

COMBATE A LA POBREZA: ESFUERZO SIN COORDINACIÓN

POR MARIO LUIS FUENTES
CEIDAS
www.ceidas.org

El pasado 8 de enero, el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEIDAS) presentó una revisión de los pendientes de la política social en México.

Se indicó que, con base en distintas evaluaciones realizadas por organismos oficiales e independientes, existe una falta de coordinación entre las instituciones del gobierno federal, y que se carece de una concertación entre la Federación, las entidades y los municipios para llevar a cabo los programas para garantizar los derechos humanos.

¿Quién hace la evaluación de los programas sociales?

En México hay dos fuentes de información oficiales sobre el desempeño de los programas, así como de la transparencia y eficacia en el ejercicio de los recursos públicos.

La primera es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano coadyuvante de la Cámara de Diputados para la revisión e integración de la cuenta pública federal, así como en la realización de auditorías específicas a solicitud del órgano legislativo.

El segundo es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), órgano creado por la Ley General de Desarrollo Social y el cual es responsable de medir, de manera multivariable, la pobreza y la desigualdad, así como de revisar y evaluar los principales programas para el desarrollo social en México.

Una de las limitaciones que tiene la ASF es que sus evaluaciones y acciones de fiscalización se realizan a petición expresa de la Cámara de Diputados, lo cual impide tener evaluaciones que permitan la comparabilidad del desempeño institucional y presupuestal año con año.

Aun con ello, con la información disponible, la Auditoría detectó en sus resultados de la cuenta pública 2006 —que es la más reciente que ha concluido— que:

A) La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) omitió incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la cuenta pública, las metas, indicadores y objetivos del Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social (PBPDS).

B) No integró el PBPDS como instrumento para homologar y simplificar la operación de los programas.

C) Se detectó que el Padrón permite el registro de beneficiarios sin datos, es decir, sin domicilio, nombres, apellidos o fecha de nacimiento.

D) No es posible mantener actualizada la información del Padrón, pues éste no funciona como un repositorio de datos.

E) La Sedesol no cumplió con los objetivos del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, para garantizar mediante el Padrón hacer eficiente el otorgamiento de los subsidios, garantizar el cumplimiento de las reglas de operación, focalizar correctamente y evitar la duplicidad en la entrega de los apoyos.

Por su parte, el Coneval publicó el informe "Evaluación de la política de desarrollo social en México 2008", dirigido a examinar la consistencia y resultados de 119 programas sociales, aplicados a nivel federal, destacando cinco dependencias que concentran el mayor número de programas: la Secretaría de Agricultura (Sagarpa), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (Ssa), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la propia Sedesol.

Dicha evaluación se enfoca en temas que van desde el diseño de programas, su operación, y la evaluación de sus resultados. A partir de éstos se desprenden recomendaciones.

En general, hay dos ámbitos en los que se pueden sintetizar los datos del informe del Coneval: a) las recomendaciones sobre el diseño y operación de los programas y; b) las conclusiones que pueden extraerse de los datos aportados sobre la pobreza.

Los resultados de la evaluación de los programas

Una de las principales conclusiones presentadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social consiste en señalar la necesidad de diseñar reglas de operación que reflejen con mayor claridad los objetivos y la consistencia de los procesos, pues de las evaluaciones realizadas, sólo 71% de los programas tiene identificado el problema que atiende y sólo 67% cuenta con ob-

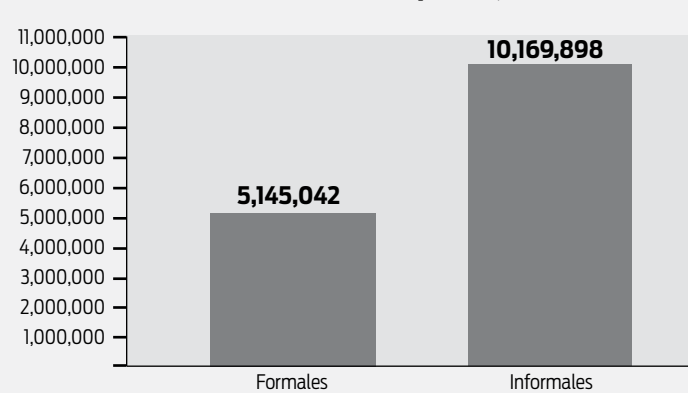
Los resultados del Informe 2008 del Coneval dejan mal parada a la política social de nuestro país. De 119 programas sociales evaluados y que son operados por cinco secretarías, sólo 71% tiene identificado claramente el problema que atiende; únicamente 67% posee objetivos que corresponden a la solución de esos ámbitos y otro 59% no cuenta con indicadores claros que puedan ser monitoreados. Además, el Consejo advierte que aún existe dispersión entre los ámbitos de intervención de los apoyos, así como una importante falta de trabajo interinstitucional



Foto: David Hernández/Archivo

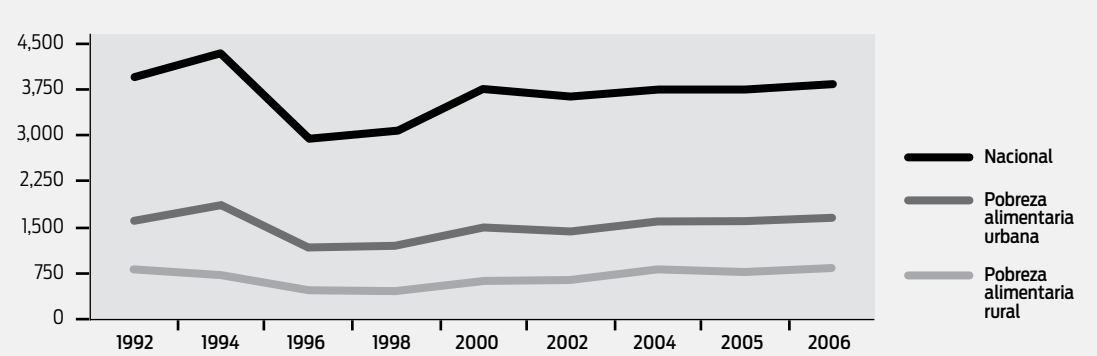
La Auditoría Superior de la Federación detectó que el Padrón de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Social permite el registro de personas sin confirmar datos como domicilio y fecha de nacimiento.

Crecimiento absoluto de los ocupados, 1992-2006



Fuente: Estimaciones del Coneval, con base en las ENIGH's de distintos años, contenidas en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México.

Ingreso laboral promedio nacional, urbano y rural (pesos de 2006)



Nota: Los datos corresponden a los hogares hasta el percentil 28 rural y 11 urbano, tomando como base la pobreza en 2004.

Fuente: Estimaciones del Coneval, con base en las ENIGH's de distintos años, contenidas en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México.

jetivos que corresponden a la solución de dichos problemas.

Aunado a ello, 59% de los programas evaluados no cuenta con indicadores claros, relevantes, económicos y que se puedan monitorear.

Asimismo, los datos del Coneval indican que los programas sociales no están orientados a lograr resultados: 65% no puede medir el nivel de logro de sus resultados esperados a cada nivel de objetivos; sólo la mitad tiene un número suficiente de indicadores de desempeño; más de tres cuartas partes de los programas evaluados (79%) no establecen claramente cuáles son los resultados que esperan alcanzar y sólo 58% utiliza los resultados de las evaluaciones para mejorar su desempeño posterior.

En cuanto a los instrumentos para la planeación, tres cuartas partes no cuentan con planes estratégicos a corto, mediano y largo plazo; 77% de los planes de los programas evaluados no establece indicadores, metas, estrategias, políticas y programas de trabajo, junto con otro 73% que carece de mecanismos para establecer metas e indicadores; además de que 77% no tiene una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, esos programas presentan deficiencias sobre la definición de la población objetivo y el grado de satisfacción de los beneficiarios de los bienes o servicios que requieren. Así, expresado en porcentajes, 53% no tiene definida la población que vive el problema que busca resolverse y sólo 24% lo cuantifica.

Además, sólo poco más de la mitad (54%) de los programas cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población objetivo y sólo 37% de las mediciones de percepción consiste en informa-

ción objetiva.

En cuanto a la evaluación de resultados, sólo 26% de los programas revisados ha llevado a cabo evaluaciones externas que le permitan medir su impacto; 42% de los programas recolecta información veraz y oportuna sobre los indicadores que miden sus objetivos, y 36% de los programas ha demostrado adecuado progreso en alcanzar sus objetivos.

Aunado a ello, el Consejo de Evaluación consideró en su informe que existe aún dispersión entre los ámbitos de intervención de los programas, así como una importante falta de coordinación institucional.

En consecuencia, permanece una importante dispersión de recursos en diversas secretarías y organismos, lo que puede provocar una atomización del gasto, falta de eficiencia, duplicidad de programas, duplicidad en aparatos burocráticos y poca coordinación entre las instituciones federales, los estados y los municipios.

El Coneval señala, además, otra serie de recomendaciones emitidas, como la necesidad de mejorar la calidad de los bienes y servicios ofrecidos a la población en pobreza; mejorar la cobertura del conjunto de acciones de la política social; medir la calidad de los bienes, servicios y cobertura, así como medir con instrumentos adecuados el grado de satisfacción de la población atendida.

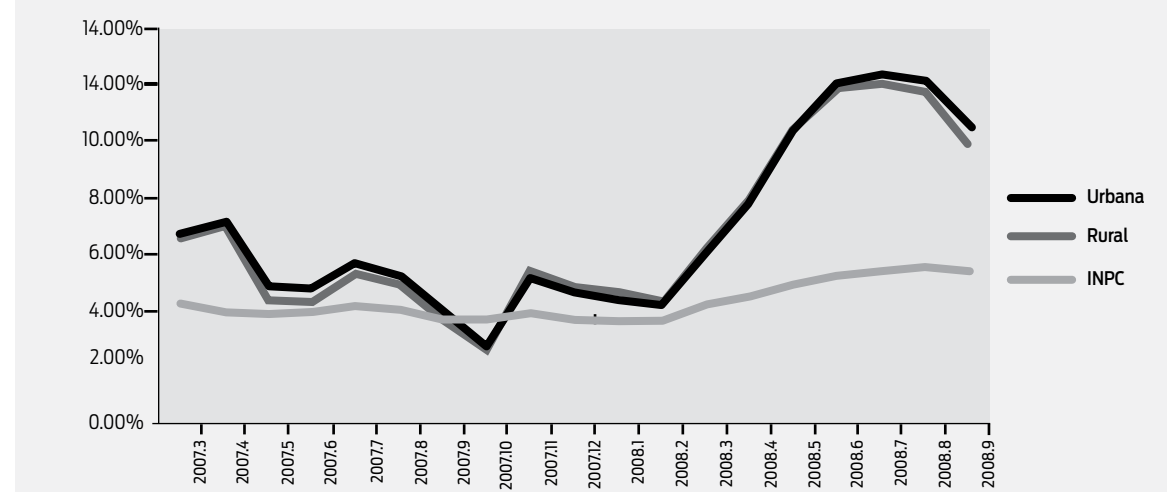
Asimismo, recomienda construir un padrón universal integral que incluya información sobre la población atendida por todos los programas y acciones de desarrollo social.

La complejidad de la pobreza

La recesión económica global que inició a partir de 2006 y que ha llegado a su punto crítico en los últi-

Evolución del valor de la canasta alimentaria y del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)

(Crecimiento porcentual con respecto del mismo mes del año anterior)



Fuente: Estimaciones del Coneval contenidas en el Informe de la Política de Desarrollo Social en México en 2008

mos tres meses nos sitúa en una mayor vulnerabilidad y, sobre todo, nos lleva a importantes retrocesos en los niveles de pobreza.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 316 mil personas se incorporaron a la población desocupada entre julio y septiembre de este año, con lo que se llegó a un millón 900 mil de personas desempleadas.

Así, la tasa de desocupación de la población económicamente activa se elevó a 4.2% y 2.9 millones de personas, que en el tercer trimestre de 2008 se encontraban subocupadas.

Por su parte, el Coneval estima que de los poco más de 15 millones de personas que se incorporaron a la población ocupada entre el año 1992 y 2008, cinco millones 145 mil 42 lo

hicieron en el sector formal, y diez millones 169 mil 898 lo hicieron en el sector informal.

Lo más grave es que, de acuerdo con el Consejo, en el sector rural —que es donde se contabilizaron en 2006 más de nueve millones de personas en pobreza alimentaria— el precio de la canasta básica alimentaria se incrementó, entre agosto de 2006 y agosto del 2008, en 18%.

Si frente a esto, aduce el Coneval, no se incrementan en la misma proporción los recursos que obtienen las familias, entonces la situación puede traducirse en mayor pobreza.

En contraste, el incremento real por ingresos laborales de las familias más pobres en el sector rural, en el lapso que va de 1992 a 2008, ha crecido sólo 3.8%.



(* Este texto se elaboró con material del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social.

METODOLOGÍA

La selección de los indicadores para elaborar esta investigación se apega a los siguientes criterios: 1) provienen de fuentes oficiales o de organismos internacionales; 2) son datos con representatividad nacional; 3) son datos con rastreadibilidad, con la misma metodología en los últimos diez años.