

COMISION DE DESARROLLO SOCIAL



ANALISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES REFERENTES AL PRIMER INFORME TRIMESTRAL DE 2009 DE LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIOS DEL RAMO 20 DE LA SEDESOL.

Mayo 2009

Comisión de Desarrollo Social

BASAMENTO LEGAL.

En cumplimiento al artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría (LFPRH), en el cual se 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, la Dirección General de Seguimiento de la SEDESOL remitió a esta Comisión Ordinaria copia del Informe correspondiente al Primer Trimestre de 2009 de los Programas con subsidios del Ramo 20 de SEDESOL.

Esta disposición 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 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 Secretaría, la Cámara de Diputados, por conducto de las Comisiones Ordinarias y 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, se 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

Comisión de Desarrollo Social

mayor información del Ramo o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia Comisión.

En complemento a este señalamiento, 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 presupuestarios 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 amplio y detallado 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 20 Programas Operativos del Ramo 20 incorporados al Informe.

Marco Lógico de Revisión.

En consideración de que el propósito esencial del Informe Trimestral de Gasto que presenta el Ejecutivo Federal, estriba en rendir cuentas en torno al ejercicio de los recursos vinculados a los programas operativos determinados en el PEF en el periodo abordado, asociando a dichas erogaciones la notificación referente al avance en el cumplimiento de las metas físicas establecidas, el Marco Lógico de Revisión de estos Informes a realizar por esta Comisión Ordinaria de Desarrollo Social de la LX Legislatura, en lo referente al ejercicio del Gasto del Ramo 20 de Sedesol, se centrará en esta temática.

Comisión de Desarrollo Social

Esta interpretación descansa en extractos de varios artículos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que aluden al propósito y contenido de estos Informes Trimestrales del Gasto:

Artículo 28.- El proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones: **II.** La funcional y programática, la cual agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas.

Artículo 42.- Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas.

Artículo 84.- El Ejecutivo Federal deberá señalar en el proyecto de Presupuesto de Egresos la distribución de los programas sociales, estimando el monto de recursos federales por entidad federativa.

Artículo 106- Los ejecutores de gasto deberán remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con sus respectivos presupuestos, en los términos de las disposiciones generales aplicables. Dicha solicitud se realizará por los órganos de gobierno de las Cámaras o por las Comisiones competentes, o el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Comisión de Desarrollo Social

Artículo 107- Se incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación.

Artículo 110-. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

Con este fundamento, la revisión del ejercicio del gasto del Ramo 20 de Sedesol se abocará estrictamente a analizar la dinámica de la erogación de los recursos asignados a los 20 programas operativos circunscritos a este Informe, correlacionando estrechamente esta variable con el avance de las metas de resultado previstas anualmente, observando la congruencia, claridad y transparencia de la información expuesta; así como la distribución del gasto por entidad federativa, dato de alta relevancia para esta Comisión Legislativa.

Cabe reiterar que la observancia de la consigna de avanzar en la construcción de un presupuesto de egresos basado en resultados, requiere indefectiblemente disponer de una amplia información referente a la evaluación recurrente de la aplicación del gasto del ejercicio presupuestal, los resultados obtenidos y su impacto social, a efecto de reforzar aquellos programas que demuestren resultados positivos y corregir o bien eliminar partidas presupuestales que denoten deficiencias o incumplimiento de metas previstas.

Observaciones Generales.

La sumatoria del presupuesto original consignado en el PEF 2009 de los 20 programas incorporados a este Primer Informe Trimestral asciende a 64,667.1 millones de pesos, cantidad que representa el 94.8% del total de los recursos asignados al Ramo 20 de

Comisión de Desarrollo Social

Sedesol, el cual se establece en 68,146.6 millones de pesos. El dato de dicha sumatoria proviene del análisis realizado por esta Comisión Ordinaria, el cual no puede confrontarse con cifras del propio Informe Trimestral, habida cuenta de que no se presenta un cuadro general de su contenido, en desatención a una reiterada petición emitida al respecto.

El presupuesto ejercido por este conjunto de programas al cierre del primer trimestre de 2009, asciende a 11,636.7 millones de pesos, cantidad que representa el 17.9% del presupuesto originalmente asignado.

Este dato resulta más adverso al considerar el gasto erogado por los siete programas del Ramo que realizan obras de infraestructura social, al reducirse esta proporción al 11.2%, cifra incluso cuestionada, ya que no se precisa si los recursos considerados como ejercidos realmente fueron erogados o sólo se transfirieron a las áreas administrativas responsables de su aplicación. El dato resulta contradictorio ante la oferta del Ejecutivo Federal de acelerar el gasto público en infraestructura, considerada como una de las principales acciones anti cíclicas frente a la actual atonía económica que padece el país. En contraste a esta lenta erogación del gasto, el Programa de Empleo Temporal ya erogó en este primer trimestre el 32.9% del total de sus recursos anuales conferidos, mientras que el Programa de Adultos Mayores lo aplicó en un 30.3% en este lapso.

I-PROGRAMAS ALIMENTARIOS

1-Programa Oportunidades.

Al primer trimestre de 2009 se ejercieron 5,138.0 millones de pesos en este programa, de los cuales 4,254.7 millones corresponden a transferencias monetarias entregadas a las familias integradas a su padrón de beneficiarios. En este apartado destaca la incorporación de una nueva actuación del programa en zonas urbanas, señalando que en estos primeros tres meses de año se añadieron a su relación de beneficiarios a 7.5 mil familias que radican en el municipio de Ecatepec, Estado de México y a 16.7 mil familias de la Ciudad de Puebla.

Al cierre de 2008 se reportaron a 5 millones 49 mil familias incorporadas al programa. Cantidad que se reduce a 5 millones 10 mil 900 familias al final de marzo de 2009, estableciéndose como meta anual para 2009 la atención a 5 millones de familias.

Si bien en el texto de su apartado se explica que estos movimientos en el padrón de beneficiarios responden a las adecuaciones naturales de la amplia cobertura del programa y a la observancia a sus normatividad interna, no se precisa si la incorporación de familias de esta nueva modalidad urbana se efectuará utilizando los espacios libres que resulten de su proceso de revisión normativa, habida cuenta de que la meta anual no se modifica en relación al número de familias atendidas en los últimos ejercicios presupuestales.

En lo referente a la meta de atención a Adultos Mayores, se define para 2009 el otorgamiento de los apoyos a 100 mil personas, cantidad bastante inferior a la meta de 2008 establecida en 250 mil personas, de las cuales sólo terminó apoyando a 92.9 mil. Al cierre del primer trimestre de 2009 se reporta la atención de 63.6 mil adultos, debido a

Comisión de Desarrollo Social

que con la extensión de la cobertura del Programa de 70 y Más, se reduce su población objetivo.

Por lo que toca al conjunto de indicadores anexos al programa, se observa un importante retroceso en su presentación. Al cambiar la secuencia y numeración tradicional, remplazándola por un nuevo ordenamiento, se impide el seguimiento de la información de datos anteriores, en el entendido de que en varios casos se altera el contenido informativo. Este es el caso de los importantes indicadores relativos a nutrición infantil, los cuales son suprimidos de forma incomprensible, situación que resulta lamentable ante la actual situación de crecimiento potencial de las cifras de desnutrición, derivado de la creciente desocupación y sostenida carestía alimentaria que reciente con mayor intensidad la población de menores recursos.

En adición a este retroceso, en los cuadros adjuntos al Programa de Oportunidades no se registra el título o contenido, sin incluir la numeración correspondiente, de tal suerte que resulta difícil o improcedente interpretar su contenido.

2- Programa de Apoyo Alimentario de Diconsa.

En el Cuarto Informe Trimestral de 2008 se consigna que el Programa de Apoyo Alimentario de ZAP terminó cubriendo a 150 mil familias, de las 200 mil definidas como meta anual, dejando de ejercer 413.0 millones de pesos, cifra que representó el 32.8% de sus recursos asignados. Por su parte, el Programa de Apoyo Alimentario operado por Diconsa atendió a 129.6 mil familias, datos que al agregarse, ascienden a 279.6 mil familias protegidas entre ambos programas con recursos del PEF 2008.

Al fusionarse estos programas en el ejercicio presupuestal del presente año, en el Decreto del PEF 2009 en su artículo octavo transitorio se menciona que “ Las familias

Comisión de Desarrollo Social

beneficiarias durante el ejercicio fiscal 2008 del Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria seguirán recibiendo los apoyos a través del programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa S.A. de C.V. derivado de la fusión de dichos programas, siempre que se cumplan los requisitos señalados en las reglas de operación de este último”.

En este mismo Decreto del PEF 2009, en su artículo 28, se define que el Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, junto a otros programa que disponen de padrón de beneficiarios, “deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación durante el primer bimestre del ejercicio fiscal, el monto asignado y la distribución de la población objetivo de cada programa social por entidad federativa.”

En apego a esta disposición legal, el 27 de febrero de 2009 se publicó en el DOF el Padrón de Beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario, definiéndose a su Población Objetivo en 284.3 mil familias, dato que es retomado al establecer la meta anual para este programa en 2009.

No obstante estos antecedentes, en este Primer Informe Trimestral 2009 se precisa que el padrón de beneficiarios de este importante programa es de únicamente 129.4 mil familias, cantidad que representa menos de la mitad de los beneficiarios agregados en los dos programas que le antecedieron, esto es, en el movimiento de su función, se elimina al 53.7% de los anteriores acreditados, sin mediar explicación alguna en relación a esta numerosa depuración.

Al cúmulo de irregularidades antes referidas en torno a la operación de este programa en las revisiones de los Informes Trimestrales de 2008, nunca aclaradas, ahora se le agrega esta nueva situación, sin disponer de información que permita conocer la dinámica operativa de este trascendente programa de apoyo alimentario a las familias

Comisión de Desarrollo Social

excluidas de la cobertura del Programa Oportunidades, en un prolongado escenario de profunda opacidad.

Al cierre de tercer mes del presente año se reporta una erogación de 206.2 millones de pesos en relación a los 1,818.4 millones de pesos asignados para 2009, destinándose el 77.3% de gasto efectuado en Subsidios, dejando entrever un excesivo gasto en Servicios Personales y otros conceptos, requiriéndose las explicaciones conducentes.

A diferencia de los demás programas que otorgan apoyo alimentario, en este caso no se incluye información a nivel municipal del padrón de beneficiarios, impidiendo con ello detectar con mayor objetividad los espacios más castigados en esta maniobra de ajuste de beneficiarios.

3- Programa de Abasto Rural de Diconsa.

Al final de 2008 se reporta la presencia de tiendas rurales en 8,812 localidades, estableciéndose como meta anual para 2009 la cobertura de 9,074 localidades, aun cuando al cierre del primer trimestre de 2009 se anuncia que se contabilizan 9,441 localidades con la atención del programa, cifra que implica una expansión de 629 espacios en relación a dato de 2008.

Por consiguiente, al rebasarse en el primer trimestre del año la meta anual, se espera que por lo menos se conserve esta cobertura en los meses subsecuentes, sin retraerse a la cifra planteada como meta para el presente año, considerando que no se alcanza a cubrir el 50.0% de las localidades objetivo del programa.

En este Primer Informe Trimestral de 2009 se anuncia un ejercicio de 350.0 millones de pesos, monto que representa el 17.8% del total de los recursos asignados en el PEF 2009, proporción menor al gasto realizado en el mismo periodo de 2008, situación que

Comisión de Desarrollo Social

se explica por reducirse sensiblemente la presión inflacionaria sobre los precios de los alimentos acaecida al inicio del año anterior.

4-Programa de Abasto Social de Leche Liconsa.

En este programa se observa una situación análoga al anterior programa descrito, en el sentido de que al cierre de 2008 se anuncia un padrón de beneficiarios de 5,911 mil personas, estableciéndose como meta para 2009 la atención a 6,001 mil beneficiados, reportándose al final del primer trimestre una cobertura de 6,032 mil personas en su cobertura.

Empero, la principal diferencia en relación a 2008 se percibe en la evolución del ejercicio del gasto, ya que en la experiencia anterior al primer trimestre se reportó un ejercicio del 48.9% del total de los recursos anuales asignados, cifra que extiende al 100% al final del segundo trimestre. Esto es, a la mitad de 2008, el programa ya había erogado el monto total de los recursos anuales asignados, requiriendo de ampliaciones presupuestales para cubrir sus actividades de segundo semestre.

Por el contrario, al cierre del primer trimestre de 2009 se anuncia un gasto de 61.0 millones de pesos, cantidad que implicaría únicamente el 3.9% del total de los recursos anuales asignados por 1,560.6 millones de pesos.

Este cambio en la dinámica del ejercicio presupuestal no se explica en el correspondiente apartado. Empero, cabe advertir que en el PEF 2009, los recursos asignados a Liconsa se subdividen en dos programas: Abasto Social de Leche ahora analizado y Adquisición de Leche, asignándosele 1,250.0 millones de pesos, con la salvedad que al no sujetarse a la normatividad de Reglas de Operación, no se incluye información sobre el ejercicio de dichos recursos, lo cual impide el cabal conocimiento

Comisión de Desarrollo Social

de comportamiento integral del uso de los 2,810.6 millones de pesos conferidos a esta importe empresa paraestatal.

En consecuencia, la información contenida en este Informe Presupuestal en torno a Liconsa impide apreciar su situación financiera al no presentarse datos relacionados con la adquisición de la materia prima.

Luego entonces, aun cuando dicho programa no se encuentre incluido en la relación de los programas sujetos a Reglas de Operación, es menester incorporarlo en estos Informes Trimestrales, solicitando en consecuencia los datos referentes al primer trimestre del año en curso.

II-PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL

5. Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias.

Este programa también es el resultado de la integración de dos programas que operaron en 2008: El Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP) que ejerció 3,854.8 millones de pesos y el de Desarrollo Local de Microrregiones (PDLM) que erogó 1,998.3 millones de pesos, sumando ambas partidas 5,853.1 millones de pesos.

Al consolidar la acción de dichos programas en su nueva versión, se constituye en el principal programa de la administración pública abocado a la construcción de infraestructura social básica, destinándosele en el PEF 2009 la cantidad de 8,160.9 millones de pesos, previéndose en sus Reglas de Operación la posibilidad de emprender diferentes obras de beneficio comunitario. Además, se encuentra bajo el régimen de establecer Convenios de Coordinación con Estados y Municipios para fortalecer su actuación.

En el Cuarto Informe Trimestral de 2008 se reporta como logros obtenidos la construcción de 515.5 mil pisos firmes en el PAZAP y 4,500 “proyectos” en el PDLM, sin exhibir la distribución de recursos y metas por entidad federativa.

En este Primer Informe Trimestral de 2009 se notifica un ejercicio de 914.2 millones de pesos, cantidad que representa únicamente el 11.2% del total de los recursos anuales asignados al programa. Sin embargo, en lo referente a la metas logradas en este primer reporte se anuncia la concreción de 4,373 “proyectos”, cifra que implica el 50.3% de una meta anual de 8,500 “proyectos”. Esto es, con el 11.2% de los recursos ejercidos se

Comisión de Desarrollo Social

logró un avance del 50.3% de las metas anuales, datos por demás discordantes y desproporcionados.

En lo referente a la participación de recursos de estados y municipios para 2009, sólo se anuncia una aportación de 262.8 millones de pesos, cantidad que se agrega a los 7,924.8 millones a invertir por la federación, implicando un exiguo 3.3%, cifra que se reduce a menos de la mitad de las aportaciones contabilizadas en 2008. De igual forma, se elude la presentación de datos alusivos a la distribución de recursos y metas por entidad federativa.

La adopción de la denominación de “proyectos” como unidad de medida única de este programa, remplazando incluso la de “Pisos Firmes” utilizada en 2008, contribuye a ocultar aún más la información básica sobre el ejercicio de los recursos asignados a este importante programa. El contenido informativo de este apartado, no cumple con los requisitos elementales concebidos para el Informe Trimestral del Gasto, generando al lector más confusiones que datos ilustrativos de la erogación de los cuantiosos recursos fiscales otorgados.

6-Programa Hábitat.

Este programa representa el principal conducto del Gobierno Federal para generar infraestructura social en las zonas urbanas, distinguiéndose por operar bajo un esquema normativo bastante afinado, disponiendo de una plataforma de planeación ampliamente reconocida por su evaluación externa y avalada por la mayoría de los estados y municipios concurrentes a sus actividades. Para 2009, la aportaciones de estos dos órdenes de gobierno, más las que proporcionan los propios beneficiarios, suman la misma cantidad de recursos que las previstas por la federación.

Comisión de Desarrollo Social

Desde este primer trimestre de 2009, se incluye en su apartado informativo los datos de los recursos federales que se invertirán por entidad federativa, divididos en su vertiente general y centros históricos. Este reporte denota que bajo un esquema debidamente organizado, es factible programar desde el inicio del año la distribución de los recursos por entidad federativa, los cuales se encuentran asociados al cumplimiento de sus respectivas metas. Este orden programático y operativo sólo se distingue en este programa y en el de Rescate de Espacios Públicos, dentro del amplio contexto del Ramo 20 de Sedesol.

Se reporta que al final del primer trimestre se erogaron 285.9 millones de pesos de los 2,745.7 millones asignados para 2009. El 87.1% de los recursos se destinarán a la modalidad de Mejoramiento del Entorno Urbano previéndose la concreción de 3,968 “proyectos”, el 10.9 % al Desarrollo Social y Comunitario con 4,184 “proyectos” y el 2.1% a Promoción del Desarrollo Urbano con 172 “proyectos”. En este sentido, se observa un notorio retroceso, ya que en años previos se utilizaba diferentes unidades de medida en lo referente a las metas de resultados acordes a las actividades realizadas.

7-Rescate de Espacios Públicos.

De igual forma que en el anterior programa, se presenta desde el primer reporte anual del gasto 2009, la distribución regional de los recursos por entidad federativa, montos definidos por la aplicación de una fórmula que considera diversas variables asociadas a la propia naturaleza del programa.

Este importante avance en términos de programación requiere complementarse con el establecimiento de las metas de resultado asociadas a la aplicación de los recursos, sin disponer en esta ocasión de esta información complementaria. En remplazo al anuncio avance en las metas logradas al cierre de marzo de 2009, se notifica que ya se dispone

Comisión de Desarrollo Social

de expedientes para la realización de obras en 579 espacios, dato que implica el 57.9% de la meta anual establecida.

En términos de ejercicio de los recursos, se reporta la erogación de 161.3 millones de pesos, cantidad que representa el 12.6% de los 1,279.7 millones de pesos asignados en el PEF 2009.

8- Programa 3x1 para Migrantes.

De los 562.3 millones de pesos asignados para 2009, al cierre del primer trimestre sólo erogó 44.9 millones de pesos, cifra que representa únicamente el 7.9% del total, proporción que la sitúa en los niveles más bajos de ejercicio de los recursos en esta primera parte del año.

En el renglón de las metas se estable la consecución anual de 1,500 “proyectos”, anunciando un avance de 171 “proyectos” en este periodo inicial. No se señala ningún dato referente a la distribución de recursos y metas por entidad federativa, reduciendo la información relevante a estas limitadas cifras.

9-Programa de Jornaleros Agrícolas.

En concordancia con el ritmo del gasto que denota el conjunto de programas del Ramo 20 orientados a la generación de infraestructura social, en este caso de igual forma los avances al final del primer trimestre de 2009 son exiguos, erogándose en este programa sólo el 10.0% de los 228.2 millones de pesos asignados en términos anuales.

En lo referente al capítulo de las metas, la información proporcionada es desarticulada. En principio, nunca se menciona la meta anual esperada en complemento al ejercicio de los recursos asignados, limitándose a señalar que al 31 de marzo se beneficiaron a

Comisión de Desarrollo Social

177.3 mil personas en las 16 entidades federativas donde se actúa, incluyendo el cuadro alusivo, complementada esta información con el anuncio de haber ejecutado 20 “proyectos” de inversión.

Ante la disponibilidad de estos escuetos datos, no es posible apreciar la eficiencia en el ritmo del gasto y mucho menos los avances obtenidos, al carecer de un marco de referencia.

10- Programa de Vivienda Tú Casa. (FONHAPO).

De los 1,731.1 millones de pesos asignados en el PEF 2009, se presenta al cierre del Primer Trimestre un Presupuesto Modificado en 1,729.2 millones de pesos, mencionándose que la diferencia se trasladó a las delegaciones estatales de la Sedesol en calidad de gasto de operación. Del total remanente, se anuncia un gasto de 218.9 millones en el periodo de este informe, cifra que representa el 12.3% del monto anual.

En el renglón de metas, se define la entrega anual de 69.9 mil subsidios, de los cuales el 73.1% corresponden a Mejoramiento y Ampliación de Viviendas, aun cuando la mayor parte del presupuesto se destine al financiamiento de Vivienda Nueva, requiriéndose datos más precisos en torno a la actuación de estas dos modalidades del programa. Al cierre del Primer Trimestre se reporta la entrega de 5.8 mil subsidios, correspondiendo los mayores avances a la actividad de Vivienda Nueva. No se incluye la distribución regional de los recursos y metas asociadas.

11- Programa de Vivienda Rural (FONHAPO).

De los 379.7 millones de pesos asignados en el PEF 2009, sólo se anuncia un monto ejercido de 55.3 millones de pesos, cantidad equivalente al 14.5% del total anual.

Comisión de Desarrollo Social

En contraste, en lo referente al avance de las metas, de 16.4 mil subsidios por entregar en el transcurso del año, se reportan 820 adjudicados, cifra que representa el 4.6%, proporción que se reduce al 1.6% en lo referente a la meta de subsidios a Vivienda Nueva, en el entendido de que en este programa la modalidad de mayor relevancia es el apoyo al Mejoramiento y Ampliación de Vivienda. De las cifras expuestas se denota un inicio anual bastante lento del programa, además de que el ejercicio del gasto efectuado, no corresponde a las metas alcanzadas. No presenta datos por entidad federativa.

III- PROGRAMAS DE FOMENTO A ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.

12-Programa de Opciones Productivas.

Al cierre del primer trimestre de 2009 se anuncia un gasto de 163.7 millones de pesos, cantidad que implica el 16.4% del monto total anual autorizado de 997.6 millones de pesos para 2009.

En lo referente al apartado de las metas, se define la consecución de 7,535 “proyectos” en el transcurso del año, de los cuales el 98.8% están vinculados al Fondo de Cofinanciamiento, previéndose sólo 27 “proyectos” del Fondo de Integración. En contrapartida al recurso ya erogado en estos tres primeros meses de 2009, no se anuncia ninguna meta alcanzada, denotando gasto ejercido sin metas asociadas. En las 15 páginas destinadas a dicho Programa en este Informe Trimestral, no se presenta ninguna distribución estatal del gasto a erogarse o información relativa al tipo de “proyectos” por financiarse con esta importante suma de recursos del erario público.

13- Programa de Empleo Temporal.

Este programa, acorde a la estrategia anti cíclica anunciada por el Ejecutivo Federal, es el que denota una mayor dinámica en el ejercicio de los recursos, al erogar al primer trimestre de 2009 la cantidad de 112.9 millones de pesos, monto que representa el 32.9% del total anual de los recursos asignados.

En paralelo a este dato, se notifica la generación de 30.5 mil empleos en estos tres meses, cifra que denota un avance del 31.3% de la meta anual establecida, exhibiendo sincronía con los recursos ejercidos. De igual forma, se incluyen los datos referentes a la aplicación del recurso y las metas logradas por entidad federativa, correspondiendo al estado de Oaxaca la mayor aportación.

Comisión de Desarrollo Social

En complemento se establece que se concretaron 1,467 mil jornales con el número de beneficiarios, ejecutando 994 proyectos vinculados a la construcción y rehabilitación de infraestructura básica. La sugerencia para este programa, estribaría en definir con mayor detalle el tipo de proyectos realizados.

14- Programa de Coinversión Social.

De los 353.0 millones de pesos asignados a este Programa en el PEF de 2009 aprobado el 28 de noviembre de 2008, se anuncia que al final de marzo de 2009 se ejerció un gasto de 6.0 millones. Esto es, a cuatro meses de distancia de definirse el monto de recursos a erogar, sólo se aplicó el 1.6% del presupuesto anual autorizado, aun con la reiterada determinante de acelerar desde el inicio del año el flujo de los recursos públicos como una estrategia para atemperar el creciente desempleo provocado por la recesión de la economía nacional.

En el apartado de metas se define la consecución de 1,180 “proyectos”, sin señalar por razones obvias avance alguno. Por definición, en este programa nunca se notifica la distribución regional del gasto.

15- Fondo Nacional de Artesanías.

En los datos presentados al cierre de marzo de 2009 se observa un equilibrio entre gasto y metas. De los 101.3 millones de pesos originalmente asignados, se reporta un ejercicio del 22.3% en esta primera etapa, al tiempo en que se anuncia respecto a la meta de Adquisiciones de Artesanías un avance del 45.7% en relación a la meta original, reduciéndose la proporción al 10.5% en las tres metas adicionales.

En el apartado relativo a la consecución de las metas del programa se emite una amplia información complementaria que denota la importancia de las acciones emprendidas,

Comisión de Desarrollo Social

señalando de forma casuística las entidades federativas beneficiadas. Por consiguiente, a efecto de reforzar la información correspondiente, es necesario que se incluya un cuadro que muestre la aplicación de los recursos y las metas logradas por entidad federativa.

IV- OTROS PROGRAMAS OPERATIVOS

16-Programa de Adultos Mayores.

Como es conocido, en los tres últimos años se ha ampliado la cobertura de este programa, aumentando subsecuentemente el monto de recursos asignados. Al final de 2008 se contabilizó un padrón de 1,863.9 mil beneficiados, con un gasto de 9,536.1 millones de pesos, cantidad que implicó un subejercicio de 379.7 millones de pesos en relación al monto original.

Para 2009 se aprueba una nueva ampliación del programa para atender a localidades de 20 a 30 mil habitantes, otorgándosele 13,176.2 millones de pesos. En este Primer Informe Trimestral de 2009, se anuncia la atención a 1,886.9 mil beneficiados, cantidad que implica un ascenso de 23 mil personas en relación al cierre de 2008, ejerciéndose 3,993.0 millones de pesos, cifra que representa el 30.3% del total anual de los recursos asignados. Cabe advertir que se omite la definición de la meta anual del programa para el presente año.

En consideración a los antecedentes del ejercicio del programa en 2008, donde se reporta un remanente de 379.7 millones de pesos sin señalar las causas de este subejercicio, debe advertirse que en el Artículo 61 del PEF de 2008 se señala con los recursos asignados se deberá cubrir a toda la población objetivo del programa en localidades de hasta 10 mil habitantes, destinando los recursos remanentes a la atención de la población en localidades de hasta 20 mil habitantes. Empero, en el Cuarto Informe Trimestral de 2008 sólo se reporta la atención a 1,863.9 mil beneficiados, sin precisar si se logró cubrir a la totalidad de la población objetivo en poblaciones de hasta 20 mil habitantes.

Comisión de Desarrollo Social

En el artículo 54 del PEF 2009 se determina que “El programa 70 y Más dispondrá de recursos por \$13,176,270,020.00 con los cuales deberá cubrir las localidades de hasta 30,000 habitantes y alrededor de 2,042,000 adultos mayores de 70 años. En caso de así permitirlo la disponibilidad presupuestaria, podrá aumentar gradualmente su cobertura en términos del tamaño de la localidad.

Al no definir la meta de cobertura para 2009, se corre el riesgo de repetir la ambigüedad ocurrida en 2008 en la concreción de los datos de gasto y metas logradas en función a la cobertura anual establecida para el programa, requiriéndose por tanto que se precise la meta anual del programa en función a los recursos autorizados y la proyección de la población objetivo contabilizada.

17- Programa de Estancias Infantiles.

En el PEF original de 2008 se le otorgaron a este programa 1,499.1 millones de pesos, erogando al final del ejercicio 1,710.7 millones de pesos, indicando una ampliación de 211.6 millones de pesos. Aun con este refuerzo presupuestal, se reportó el funcionamiento al final del año de 8,164 estancias infantiles, cifra menor a la meta original de instalar 8,504 guarderías, aunque en términos de beneficiarios el dato final resultó de 244.4 mil infantes contra una meta original de 200.0 mil.

En el PEF original de 2009 se le asignan al programa 2,522.0 millones de pesos, señalándose en este Primer Informe Trimestral un Presupuesto Modificado de 2,722.0 millones, denotando una ampliación de 200.0 millones de pesos. De dicha cantidad, al cierre de marzo de 2009 se reporta un ejercicio de 351.6 millones de pesos, cantidad que representa el 12.9% en relación al Presupuesto Modificado. De conformidad a estos datos se desprende que del cierre de 2008 al Presupuesto Modificado de 2009 se

Comisión de Desarrollo Social

registra un ascenso de 1,011.3 millones de pesos, cantidad que representa un incremento del 59.1% en relación al gasto erogado en 2008.

En lo correspondiente al apartado de metas, se define la operación de 9,601 guarderías para 2009, implicando un incremento de 17.6% en referencia al número de guarderías reportado al final de 2008. En lo correspondiente al número de beneficiarios, se define para 2009 una meta de 330.3 mil infantes, cantidad que implica un incremento del 35.1% respecto al cierre de 2008.

Luego entonces, se observa un incremento del 59.1% en el renglón de recursos entre el cierre de 2008 y el gasto previsto para 2009, contra un ascenso del 17.6% en guarderías en funcionamiento y 35.1% en infantes atendidos entre ambos ejercicios presupuestales. Este discordante comportamiento entre incremento presupuestal y metas anuales, obedece a que en la relación de los costos de operación del programa, el mayor peso recae en el gasto asociado a la atención de los infantes, que por su fragilidad requiere cuidados excesivos. Por tanto, el ascenso en un 35.1% la meta de beneficiarios obliga a un incremento más que proporcional en el gasto por erogar.

En el capítulo correspondiente a este programa se incluye el número de guarderías operando por entidad federativa, así como la cantidad de niños atendidos y el número de titulares. La ubicación y cobertura del programa se aboca a la atención de las áreas de mayor concentración demográfica, en términos congruentes con su objetivo, resultando uno de los programas del Ramo 20 de mayor impacto social.

18- Programa de Apoyo a Vecindados.

De conformidad a los datos del cierre del ejercicio presupuestal de 2008, este programa erogó 295.9 millones de pesos, con los cuales, según se reporta, se entregaron 43.8 mil subsidios a los beneficiarios.

En el PEF de 2009 se le asignan a este programa 360.7 millones de pesos, cantidad que implica un incremento del 21.9% en relación a los recursos ejercidos en 2008. Sin embargo, para el presente ejercicio, se define una meta anual de entrega de 42.3 mil subsidios, cifra ligeramente inferior a la reportada en 2008. Esto es, para 2009 se acrecientan los recursos al tiempo en que se contraen las metas de resultados, en una posición controvertida que no se explica en el texto de este programa.

Al cierre del Primer Trimestre de 2009 se anuncia un gasto de únicamente 29.5 millones de pesos, cantidad que representa el 8.1% del monto anual autorizado, señalando la entrega de 3.1 mil subsidios, dato que implica el 7.3% de las metas anuales, proporciones que se consideran satisfactorias en la referencia del informe analizado. No se presenta la distribución regional de los recursos asignados.

19- Programa de Apoyo a Mujeres.

En 2009 se repiten simétricamente los datos reportados en 2008 en las variables en términos presupuestales y de metas de resultado. En el PEF de 2009 se le asignan a este programa operado por Indesol la cantidad de 196.8 millones de pesos, con los cuales se plantea de forma sistemática la meta de 32 “proyectos”, en correspondencia con el número de entidades federativas apoyadas.

Aun cuando en el texto del apartado de este programa se afirma que la definición de “proyectos” incluye la precisión de metas y acciones de conformidad a las vertientes

Comisión de Desarrollo Social

normativas establecidas en las Reglas de Operación del programa, en la presentación de Informe Trimestral únicamente se remite a enunciar la consecución de un “proyecto” por entidad federativa, dato que nada informa y exhibe en torno a las actividades emprendidas con los recursos fiscales ejercidos.

Al cierre de marzo de 2009 se reporta un avance en el renglón presupuestal de 42.6 millones de pesos con 10 “proyectos” realizados. Ante esta modalidad, resulta ocioso incluir un cuadro de la distribución regional de los recursos y de las metas asociadas.

20- Inapam.

En el análisis de los datos referentes a este programa, también se perciben importantes discrepancias en la estructura de su gasto y consecución de metas de resultado aparejadas, entre las cifras reportadas en 2008 y las previstas para 2009.

En el Cuarto Trimestre de 2008 se notifica un ejercicio de 213.6 millones de pesos, de los cuales únicamente el 8.6% se destina al Capítulo de Subsidios y Transferencias. En el apartado de metas se anuncia que se atendieron a 2,343.7 miles de personas y se prestaron 7,585.4 mil servicios.

En discordancia con estos datos, para 2009 se asignan 303.5 millones de pesos, implicando un incremento del 31.0% en referencia a presupuesto ejercido en 2008, destinándose al Capítulo de Subsidios y Transferencia el 25.0%, cifra que triplica el porcentaje destinado en 2008 a este propósito.

En contraste a este importante aumento presupuestal, en el renglón de las metas se define que sólo se atenderán en 2009 a 1,263.3 mil personas, cifra que se reduce a menos de la mitad de las personas atendidas en 2008. En lo referente a la meta de

Comisión de Desarrollo Social

Servicios Prestados, para 2009 se establece la cantidad de 5,739.7 mil acciones, implicando una contracción cercana al 25.0% en relación a los otorgados el año previo.

Por consiguiente, se aprecia incongruencia entre los parámetros fundamentales del accionar del programa que no se explica en el texto del informe. Mayor presupuesto y menor cobertura de metas, en un escenario con una inflación menor al 6.0% anual. No se incluyen datos referentes a las entidades federativas donde operara el programa, opacándose aun más su contenido informativo.

Conclusiones y Recomendaciones.

La ausencia en el contenido de este Informe Trimestral ahora analizado, de un cuadro alusivo al monto de los recursos ejercidos por el conjunto de los programas abordados, impide disponer de una información total para el conocimiento de las cifras agregadas de los recursos presupuestales vinculados al Ramo 20 de Sedesol. Por consiguiente, se extiende una atenta y reiterada petición para complementar la información entregada, anexándose un cuadro general del presupuesto original y modificado de los programas incluidos en este Informe, así como los recursos ejercidos al periodo en cuestión.

Aun cuando se adopta un formato homogéneo para regular la presentación de los diferentes apartados de cada uno de los programas operativos, su contenido informativo es heterogéneo. En este contexto, se observa que en ciertos programas se presenta una amplia información referente a la aplicación de los recursos ejercicios y el avance de las metas asociadas, al tiempo en que en otros muchos casos, la información presentada es incompleta y no contiene los datos sustantivos que permitan ilustrar su desarrollo anual.

Comisión de Desarrollo Social

Esta aseveración descansa en las siguientes apreciaciones:

- De los 20 programas analizados, en siete casos no se presentan metas originales;
- En nueve programas no se incluye la distribución regional del gasto y de metas asociadas, y
- En 6 programas se utiliza como unidad de medida la connotación de “proyecto” para informar las metas de resultado, indicador poco representativo de las acciones emprendidas.