

Carencias Sociales: una visión desde el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

Social gaps: a view from the draft Expenditure Budget of the Federation 2016

Alejandra Huerta Pineda*

Resumen

Con base en una agrupación de programas sociales federales de acuerdo a su incidencia en los indicadores de la pobreza multidimensional elaborada por el Coneval, el presente análisis muestra la evolución que ha tenido el gasto federal ejercido por carencia social y se compara con la evolución que han tenido dichos indicadores desde 2008.

El presupuesto destinado a programas sociales federales asociados a las seis carencias sociales se ha incrementado en términos reales durante los últimos años, particularmente para programas que tienen incidencia en la carencia en alimentación y acceso a servicios de salud. No obstante, solo dos carencias sociales han presentado una reducción considerable, acceso a servicios de salud, y calidad y espacios de la vivienda. En dos casos, incluso han aumentado: acceso a la alimentación y servicios básicos de la vivienda.

La evolución del presupuesto federal por carencias sociales que se presenta en este análisis puede ser de utilidad para determinar la asignación de montos en el proyecto de presupuesto para 2016 a la luz de la evolución de los diferentes indicadores de las carencias sociales de la pobreza multidimensional.

Palabras clave:

- Estructuras del Sector Público
- Gasto público
- Presupuesto

Abstract

Based on a group of federal social programs according to their impact on the indicators of multidimensional poverty developed by the Coneval, this analysis shows the evolution that has taken federal spending exercised by social deprivation and compared with the evolution that have had these indicators since 2008.

The federal budget for social programs associated with the six social deprivation has increased in real terms in recent years, particularly for programs that impact on food and lack access to health services. However, only two social gaps have presented a considerable reduction, access to health services, and quality and living spaces. In two cases, they have even increased: access to food and basic housing.

The evolution of the federal budget for social needs presented in this analysis may be useful for determining the allocation of amounts in the draft budget for 2016 in the light of the evolution of the different indicators of social deprivation of multidimensional poverty.

Keywords:

- Structure and Scope of Government
- Welfare Programs
- Budget

JEL: H11, M53, M61

En el marco de la discusión y aprobación del Paquete Económico 2016 se presenta a continuación un análisis del presupuesto que se ha ejercido en los programas federales que atienden en alguna medida las carencias sociales, las cuales forman parte de la medición de la pobreza multidimensional en México, que elabora el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

* Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República

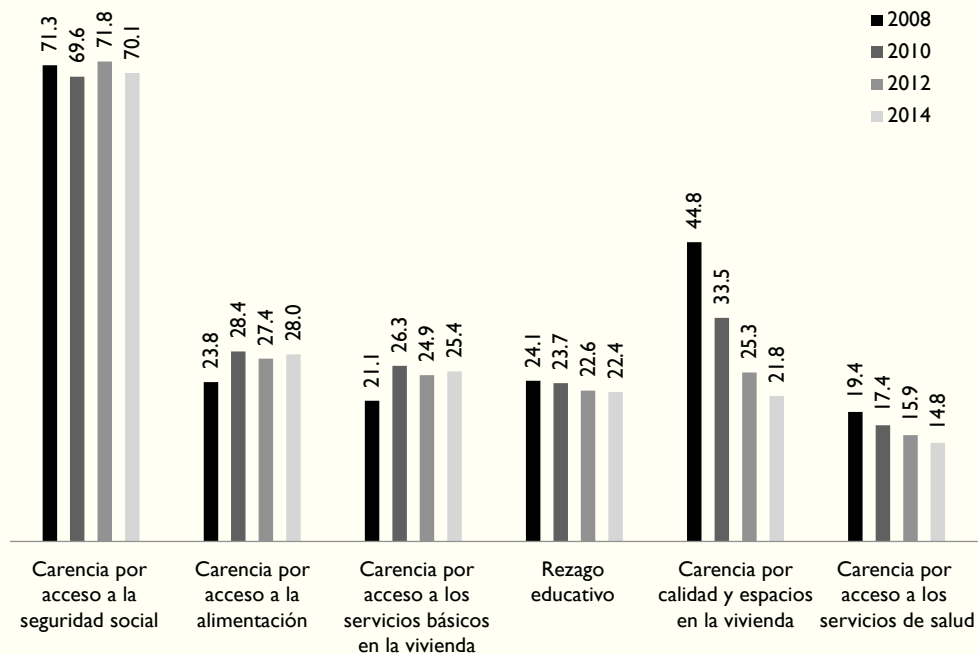
Por último, se encuentran en carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda aquellas personas que habitan una vivienda que no tienen acceso a agua entubada directa a su vivienda; o no cuentan con drenaje; o no disponen de energía eléctrica; o su combustible para cocinar es la leña o carbón y no cuentan con chimenea.

De acuerdo con la última medición de la pobreza multidimensional de 2014 el número de personas en pobreza multidimensional aumentó en cerca de dos millones de personas de 2012 a 2014, sin embargo, también durante dicho periodo 4 de las 6 carencias disminuyeron: 3.5 millones de personas más tienen acceso a salud, 1.7 millones de personas más tienen acceso a algún tipo de beneficio de seguridad social, 1.13 millones de personas más superaron la carencia por calidad y espacios de la vivienda y 200 mil personas superaron la condición de rezago educativo. Por otro lado, la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda se incrementó en 552 mil personas, y la carencia por acceso a la alimentación aumentó en 639 mil personas.

Visto desde un horizonte de tiempo más amplio, durante el periodo de 2008 a 2014 se observa que las carencias de acceso a servicios de salud y calidad y espacios de la vivienda han mostrado las disminuciones más importantes (Ver gráfica 1):

- El número de personas que no tienen acceso a servicios de salud cayó 51.4% durante dicho periodo, al pasar de 44.8 millones de personas en 2008 a 21.8 millones en 2014.
- El número de personas que no tienen acceso a espacios mínimos y calidad en la vivienda cayó 23.9%, pasó de 19.4 millones a 14.8 millones durante dicho periodo.

Gráfica I
Carencias sociales de la pobreza multidimensional
 (millones de personas)



Fuente: Elaborado por el IBD con base en los datos de Coneval

Dos carencias sociales han mostrado disminuciones moderadas: rezago educativo y acceso a seguridad social:

- El rezago educativo disminuyó 7% al pasar de 24.1 millones de personas a 22.4 millones.
- El acceso a seguridad social se redujo en 1.16%, ya que pasó de 71.3 millones de personas a 70.1 millones.

Dos carencias aumentaron durante el mismo periodo: acceso a servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación.

- La población que no tiene acceso a servicios básicos de la vivienda aumentó 20.7%, ya que pasó de 21.1 millones de personas en 2008 a 25.4 en 2014.
- Por último, la población que no tuvo acceso a alimentación aumentó 17.4%, al pasar de 23.8 millones de personas a 28 millones en 2014.

La evolución de las carencias sociales puede ser un elemento útil en la conformación del presupuesto si se tienen identificados aquellos programas que tienen incidencia en el abatimiento de las diferentes dimensiones de la pobreza, de forma que se puedan asignar montos de presupuesto acordes con las prioridades de política pública y los mayores rezagos.

En el contexto del Presupuesto Base Cero, el Coneval elaboró el documento, “Consideraciones sobre el Proceso Presupuestario 2016”², en el cual hace un análisis de la incidencia que tienen los distintos programas en la atención de los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y que son utilizados en la medición de pobreza, asignándoles una prioridad alta, media o baja en función del impacto que pudieran tener sobre el ingreso y la reducción de las carencias sociales.³

En términos generales, el criterio para asignar el nivel *alto* de prioridad se basó en que el programa repercuta directamente en los indicadores de la carencia, medido a través de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENIGH) o a través de evidencia en las evaluaciones del programa. Los programas con prioridad *media* fueron aquellos cuyos bienes y servicios otorgados repercuten sobre la carencia, sin embargo no se cuenta con mediciones o no existen evaluaciones que generen evidencia del impacto. En algunos casos se consideran los programas que inciden sobre el ingreso, ya que se asume que de manera indirecta influye sobre la eliminación de la carencia. Por último, a los programas que se les asigna una prioridad baja son aquellos con un efecto posible o potencial sobre la carencia, pero que no cuentan con medición o alguna evaluación que permita contar con evidencia de dicho efecto y/o en aquellos casos en que la población beneficiada no necesariamente es la que vive en pobreza.⁴

De esta manera, el Coneval identifica 30 programas con base en el PEF 2015 que contribuyen en mayor o menor medida a atender alguna de las carencias sociales. Con base en dicha clasificación y considerando las modificaciones que surgieron de la Estructura Programática⁵ se agrupó el presupuesto destinado a programas que atienden cada una de las carencias sociales que se

² Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf

³ En esta nota se analizan los programas que de acuerdo al Coneval tienen incidencia en las carencias sociales.

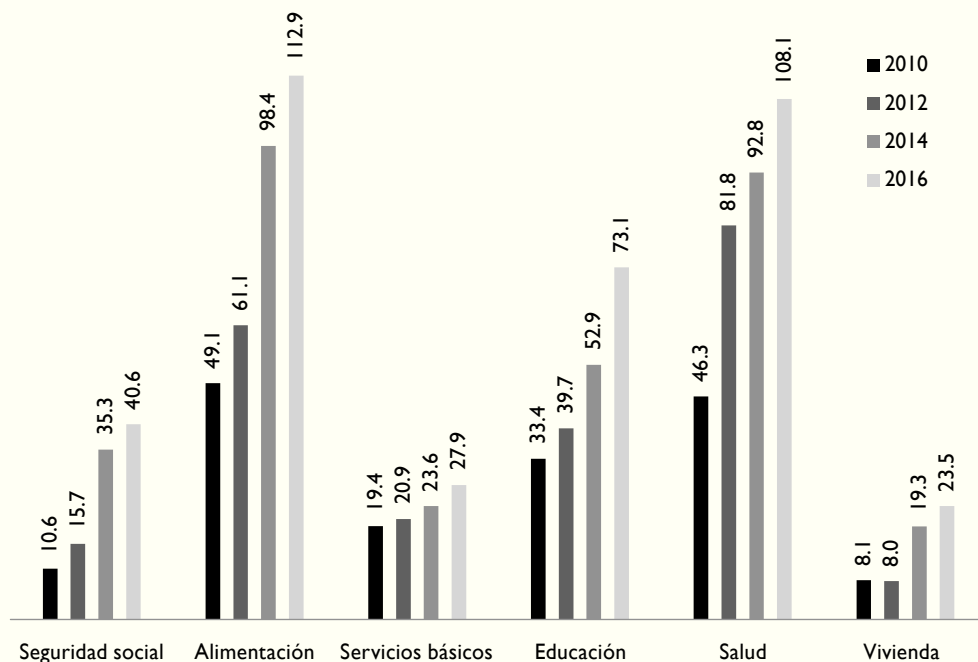
⁴ El criterio de clasificación varía ligeramente según la carencia, para mayor detalle se recomienda consultar el documento citado.

⁵ Para mayor detalle de la nueva estructura programática, se recomienda consultar: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/productos/docs/estructura_programatica2016.pdf

ejerció en 2010, 2012, 2014 y el del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016 (PPEF2016) (Ver gráfica 2).

Durante el periodo de 2010 a 2014 el presupuesto para programas que abaten de manera directa la carencia de rezago en seguridad social presentó un incremento de 234.5% real. En este presupuesto se consideran solo dos programas: Pensión para Adultos Mayores y el Seguro de Vida de Jefas para Familias, que surgió en 2013. El primer programa tiene una contribución directa en abatir la carencia, ya que dicho indicador considera el acceso a programas sociales de pensiones; mientras que el segundo tiene una contribución indirecta ya que los seguros de vida se contemplan como beneficios de la seguridad social, pero es necesario que esta población se encuentre ocupada, jubilada o pensionada. A pesar del aumento en este presupuesto, la caída en dicha carencia fue de solo 1.6% de 2008 a 2014, lo que se explica en parte porque el Programa de Adultos Mayores solo abate la carencia en un grupo de la población, personas mayores de 60 años.

Gráfica 2
Presupuesto de programas con incidencia en las carencias sociales (MMDP de 2016)



Fuente: Elaboración del IBD con base en los datos de la Cuenta Pública 2010, 2012, 2014 y PPEF 2016. Nota: El presupuesto entre carencias no es excluyente, ya que algunos programas atienden componentes de varias carencias y por tanto pueden estar contabilizados en más de una de ellas.

En el PPEF2016 se propone un aumento de 6.28% real para el Programa de Seguro de Vida de Jefas de Familia y una disminución de 4.25% real en el Programa de Pensión para Adultos Mayores para 2016 (Ver Tabla 1).

El presupuesto de programas que atienden la carencia en alimentación aumentó 100.5% real de 2010 a 2014, mientras que, la carencia por acceso a la alimentación aumentó 17.4% de 2008 a 2014. En este grupo de consideran 20 programas, la mayoría de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que contribuyen al abatimiento de dicho indicador ya sea mediante la entrega directa de alimentos como es el caso de *Diconsa* y *Liconsa* o mediante la entrega de subsidios monetarios mediante los cuales la población beneficiaria puede tener acceso a más y mejores alimentos (ver Tabla 1). Es importante mencionar que la mayoría de estos programas no tienen el único objetivo de mejorar la alimentación de sus beneficiarios, sin embargo, se espera que esta población utilice los apoyos para atender sus necesidades básicas, entre ellas la alimentación. En el PPEF2016 se propone aumentar el presupuesto de todos estos programas, excepto del Programa de Adultos Mayores, por lo que en el agregado el monto propuesto para programas que contribuyen al abatimiento de la carencia implica un incremento de 1.73% en términos reales.

Los programas que contribuyen a abatir la carencia de servicios básicos de la vivienda tuvieron un incremento real de su presupuesto agregado de 21.1% de 2010 a 2014, mientras que la carencia respectiva se incrementó 20.7% de 2008 a 2014. En esta carencia se agrupan 5 programas federales, dos de ellos se integrarán en 2016 en el *Programa de Infraestructura*, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), para el cual se propone una disminución de 2.3% real respecto de lo aprobado en 2015. Dos programas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) con acciones de drenaje y agua potable, se agrupan en el *Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento*, para el cual se propone un incremento en su presupuesto de 6.3%. Finalmente, el *Programa de Infraestructura Indígena* presenta un incremento de 6.3% en términos reales respecto del aprobado para 2015.

El Coneval identificó 7 programas federales que contribuyen al abatimiento del rezago educativo, los cuales en su conjunto presentaron un incremento de 58.5% real de 2010 a 2014, mientras que el rezago educativo disminuyó 7% de 2008 a 2014. Dentro de este grupo se encuentran 3 programas de la SEP, *Atención a la Demanda de Educación para Adultos*, *Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria* (Conafe) y el *Programa Nacional de Becas*; 3 programas de la Sedesol con acciones que contribuyen a aumentar la asistencia y permanencia escolar, el *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*, *Prospera*,

minuir las carencias es inmediato, tal es el caso del *Seguro Popular* o del *Programa de Pensión de Adultos Mayores*, ambos con una incidencia directa en las carencias de acceso a servicios de salud y de seguridad social. En ambos casos la propuesta de presupuesto para 2016 implica una disminución en términos reales para ambos, aun cuando existen 21.8 millones de personas en carencia por acceso a salud y 70.1 millones en carencia por acceso a seguridad social, de acuerdo a la última medición de 2014. En este contexto, es necesario garantizar que las disminuciones propuestas no afectarán las entregas de apoyos o incluso las metas sexenales establecidas en los Programas Sectoriales.

A reserva de llevar a cabo un análisis más riguroso de la incidencia del presupuesto federal en la evolución de las carencias sociales, las cifras presentadas sugieren que la caída que ha presentado la carencia por acceso a salud se atribuye en gran medida al aumento en el presupuesto destinado a este grupo de programas durante los últimos años y en forma particular al del *Seguro Popular*.

El *Programa de Adultos Mayores* también contribuye en forma directa a abatir la carencia de seguridad social, pero solo para un subgrupo de la población, los adultos mayores de 60 años, por lo que su contribución a mejorar dicho indicador es limitada. En este sentido, es necesario también reforzar otras medidas de política pública de generación de empleos con acceso a Seguridad Social que contribuirán a la disminución de dicha carencia en otros grupos de la población.

Por otro lado, la carencia alimentaria es la segunda más importante en términos de población, después de la seguridad social, ya que afecta a 28 millones de personas. El presupuesto para programas que tienen incidencia en este indicador ha aumentado en forma importante en los últimos años, en gran parte por la implementación del Programa de Comedores Comunitarios a partir de 2014. En este contexto, para 2016 se propone una vez más un incremento importante al presupuesto de este tipo de programas.

Los programas que contribuyen a disminuir el rezago educativo, mediante incentivos a la asistencia y permanencia escolar, y el abatimiento del rezago educativo de los adultos, también han incrementado su presupuesto de manera considerable, sin embargo, se observa un avance moderado en dicho indicador.

Asimismo, los programas de vivienda han presentado incrementos considerables en su presupuesto en los últimos años y es de hecho la carencia con la incidencia más baja en 2014, pues solo 14.8 millones de personas padecen dicha carencia. Sin embargo, para 2016 se propone un incremento de 25.8%

Tabla I
Presupuesto de Programas con incidencia en Carencias Sociales, 2015 y 2016

Dependencia	Nombre del programa	2015						2016			Variación real porcentual
		Prioridad por carencia* 1 = baja 2 = media 3 = alta						Nombre del programa 2016	PPEF pesos reales 2016	Variación real porcentual	
		Alimentación	Rezago educativo	Servicios de salud	Seguridad social	Calidad y espacios de vivienda	Servicios básicos a la vivienda				
SEP	Atención a la demanda de educación para adultos		3					2,958,687,529.60		3,144,678,330	6.29
	Prestación de servicios de educación inicial y básica comunitaria (Conafé)	1	3					4,343,458,412.40		4,636,408,517	6.74
	Programa nacional de becas	1	2					13,288,456,750.10		14,151,849,521	6.5
	Servicios a grupos con necesidades especiales	1						302,674,205.30		321,701,088	6.29
SEDESOL	Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	1						238,216,750.70		256,070,013	7.49
	Programa de abasto social de leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	2						1,131,446,913.00		1,202,538,266	6.28
	Programa de abasto rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	2						1,935,231,230.00		2,056,879,999	6.29
	Programa de atención a jornaleros agrícolas	1	3					313,253,133.20		332,945,043	6.29
SEDESOL	Programa de empleo temporal	2						1,344,933,843.00		1,429,478,799	6.29
	Programa Prospera, Programa de inclusión social	2	3					38,667,581,063.00	Prospera, Programa de inclusión social	46,327,572,255	6.29
	Programa de apoyo alimentario	2						4,919,973,817.40		39,486,540,525	-4.25
	Pensión para adultos mayores	2		3				41,241,031,716.50		1,082,208,696	6.28
SEDESOL	Seguro de vida para jefas de familia	1	3					1,018,227,043.50		70,132,229	6.29
	Subsidios a programas para jóvenes	1						65,984,284.60		3,150,220,500	6.29
	Comedores comunitarios	2						2,963,901,910.40		10,362,582,670	-2.29
	Programa para el desarrollo de zonas prioritarias	2			3			5,425,749,381.30	Programa de Infraestructura ^{2/}	2,562,385,818	6.29
SEDESOL	Programa Hábitat							3,841,065,725.20		10,624,522,649	25.84
	Programa de vivienda digna							1,660,759,927.30			
	Programa de vivienda rural				2			750,074,558.50			
	Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para la vivienda				2			8,443,177,547.30			
SALUD	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud		1					17,729,028,882.50		18,918,546,665	6.71
	Seguro médico Siglo XXI		3					2,526,990,855.10		2,685,844,078	6.29
	Seguro popular		3					72,547,193,099.40	Seguro popular ^{3/}	75,437,199,414	-0.83
	Unidades médicas móviles		3					765,312,691.70	Fortalecimiento a la atención médica	850,714,689	2.25
IMSS	Fortalecimiento de las redes de servicios de salud		1					66,708,406.00	Programa IMSS-Prospera	10,201,300,000	8.2
	Programa IMSS-Prospera		1					9,427,933,836.70			
SEMARNAT	Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas							5,733,659,221.60	Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento ^{4/}	9,990,880,759	6.29
	Programa para la construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales							2,867,429,371.00			
SHCP/CIDI	Programa de apoyo a la educación indígena	1	3					1,160,116,747.40		1,233,039,675	6.29
	Programa de infraestructura indígena							7,141,735,409.20		7,590,673,968	6.29

*Con base en el documento "Consideraciones para el proceso presupuestario 2016" publicado por el Coneval. 1/ El monto reportado corresponde a lo aprobado en el Presupuesto de egresos a la federación, sin embargo por la naturaleza, organización y operación del programa puede que no se destine a la totalidad de este presupuesto a actividades directas de combate a la pobreza o reducción de las carencias. 2/ Fusión, además del programa Hábitat, al Programa de fomento a la urbanización real, al programa de reordenamiento y rescate de unidades habitacionales, rescate de espacios públicos. 3/Absorbió al Programa de dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud. La variación real considerará la suma del presupuesto de ambos programas. 4/ Además de los programas mostrados en esta tabla, fusionó al Programa de agua limpia y al Programa de infraestructura hídrica. La variación real considera la suma del presupuesto de estos programas.