

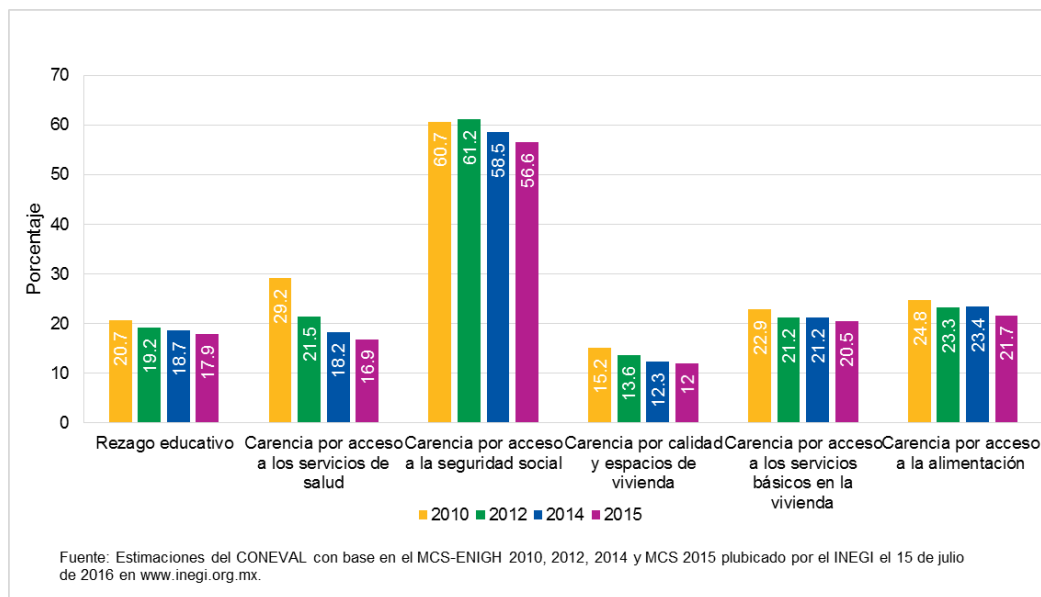
## INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2016

### PRINCIPALES HALLAZGOS

#### Capítulo 1. El desarrollo social en México a partir de la medición de pobreza 2012-2016

- De acuerdo con los resultados de la medición de pobreza 2014, el porcentaje de pobreza aumentó de 45.5 a 46.2 con respecto a 2012. Este cambio, aunque no fue estadísticamente diferente de cero, representó un aumento de dos millones de personas en esta condición.
- En contraparte, la pobreza extrema se redujo de 9.8 a 9.5 por ciento en 2014, el número estimado de personas que dejaron esta condición fue de unas 87 mil.
- La población vulnerable por carencias sociales se redujo de 28.6 a 26.3 por ciento (equivalente a dos millones de personas) en el mismo periodo.
- La población vulnerable por ingresos tuvo un alza estadísticamente significativa, de 6.2 a 7.1 por ciento (más de un millón de personas).
- La población no pobre y no vulnerable se acrecentó al pasar de 19.8 por ciento a 20.5.
- El ingreso laboral real, es decir, el poder adquisitivo del ingreso laboral, se incrementó entre 2015 y 2016, con lo cual se recuperó el poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares mexicanos que había caído entre 2007 y 2014.
- Al comparar el tercer trimestre tanto en 2015 como en 2016 se observa una recuperación de 3.6 por ciento, mientras que con respecto a 2014 la recuperación alcanzó 8 por ciento.
- Las tasas de inflación relativamente estables de 2015 y 2016 han permitido que el ITLP disminuya y, por tanto, que el aumento en el ingreso laboral se vea reflejado en un incremento del poder adquisitivo de los trabajadores.
- Entre 2010 y 2015 todas las carencias han presentado disminución en el porcentaje de población.

## Evolución de las carencias sociales, México, 2010-2015 (Porcentaje de personas)



## Capítulo 2. Estrategias gubernamentales de desarrollo social: utilización de la medición de pobreza como directriz de política pública

El segundo capítulo examina a detalle las acciones de política pública que se han realizado a nivel federal y estatal en el mismo periodo, ligadas al indicador de pobreza multidimensional, así como sus principales resultados.

### **CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE**

- La Cruzada incorporó los indicadores de pobreza establecidos por el CONEVAL, los cuales se han utilizado tanto para definir los municipios a ser atendidos, determinar a la población objetivo (personas en pobreza extrema con carencia alimentaria), como para monitorear y dar seguimiento a los resultados obtenidos por la Cruzada.
- Los indicadores de la medición se utilizan también para realizar diagnósticos, focalizar los recursos y programas a la población más vulnerable y mejorar la coordinación entre la federación y los estados para la planeación y ejecución de programas.

## **ESTRATEGIA NACIONAL DE INCLUSIÓN**

- La SEDESOL presentó en 2016 la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI). La ENI surgió a partir de una instrucción presidencial del 17 de febrero de 2016, en la que se instruyó a las dependencias del Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI) a intensificar las acciones que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos sociales.
- La ENI no cuenta con recursos adicionales, es un mecanismo de coordinación de los recursos que ejercen los programas adscritos a cada secretaría que forma parte del GEMI. Asimismo, las entidades federativas que participan en la ENI, aportan sus propios recursos mediante las acciones locales que realizan, dirigidas a la reducción de carencias sociales.
- En el 2017, se diseñó un nuevo mecanismo de colaboración con las entidades federativas en el marco de la ENI, utilizando la cooperación establecida en el marco de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, donde se busca generar la misma dinámica de dirección de recursos hacia la reducción de las carencias sociales.
- Al igual que la Cruzada, esta estrategia se basa en un proceso de coordinación interinstitucional que incluye la participación de los sectores público, privado y social y le apuesta a la integración de programas presupuestarios.
- En el marco de la ENI, además de la conformación del Gabinete de México Incluyente y de las mesas transversales que la SEDESOL coordinó para cada una de las dimensiones de la pobreza multidimensional, la dependencia celebró convenios con instituciones del sector público y privado con el objetivo de involucrarlas en el proceso del combate a la pobreza. El Banco Nacional de Obras (BANOBRAS), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), el Banco Nacional de México (BANAMEX), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) son algunos organismos que tienen un convenio con la SEDESOL. En la mayoría de los convenios el objetivo es establecer acciones de colaboración que contribuyan a abatir el rezago social, disminuir las carencias sociales y mejorar la calidad de vida de las personas más vulnerables.

## **FAIS**

- En 2014 se emitieron nuevos Lineamientos Generales para la operación del FAIS, con la finalidad de que los recursos del fondo se destinaran a la disminución de las carencias sociales de la medición de pobreza.
- Se modificó la fórmula de distribución de los recursos. La nueva fórmula contempla el uso de los indicadores de pobreza multidimensional como una medida para repartir los ingresos a los estados y municipios.
- Estas modificaciones al FAIS han tenido implicaciones importantes en el uso de los recursos del fondo por parte de los gobiernos locales, pues reducen

los recursos disponibles para proyectos que no incidan en la reducción de las carencias sociales.

### **Cambios en el PEF**

- El gobierno federal ha realizado esfuerzos presupuestales para priorizar programas presupuestarios que pudieran incidir con mayor claridad en la reducción de la pobreza.
- En términos de la clasificación funcional, para 2017 la mayor proporción del gasto programable del PEF se planea destinar al gasto funcional en desarrollo social (63 por ciento), seguido por 27.6 por ciento al gasto de desarrollo económico y 9.4 por ciento al gasto de gobierno. Esta proporción es relativamente constante de 2015 a la fecha.
- En 2015 el presupuesto asignado a los programas prioritarios representaba 39.2 por ciento del presupuesto total en el Inventario CONEVAL. Para 2016 este porcentaje incrementó a 69.6. Esta estructura es similar para 2017.

### **Evolución del presupuesto de programas y acciones de desarrollo social Programas prioritarios, 2015-2017**



- Los programas prioritarios para la atención de la pobreza y los derechos sociales, han incrementado en presupuesto o al menos han permanecido constantes en términos reales en el periodo analizado (2015-2017), a pesar de la reducción en el gasto programable. Esto revela una estrategia de la administración actual para atender las carencias sociales de la población, redireccionando la forma en la que se gastan los recursos.

### **Capítulo 3. Retos de la estrategia gubernamental de desarrollo social**

El capítulo tres detalla algunos de los retos identificados con la política pública que se ha desarrollado a partir de elegir un indicador específico como centro de la estrategia.

#### ***Retos de coordinación***

- Existe un gran número de programas sociales que de forma individual cumplen con sus objetivos y atienden a sus beneficiarios, pero que en una perspectiva de integralidad respecto al objetivo más amplio (el desarrollo social) se contraponen con otros programas, no se complementan o dejan vacíos.
- El CONEVAL ha identificado, con información hasta 2016, un total de 5,491 programas y acciones de desarrollo social. De los cuales 233 son federales que operaron en 2015. Del Inventario Estatal 2014 se identificaron un total de 2,528 programas y acciones de desarrollo social y a nivel municipal se identificaron 2,730 intervenciones en materia de desarrollo social en 2014-2015.
- El reto radica en la búsqueda continua de la coordinación interinstitucional, dado que su ausencia es costosa y lograrla implica el esfuerzo deliberado de distintos actores, la inversión de tiempo de los funcionarios así como de recursos administrativos de los gobiernos.

#### ***Retos de información y padrones***

- El SIFODE presentó fallas en el registro de domicilios o ubicación geográfica de los hogares con información registrada en 2015.
- El SIFODE registró información heterogénea. En 2015 no fue posible conocer los desagregados de todas las carencias en los hogares analizados en la encuesta Panel (CONEVAL 2015), lo que impidió identificar cambios en las carencias y programas recibidos.
- Se encontraron inconsistencia entre la información registrada en el SIFODE y los hogares analizados en la encuesta panel (CONEVAL 2015). Se encontraron casos en los que a pesar de la ubicación del hogar, algunos datos de los integrantes del mismo no coincidían.
- También se encontró una falta de mecanismos de actualización permanentes de la información.
- La SEDESOL implementó en 2016 la Cartilla Social, la cual se integró con la información de 25 padrones de programas federales de siete dependencias y 82 padrones de programas de 21 estados que otorgan apoyos monetarios o en especie. En su primera entrega se repartieron 8.03 millones de Cartillas sociales.
- Se reconoce el esfuerzo de la SEDESOL al implementar la Cartilla como un paso en la construcción de un padrón único de beneficiarios. Sin embargo, es necesario generar información sobre el objetivo de la Cartilla, la problemática que busca atender, así como el contexto en el que se

diseñó con la finalidad de implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación.

- Validar la información de la Cartilla en campo para identificar posibles errores de los datos de los programas.
- Consolidar mecanismos de validación de los padrones provenientes de las dependencias federales y gobiernos que brindan información para la Cartilla.
- Informar claramente a la población cómo se calcula el monto en pesos de los ingresos que reciben, para que cualquier ciudadano pueda replicar el cálculo.
- Fortalecer el ejercicio ciudadano de inclusión y participación social, al informar los derechos de los beneficiarios y los mecanismos que tienen para ejercerlos.
- Identificar causas de la no entrega del total de Cartillas.
- Retroalimentar a las dependencias y a los gobiernos estatales sobre la integración de sus padrones y las razones de la no utilización de algunos.
- Se recomienda que la Cartilla tenga un proceso de mejora continua, de evaluación y de transparencia total para generar mayor certidumbre entre todos los actores.

### ***Fragilidad económica: inflación en el corto plazo***

- La razón más importante del incremento del poder adquisitivo del ingreso entre 2014 y 2016 fue la menor inflación observada, al menos hasta septiembre de 2016. Sin embargo, el mismo efecto positivo que se observa en la recuperación del ingreso cuando la inflación es baja, se puede revertir cuando los precios de los bienes y servicios aumentan mucho más que los ingresos.
- Mantener una inflación baja depende de que las señales que se envíen al mercado, al menos en el ámbito de la política pública, sean las adecuadas para la formación de expectativas futuras de baja inflación. Acciones en otro sentido pueden generar efectos poco deseables en la evolución de los precios con los consecuentes efectos negativos en la pobreza.

### ***Enfoque acotado de la política social limitado a la pobreza***

- El desarrollo social implica necesariamente una visión más allá de la medición de pobreza. El bienestar y la calidad de vida son factores importantes en el análisis de los derechos sociales.
- Es importante reconocer que los umbrales de pobreza (bajo cualquier metodología) implican pisos mínimos que denotan prioridades de política pública hacia los hogares más desfavorecidos de la sociedad. En un país tan desigual como lo es México, la prioridad de reducir la pobreza es innegable. Pero la reducción de la pobreza, precisamente dados los niveles de desigualdad, nunca será suficiente para tener un país con pleno desarrollo.

- El enfoque de derechos tiene una orientación hacia la inclusión social, en cuanto enfatiza que no existen fórmulas únicas para el cumplimiento del mismo derecho universal entre grupos diferentes, por lo tanto los grupos con capacidades especiales o desiguales requieren acciones de política pública diferenciada por parte del estado.
- La discriminación hacia grupos como mujeres, indígenas, jóvenes y ancianos genera brechas que limitan sus libertades y protecciones fundamentales, así como su acceso a un sistema de bienestar adecuado a sus necesidades, e impiden el ejercicio efectivo de sus derechos sociales.

### ***Indígenas***

- Mientras que en 2014 el 46.2 por ciento de la población nacional estaba en pobreza, entre la población indígena la pobreza ascendió a 73.2 por ciento
- En contraparte, en la población de hombres no indígenas entre 21 y 55 años, la pobreza es de sólo 38.9 por ciento.
- En 2014 ocho de cada diez indígenas se encontraban en empleos informales, mientras en la población no indígena se insertaban seis de cada diez en este tipo de empleos.
- La mitad de los indígenas nunca han cotizado a la seguridad social, lo cual significa que no contarán con una pensión o jubilación al fin de su vida laboral y podrían depender sólo de los programas sociales. El problema se agudiza en el caso de indígenas que habitan en zonas rurales donde aproximadamente 92 por ciento nunca ha cotizado a la seguridad social.

### ***Adultos Mayores***

- En 2014, 45.9 por ciento de los adultos mayores de 65 años se encontraba en situación de pobreza (37.4 por ciento moderada y 8.5 extrema), mientras el porcentaje de la población nacional era de 46.2 por ciento (36.6 por ciento moderada y 9.5 extrema).
- La pobreza en los adultos mayores se agrava a partir de la acumulación de desventajas. Mientras el porcentaje de población mayor de 65 años en pobreza es de 45.9; al diferenciar entre hombres y mujeres de la misma edad 46.3 por ciento de las mujeres mayores de 65 años se encuentra en esta situación. Si aunado a lo anterior se agrega un componente étnico, la cifra aumenta a 75.5 por ciento de mujeres indígenas mayores de 65 años en condición de pobreza.
- Mientras 83 por ciento de las personas entre 15 y 64 años manifestaron dificultad en obtener ayuda para conseguir trabajo, la cifra aumenta a 86.3 por ciento entre las personas mayores de 65 años de edad.
- Un adulto mayor que recibe ingresos provenientes únicamente del Programa de Adultos Mayores (\$708.46) no podrá cubrir el costo de una

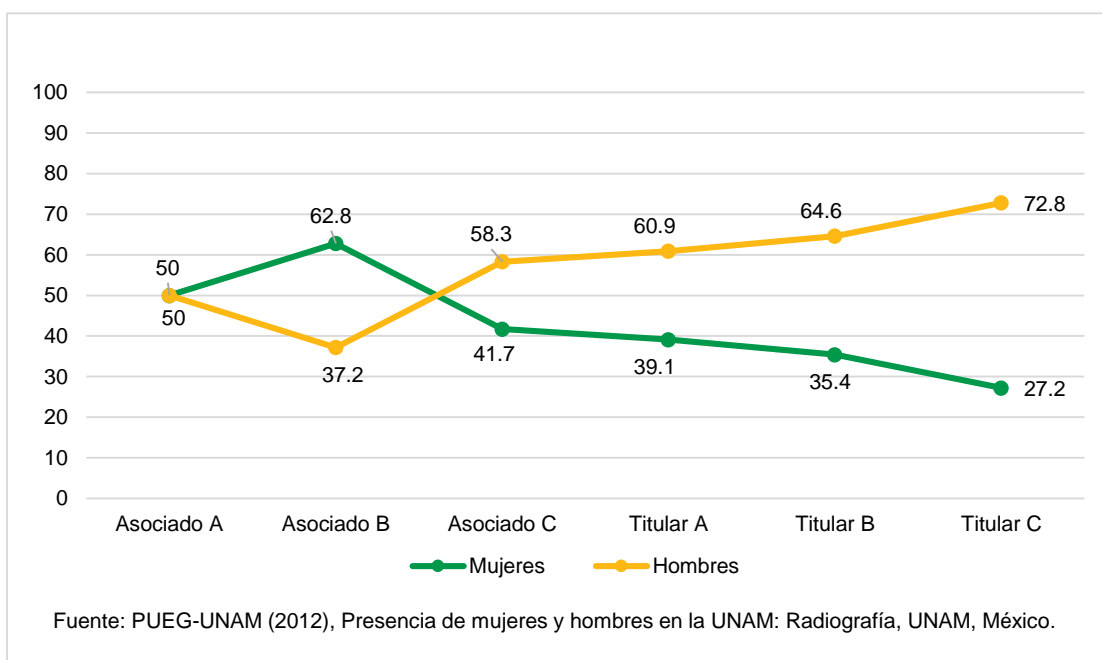
canasta básica alimentaria y no alimentaria mensual individual (\$2,684.65 urbana; \$ 1,734.56 rural).

- Los adultos mayores que continúan trabajando a pesar de su edad lo hacen en condiciones de desventaja, alrededor de ocho de cada diez empleados son empleados informales.
- El rezago educativo entre la tercera edad sigue siendo significativo, pues mientras entre la población menor de 65 años el rezago fue de 15.2 por ciento, entre los adultos mayores fue de 60.7 por ciento en 2014.

### Mujeres

- Solamente 31.6 por ciento de las mujeres ha contribuido alguna vez a la seguridad social, mientras que en los hombres este porcentaje asciende a 47.2.
- A pesar de que las mujeres estudian en la misma proporción que los hombres y se titulan en mayores proporciones, siguen siendo contratadas para ocupar los niveles más bajos de investigador.
- 

### Participación porcentual de mujeres en la figura de investigador por categoría y nivel en la UNAM, 2012



- Aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad entre géneros en sus candidaturas al poder legislativo federal y local (Artículo 41 Fracción I), el porcentaje alcanzado en 2015 continuaba



estando por debajo de lo establecido (en la cámara de diputados fue de 41.4 y en la cámara de senadores fue de 34.1).

### **Jóvenes**

- Entre 2010 y 2014 se registró un incremento en el número de jóvenes en condición de pobreza, al pasar de 46 a 47.1 por ciento. En términos absolutos esto significó un aumento de 16.8 a 17.5 millones de personas y si se compara con la población de entre 30 y 64 años -que ha mantenido su índice de pobreza alrededor de 40 por ciento en el mismo periodo- se evidencia una diferencia de alrededor de siete por ciento en desventaja para los jóvenes.
- La situación de pobreza empeora en el caso de jóvenes indígenas, en 2014 72.8 por ciento eran pobres, mientras solamente 44.1 por ciento de jóvenes no indígenas se encontraron en esta condición.
- De acuerdo con la ENOE, en el segundo semestre de 2016 seis de cada diez jóvenes trabajaban en empleos informales con salarios bajos, inestabilidad laboral y sin prestaciones como servicios de salud y seguridad social.
- El desempleo de los jóvenes con mayores niveles educativos, es una nueva tendencia que representa un desafío de todos los órdenes de gobierno.
- Sólo la mitad de los jóvenes que estudiaron hasta licenciatura se encuentran ocupados (53.9 por ciento) y a pesar de estar empleados, 57.7 por ciento no tiene acceso a servicios de salud y cuatro de cada diez trabajan en empleos informales.
- Durante 2014, el MCS-ENIGH reportó que en México 626,936 niñas y adolescentes de entre 12 y 19 años de edad fueron madres. De éstas, 8,676 tenían entre 12 y 14 años de edad.
- Tres de cada diez mujeres jóvenes que tuvieron al menos un hijo nacido vivo tenían rezago educativo en 2014 mientras solamente alrededor de una de cada diez jóvenes que no tuvieron hijos tenía rezago.
- En los últimos años la violencia se ha incrementado en México con un efecto especialmente negativo en jóvenes. Entre 2008 y 2010 la mortalidad en la población de 15 a 29 años aumentó considerablemente, casi duplicándose. Entre la población de 15 a 19 años pasó de 18 homicidios por 100 mil hombres en 2008, a 35.4 en 2010; por su lado, entre los hombres de 20 a 24 años se registró un aumento de 36.8 en 2008 a 70.7 en 2010; y para los de 25 a 29 años pasó de 44.6 a 87.4 en el mismo periodo de tiempo.

#### **Capítulo 4. Hacia la inclusión a través del acceso efectivo a los derechos sociales**

El cuarto capítulo incluye una propuesta de indicadores complementarios de desarrollo social cuyo propósito es ir más allá del cumplimiento de pisos mínimos de pobreza y distinguir tanto el acceso real y efectivo de los derechos sociales como la inclusión de todos los grupos sociales al desarrollo.