, en el último trimestre del año, al erogar el 29% restante de los recursos, los “proyectos” reportados ascienden en 2,981, cifras que no reflejan una lógica correlación, sin que se explique las causas de esta ambigüedad.

En refuerzo a estas anomalías, tampoco se presenta información referente a la distribución de los recursos ejercidos por entidad federativa, dato asociado a los avances obtenidos, la aplicación de recursos en las Zonas de Atención Prioritaria y demás datos colaterales relevantes. En suma, de la lectura de las ocho páginas que se emplean para informar los resultados físico-presupuestales de los 1,998.3 millones de pesos ejercidos por este programa, no se obtiene una clara y amplia imagen de su accionar y de los logros obtenidos.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

7- Programa Hábitat.

En el apartado de este programa se extiende la información básica que permite identificar sus actividades y los recursos aplicados guardando una adecuada sincronía en su avance temporal. Como en la mayoría de los programas del Ramo 20, en el primer trimestre de año no se reportan avances. En el segundo trimestre se reporta una erogación del 41.3 % del total de los 1,886.0 millones de pesos asignados originalmente. Al tercer trimestre los recursos ejercidos ascienden al 88.2% del total, erogándose en el cuarto trimestre la parte remanente. En el capítulo de las metas de resultado, se consignan ocho diferentes unidades de medidas derivadas de las principales actividades del programa, mostrando una gradualidad en sus avances, de conformidad a los recursos ejercidos, cumpliéndose al final del año las cifras programadas, con ciertas salvedades naturales en estos ejercicios de programación.

En su contenido informativo, se anexa un primer cuadro que muestra la distribución de la población radicada en los polígonos definidos por el programa a nivel municipal, precisándose el número de hogares en situación de pobreza y la cantidad de hogares beneficiados por el accionar del programa.

En un segundo cuadro, se presenta por entidad federativa la asignación de los recursos erogados, separando la cifra del recurso programado y el ejercido, separando las dos principales vertientes del programa.

En adición, se registra una amplia serie de indicadores de resultado, describiéndose con puntualidad las principales actividades realizadas en el contexto de la actuación del programa, mostrando la información suficiente para el conocimiento de su desempeño.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

PROGRAMA HABITAT					
MONTO (millones de pesos)		TRIMESTRES 2008			
		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		1886,0	1886,0	1886,0	1886,0
MODIFICADO		1886,0	1886,0	1876,5	1890,2
CALENDARIZADO		155,0	794,5	1700,3	1890,2
EJERCIDO		30,7	778,8	1664,1	1886,2
METAS	ORIGINAL	ANUAL	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
Ciudades y Z.M.	Ciudades	220	237	237	245
Polígonos	Zonas	1131	1057	1164	1179
Centros Históricos	Centros Históricos	10	5	10	10
Inmuebles	Inmuebles	520	219	328	426
Infraestructura Básica	Metro Lineal	296	172	278	284
Pavimentación	Mill. Mts. cuadrados	3,0	2	4	4,3
Habilitar Lotes	Lotes	520	305	456	456
Prevención de Riesgos	Proyectos	140	89	141	164

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

8- Programa de Rescate de Espacios Públicos.

De conformidad a los datos contenidos en este último informe trimestral de 2008, el desempeño de este programa en términos de cumplimiento en el ejercicio de los recursos asignados y metas logradas en función a las definidas inicialmente, es satisfactorio. En lo referente a los recursos asignados por la cantidad de 1,216.6 millones de pesos, si bien al segundo trimestre de año sólo se había ejercido el 29.5%, para el tercer trimestre se regularizó su aplicación, denotando un gasto del 77.5% del recurso anual.

En este último trimestre de 2008, el programa recibió una ampliación presupuestal de 66.7 millones de pesos, reportando un gasto final de 1,283.6 millones de pesos.

RESCATE DE ESPACIOS PUBLICOS					
MONTO		TRIMESTRES 2008			
MILLONES DE PESOS		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		1,216.6	1,216.6	1,216.6	1,216.6
MODIFICADO		1,216.6	1,216.1	1,216.6	1,306.4
CALENDARIZADO		45.8	380.8	913.8	1,306.4
EJERCIDO		17.8	273.5	886.4	1,283.3
METAS	ORIGINALES	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
TOTAL	5,000		1,009	5,982	7,062
Espacios Públicos	1,000		283	1,475	1,746
Proy .Part. Social	4,000		726	4,507	5,316
(Proyectos)					

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

En lo correspondiente al capítulo de metas logradas, se reporta la cifra de 1,746 espacios rescatados en 230 municipios, abarcando a todas las entidades federativas y al Distrito Federal, cantidad que supera ampliamente a la meta original definida en el rescate de 1,000 espacios públicos. A su vez, se reporta la consecución anual de 5,316 proyectos sociales, dato que sobrepasa la meta original establecida en 4,000 proyectos. La ampliación de las metas logradas obedece en buena medida a la extensión presupuestal recibida.

En este punto, es recomendable determinar unidades de medida más representativas a las metas del programa, incluso denotar una clasificación general de las principales obras y espacios rescatados, permitiendo con ello mayor claridad en las actividades realizadas.

En el cuadro de distribución de los recursos por entidad federativa se aprecia que el Estado de México recibió una inversión de 110.9 millones de pesos, ubicándose como la entidad más favorecida y en segundo término Baja California con 59.1 millones de pesos. Esta marcada diferencia amerita una explicación que en el texto de este apartado no se incluye.

9- Programa 3x1 Para Migrantes.

Del presupuesto originalmente asignado fue de 503.4 millones de pesos. Al final del ejercicio se erogó un total de 488.5 millones, denotando una reducción de 14.9 millones de pesos, observándose una secuencia adecuada en la aplicación de los recursos.

Sin embargo, la principal duda surge al correlacionar el ejercicio del presupuesto con las metas asignadas, habida cuenta de que como parámetro inicial se determinó la realización de 1,500 "proyectos", señalándose que al final del año se concretaron 2,457 "proyectos", cifra que implica un incremento del 63.8% en relación a la meta original, aún cuando se reporta un leve subejercicio.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

De esto resulta otro claro ejemplo de la confusión y falta de transparencia que provoca el utilizar el concepto de “proyecto” para cuantificar las metas de un determinado programa, ya que ilustra poco sobre las acciones realizadas. En principio, se ignora qué tipo de obras se efectuaron con los recursos erogados y tampoco se precisa su costo promedio, enfrentándose a situaciones de alta incertidumbre al reportarse una cifra final extremadamente superior a la inicialmente programada.

Por consiguiente, con la información presentada para explicar el ejercicio del gasto de este programa operativo, no se permite conocer con claridad y transparencia los logros obtenidos, con el agravante de que en reemplazo de un cuadro alusivo a la distribución de los recursos por entidad federativa, únicamente se relaciona la lista de las 27 entidades favorecidas.

MIGRANTES 3X1					
MONTO		TRIMESTRES 2008			
MILLONES DE PESOS		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		503.4	503.4	503.4	503.4
MODIFICADO		503.4	503.4	503.4	502.9
CALENDARIZADO		18.2	215.2	411.8	502.9
EJERCIDO		2.3	202.6	394.3	488.5
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORG.	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
Proyectos	1,500	120	1,072	1,516	2,457

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

10- Programa de Jornaleros Agrícolas.

A diferencia de las versiones de este programa en los informes trimestrales de 2007, ahora se registra un marcado retroceso en su contenido descriptivo de las acciones realizadas. La observación más relevante apunta a indicar que de los 171.9 millones de pesos originalmente asignados, sólo se erogaron 153.9 millones, cantidad que indica un subejercicio de 18.0 millones de pesos, cifra equivalente al 10.5% del total asignado. En adición a esta posición adversa, del total de los recursos ejercidos, cerca del 25.0% se destinaron a cubrir el costo de servicios personales, proporción que encabeza la lista del amplio conjunto de programas que opera la Sedesol.

JORNALEROS AGRICOLAS					
MONTO (millones de pesos)		TRIMESTRES 2008			
		PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		171,9	171,9	171,9	171,9
MODIFICADO		171,9	170,1	170,1	169,1
CALENDARIZADO		25,8	77,2	145,2	169,1
EJERCIDO		6,2	61,8	117,1	153,9
METAS	NO SE PROPORCIONAN DATOS DE METAS				

En una postura aun más grave al demérito del contenido informativo de este programa, nunca se incluyeron metas originales y en consecuencia tampoco se registran datos referenciales a su cumplimiento, limitándose en su texto a señalar que “el programa tiene presencia en 18 entidades federativas, beneficiando a un total de 650.02 mil personas”. En complemento, en el cuadro correspondiente a la distribución de beneficiarios del programa, se distingue a Sinaloa en primer término con 150.6 mil personas, seguido de Oaxaca con 105.1 mil beneficiarios.

El no incluir metas de resultado no sólo contraviene las disposiciones normativas del proceso presupuestario del gasto federal, en el sentido de que se determina que “no procederá dar de alta objetivos que no se expresen en metas, ni metas que no sean evaluadas a través de indicadores.” (Ver Manual de Programación y Presupuesto Ejercicio Fiscal 2008, sino también impide conocer su real desempeño.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

11- Programa de Vivienda "Tu Casa". Fonhapo.

Aun cuando en la primera mitad del año sólo se ejerció el 19.3% del total de los 1,635.2 millones de pesos asignados a este programa en el PEF 2008, al término del cuarto trimestre se reporta un gasto de 1,605.8 millones de pesos, cifra que implica un leve subejercicio de 24.8 millones de pesos.

Vivienda " TU CASA " DE FONHAPO					
MONTO	TRIMESTRES 2008				
MILLONES DE PESOS		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		1,635.2	1,635.2	1,635.2	1,635.2
MODIFICADO		1,635.2	1,610.7	1,608.5	1,606.7
CALENDARIZADO		69.8	316.0	1,201.3	1,606.7
EJERCIDO		69.8	316.0	1,200.4	1,605.8
METAS	TRIMESTRES 2008				
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
TOTAL (Subsidios)	13,163.0		6,330.0	9,977.5	15,800.3
Vivienda Nueva	16,763.0		3,503.0	1,762.7	2,105.2
Amplia. Y Mejor.	11,486.7		2,827.0	8,214.8	136951

En consecuencia, la actividad más intensa del programa se manifiesta en la segunda mitad de 2008, logrando al final del ejercicio la entrega de 21.0 mil subsidios en lo referente a la promoción de Vivienda Nueva, denotando un incremento del 25.5% en referencia a las metas determinadas inicialmente.

En lo correspondiente a la vertiente de promoción a la Ampliación y Mejoramiento de Vivienda, el incremento de los logros reportados es del 19.2% en función a las metas originales. Al no incluirse un cuadro de la acción del programa en las entidades federativas, se ignora su incidencia regional, desmeritando el contenido informativo del programa.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

12- Programa de Vivienda Rural. Fonhapo

Al igual que el anterior caso, la actividad de este programa se realiza a partir del segundo semestre de 2008, debido principalmente a sus ajustes normativos y cambio de unidad responsable. En efecto, en el PEF 2008 los recursos destinados a este programa se radican en la Sedesol por la cantidad de 320.0 millones de pesos, trasladándose a Fonhapo en el Segundo Trimestre un monto reducido al otorgársele solo 299.3 millones de pesos.

En el transcurso del Tercer Trimestre se regularizan las actividades del programa, erogando cerca del 70.0% de los recursos disponibles, recibiendo en el trayecto de Cuarto Trimestre un importante incremento, con lo cual prácticamente se duplicaron sus recursos al elevarse a 590.8 millones de pesos; fueron aplicados en su totalidad al final del año. En el texto de su apartado se describen adecuadamente los incrementos presupuestales recibidos.

VIVIENDA RURAL DE FONHAPO					
MONTO		TRIMESTRES 2008			
MILLONES DE PESOS		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		0.0	0.0	0.0	0.0
MODIFICADO		320.0	299.3	299.3	590.8
CALENDARIZADO		19.2	71.8	200.0	590.8
EJERCIDO		19.2	71.8	200.1	590.8
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
TOTAL (Subsidios)	13,845			24,191	64,033
* Dato anunciado en el Tercer Trimestre.					

En concordancia con esta dinámica, es hasta el Tercer Trimestre cuando se anuncian las metas iniciales del programa, estableciéndolas en el otorgamiento de 13.8 mil subsidios, sin separar la modalidad de los apoyos. Con el ascenso presupuestal recibido, las metas alcanzadas se remontan a 64 mil subsidios, reflejando un crecimiento de 3.5 veces más en referencia al dato inicial. En demerito de la información contenida en este informe, no se registra la distribución de los apoyos por entidad federativa, nulificando la posibilidad de conocer su incidencia regional.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

13- Programa de Opciones Productivas.

En la misma dinámica de otros muchos programas de este Ramo 20, en el Primer Trimestre del año la actividad es prácticamente nula, regularizándose a partir del Segundo Trimestre. En el caso de este Programa, la mayor parte de sus actividades se efectúan de abril a septiembre de 2008, erogando en la última parte del año una cantidad residual en relación a los 1157.1 millones reportados como ejercicio final, cantidad prácticamente equivalente a los recursos asignados en el PEF 2008.

En lo correspondiente al empleo de los recursos, se distinguen en el funcionamiento del programa las siguientes variantes:

- 1) El Fondo de Cofinanciamiento, al cual se le destino el 60.6% del total de los recursos ejercidos, logrando concretar solo 8873 proyectos de los 10035 programados;
- 2) Proyectos Integradores que recibieron el 14.3% de los recursos del programa, reportándose al final del ejercicio 63 proyectos consumados de los 100 originalmente previstos; y
- 3) Red de Agencias de Desarrollo Local a donde se destinó el 15.1% del gasto, superando en esta ocasión las metas originales definidas en 65 proyectos, reportando al final del año la consecución de 153 proyectos.

En complemento se erogó el 5.6% de los recursos en el funcionamiento de la Red de Mentores de programa.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

En consideración de que este programa es el principal instrumento que dispone Sedesol para el fomento de actividades productivas, resultaría de suma importancia que se extendiera la explicación de su informe a describir las características más relevantes de los proyectos impulsados, el tipo de empresas constituidas, las fuentes de empleo generadas, la localización de los apoyos otorgados y demás datos colaterales que brinden al lector del informe de desempeño una imagen más amplia de su accionar.

No se incluye ninguna referencia de la distribución de los proyectos por entidad federativa, dato elemental de estos Informes Trimestrales.

OPCIONES PRODUCTIVAS					
MONTO (millones de pesos)		TRIMESTRES 2008			
		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		1,170.0	1,170.0	1,170.0	1,170.0
MODIFICADO		1,170.0	1,164.9	1,158.3	1,175.3
CALENDARIZADO		152.5	576.4	1,028.4	1,175.3
EJERCIDO		41.8	566.9	1,015.4	1,157.0
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
Total (Proyectos)	10,200*		4,799	8,062	8,873
F.COFINANCIAMIENTO	10,035		4,661	7,842	8,657
PROY.INTEGRADORES	100		45	65	63
RED DE AGENCIAS	65		93	155	153
RED DE MENTORES			146	417	338

*Metas anunciadas en el Segundo Trimestre

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

14- Programa de Empleo Temporal.

En el presupuesto original se le asignaron a este programa 331.0 millones de pesos, cantidad que se eleva a 365.2 millones de pesos al cierre del año con un ascenso del orden del 10.0%. Su aplicación corre a partir del segundo trimestre, regularizándose en el trayecto de los meses subsecuentes.

En lo referente a las metas establecidas, en el reporte se distinguen dos modalidades referentes a la acción normal prevista y lo correspondiente a las acciones que ameritan una intervención inmediata derivada de la necesidad de atender a zonas afectadas por desastres naturales o situaciones de emergencia económica.

En la rutina normal del programa se definió la meta anual de generar 45.9 mil empleos asociados a 4,093 mil jornales, reportándose el registro de 39.0 mil empleos y 3,279 mil jornales. A estos logros, se le añaden la generación de 117.6 mil empleos adicionales, vinculados a 1,617 mil jornales correspondientes a la acción del PET inmediato.

En una primera revisión de análisis de congruencia, los datos exhibidos requieren de una mayor explicación, al triplicarse la generación de empleos del PET Inmediato en relación a la acción originalmente definida.

No se presentan datos de la distribución de empleos temporales por entidad federativa, impidiendo la apreciación de su incidencia regional.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

EMPLEO TEMPORAL					
MONTO (millones de pesos)		TRIMESTRES 2008			
		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		331.0	331.0	331.0	331.0
MODIFICADO		331.0	330.8	330.8	380.7
CALENDARIZADO		68.6	187.0	307.8	380.7
EJERCIDO		9.4	167.7	286.8	365.2
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
EMPLEOS (miles)	45.9		7.6	33.2	156.7
JORNALES (miles)	4,043.9		530.6	2,786.6	4,894.6
Nota: A las Metas del Cuarto Trimestre se le agrega los datos del PET Inmediato definido en 117,6 miles de empleos y 3279,8 jornales					

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

15- Programa de Coinversión Social.

En consideración a la intensa demanda de apoyos financieros que se otorgan por conducto de este programa, se optó por autorizarle dos ampliaciones presupuestales por un total de 66.5 millones de pesos, cifra que representa el 32.5% en relación a los 206.2 millones de pesos asignados originalmente. Con estas adiciones, el programa erogó al final de 2008 la cantidad de 272.7 millones de pesos.

En virtud de la ampliación recibida, se procedió a modificar las metas originales definidas de 950 proyectos, y establecerlos en 1,170 proyectos al recibir la primera extensión de recursos, finalizando el año con 1441 proyectos generados. Por consiguiente, se observa una adecuada correlación entre la dinámica de ambas variables.

COINVERSION SOCIAL – INDESOL					
MONTO (millones de pesos)		TRIMESTRES 2008			
		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		206.2	206.2	206.2	206.2
MODIFICADO		206.2	206.2	260.0	274.2
CALENDARIZADO		3.0	129.1	190.8	274.2
EJERCIDO		2.4	116.7	172.4	272.7
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
Proyectos.	950*		244	1,070	1,441
Central			142	545	638
Delegaciones			102	525	803
* La meta original se modifica en el Tercer Trimestre a 1170 proyectos, remontándose a 1210 proyectos en el Cuarto trimestre					

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

En la normatividad del programa se distingue la modalidad de la conducción de proyectos a nivel central, vertiente que erogó el 56.8% de los recursos aplicados, al tiempo que a las entidades federativas se les destinó el remanente.

En el texto de este informe no se menciona los tipos o características de los proyectos impulsados, la generación de empleos que se propiciaron con la intervención del programa, los beneficios derivados de los proyectos dirigidos a nivel central y su incidencia territorial, así como tampoco la distribución de los recursos restantes por entidad federativa. De nueva cuenta se constata que al definir la unidad de medida con el concepto de “proyecto” se diluye, en esencia, la información sustancial que permite el conocimiento de las actividades de la aplicación de los recursos públicos.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

17- Programa de Adultos Mayores.

De conformidad al artículo 61 del Decreto del PEF 2008, se precisan los siguientes términos: “ En cuanto al programa de atención para adultos mayores, los recursos adicionales asignados al mismo, que ascienden a la cantidad de \$3,700 millones de pesos serán destinados para la atención de adultos mayores que habiten en comunidades de 10,000 habitantes. Asimismo, en el caso de que la población objetivo que habite en las comunidades mencionadas haya sido atendida, los recursos excedentes se utilizarán para extender el programa a comunidades que rebasen 10,000 habitantes, buscando en la medida de lo posible un objetivo de comunidades de hasta 20,000 habitantes”.

En el Proyecto del PEF 2008 se le asignan a este programa 6,216.4 millones de pesos y en el Decreto aprobatorio se le agregan 3,700.0 para extender su cobertura a las localidades señaladas en el artículo 61 antes citado, sumando en su totalidad 9,916.4 millones de pesos.

Desde el Tercer Informe Trimestral se consigna en el Presupuesto Modificado una reducción al monto original por la cantidad de 286.4 millones de pesos, cifra que se extiende a 379.7 millones de pesos al Cuarto Trimestre, reportando una erogación final de 9536.7 millones de pesos.

Al retomar la determinante indicada en el Decreto del PEF 2008 en confronta con la decisión de reducir los recursos asignados al programa, se desprende la imagen de que con los recursos aplicados se logró cubrir la totalidad de la población objetivo del programa establecida para adultos mayores que radican en localidades de hasta 20,000 habitantes, situación que posibilitaría destinar el recurso remanente a otros programas del Ramo 20.

En el Primer Informe Trimestral se definió una meta de 1 millón 520.3 mil beneficiarios. En este Cuarto Informe Trimestral, se presenta un cuadro anexo donde se menciona que con base a estimaciones del INEGI, su población objetivo que radica en localidades de hasta 2,500 habitantes es de 1 millón 031.0 mil personas, en localidades de 2,500 a 10,000 habitantes es de 435.9 mil y de 10.0 a 20.0 mil habitantes es de 187 mil personas, sumando un total de 1,653.9 posibles beneficiarios.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

ADULTOS MAYORES					
MONTO	TRIMESTRES 2008				
MILLONES DE PESOS	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO	
ORIGINAL	9,916.4	9,916.4	9,916.4	9,916.4	
MODIFICADO	9,908.2	9,908.2	9,630.0	9,569.0	
CALENDARIZADO	2,524.2	5,036.7	7,974.3	9,569.0	
EJERCIDO	1,230.6	4,717.2	7,385.9	9,536.7	
METAS	TRIMESTRES 2008				
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
Personas (miles)	1,520.3	1,111.2	1,562.7	1,692.5	1,863.9

Sin embargo, al reportar el número de beneficiarios del padrón del programa al cierre de 2008, se contabilizan a 1,863.9 mil personas adscritas, sin aseverarse que se cumplió el propósito preestablecido de cubrir a la totalidad de adultos mayores radicados en localidades de hasta 20 mil habitantes, situación necesaria de aclarar.

Por consiguiente, resulta por demás necesario precisar esta postura, definiéndose que con la extensión del 22.6% de la cobertura de la meta inicial prevista para el programa en cuestión, se logró atender a toda la población objetivo prevista en el texto del decreto de 2008, denotándose una vez más que las cifras del INEGI resultan imprecisas y obsoletas al proceder al registro físico de los beneficiarios.

En el cuadro que muestra la distribución de los beneficiarios por entidad federativa, se sitúa en primer lugar a Veracruz con 185.9 mil personas, seguido por Oaxaca con 140.0 mil y en tercer puesto a Puebla con 132.4 mil adultos mayores.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

18- Programa de Estancias Infantiles y Guarderías.

De los 1,499.1 millones de pesos que recibió este programa del PEF 2008, al cierre del ejercicio anual se reporta un gasto aplicado de 1,710.7 millones de pesos, implicando una ampliación de 211.6 millones de pesos, los cuales fueron extraídos del Programa de Adultos Mayores.

GUARDERIAS Y ESTANCIAS INFANTILES					
MONTO		TRIMESTRES 2008.			
MILLONES DE PESOS		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		1,499.1	1,499.1	1,499.1	1,499.1
MODIFICADO		1,499.1	1,499.1	1,721.1	1,754.0
CALENDARIZADO		329.4	764.6	1,162.2	1,754.0
EJERCIDO		270.3	731.9	1,097.5	1,710.7
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL.	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
GUARDERIAS	8,504	6,226	7,162	8,202	8,164
NIÑOS (miles)	200.0	139.3	193.6	216.2	244.4

El refuerzo presupuestal no fue suficiente para cumplir con la totalidad de las metas establecidas para la operación de guarderías determinada inicialmente en 8,504 unidades, alcanzando a instalarse 8,164, marcándose un rezago de 340 unidades respecto a lo previsto. Por el contrario, en lo referente a la meta de niños por atender fijada en 200.0 mil infantes, se reporta que al cierre de 2008 se atendían a 244.4 mil niños.

Al revisar la distribución de la atención de infantes por entidad federativa se observa que el Estado de México encabeza la relación con 35.2 mil niños atendidos, seguido del Distrito Federal con 22.9 mil, congregando entre ambos espacios territoriales el 23.7% del total de beneficiados. En tercer sitio se registra a Veracruz con 17 mil niños bajo el cuidado de las guarderías.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

19- Programa de Apoyo a Mujeres. Indesol

Al programa se le otorgan 196.8 millones de pesos en el PEF 2008, mismos que ejerce en su totalidad en apego a sus Reglas de Operación. Como reporte de las metas realizadas, se anota de forma simple la concreción de 32 “proyectos”, refiriéndose a un proyecto por entidad federativa. En versiones de Informes Trimestrales anteriores se señalaba que los recursos se dividen en partes iguales entre las entidades federativas, sin precisarse en esta ocasión datos alusivos a la distribución regional de los recursos.

APOYO A MUJERES DE INDESOL					
MONTO		TRIMESTRES 2008			
MILLONES DE PESOS		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		196.8	196.8	196.8	196.8
MODIFICADO		196.8	196.8	196.8	196.8
CALENDARIZADO		3.4	94.7	164.3	196.8
EJERCIDO		2.5	94.6	163.0	195.6
METAS		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
Proyectos	32		22	31	32

En el texto de este capítulo se describe al objetivo del programa en los siguientes términos: “Las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), a través de las cuales se otorgan recursos Económicos para desarrollar acciones de detección, prevención y atención de la violencia contra las mujeres”.

En adición, al describir las actividades realizadas se señala que:” El Instituto Nacional de Desarrollo Social, colabora con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, mediante la realización de diversas acciones en materia de política social y bienestar común, así como la integración de la perspectiva de género en los programas de desarrollo social. En el marco de este objetivo, el Instituto promueve acciones para combatir la pobreza y la vulnerabilidad social de la población, como es el caso de las mujeres en situación de violencia, la cual representa una violación a los derechos humanos de las mujeres, y se encuentra arraigada en las relaciones desiguales de poder entre los hombres y las mujeres afectando el desarrollo humano y social.” Como se aprecia en estos enunciados, el objetivo del programa es bastante amplio al igual que las acciones que promueve en términos colaterales. En contraste a esta diversidad de sus actividades, las metas del programa se reducen a enmarcarse en un lacónico “proyecto” por entidad federativa, connotación que en nada contribuye a informar la aplicación y destino de los recursos federales utilizados en este programa.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

20- Instituto Nacional de las Personas Adultos Mayores.

En principio, se observa que este Instituto erogó casi la totalidad de los recursos asignados en el PEF 2008 por la cantidad de 237.5 millones de pesos, reportando al cierre del año un gasto de 231.6 millones de pesos.

En lo referente al cumplimiento de las metas establecidas, se aprecia un resultado positivo al superar al final del año las dos mediciones definidas. En lo correspondiente a la Atención a Personas Adultas, se reporta una cifra de 2 millones 343.7 miles de beneficiarios, cantidad que excede en un 29.8% a la meta original. En la otra meta del programa relativa a los Servicios Prestados, los resultados son más modestos al superar sólo por un 9.5% a la cifra establecida de 7,585.3 mil acciones al inicio del año.

		INAPAM			
MONTO (millones de pesos)		TRIMESTRES 2008			
		PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
ORIGINAL		237.5	237.5	237.5	237.5
MODIFICADO		237.5	236.1	236.1	241.3
CALENDARIZADO		54.9	117.6	178.6	241.3
EJERCIDO		42.0	117.6	173.9	231.6
METAS (Miles)		TRIMESTRES 2008			
	ORIGINAL	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
Atención Personas	1,804.9	550.2	667.3	1,716.0	2,343.7
Servicios Prestados	6,925.7	1,809.0	2,320.5	5,500.1	7,585.3

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

La observación de mayor trascendencia en torno a la aplicación de este programa se deriva de haberse detectado que el 67.4% de los 231.6 millones de pesos ejercidos, se destinaron al pago de servicios personales, dato que resulta a todas luces discordante con el promedio del 3.0% del gasto total del Ramo 20 que se aplica a este concepto de gasto. En ninguna parte del informe de este instituto se explican las razones de esta desproporción en el uso de los recursos, canalizándose al concepto de Subsidio y Transferencias, únicamente el 20.1% de sus erogaciones, cuando el promedio del Ramo es del 89.3 %. Esta drástica alteración en la orientación de los recursos ejercidos por el INAPAM requiere obligadamente de una aclaración convincente.

En el texto de este capítulo no se incluye el cuadro referente a la distribución de las metas por entidad federativa, razón por la cual se ignora dónde radican los 2.3 millones de personas atendidas y los 7.5 millones de servicios prestados

----- 0 -----