



INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2016

CONeVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2016

COEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016
Primera edición, 2017

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Bulevard Adolfo López Mateos 160
Col. San Ángel Inn
CP.01060
Del. Álvaro Obregón
Ciudad de México

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Citación sugerida:
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*, Ciudad de México: CONEVAL, 2017.

Directorio

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN EJECUTIVA *

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis

Universidad Iberoamericana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania P. de la Garza Navarrete
Carolina Romero Pérez Grovas
Karina Barrios Sánchez
Diana María Franco Vasco
Leslie Magally Ramírez Hernández
Kimberly Fabiola Ventura Hermenegildo

Revisión técnica

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Agustín Escobar Latapí
Salomón Nahmad Sittón
John Scott Andretta
Graciela María Teruel Belismelis
Gonzalo Hernández Licona

El equipo técnico agradece a Ricardo Aparicio, Enrique Minor, Alida Landeros, Liv Lafontaine, Paola Vela y Jesús Pacheco por los insumos que aportaron para la elaboración de este informe.

Contenido

Índice de gráficas	7
Índice de cuadros	10
Índice de figuras	11
Siglas y acrónimos	12
Introducción	15
Capítulo 1. El desarrollo social en México a partir de la medición de pobreza 2012-2016	19
Pobreza 2012-2014	20
Ingreso laboral real 2012-2016	21
Carencias sociales 2012-2015	31
Capítulo 2. Estrategias gubernamentales de desarrollo social: utilización de la medición de pobreza como directriz de política pública	33
Capítulo 3. Retos de la estrategia gubernamental de desarrollo social	45
Retos de coordinación	46
Retos de información y padrones	51
Fragilidad económica: inflación en el corto plazo	54
Enfoque de la política social acotado a la pobreza	56
a) Población indígena	59
b) Adultos mayores	67
c) Mujeres	75
d) Jóvenes	83
Capítulo 4. Hacia la inclusión a través del acceso efectivo a los derechos sociales	92
Conclusiones	101
Recomendaciones	105
Referencias bibliográficas	111



Índice de gráficas

Gráfica 1. Evolución del valor de las canastas por persona al mes (precios corrientes), 2012-2016 **22**

Gráfica 2. Variación porcentual del valor de la canasta alimentaria respecto al mismo mes del periodo anterior, 2012-2016 **23**

Gráfica 3. Ingreso laboral real per cápita (deflactado con el INPC) y deflactado con el índice de precios de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo), México, primer trimestre 2012-cuarto trimestre 2016 **24**

Gráfica 4. Ingreso laboral per cápita real e ITLP Nacional, 2012-2016 **25**

Gráfica 5. ITLP Nacional, urbano y rural, 2012-2016 **26**

Gráfica 6. Ingreso laboral per cápita real e ITLP Chihuahua, 2012-2016 **27**

Gráfica 7. Ingreso laboral per cápita real e ITLP Durango, 2012-2016 **28**

Gráfica 8. Ingreso laboral per cápita real e ITLP Tabasco, 2012-2016 **29**

Gráfica 9. Tasa de desocupación trimestral, 2012-2016 **30**

Gráfica 10. Trabajadores asegurados al IMSS, 2012-2016 **30**

Gráfica 11. Evolución de las carencias sociales, México, 2010-2015 (porcentaje de personas) **32**

Gráfica 12. Mapa de gasto social. Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (mdp) **39**

Gráfica 13. Evolución del presupuesto federal por clasificación funcional, 2015-2017 (cambio porcentual) **40**

Gráfica 14. Porcentaje del gasto programable en el Inventario CONEVAL 2015-2017 **41**



Gráfica 15. Porcentaje del gasto funcional en el Inventario CONEVAL 2015-2017 **41**

Gráfica 16. Evolución del presupuesto de programas y acciones de desarrollo social **42**

Gráfica 17. Crecimiento promedio trimestral del valor de la canasta alimentaria, el ingreso laboral y del ITLP, México, 2008 **54**

Gráfica 18. Evolución del valor de la canasta alimentaria y no alimentaria urbana (promedios trimestrales) y del ingreso laboral per cápita promedio (pesos corrientes y deflactado con el INPC), México, 2005-2016 **55**

Gráfica 19. Asistencia escolar de jóvenes entre 6 y 17 años según su pertenencia étnica, México, 2014 **62**

Gráfica 20. Porcentaje de personas con empleos formales e informales según pertenencia étnica, México, 2014 **64**

Gráfica 21. Población indígena y no indígena según contribución a la seguridad social, 2014 **65**

Gráfica 22. Población según condición indígena y contribución a la seguridad social por lugar de residencia, 2014 **65**

Gráfica 23. Porcentaje de población indígena y no indígena según nivel de ingreso, 2014 **66**

Gráfica 24. Variación de la pirámide poblacional, México, 1950-2014 **68**

Gráfica 25. Evolución de la cobertura del programa Pensiones para Adultos Mayores, 2007-2015 **70**

Gráfica 26. Porcentaje de la población de 65 años o más que recibe beneficios de programas de pensiones no contributivas según decil de ingreso, México, 2010 y 2014 **70**

Gráfica 27. Porcentaje de la población de 65 años o más que recibe pensión o jubilación de la seguridad social según decil de ingreso, México, 2010 y 2014 **71**

Gráfica 28. Valor de la canasta alimentaria y no alimentaria y apoyos económicos mensuales del programa Pensión para Adultos Mayores, 2007-2016 **74**

Gráfica 29. Informalidad en la población menor y mayor de 65 años de edad, México, 2016 **74**

Gráfica 30. Razón de hogares por sexo de la jefatura, según grupos de edad y condición de pobreza del jefe o jefa, 2010-2014 **77**

Gráfica 31. Evolución de la incorporación del personal académico a la UNAM por sexo, 1949-2009 **78**

Gráfica 32. Participación porcentual de mujeres en la figura de investigador por categoría y nivel en la UNAM, 2012 **79**

Gráfica 33. Distribución porcentual de hombres y mujeres en los congresos estatales, 2014 **81**

Gráfica 34. Porcentaje de presidentes y presidentas municipales por entidad federativa, 2014 **82**

Gráfica 35. Porcentaje de población desocupada por grupos de edad, 2005-2016 **85**

Gráfica 36. Porcentaje de personas con empleos formales e informales por grupo de edad, México, 2016 **85**

Gráfica 37. Porcentaje de población de 15-29 años con estudios de licenciatura según condición de ocupación, México, 2016 **86**

Gráfica 38. Porcentaje de población de 15-29 años con estudios de licenciatura según nivel de ingreso, México, 2016 **87**

Gráfica 39. Porcentaje de mujeres entre 12 y 19 años, según condición de rezago educativo y maternidad, México, 2014 **89**

Índice de cuadros



Cuadro 1. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2012 y 2014 **21**

Cuadro 2. Programas y acciones de desarrollo social por orden de gobierno **47**

Cuadro 3. Porcentaje de población por indicadores de pobreza para la población mayor y menor de 65 años, 2010-2014 **69**

Cuadro 4. Programas de pensiones no contributivas federales y estatales, 2010 y 2014 **73**

Cuadro 5. Proporción de mujeres en las cámaras de Diputados y Senadores, México, 1988-2015 **80**

Cuadro 6. Porcentaje de población nacional y de 15 a 29 años según condición de ocupación, México, 2016 **84**

Cuadro 7. Contribución de grupos de edad específicos al cambio en el valor de la esperanza de vida al nacimiento de la población masculina, México, 2000-2010 **90**

Cuadro 8. Indicadores complementarios de desarrollo social **94**

Cuadro 9. Indicadores complementarios de bienestar económico **99**

Cuadro 10. Indicadores complementarios de cohesión social **99**

Índice de figuras

Figura 1. Coordinación bidimensional **48**

Figura 2. Sistema de Focalización de Desarrollo **51**

Figura 3. Situación de pobreza y carencias sociales en la población indígena y en la población hablante de lengua indígena, México, 2014 **61**



Siglas y acrónimos



Adefas Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

Banobras Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

Cartilla Cartilla Social

Causes Catálogo Universal de Servicios de Salud

CEAMEG Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Conacyt Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Coparmex Confederación Patronal de la República Mexicana

Cruzada Cruzada Nacional contra el Hambre

CUIS Cuestionario Único de Información Socioeconómica

EIC Encuesta Intercensal

ENIGH Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

ENI Estrategia Nacional de Inclusión

Enlace Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares

ENOE Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

- FAIS** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
- HLI** Hablantes de Lengua Indígena
- IEPDS** Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- Imjuve** Instituto Mexicano de la Juventud
- IMSS** Instituto Mexicano del Seguro Social
- INEE** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- INEGI** Instituto Nacional de Geografía y Estadística
- INPC** Índice Nacional de Precios al Consumidor
- ITLP** Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza
- ISSSTE** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- LFPRH** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- LGCG** Ley General de Contabilidad Gubernamental
- LGDS** Ley General de Desarrollo Social
- MCS** Módulo de Condiciones Socioeconómicas
- Motral** Módulo de Trayectorias Laborales
- OIT** Organización Internacional del Trabajo
- ONU** Organización de las Naciones Unidas
- PAM** Programa para Adultos Mayores
- PEA** Población económicamente activa
- PEF** Presupuesto de Egresos de la Federación
- PIB** Producto interno bruto
- PND** Plan Nacional de Desarrollo
- PNEA** Población no económicamente activa
- Profeco** Procuraduría Federal del Consumidor

Prospera Programa de Inclusión Social Prospera

PUEG-UNAM Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México

Sedesol Secretaría de Desarrollo Social

Sifode Sistema de Focalización de Desarrollo

SIODM Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social

UNAM Universidad Nacional Autónoma de México

Unicef Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



INTRODUCCIÓN

Introducción



La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) instruyó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con dos objetivos principales: normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Para atender sus mandatos legales, desde su creación el Consejo ha coordinado y elaborado un número importante de evaluaciones e informes sobre el estado del desarrollo social en el país. Asimismo, diseñó una metodología de medición multidimensional de la pobreza a partir de dos grandes espacios: bienestar económico y derechos sociales. En el primero se considera fundamental la disponibilidad de recursos económicos y se reconoce la centralidad del ingreso para la adquisición de bienes y servicios, mientras el espacio de los derechos sociales incorpora los indicadores señalados en la LGDS.¹ Los dos espacios definen si una persona es pobre o no.

La medición multidimensional de la pobreza en México considera el enfoque de derechos en la propia definición de las dimensiones mediante las cuales establece que una persona es pobre o no. Este enfoque define la pobreza no solo como la falta de ingreso, sino como la negación de un piso mínimo de acceso a los derechos sociales.

El hecho de que la medición multidimensional de la pobreza parta de un mandato normativo, la LGDS, permite la inserción de un enfoque de derechos en la administración pública y destaca la relevancia del acceso, al menos inicial, a los derechos sociales.

Debido a la solidez técnica y metodológica de la medición multidimensional de la pobreza, esta se ha convertido en un referente en el mundo. Aún más relevante, este indicador ha sido tomado por la administración federal y otros gobiernos locales como el elemento rector de planeación de la política pública. Es importante destacar lo anterior,

¹ Hasta 2016, los indicadores considerados eran: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación; y VIII. Grado de cohesión social (LGDS, artículo 36). Dicho artículo se modificó en 2016 y se agregó el indicador IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada; sin embargo, este no se ha incorporado a la medición de la pobreza.

pues hay ocasiones en que se generan indicadores para mostrar la problemática de algún fenómeno social, pero en la práctica no son considerados en la política pública.

La medición multidimensional de la pobreza establecida en la LGDS constituye un referente para la política social actual. En el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio 2013-2018, la meta denominada México Incluyente incorpora dos indicadores de la medición de pobreza para monitorear el avance en el ejercicio de los derechos sociales: carencias promedio de la población en pobreza extrema y población en pobreza extrema con carencia de acceso a la alimentación.

Además, la medición de la pobreza multidimensional ha sido un elemento importante en el diseño y la toma de decisiones de la política social entre 2012 y 2016. La Cruzada Nacional contra el Hambre y la Estrategia Nacional de Inclusión han tomado como referencia este indicador, que también ha servido de base para los cambios normativos aplicados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y utilizado en diversos instrumentos operativos de campo diseñados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Es de destacar que los gobiernos estatales han incorporado la medición de la pobreza multidimensional como parte central de su planeación social y toma de decisiones presupuestarias.

Por esa razón, en el primer capítulo de este informe se presenta la evolución de la pobreza multidimensional y sus componentes en el periodo que comprende de 2012 a 2016. Si bien no se dispone de información para observar la evolución del indicador agregado de pobreza en todo este periodo (se tiene solo para 2012-2014), sí se cuenta con la evolución de este indicador de manera desagregada en carencias sociales y en el ingreso laboral de los hogares. El objetivo es efectuar una evaluación general de la política de desarrollo social mediante una aproximación al contexto y las posibilidades de medición de la pobreza multidimensional.

El segundo capítulo examina en detalle las acciones de política pública realizadas a nivel federal y estatal en el mismo periodo, y ligadas al indicador de pobreza multidimensional, así como sus principales resultados. El capítulo es relevante, pues no es fácil encontrar ejemplos en el ámbito internacional de acciones públicas con cierto grado de coordinación a partir de la existencia de un indicador particular. En virtud de que la medición de pobreza de México comprende diversas dimensiones, esta herramienta resulta útil para generar política pública en distintas dependencias al mismo tiempo.

El tercer capítulo detalla algunos retos identificados en la política pública que se ha desarrollado al elegir un indicador específico como centro de la estrategia. Sin duda, coordinar esfuerzos en torno a un indicador sólido tiene ventajas, pero también desafíos que se deben señalar y, en la medida de lo posible, corregir. La propia coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno, y la generación de información adecuada son dos elementos que se pueden mejorar en una estrategia de desarrollo social.

No obstante, el reto más importante que señala este capítulo es la necesidad de que el desarrollo social sea más amplio que el solo abatimiento de la pobreza. La pobreza es apenas un piso mínimo en el acceso a los derechos. Si bien reducirla con esta metodología concreta es un reto grande que debe continuarse, también es cierto que la política

pública debe ir más allá. El combate a la pobreza debe tener un enfoque de inclusión plena, no solo para superar la pobreza, sino para tener mañana un país en el que cualquier grupo social tenga la oportunidad de competir satisfactoriamente en el ámbito económico, político y social.

Las condiciones de desventaja históricas de las mujeres indígenas, por ejemplo, son tan grandes en comparación con otros grupos sociales (hombres no indígenas) que la política de pisos firmes, becas para educación básica, menor hacinamiento o acceso al Seguro Popular serán insuficientes para ver en veinte años a una niña indígena compitiendo en igualdad de circunstancias con los jóvenes que hoy tienen acceso a las mejores escuelas del país en zonas urbanas con todos los servicios.

Por ello, en este informe se reconoce el logro tan importante de que el gobierno federal y diversos gobiernos locales hayan adoptado la medición de la pobreza como el hilo conductor de la política social. Se plantea, asimismo, que será necesario tomar en cuenta el acceso efectivo a los derechos sociales, que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un camino que le permita a cualquier persona participar con mayor libertad en todos los ámbitos económicos y sociales.

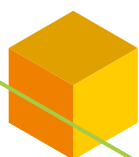
El documento contiene, en el capítulo cuarto, una propuesta de indicadores complementarios de desarrollo social cuyo objetivo es ir más allá del cumplimiento de pisos mínimos de pobreza y distinguir tanto el acceso real y efectivo de los derechos sociales como la inclusión de todos los grupos sociales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

Finalmente, en el apartado de conclusiones y recomendaciones se hace un recuento del análisis presentado con base en los avances y retos identificados, así como posibles cursos de acción para la mejora de la política pública.

Capítulo

7

**EL DESARROLLO SOCIAL
EN MÉXICO A PARTIR
DE LA MEDICIÓN DE LA
POBREZA 2012-2016**





La LGDS instruyó la creación del CONEVAL con dos objetivos principales: normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. La vinculación entre estas dos actividades destaca el papel de la medición de la pobreza en la evaluación integral de la política nacional de desarrollo social; aun cuando la ley señala como su objetivo primordial el aseguramiento del ejercicio de los derechos sociales de la población en su conjunto, también indica que las características de la población en situación de pobreza hacen prioritaria su atención por parte de las políticas públicas (CONEVAL, 2014).

México dispone de una medición multidimensional desde 2009, gracias a la cual ha podido dar seguimiento a los indicadores señalados por la LGDS y valorar el desempeño de la política de desarrollo social.

Este acercamiento multidimensional ha servido para que, paulatinamente, el gobierno federal y las autoridades locales tomen esta medición como objetivo de política pública, pues la mejora en estos indicadores se ve reflejada de manera directa en el bienestar de las personas.

POBREZA 2012-2014

De acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza 2014, el porcentaje de esta aumentó de 45.5 a 46.2 respecto a 2012; este cambio, aunque no fue estadísticamente diferente de cero, representó un incremento en el número de personas en condición de pobreza, de 53.3 a 55.3 millones, es decir, dos millones de personas más (ver cuadro 1). En contraparte, la pobreza extrema se redujo de 9.8 a 9.5% en 2014; el número estimado de personas que dejaron esta condición fue de 87,000. En lo referente a la población vulnerable por carencias sociales, hubo una reducción estadísticamente significativa al pasar de 28.6 a 26.3% (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% (más de un millón de personas). La población no pobre y no vulnerable se acrecentó al pasar de 19.8 a 20.5%.

Cuadro 1. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2012 y 2014

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014
Población en situación de pobreza	45.5	46.2	53.3	55.3	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	35.7	36.6	41.8	43.9	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	9.8	9.5	11.5	11.4	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.6	26.3	33.5	31.5	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	6.2	7.1	7.2	8.5	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.8	20.5	23.2	24.6	0.0	0.0

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012 y 2014.

Por el momento, no se tienen cifras agregadas de pobreza después de 2014; esto se debe a que el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 (MCS 2015) que publicó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) no fue comparable con el de años previos, en especial en materia de ingreso. No obstante, sí se cuenta con estadísticas parciales que permiten observar la evolución de algunos de los componentes de la pobreza multidimensional de la pobreza y, así, ofrecer una idea de la evolución en su conjunto.

Para ello, a continuación se utiliza el ingreso laboral real derivado de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que levanta el propio INEGI para el periodo 2012-2016, así como la evolución de las carencias sociales 2012-2015 con base en el MCS 2015, pues el INEGI determinó, a inicios de 2017, que estas variables sí son consistentes con la evolución histórica de levantamientos previos.

INGRESO LABORAL REAL 2012-2016

El ingreso es una dimensión muy importante de la pobreza. Los cambios en él podrían mejorar o empeorar las condiciones de los hogares: un aumento podría incrementar las capacidades de las personas para elevar su nivel de bienestar, y una disminución podría traducirse en un crecimiento en los niveles de pobreza.

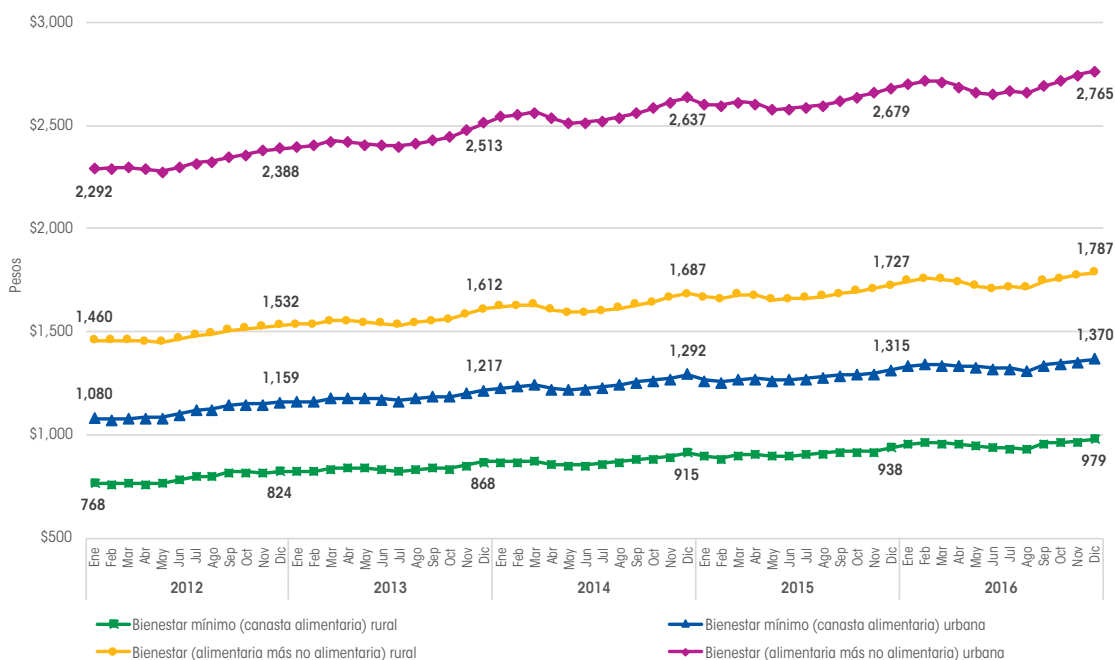
El ingreso real tiene un papel central en la adquisición de bienes y servicios; las personas que no tienen un nivel de ingresos adecuado para adquirir una canasta mínima de bienes y servicios están en desventaja social, y no pueden ejercer plenamente sus derechos sociales (CONEVAL, 2010).

El CONEVAL calcula mensualmente el valor de las canastas alimentaria y no alimentaria para las áreas rurales y urbanas en el país utilizando el Índice Nacional de Precios

al Consumidor (INPC). Estas canastas se emplean en la dimensión de bienestar de la medición de la pobreza en México y sus valores se conocen como las líneas de bienestar y bienestar mínimo.²

Las líneas de bienestar son una referencia para determinar si los ingresos de las personas son menores o mayores que los umbrales establecidos con la finalidad de medir el porcentaje de personas con ingresos insuficientes para adquirir las canastas correspondientes.

Gráfica 1. Evolución del valor de las canastas por persona al mes (precios corrientes), 2012-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INPC, reportada por el INEGI.

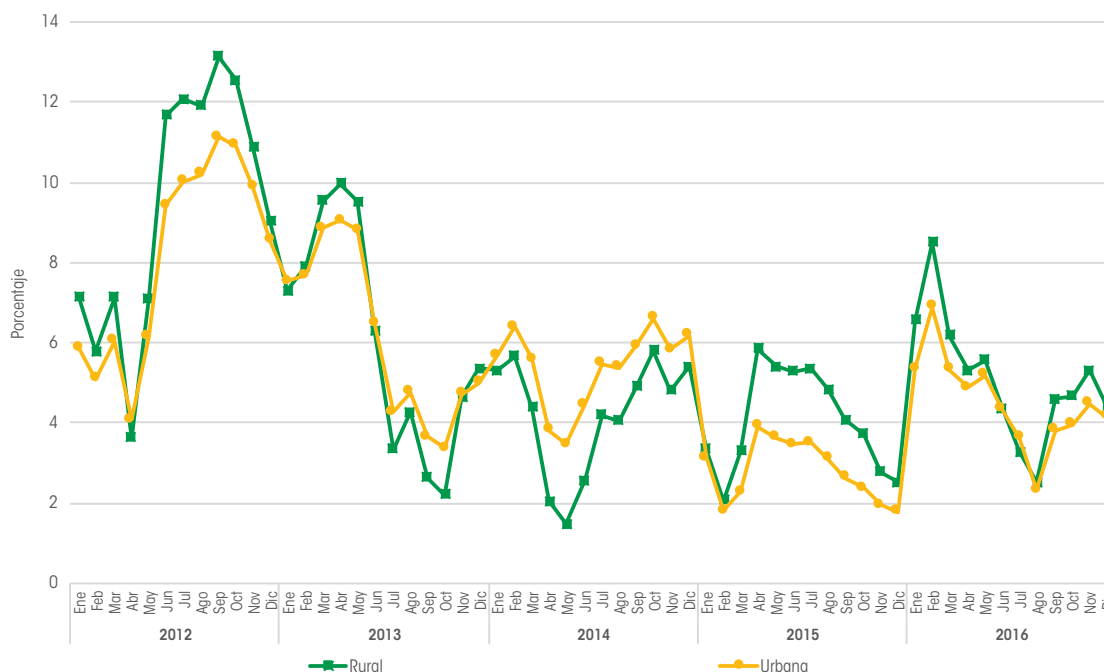
Nota: Los valores mostrados son los de diciembre de cada año.

Como se observa en la gráfica 1, el valor de la canasta alimentaria urbana pasó de 1,315.06 pesos por persona al mes en diciembre de 2015 a 1,369.67 en diciembre de 2016, lo que representa un incremento de 4.2%. Por su parte, el valor de la canasta alimentaria rural se incrementó 4.4% para el mismo periodo al pasar de 938.01 a 979.42 pesos.

En 2016, aunque se observó un aumento importante en la tasa de crecimiento de la canasta alimentaria, las variaciones se estabilizaron alrededor de 5%, a diferencia de años anteriores, como en 2012, cuando se observaron tasas superiores a 10% (ver gráfica 2).

² La composición de estas canastas se puede consultar en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Li-neas-de-bienestary-canasta-basica.aspx>

Gráfica 2. Variación porcentual del valor de la canasta alimentaria respecto al mismo mes del periodo anterior, 2012-2016

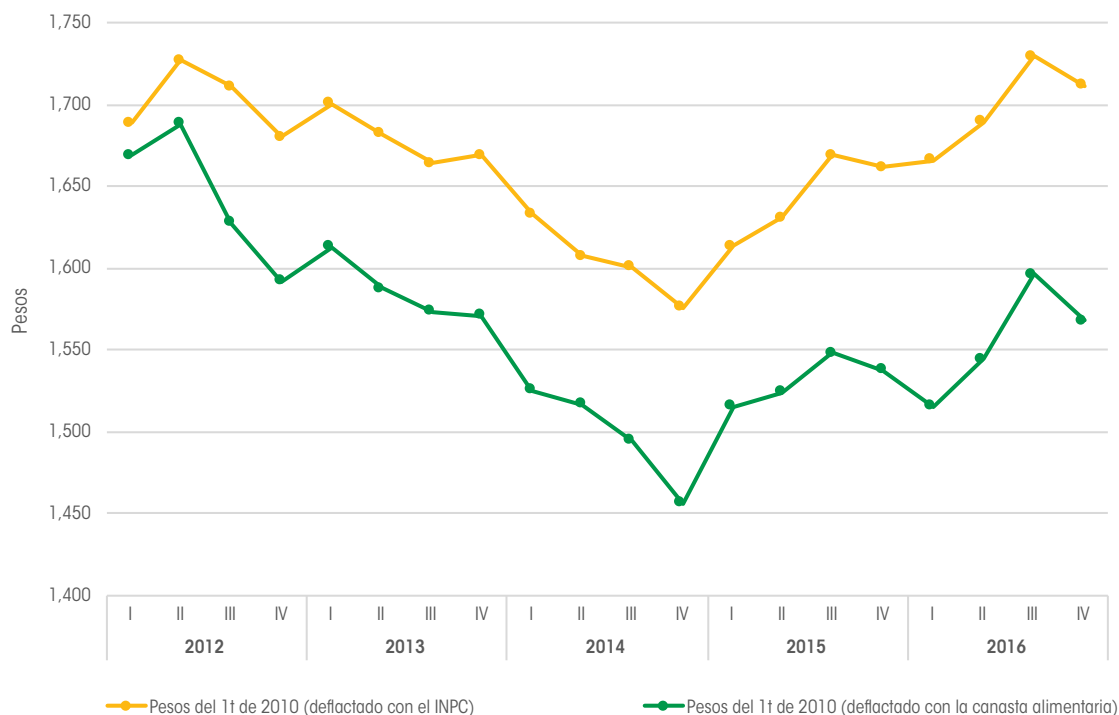


Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INPC, reportada por el INEGI.

Con información de la ENOE, el CONEVAL construyó el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), el cual, a partir de los ingresos laborales de los hogares reportados en esa encuesta, permite conocer la tendencia de la proporción de la población que no podría adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral.

En la gráfica 3 se observa que 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 advierte una recuperación de 3.6%, mientras que, respecto a 2014, la recuperación alcanzó 8%.

Gráfica 3. Ingreso laboral real per cápita (deflactado con el INPC) y deflactado con el índice de precios de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo),¹ México, primer trimestre 2012-cuarto trimestre 2016



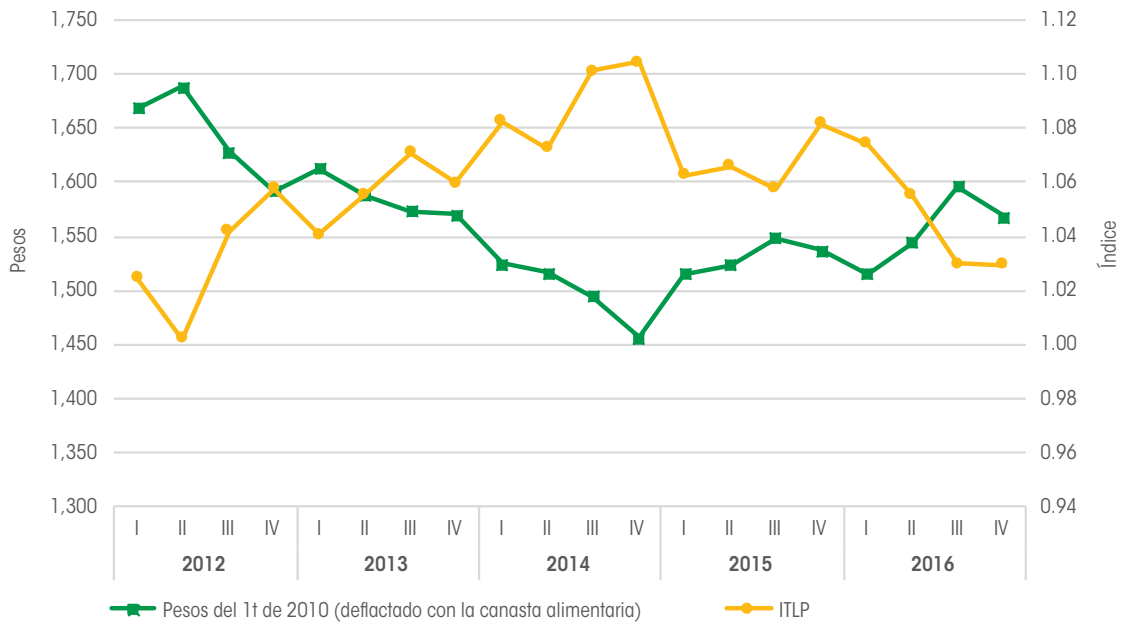
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE e INPC, reportada por el INEGI.

¹ Estimaciones con INPC base primera quincena de abril de 2013.

El mismo comportamiento se registra cuando se compara el poder adquisitivo del ingreso laboral con el costo de la canasta alimentaria (en la gráfica 3 se muestra en la serie verde "deflactado con la canasta alimentaria"). Debido a la recuperación del ingreso, el porcentaje de la población cuyos ingresos laborales son menores que el valor de la canasta alimentaria disminuyó.

Como se aprecia en la gráfica 4, durante 2016 el ingreso laboral se incrementó en términos reales, al mismo tiempo que el ITLP se redujo. Entre los trimestres tercero de 2014 y 2016, el ingreso laboral medido en términos de su poder adquisitivo respecto a la canasta alimentaria tuvo una recuperación de 6.8%, mientras que el porcentaje de la población que no podía comprar la canasta alimentaria con su ingreso laboral disminuyó 6.5 en el mismo periodo.

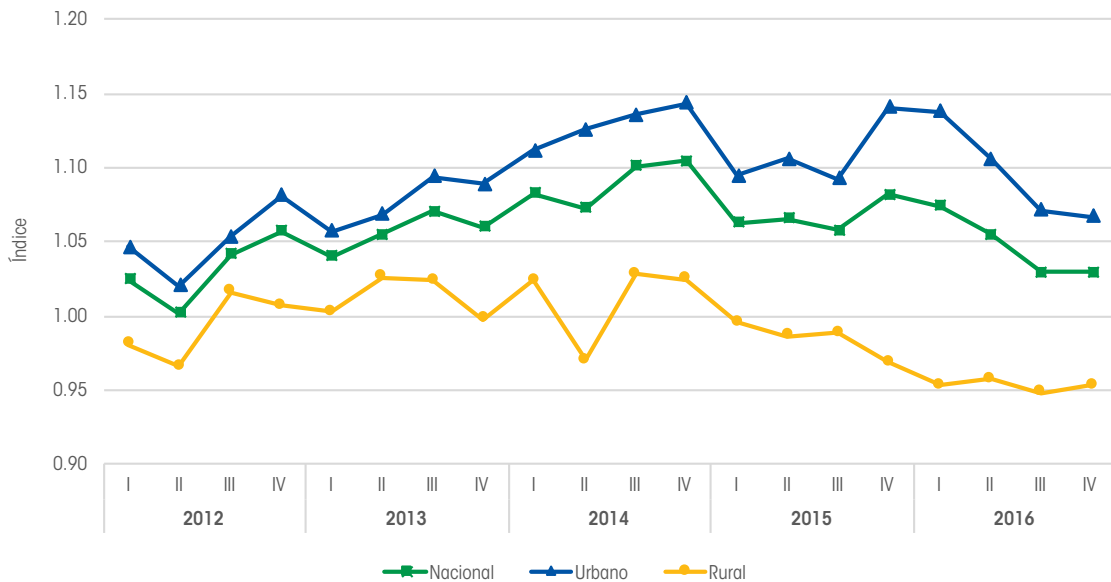
Gráfica 4. Ingreso laboral per cápita real e ITLP nacional, 2012-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE e INPC, reportada por el INEGI.

El ITLP permite dar seguimiento en el corto plazo al comportamiento de los ingresos laborales también a nivel estatal. El comportamiento del ITLP en las entidades depende de las condiciones de ubicación geográfica y de los ámbitos rural y urbano.

Gráfica 5. ITLP nacional, urbano y rural, 2012-2016

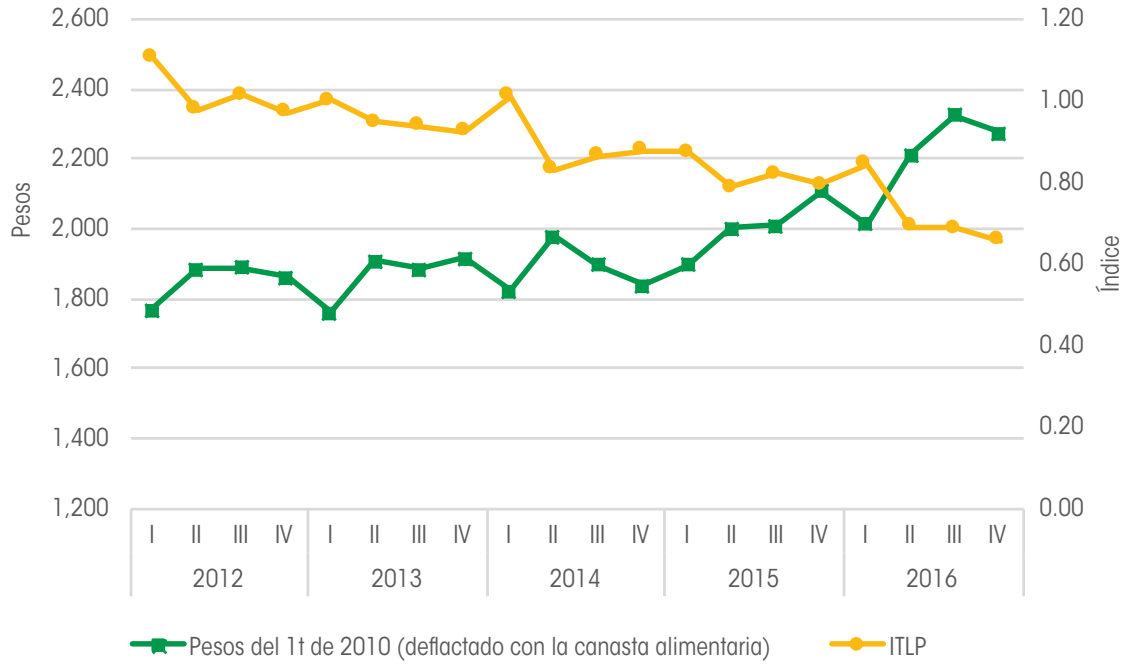


Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE, reportada por el INEGI.

Como se puede apreciar en la gráfica 5, mientras que la tendencia en la recuperación del ingreso en las zonas rurales ha sido decreciente desde 2014, en las urbanas se muestra una disminución y una recuperación en los últimos dos años.

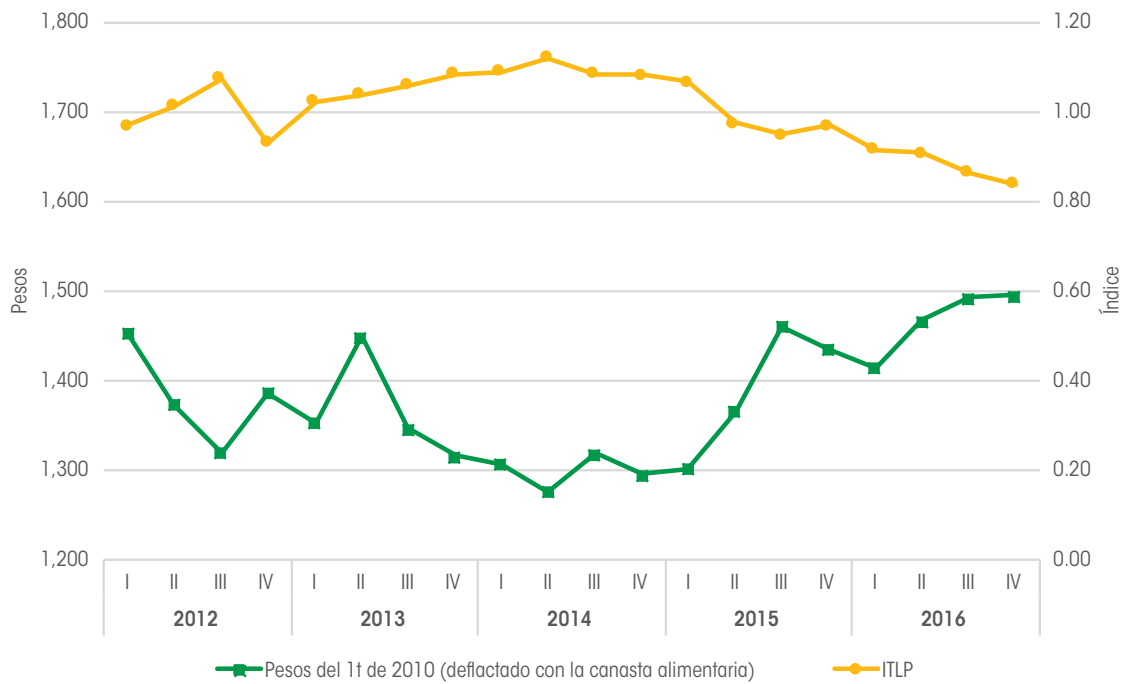
De esta manera, el ITLP nos permite tener información más oportuna sobre las condiciones económicas de la población en las entidades. Como es de esperarse, el comportamiento de este indicador difiere entre estados. A manera de ejemplo, en Chihuahua y Durango (ver gráficas 6 y 7, respectivamente) se presenta un aumento real en el ingreso laboral y una disminución en el ITLP durante 2016; es decir, siguen la misma tendencia que se observa a nivel nacional.

Gráfica 6. Ingreso laboral per cápita real e ITLP Chihuahua, 2012-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE e INPC, reportada por el INEGI.

Gráfica 7. Ingreso laboral per cápita real e ITLP Durango, 2012-2016

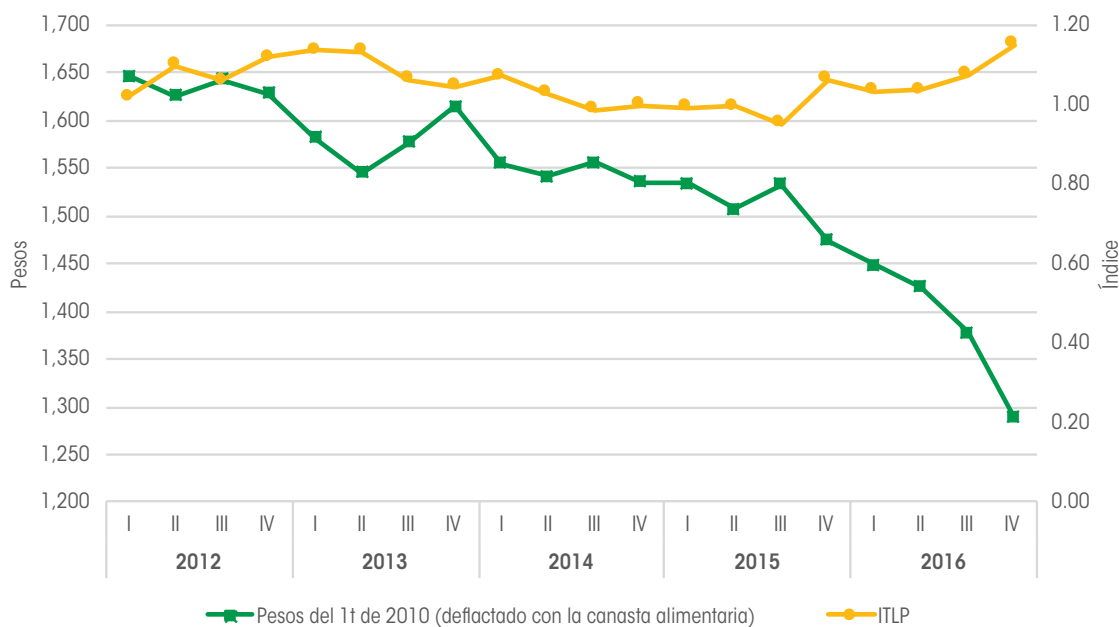


Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE e INPC, reportada por el INEGI.

Al comparar los valores de los trimestres terceros entre 2015 y 2016, se observa que, en cuanto al valor de la canasta alimentaria, el ingreso laboral en Chihuahua y en Durango tuvo una recuperación de 15.6 y 2.2%, respectivamente; esto significó una reducción de 16.4 y 8.9% de la población que no podía adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral en esos estados.

En contraste, como se aprecia en la gráfica 8, Tabasco experimenta una tendencia distinta a la que se observa a nivel nacional al presentar una disminución en el ingreso laboral real y, por ende, un aumento en el ITLP durante 2016.

Gráfica 8. Ingreso laboral per cápita real e ITLP Tabasco, 2012-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE e INPC, reportada por el INEGI.

Al comparar los mismos trimestres que en Chihuahua y Durango, en Tabasco se aprecia una disminución del ingreso laboral real de 10.1%, lo que se tradujo en un incremento de 13.0 % de la población que no podía comprar la canasta alimentaria.

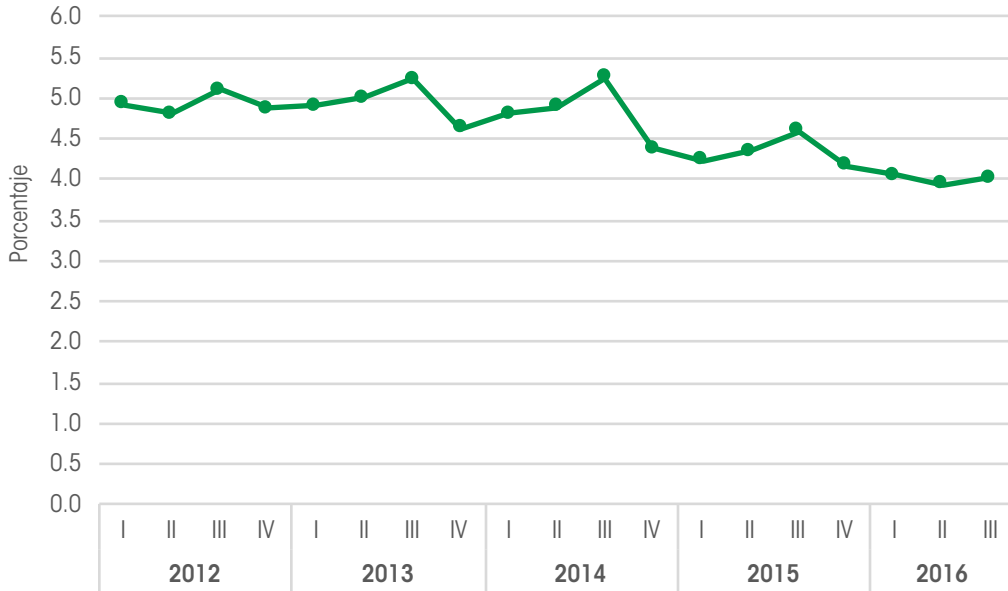
Si bien a nivel nacional el periodo 2014-2016 se caracterizó por un aumento del poder adquisitivo del ingreso laboral y, por tanto, una reducción del ITLP, hay diferencias importantes entre las entidades federativas. Diversas zonas urbanas se recuperaron en estos últimos dos años de la enorme merma en el ingreso real que se observó entre 2007 y 2014, mientras que algunas zonas rurales que no tuvieron afectación importante en los años previos, han tenido mayor volatilidad recientemente.³

Algunos indicadores del mercado laboral ayudan a explicar el comportamiento de los ingresos laborales de los años recientes. Por una parte, la tasa de desocupación en el país bajó de manera progresiva; por otra, hubo un incremento en la cantidad de trabajadores asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que equivale a 1.4% de la población económicamente activa (PEA) del país. Estas tendencias representan mayores ingresos y mejores condiciones laborales.

La gráfica 9 muestra la tendencia decreciente en la tasa de desocupación en el país, que pasó de 4.6% en el tercer trimestre de 2015 a 4.0 en el tercer trimestre de 2016, lo que representa una disminución de 12.4 %.

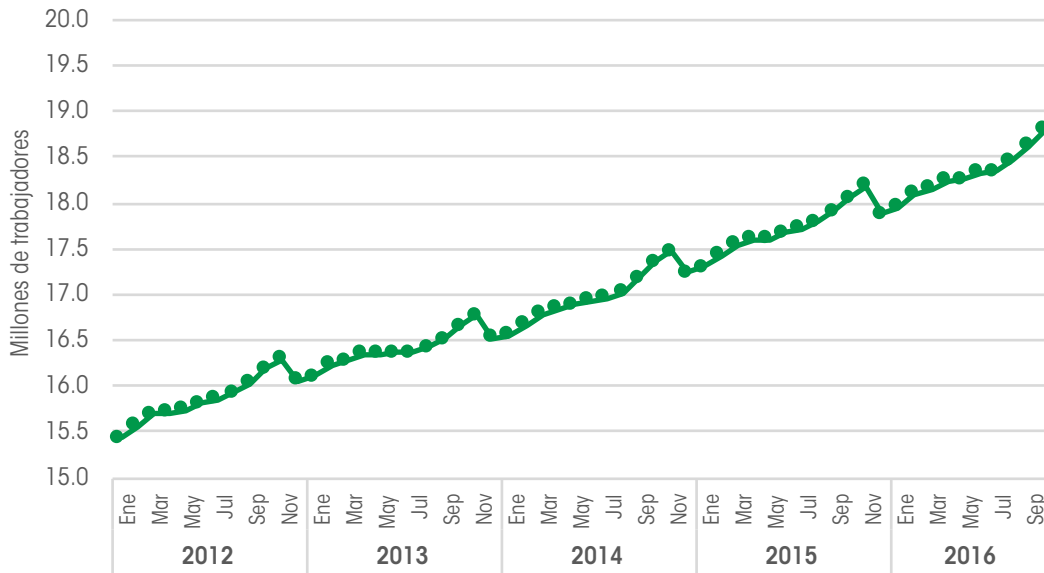
³ Respecto a la evolución del poder adquisitivo del ingreso laboral en todo el país, ver http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx

Gráfica 9. Tasa de desocupación trimestral, 2012-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE, 2012-2016.

Gráfica 10. Trabajadores asegurados en el IMSS, 2012-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos del IMSS y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por otra parte, como se aprecia en la gráfica 10, el número de trabajadores asegurados en el IMSS aumentó 4.1% entre octubre de 2015 y octubre de 2016, lo que significó un total de 742,486 trabajadores.

Desde 2015, la tendencia decreciente en las tasas de inflación tuvo un efecto directo y positivo en la recuperación del poder adquisitivo de los ingresos de los hogares; es decir, el valor real (lo que los hogares pueden comprar con sus ingresos) aumenta cuando el crecimiento de los precios de los bienes y servicios que consumen se mantiene en niveles bajos. Esta recuperación del poder adquisitivo del ingreso tiene un efecto importante sobre los niveles de pobreza, ya que ayuda a que las familias tengan acceso a mayores bienes y servicios para satisfacer sus necesidades a través de los mercados.

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.

En resumen, el poder adquisitivo de los hogares mexicanos aumentó debido a que en 2015-2016 se presentó un nivel bajo y relativamente estable de inflación —el cual puede verse reflejado tanto en la disminución del ITLP como en la tendencia decreciente en la tasa de crecimiento del valor de la canasta alimentaria—, mayor dinamismo en la creación y formalización del empleo y un incremento en el ingreso laboral en términos reales. Sin embargo, es importante monitorear el repunte de la inflación en enero de 2017 (3.44%) que podría afectar el poder adquisitivo de los hogares.

CARENCIAS SOCIALES 2012-2015⁴

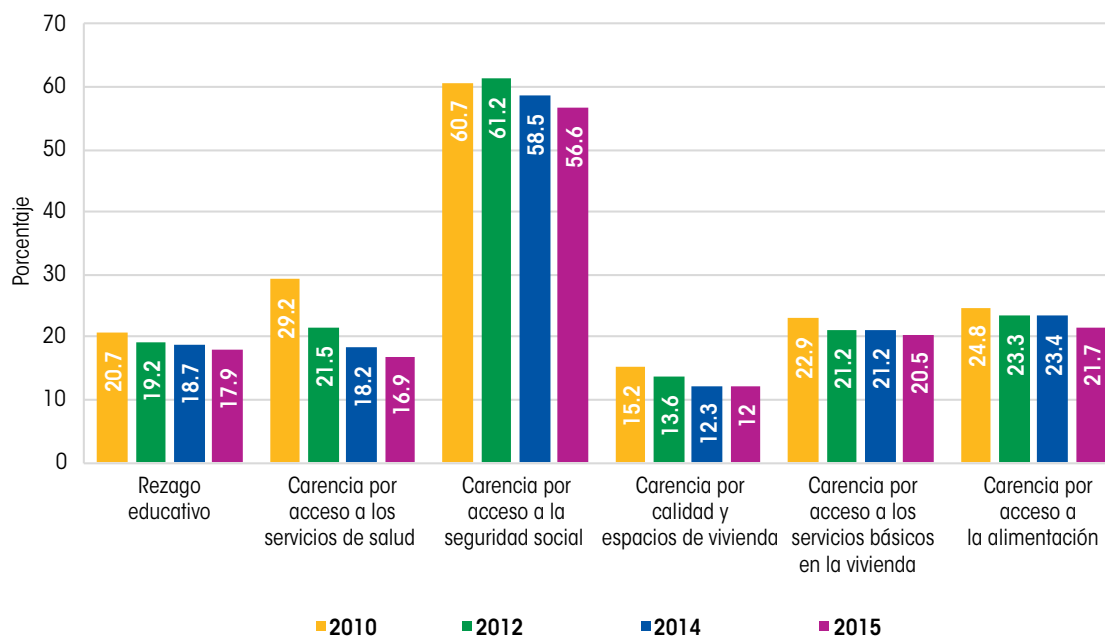
La relevancia de estos indicadores de ingreso es indiscutible, pero no son suficientes para valorar el desarrollo y bienestar social. Por ello, el diseño y la implementación de la medición de la pobreza empleada en México son un avance para medir y evaluar el desempeño de la política de desarrollo social en aspectos más puntuales, como es el caso de las carencias sociales.

Reorientar la política de desarrollo social hacia objetivos claros y enfocar los recursos en eliminar estas carencias ha tenido, en general, buenos resultados a lo largo de los últimos años. Como se observa en la gráfica 11, entre 2010 y 2015 todas las carencias han presentado disminución en el porcentaje de población. La carencia de acceso a los servicios de salud, que se abate a través de la afiliación a algún servicio de salud, es la que ha mostrado mayor reducción (12.3 puntos porcentuales). En 2010, 29.2% de la población no tenía acceso a servicios de salud, mientras que, en 2015, el porcentaje llegó a 16.9.

Sin embargo, es evidente que estos indicadores son los pisos mínimos para el desarrollo social. La planeación de una política de desarrollo social debe considerar el ejercicio de los derechos sociales en su acepción más amplia; por ello, en este documento también se analizan algunos de los retos pendientes del Estado mexicano en ese tema.

⁴ Estimaciones realizadas a partir de las bases del MCS 2015 publicadas por el INEGI el 15 de julio de 2016. El Consejo optó por utilizar dichas bases porque no hay variación en los indicadores de carencias sociales cuando se calculan con la información proveniente de los dos ejercicios de ajuste demográfico (posestratificación y por imputación) llevados a cabo por el INEGI en enero de 2017.

Gráfica 11. Evolución de las carencias sociales, México, 2010-2015 (porcentaje de personas)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012, 2014 y MCS 2015, publicados por el INEGI el 15 de julio de 2016 en www.inegi.org.mx

Al analizar los datos del periodo 2012-2016, se advierte que la pobreza se incrementó entre 2012 y 2014, pero la pobreza extrema bajó en el mismo periodo. La razón de una mayor pobreza se debe a una merma del poder adquisitivo de los ingresos, especialmente en zonas urbanas. La disminución de la pobreza extrema se debió a una combinación de reducción de carencias sociales a partir de una focalización importante de ciertos programas sociales; también influyó el que el ingreso real en zonas rurales no cayera de manera sustancial.

El periodo 2014-2016 fue diferente. Además de que continuó la reducción de las carencias sociales (al menos hasta 2015, que es el año del cual se tiene el último dato), el poder adquisitivo del ingreso mejoró debido a un importante descenso de la inflación.

Si bien no se cuenta con datos agregados de pobreza para 2015 y 2016, estos dos efectos (mayor ingreso real laboral y menores carencias a nivel nacional) pudieran apuntar a que se podría observar una menor pobreza en estos dos años. Lo anterior debe validarse con datos comparables del ingreso basados en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 que el INEGI publicará en el segundo semestre de 2017.⁵ Si la estimación del ingreso de esa encuesta no fuera comparable con 2014, esta validación no será posible.

⁵ El CONEVAL y el INEGI formaron un grupo de trabajo que se encuentra en proceso de análisis de los datos.

Capítulo

2

**ESTRATEGIAS
GUBERNAMENTALES DE
DESARROLLO SOCIAL:
UTILIZACIÓN DE LA
MEDICIÓN DE LA POBREZA
COMO DIRECTRIZ DE
POLÍTICA PÚBLICA**



A demás de reportar datos sobre la situación de pobreza en los hogares, la medición multidimensional de la pobreza ha servido como una directriz de la política de desarrollo social, pues ha contribuido a trazar objetivos y reorientar mejor el gasto y los programas sociales. La administración federal valoró la importancia de cambiar la dirección de los esfuerzos para combatir la pobreza y ha implementado cambios normativos y diversas estrategias para disminuir los indicadores de pobreza.

La medición de la pobreza del CONEVAL ha tenido influencia principalmente en tres instrumentos: la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI). Asimismo, el gobierno federal ha dado una nueva dirección a los recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de forma que los programas presupuestarios de desarrollo social prioritarios para atender las carencias han incrementado o mantenido su presupuesto entre 2015 y 2017.

La Cruzada surgió con la intención de atender los problemas derivados de la falta de coordinación entre dependencias. Esta estrategia partió de la premisa de que la pobreza extrema de alimentación⁶ en México es producto de un entorno socioeconómico complejo que requería ser atendido desde un enfoque multidimensional que involucrara diversos instrumentos de política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos.

Dicha estrategia no implicó recursos adicionales ni tampoco la creación de nuevos organismos ni el diseño de nuevos programas; el logro de sus objetivos suponía la coordinación de los elementos ya existentes. Por ello, en última instancia, el éxito de la Cruzada dependía de una correcta coordinación interinstitucional.

Como parte de su diseño, la estrategia incorporó los indicadores de pobreza establecidos por el CONEVAL, los cuales se han utilizado tanto para definir los municipios a ser

⁶ Una persona se considera en pobreza extrema de alimentación si se encuentra en pobreza extrema y tiene como parte de sus carencias la de acceso a la alimentación (Decreto de Creación de la Cruzada, 2014).

atendidos como para determinar a la población objetivo (personas en pobreza extrema con carencia alimentaria).

Asimismo, dichos indicadores se implementaron para monitorear y dar seguimiento a los resultados obtenidos por la Cruzada. Esto representa una innovación que fomenta la orientación de recursos en torno a objetivos medibles a través de indicadores calculados por instancias externas.

Al mismo tiempo, los indicadores de pobreza han contribuido a tener objetivos más claros, pues a partir de la Cruzada y, posteriormente, de la ENI se han utilizado como un instrumento de planeación de la política de desarrollo social en los estados, en específico, 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.

Además de la Cruzada, el FAIS es un elemento importante en el combate a la pobreza en México. En 2014 se emitieron nuevos lineamientos generales para su operación,⁷ con la finalidad de que sus recursos se destinaran a la disminución de las carencias sociales de la medición de la pobreza. Asimismo, se modificó la fórmula de distribución de los recursos y la nueva prevé 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 sus recursos por parte de los gobiernos locales, pues reducen los disponibles para proyectos que no incidan en la reducción de las carencias sociales.

Tanto la reformulación del FAIS como la Cruzada han significado grandes cambios en el uso de recursos federales y estatales para el combate a la pobreza.⁸ Con la intención de continuar avanzado en este sentido, la Sedesol presentó en 2016 la ENI,⁹ la cual surgió a partir de una instrucción presidencial del 17 de febrero de 2016 para que las dependencias del Gabinete Especializado México Incluyente (GEMI) intensificaran 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.

⁷ El FAIS es uno de los ocho fondos que componen las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33) del PEF. Su objetivo es financiar obras y acciones sociales que beneficien a la población en condición de rezago social y pobreza extrema. El FAIS, a su vez, se divide en dos fondos: el Fondo de Infraestructura Social Estatal y el Fondo de Infraestructura Social Municipal.

⁸ La información más detallada sobre los resultados de la reformulación del FAIS está disponible en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20Intermedios_CNCH.pdf

⁹ Los objetivos de la ENI son: 1. Que 2.2 millones de mexicanos salgan del rezago educativo. 2. Que 21.2 millones de personas se incorporen al Seguro Popular y al IMSS (el cual se divide en dos: afiliación y reafluencia al Seguro Popular y entrega de números de seguridad social a estudiantes de educación media superior y superior de planteles públicos). 3. Que mediante un empleo formal, más personas cuenten con seguridad social. 4. Que las familias tengan acceso a viviendas con muros, pisos y techos firmes, y que cuenten con espacio suficiente para evitar el hacinamiento. 5. Que además de mejores materiales y espacios, las viviendas cuenten con servicios básicos, como agua, drenaje o electricidad. 6. Que los mexicanos más pobres se alimenten mejor. 7. Que haya abasto suficiente y estabilidad de precios de los alimentos que integran la canasta básica. 8. Que más ciudadanos conozcan y ejerzan sus derechos sociales.

En 2017 se diseñó un nuevo mecanismo de colaboración con las entidades federativas en el marco de la ENI y se utilizó la cooperación establecida en el marco de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, que 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 inter-institucional que incluye la participación de los sectores público, privado y social y le apuesta a la integración de programas presupuestarios. La ENI incorpora desde su diseño algunas recomendaciones emitidas por el CONEVAL derivadas de los estudios y las investigaciones en torno a la Cruzada y retoma un enfoque de derechos sociales.¹⁰

En el marco de la ENI, además de la conformación del GEMI y de las mesas transversales que la Sedesol coordinó para cada una de las dimensiones de la pobreza multidimensional, la dependencia también 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, la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), el Banco Nacional de México, la Confederación Patronal de la República Mexicana y el Consejo Coordinador Empresarial¹¹ son algunos organismos que tienen un convenio con la Sedesol. En la mayoría de los convenios el objetivo es emprender 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.

Sin embargo, algunos convenios tienen objetivos más específicos como, por ejemplo, el establecido entre la Sedesol y la Profeco, mediante el cual se busca que no haya un incremento descontrolado en los precios de los productos, con especial atención en los que forman parte de la canasta alimentaria. Lo anterior, mediante la verificación y, en su caso, sanción del incumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de precios. Con este mecanismo intentan identificar de forma temprana los incrementos injustificados en los precios.

La estrategia también ha tenido coordinación con entidades federativas. En Chiapas, Puebla, Chihuahua y la Ciudad de México se han hecho esfuerzos por tener una mayor coordinación con la Federación en materia de la ENI y priorizar programas a partir de decisiones presupuestarias con este enfoque.

Por ello, es relevante señalar, asimismo, los esfuerzos dirigidos a priorizar programas presupuestarios que pudieran incidir con mayor claridad en la reducción de la pobreza multidimensional. El gobierno federal en esta administración decidió modificar la forma en que se gasta el dinero en los programas presupuestarios, por lo cual, paulatinamente, ha registrado cambios en el PEF.

Para analizar la forma en la que el gobierno federal gasta, se cuenta con dos instrumentos clave: el PEF y la Cuenta Pública; el primero deriva de la planeación que se hará sobre los recursos del año que inicia, mientras la segunda registra los gastos

¹⁰ Información entregada por la Sedesol al CONEVAL.

¹¹ La Sedesol y el Consejo Coordinador Empresarial sumarán esfuerzos en la estrategia por reducir las carencias sociales. Recuperado de <http://www.cce.org.mx/wp-content/uploads/2016/05/130516-Comunicado-No.-166.pdf>

efectivamente realizados por el gobierno federal en los años anteriores; es decir, el PEF plantea las intenciones de gasto y la Cuenta Pública registra los gastos efectuados.

El PEF, más allá de ser un documento normativo, se puede analizar como un reflejo de las decisiones gubernamentales en materia de política pública y de los costos de gobierno en sus distintas acciones en función del presupuesto público.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 28, señala que las clasificaciones mínimas que debe presentar el PEF son las siguientes:

- I. Administrativa, la cual agrupa a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus correspondientes unidades responsables;
- II. 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.
- III. Económica, la cual agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales;
- IV. Geográfica, que agrupa a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones, y
- V. De género, la cual agrupa las previsiones de gasto con base en su destino por género, diferenciando entre mujeres y hombres.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental determina que la Cuenta Pública contendrá como mínimo:

- I. Información contable.
- II. Información presupuestaria.
- III. Información programática.
- IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual.
- V. La información organizada por dependencia y entidad.

El formato de presentación anual de la Cuenta Pública no es comparable en todas las dimensiones con el PEF; es decir, la información se expone con una estructura que no permite comparar todas las categorías incluidas en el PEF. Por lo anterior, los análisis del PEF y de la Cuenta Pública se presentan de manera diferenciada, ya que efectuar análisis comparativos con la información de los dos instrumentos tiene complicaciones.

En 2017, el gasto neto total del gobierno federal previsto en el PEF asciende a 4.8 billones de pesos, lo que representa 24.2% del producto interno bruto (PIB) estimado para este mismo año.¹² Este monto ha tenido una reducción de 1.2 y 0.2% en términos reales en 2016 y 2017, respectivamente.

Del gasto neto total, 73% es presupuesto programable, esto es, lo que el gobierno utiliza para financiar sus actividades e instrumentar políticas dirigidas a la población. El resto se refiere al gasto no programable en el que se encuentran los compromisos que tiene el gobierno para el año en curso, como las participaciones a las entidades y municipios,¹³ los adeudos de ejercicios fiscales anteriores¹⁴ y el costo financiero de la deuda.

El gasto programable aprobado en el PEF ha tenido una reducción constante de 4.3% en términos reales en cada periodo de 2015 a 2016 y de 2016 a 2017, es decir, de 8.4% para el periodo completo. Como contraparte, el gasto no programable aprobado registró un comportamiento ascendente de 9.9 y 12.5% en estos mismos periodos. Esto se debe a una ampliación en el monto de las participaciones a entidades y municipios, asociado a incrementos en la recaudación tributaria, y también en lo destinado al capítulo 9000 referente a "Deuda pública", con un aumento de 11.5 y 21.1% en términos reales en los periodos de referencia, respectivamente.

En términos de la clasificación funcional, en 2017 la mayor proporción del gasto programable del PEF se planea destinar al gasto funcional en desarrollo social (63.0%), seguido por 27.6% al gasto de desarrollo económico y 9.4 al gasto de gobierno (ver gráfica 12). Esta proporción es relativamente constante de 2015 a la fecha.

Respecto a la clasificación por objeto del gasto, el gasto programable se puede analizar mediante capítulos de gasto. Los capítulos 1000 (Servicios personales), 4000 (Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas) y 8000 (Participaciones y aportaciones) representan 70% del gasto neto total. El restante 30% se utiliza para solventar temas operativos (materiales y suministros, servicios generales, bienes muebles e inmuebles) y en inversión (inversión pública, inversiones financieras y otras provisiones) (ver gráfica 12).

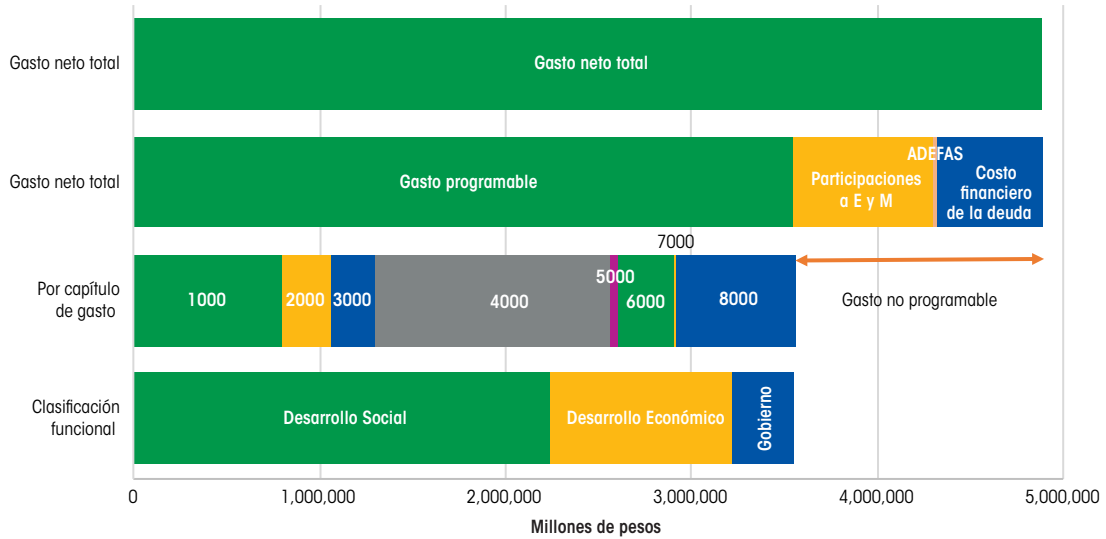
Como se mencionó, el gasto también puede abordarse a través de modalidades presupuestarias. Utilizando esta clasificación, las modalidades denominadas "Desempeño de las funciones" (que incluye las modalidades E prestación y B provisión de servicios y bienes, F promoción y fomento, G regulación, A funciones de las fuerzas armadas, entre otros) representan 40.6% del gasto total programable, las "Obligaciones del gobierno federal" (que consideran modalidades J pensiones y jubilaciones, y T aportaciones a la seguridad social), 20.2, y el "Gasto federalizado" (que se refiere a las aportaciones otorgadas a las entidades y municipios), 17.9.

¹² Las estimaciones se basaron en información del INEGI sobre el PIB de 2016 a precios nominales y tasas de crecimiento esperadas reales para 2016 y 2017, las cuales se presentan en los Criterios Generales de Política Económica.

¹³ Son los recursos que le corresponden a los estados y municipios (incluyendo la Ciudad de México) de los ingresos que obtiene la Federación con base en convenios celebrados entre ambas partes para la recaudación y distribución de los recursos.

¹⁴ Son las obligaciones de pago por compromisos que hicieron las dependencias y entidades del gobierno y que al 31 de diciembre no se han pagado.

Gráfica 12. Mapa de gasto social, Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (mdp)

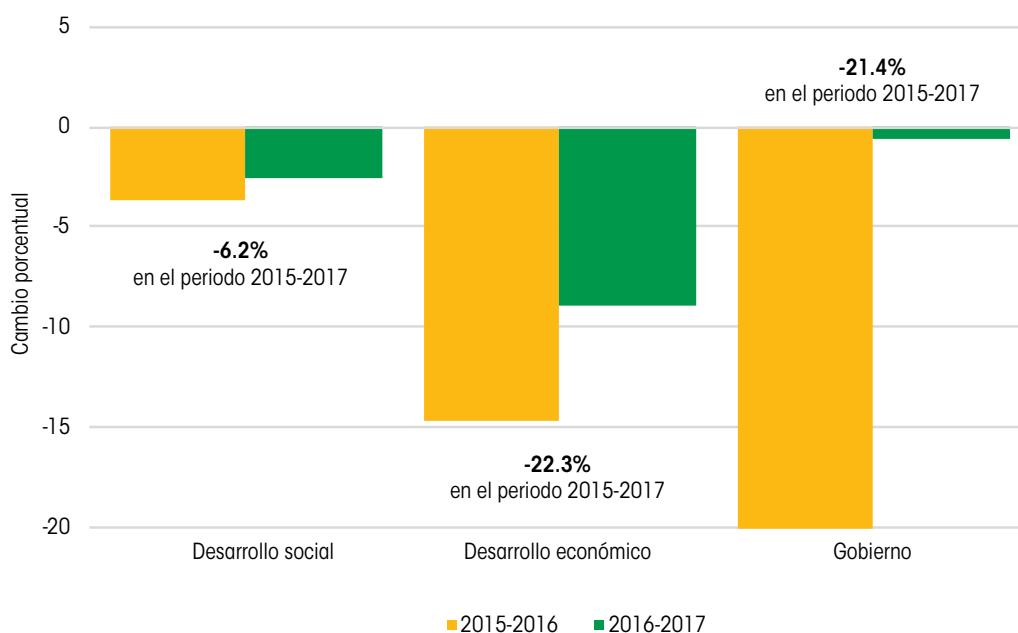


Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del PEF 2017 (pesos corrientes).

Nota: 1000 Servicios personales; 2000 Materiales y suministros; 3000 Servicios generales; 4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; 5000 Bienes muebles, inmuebles e intangibles; 6000 Inversión pública; 7000 Inversiones financieras y otras provisiones; 8000 Participaciones y aportaciones; 9000 Deuda pública.

En el caso de las clasificaciones funcionales, como se observa en la gráfica 13, aunque las tres experimentaron una disminución en términos reales de 2015 a 2017, esta es menor en la de desarrollo social, que es el rubro al que se le destina mayor presupuesto aprobado (63.0% en 2017).

Gráfica 13. Evolución del presupuesto federal por clasificación funcional, 2015-2017 (cambio porcentual)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del PEF 2015, 2016 y 2017 (precios constantes de 2015).

Nota: La información del presupuesto 2015 se refiere a la de cierre de Cuenta Pública, y la de 2016 y 2017, al PEF.

En el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social,¹⁵ el Consejo ha generado una definición de los programas de desarrollo social. Los programas que conforman el Inventario Federal CONEVAL se delimitan a partir de tres criterios:

- Programas y acciones sociales: aquellos programas presupuestarios de modalidad S (reglas de operación), U (otros programas de subsidios), E (prestación de servicios públicos) o B (provisión de bienes públicos).
- Programas federales: aquellos cuya responsabilidad recae en una dependencia o entidad de la administración pública federal.
- Programas de desarrollo social: aquellos que se encuentran alineados con alguno de los derechos sociales listados en el artículo 6° de la LGDS¹⁶ o con la dimensión de bienestar económico.

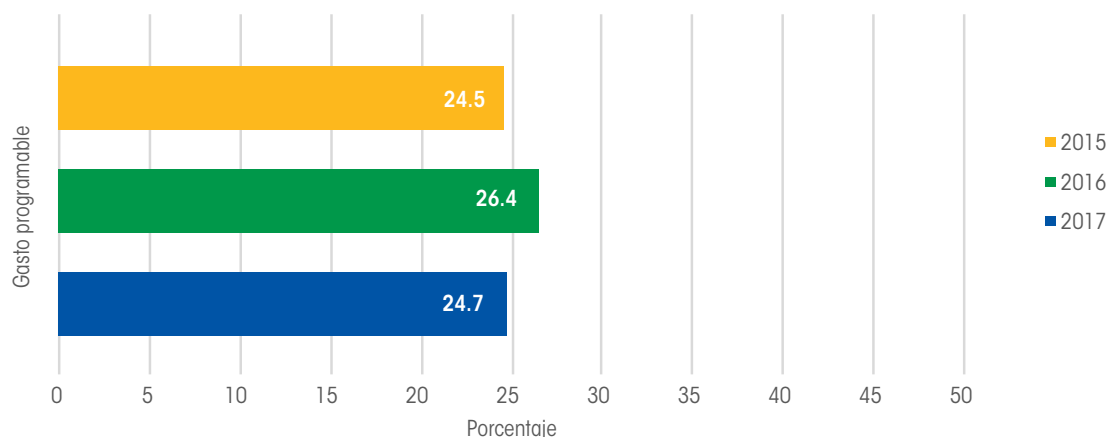
¹⁵ El Inventario CONEVAL integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones, como los objetivos, apoyos que entrega, las poblaciones a las que se dirige, el presupuesto y las evaluaciones aplicadas al ejercicio fiscal correspondiente. Esto, con la finalidad de contar con una herramienta de consulta y análisis que, a su vez, contribuya a la transparencia y la rendición de cuentas. El inventario está disponible en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

¹⁶ Estos derechos son: la educación, la salud, la alimentación, el acceso a la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, y los relativos a la no discriminación.

El gasto total de los programas y las acciones que constituyen el Inventario en 2017 representa 24.7% del gasto programable total del PEF del mismo año y 34.0 del gasto funcional en desarrollo social (ver gráficas 14 y 15).

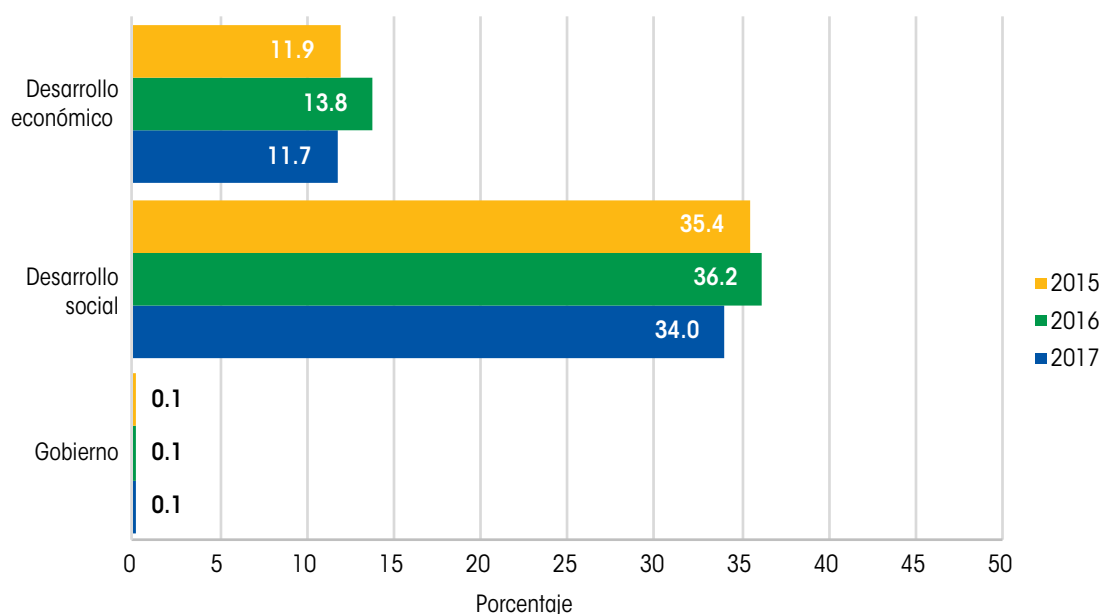
En el periodo 2015-2017, la reestructuración programática instrumentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público condujo a una reducción de 36.1% en el número de programas considerados en el Inventario CONEVAL. No obstante, la disminución en el presupuesto es de 12% en términos reales.

Gráfica 14. Porcentaje del gasto programable en el Inventario CONEVAL 2015-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del PEF 2015, 2016 y 2017.

Gráfica 15. Porcentaje del gasto funcional en el Inventario CONEVAL 2015-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del PEF 2015, 2016 y 2017.

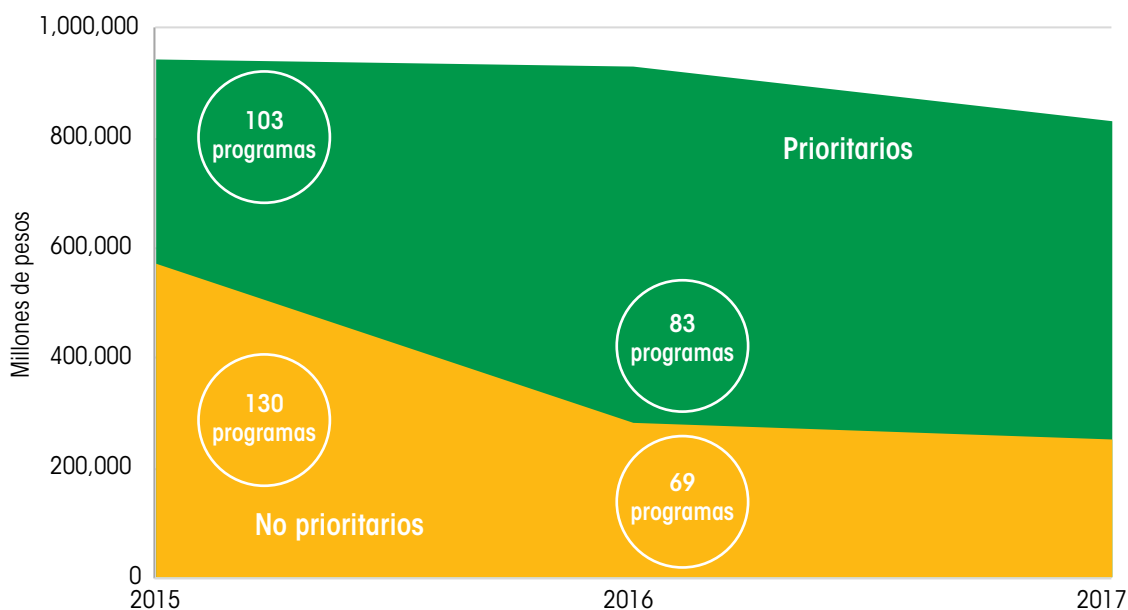
A fin de examinar el vínculo del gasto del gobierno federal con la pobreza, el CONEVAL desarrolló una clasificación para identificar el nivel de contribución de los programas presupuestarios a los indicadores de la medición oficial de la pobreza.

Con esta clasificación es posible distinguir aquellos programas cuyas acciones contribuyen a la reducción de las carencias y al aumento del ingreso de la población y se catalogan como prioritarios o no prioritarios.¹⁷ Este análisis se lleva a cabo anualmente desde 2015 y es parte de la información integrada en el documento "Consideraciones para el proceso presupuestario",¹⁸ que el Consejo pone a disposición para la discusión del proceso presupuestario.

En 2015, el presupuesto asignado a los programas prioritarios representó 39.2% del presupuesto total en el Inventario CONEVAL. En 2016 este porcentaje subió a 69.6. Esta estructura es similar para 2017 (ver gráfica 16).

Los programas prioritarios en 2015 constituyeron 44.2% del total de programas (233) incluidos en el Inventario CONEVAL. En 2016, la proporción de programas prioritarios respecto del total (152) fue de 54.6.

Gráfica 16. Evolución del presupuesto de programas y acciones de desarrollo social
Programas prioritarios, 2015-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del PEF 2015, 2016 y 2017 y los documentos de información para el proceso presupuestario 2016 y 2017 (pesos constantes de 2015).

Nota: La información del presupuesto 2015 se refiere a la de cierre de Cuenta Pública y la de 2016 y 2017, al PEF.

Cabe resaltar que no son la misma base de programas en los tres años por cambios programáticos y operativos, pero sí la misma metodología para el análisis.

¹⁷ Los programas prioritarios se refieren a aquellos en los que el CONEVAL identificó una contribución directa a alguno de los indicadores de carencia considerados en la medición de la pobreza o a alguno de los derechos sociales listados en la LGDS. Los programas en los que no se encontró dicha contribución se consideran no prioritarios.

¹⁸ La información está disponible en <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IPP.aspx>

Muchas de las fusiones programáticas del periodo 2015-2016 consideraron la combinación de programas prioritarios con no prioritarios e, incluso, de programas prioritarios con programas no sociales. Con el objetivo de evitar una sobreestimación del aumento en el presupuesto de los programas prioritarios, se estimó el incremento en el presupuesto incluyendo el monto de los programas que no eran prioritarios en 2015.

Como puede observarse en este análisis, los programas prioritarios para la atención de la pobreza y los derechos sociales han incrementado su presupuesto o, al menos, han permanecido constantes en términos reales en el periodo abordado (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 y reorientar la forma en la que se gastan los recursos.



Capítulo

3

RETOS DE LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL DE DESARROLLO SOCIAL





Como se mencionó en los dos primeros capítulos, el gobierno federal y algunos gobiernos locales han implementado estrategias y programas que buscan, de manera puntual, reducir los porcentajes de personas en pobreza y con carencias. Los resultados del periodo 2014-2016, si bien no son contundentes para atribuirlos por entero a las estrategias gubernamentales, sí pueden señalar que estos esfuerzos posiblemente tuvieron efectos tanto en la disminución de carencias como en el mayor poder adquisitivo del ingreso.

Sin embargo, el desarrollo social también debe considerar otros elementos que no están en la medición de pobreza, pero que no por ello deben ser relegados. En este capítulo se presenta una serie de retos que se derivan de las estrategias públicas del periodo 2012-2016.

RETOS DE COORDINACIÓN

Existen corrientes teóricas que colocan el interés público en el centro y no limitan la solución de un problema público a la lógica gubernamental, sino que, de manera integral, retoman los problemas fundamentales del ser humano con amplitud y perspectiva global; por ello, proponen para su solución la intervención de distintas disciplinas (Parsons, 2012).

La tarea de definir cuál es el ámbito de lo factible para el gobierno implica, incluso hoy, un gran esfuerzo y exige más cuando las sociedades se tornan complejas y requieren soluciones a problemas diversos. En la actualidad, los escenarios políticos son plurales y competitivos; la participación ciudadana ha crecido y perduran problemas sociales que saturan la agenda pública (Parsons, 2012).

La administración pública federal debe afrontar de manera integral los problemas sociales que no han sido resueltos, para lo cual debe hacer un uso razonado y priorizado de los recursos, atender los principios básicos de los derechos sociales y buscar el bienestar de la población. Uno de los grandes temas a los que se atribuye la ineficacia de la política de desarrollo social es la coordinación entre dependencias y ámbitos de gobierno.

La política de desarrollo social es un conjunto de acciones dirigidas a resolver la falta de opciones de desarrollo. La solución no solamente depende de una serie de decisiones acertadas sobre los mecanismos para mejorar, sino también de su correcta implementación.

El ideal es que un conjunto de acciones o programas se dirijan a resolver un reto más complejo (el desarrollo social), por lo cual diversas dependencias y entidades requieren compartir un objetivo y conjuntar esfuerzos de implementación de manera coherente en el mediano y largo plazo. Sin embargo, la política social en México ha buscado atender las necesidades específicas de la población pobre mediante una gran diversidad de intervenciones muchas veces inconexas.

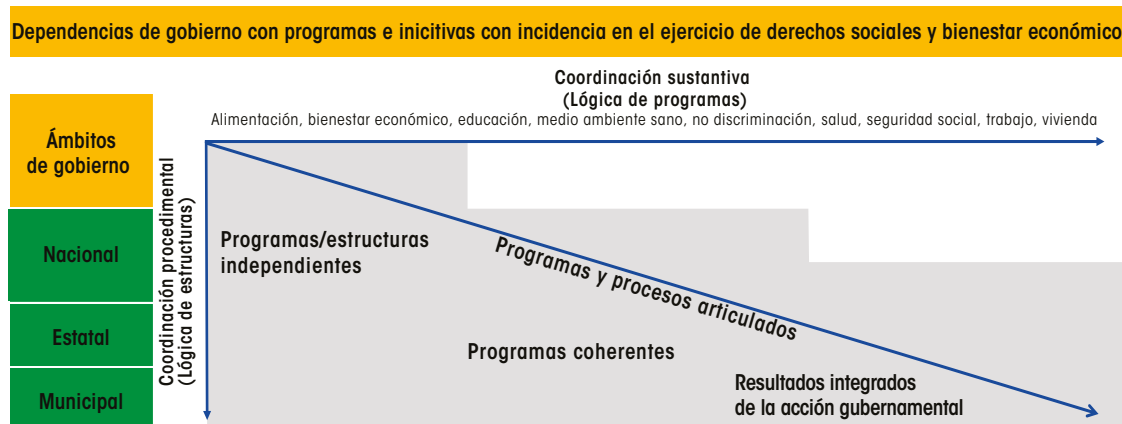
Existe un gran número de programas sociales que de forma individual cumplen con sus objetivos y atienden a sus beneficiarios, pero que en una perspectiva de integridad respecto al objetivo más amplio (el desarrollo social) se contraponen con otros programas, no se complementan o dejan vacíos.

Esto significa que la intervención gubernamental, a fin de lograr atender cada una de las causas de un problema tan complejo como la pobreza, ha terminado por fragmentar sus esfuerzos en una serie de acciones desvinculadas que, por tanto, no logran los resultados esperados.

De modo que se ha encontrado que el principal problema en la administración pública, no solo en México, sino en otros países, es la falta de coordinación (acciones fragmentadas) tanto horizontal (entre dependencias de gobierno) como vertical (entre órdenes de gobierno).

Desde luego, contar con programas coherentes no lleva de forma automática a la integración de los resultados de la acción gubernamental; se requiere crear estructuras y procesos que se articulen en torno al logro de un objetivo específico. Por ello, como se muestra en la figura 1, en la política social idealmente se observarían estructuras y procesos establecidos con claridad cuyas funciones contribuyan a la implementación de los diversos componentes de la política pública. La combinación de ambos elementos (programas coherentes y estructuras y procesos articulados) tendría como resultado la acción gubernamental integrada.

Figura 1. Coordinación bidimensional



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del Centro de Investigación y Docencia Económicas y en Schwars, Tessier, Gammage (2014).

En el caso de la administración pública mexicana, si bien, como se mencionó, existen grandes avances respecto a la implementación de cambios normativos y estrategias gubernamentales, persisten retos de coordinación que dificultan el éxito de la política de desarrollo social.

La falta de claridad en la distribución de competencias en materia de política social entre órdenes de gobierno ha provocado que existan programas estatales y municipales que no se complementan con los federales, sino que realizan las mismas acciones para la misma población objetivo y con los mismos propósitos. 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, así como la inversión de tiempo de los funcionarios y de recursos administrativos de los gobiernos.

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. En el Inventario Estatal 2014 se encontraron 2,528 programas y acciones de desarrollo social y a nivel municipal, 2,730 intervenciones en materia de desarrollo social en 2014-2015 (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Programas y acciones de desarrollo social por orden de gobierno

Niveles de gobierno	Programas y acciones de desarrollo social
Federal	233
Estatal	2,528
Municipal	2,730
Total	5,491

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2015, Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2014 e Inventario CONEVAL de Intervenciones Municipales de Desarrollo Social 2015.

Además, como resultado de un análisis que realizó el CONEVAL sobre los cambios en los programas en 2016, de los 152 programas de desarrollo social identificados en el Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016, 83 se consideraron prioritarios;¹⁹ de estos, 49 contribuyen a eliminar las carencias sociales y mejorar el espacio de bienestar económico, y 34 coadyuvan al pleno ejercicio de derechos sociales. Por otro lado, existen al menos 69 programas que no se consideran prioritarios,²⁰ ya que no están vinculados directamente al pleno ejercicio de los derechos sociales ni aportan a la disminución de las carencias sociales ni al bienestar económico.

Aunado a ello, en el Listado de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016 del CONEVAL hay 37 programas que tienen similitud al 100% con uno o más programas con base en las siguientes características particulares: diseño general del programa y sus objetivos, identificación de las poblaciones objetivo y atendida, y tipo de intervención que realizan. Como se puede observar, persisten retos en la mejora del diseño y operación en la búsqueda de la complementariedad de los programas que otorgan una atención o apoyo similar; por ello, se requiere una mayor integración de esfuerzos por parte de las dependencias, así como su coordinación para atender la población que no ha sido incorporada a las acciones públicas.

Como se señaló, la Cruzada (así como la ENI) surgió con la intención de atender a la población objetivo mediante una estrategia de coordinación en la administración pública federal. A partir de los resultados de diversas investigaciones en torno a esta estrategia,²¹ se encontró que es un intento valioso de generar procesos de coordinación que hagan eficiente la política de desarrollo social; sin embargo, el estudio de los problemas que se presentaron en su ejecución sirve como guía para que en el futuro inmediato se subsanen algunas trabas que impiden la coordinación que la estrategia puso en evidencia, a saber:

- Simplificar el funcionamiento. El proceso de coordinación requiere invertir recursos humanos y tiempo. Hay costos de transacción administrativos que podrían reducirse si se toman algunas decisiones que facilitan la operación de los programas sin afectar los procesos sustantivos, como eliminar algunas estructuras de coordinación innecesaria o con poca incidencia y reducir el número de programas asociados a cada carencia (aquellos que no tienen una contribución directa y significativa).
- Identificar y fortalecer los instrumentos de una política social integral. Para tomar decisiones integrales sobre política social, no basta con información sobre montos de inversión, número de beneficiarios o el total de acciones. Es fundamental conocer la contribución específica real que tiene en las carencias cada intervención que forma parte de la Cruzada.

¹⁹ Los programas prioritarios se clasifican por el grado de vinculación que sus acciones tienen con las carencias sociales o con los derechos, y la clasificación se divide en: fuertemente prioritarios, medianamente prioritarios y ligeramente prioritarios.

²⁰ Se consideran como programas no prioritarios aquellos que no están vinculados a las carencias sociales o al bienestar económico que mide el CONEVAL.

²¹ Estos resultados están disponibles en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance_Cruzada_Nacional_contra_el_hambre.aspx

- Promover que los programas operen desde la lógica de carencias. Aunque la Cruzada impulsó el lenguaje de carencias y los programas conocen a qué indicadores están dirigidos, las decisiones estratégicas y operativas de estos siguen tomándose de forma fragmentada (pensando en los planes, los indicadores y los objetivos de cada programa). Son pocas las secretarías (además de la Sedesol) que toman decisiones en función de las carencias sobre las cuales pueden incidir. Los programas deberían generar información sobre el efecto que tienen en los indicadores de desarrollo social. Eso permitiría hacer responsables a las secretarías y a sus programas respecto a su contribución específica al abatimiento de las carencias sociales. Esa información también serviría para tomar decisiones estratégicas a nivel sectorial (rediseño de programas, reasignaciones presupuestarias entre programas, entre otras).

Si se avanza en estos retos, se estarían dando pasos en dos sentidos. Primero, para la integración de las políticas partiendo de estructuras y procesos que favorecerían el flujo de información y recursos entre las organizaciones de diversos sectores y, segundo, en la existencia de espacios de deliberación para la toma de decisiones presupuestarias, de diseño y operación de las políticas que se reflejarían en resultados integrados de la acción gubernamental.²²

²² El diseño de la Cruzada consideró estos retos al integrar consejos y comités destinados a la coordinación y priorización de acciones. Sin embargo, los testimonios indican que estos comités y consejos tenían escasa incidencia en la reorientación y coordinación de acciones.

RETOS DE INFORMACIÓN Y PADRONES

El inicio de la Cruzada también trajo consigo la necesidad de identificar los siete millones de hogares en pobreza extrema y carencia alimentaria que el gobierno federal buscaba atender. La primera estrategia implementada de la Sedesol fue el Sistema de Focalización de Desarrollo (Sifode), que es un banco de información sociodemográfica y económica cuyo objetivo es crear un padrón de beneficiarios que identifique, además, cuáles son las carencias por hogar. A su vez, busca facilitar la actualización y el seguimiento de los datos de los derechohabientes para identificar a la población objetivo y evitar duplicidad en los padrones (ver figura 2).

Figura 2. Sistema de Focalización de Desarrollo



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de sinhambre.gob.mx

El Sifode se construyó con base en la información recolectada en los Cuestionarios de Información Socioeconómica (CUIIS),²³ la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares y padrones de beneficiarios de diferentes dependencias y programas.

Con este esfuerzo, la Sedesol dio un paso en la identificación de la población más carente y en la definición del tipo de intervención necesaria para garantizar al menos el acceso a los pisos mínimos de los derechos sociales de esta población.

²³ Es un cuestionario homogéneo a nivel nacional que se aplica por hogar y está integrado por una batería básica de preguntas diseñadas a partir de los cuestionarios del INEGI; su intención es recabar información sobre las carencias sociales consideradas en la medición de la pobreza de la población susceptible de ser beneficiaria de los programas.

A pesar del gran esfuerzo que ha significado la creación del Sifode, su utilización en el levantamiento de la Encuesta Panel para el Monitoreo de Indicadores adelantada por el CONEVAL en 2015²⁴ permitió reconocer las siguientes áreas de oportunidad:

- Falta de datos en el registro de domicilios o ubicación geográfica de los hogares con información anotada en 2015. De los 207,578 hogares incluidos en el Sifode,²⁵ 22.7% no contaban con nombre de vialidad; 10.1 carecían de nombre del asentamiento (colonia); 6.6 no tenían código postal; y en 6.5 faltaba la descripción de la ubicación. En 2017, de acuerdo con la Sedesol, el Sifode reporta un total de 19.8 millones de registros con mayor información, por lo cual es necesario continuar con un ejercicio permanente de monitoreo y evaluación.
- Heterogeneidad en la información. No fue posible conocer los desagregados de todas las carencias en los hogares analizados en el panel, lo que impide identificar cambios en las carencias y los programas recibidos.
- Inconsistencia entre la información registrada en el Sifode y los hogares analizados en 2015. Hubo casos en los que, a pesar de la ubicación del hogar, algunos datos de sus integrantes no coincidían.
- Falta de mecanismos de actualización permanentes de la información.²⁶

Estos hallazgos corresponden a la información del Sifode que se utilizó en 2015; no obstante, la Sedesol afirmó que actualizó dicho sistema y mejoró la calidad de los registros, de ahí la necesidad de continuar con un ejercicio permanente de monitoreo y evaluación.

Ahora bien, la Sedesol continúa con su labor de generar y mejorar la información para transparentar y hacer eficientes los programas presupuestarios que recibe la población. Por lo tanto, en 2016 diseñó un instrumento nuevo llamado Cartilla Social (Cartilla) para documentar los apoyos gubernamentales que reciben los hogares beneficiarios de programas de desarrollo social para el abatimiento de la pobreza.

La Cartilla se integró con la información de 25 padrones de programas federales de 7 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.

²⁴ Algunos resultados de esta encuesta panel y del uso del Sifode se pueden consultar en el documento "Resultados intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre" (CONEVAL, 2016), que está disponible en http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf

²⁵ La Sedesol, a través de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, proporcionó al CONEVAL las bases de datos que contenían información referente de la población de estudio, definida como aquella que está compuesta por los hogares en situación de pobreza extrema de alimentación, en los cuales al menos uno de sus integrantes fue beneficiario del algún programa social registrado en el Sifode en el marco de la Cruzada, entre enero de 2013 y junio de 2014, y que fueran residentes de los 400 municipios de la primera etapa de la implementación de esta estrategia.

²⁶ La Sedesol indicó que cuenta con el Módulo de Consulta Sifode, que se actualiza dos veces al año; sin embargo, sigue siendo necesaria la validación de la información.

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, a partir de la información que esa secretaría ha entregado al CONEVAL, se identifican los siguientes retos:

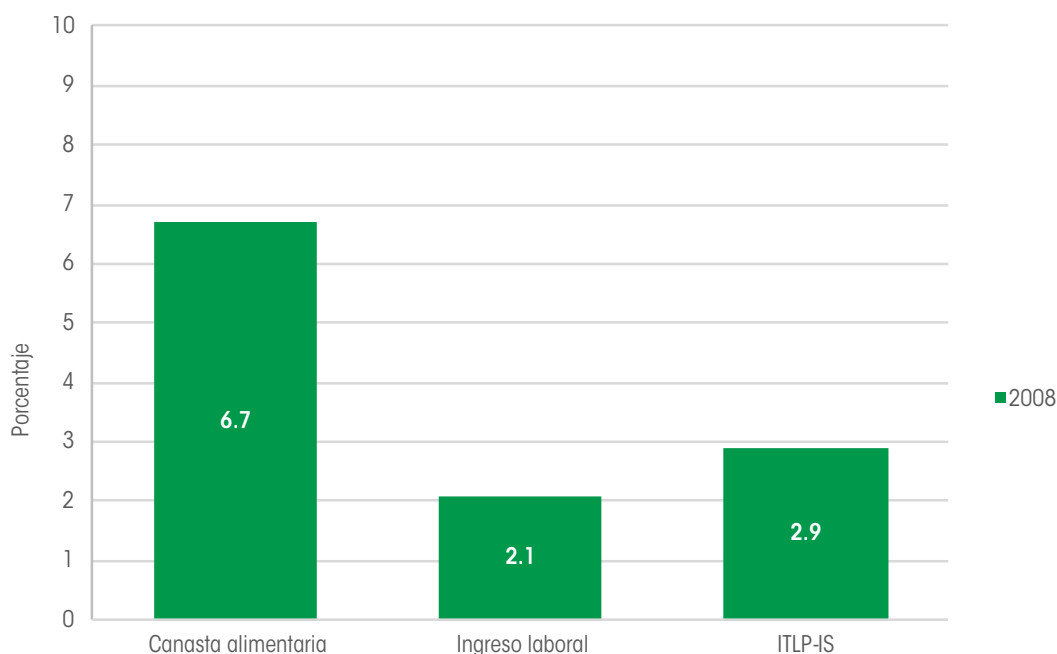
- Generar información sobre el objetivo de la Cartilla, la problemática que busca atender, así como el contexto en el que se diseñó, con la finalidad de implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación.
- Validar la información de la Cartilla en campo para identificar posibles errores de los datos 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.
- Someter a la Cartilla a un proceso de mejora continua, de evaluación y transparencia total para generar mayor certidumbre entre todos los actores.

Finalmente, es indispensable garantizar que tanto el uso de la Cartilla como la información que la integra estén blindados ante cualquier factor político.

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 advierte 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.

Gráfica 17. Crecimiento promedio trimestral del valor de la canasta alimentaria, el ingreso laboral y del ITLP*, México, 2008



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE e INPC difundida por el INEGI.

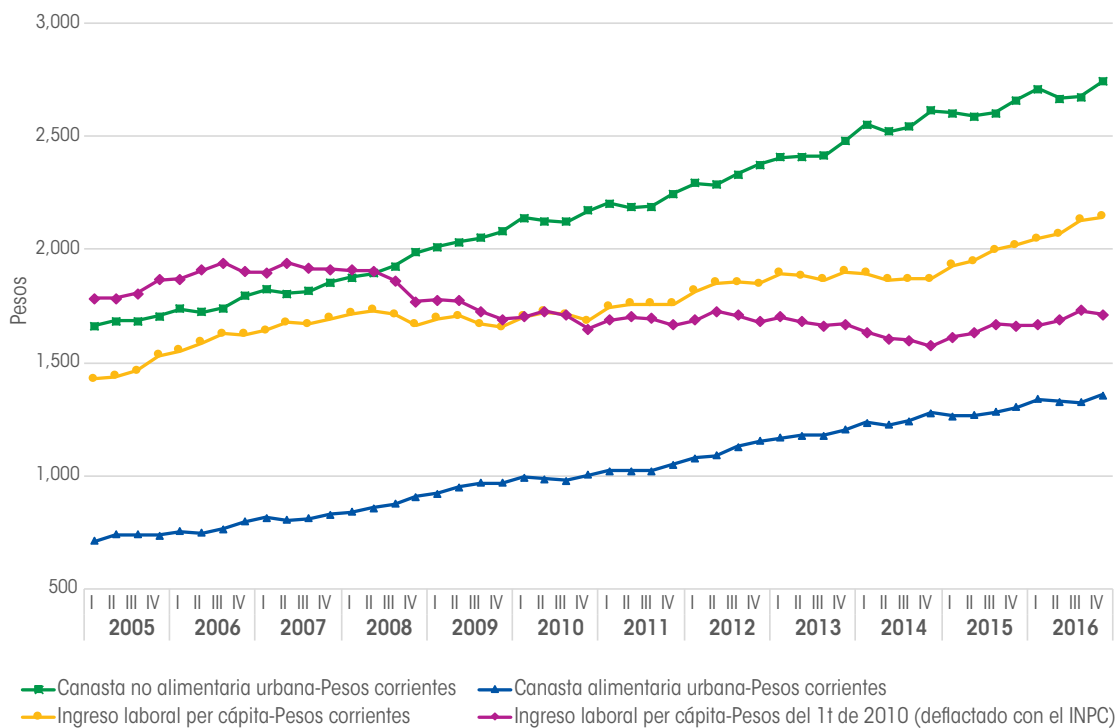
Nota: El crecimiento reportado corresponde al crecimiento promedio trimestral durante 2008.

*El crecimiento del ITLP muestra el incremento en la proporción de la población cuyo ingreso laboral no es suficiente para adquirir la canasta alimentaria empleada en la medición de la pobreza.

Un ejemplo del efecto negativo de la inflación en la pobreza se muestra en la gráfica 17. No obstante que los ingresos laborales se incrementaron en promedio 2.1% durante 2008, el valor de la línea de bienestar mínimo (canasta alimentaria) se elevó 6.7%, lo cual representó una caída de 4.2% en el valor real del poder adquisitivo para adquirir la canasta alimentaria. Esta caída del ingreso real significó un incremento promedio durante ese año de 2.9% en la proporción de la población cuyo ingreso laboral no le alcanza para adquirir la canasta alimentaria (ITLP-IS).

Como se muestra en la gráfica 18, el incremento constante del ingreso laboral per cápita no fue suficiente entre 2007 y 2014 para mejorar el poder adquisitivo, dado que el valor de las canastas alimentaria y no alimentaria tuvieron un mayor crecimiento. El ingreso laboral mejoró solo a partir de 2015.

Gráfica 18. Evolución del valor de la canasta alimentaria y no alimentaria urbana (promedios trimestrales) y del ingreso laboral per cápita promedio (pesos corrientes y deflactado con el INPC), México, 2005-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE e INPC, reportada por el INEGI.

De acuerdo con el Banco de México, la formación de expectativas de la inflación futura es uno de los determinantes principales de la inflación, incluso más que el comportamiento previo del mismo indicador. Por ello, 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 resultados negativos en la pobreza.

Entre los diversos factores que pueden causar un crecimiento en la inflación, los más apremiantes en el corto plazo en la actual coyuntura son el incremento en el precio de las gasolinas y la depreciación del peso frente al dólar. Ante el aumento registrado en enero de 2017 de casi 20% en el precio de las gasolinas, se prevé que los precios de los bienes y servicios se eleven y tengan resultados adversos en la economía de los hogares mexica-

nos. Un efecto parecido podría ocurrir debido a la depreciación de la moneda nacional²⁷ al encarecer el costo de insumos de producción y bienes de consumo importados (incluyendo las gasolineras), cuyo valor se ha depreciado en 40% en 2015-2016.

En enero de 2017, el valor de la canasta alimentaria urbana pasó a 1,371.66 pesos por persona al mes, mientras que en enero de 2016 fue de 1,333.69, lo que representa un incremento de 2.9%. En comparación, el componente de alimentos del INPC se elevó en 3.4% durante el mismo periodo.

Respecto al valor de la canasta no alimentaria urbana, en la primera quincena de 2017, esta pasó de 2,697.86 pesos por persona al mes en la primera quincena de enero de 2016 a 2,787.37 pesos por persona. En comparación, el INPC se incrementó 4.8 % durante el mismo periodo. En cuanto a la canasta no alimentaria, en virtud de que en el cálculo del CONEVAL no se considera el transporte particular y el INPC sí lo integra, existe una diferencia mayor en el incremento, dado que el aumento en el precio de las gasolineras aún no se refleja del todo en el transporte público.

El crecimiento de la inflación puede tener efectos importantes en los resultados de pobreza porque el componente de ingreso se encuentra íntimamente ligado a los cambios económicos, los cuales podrían causar en un futuro cercano una disminución en el poder adquisitivo, y revertir lo ganado entre 2014 y 2016.

Si bien en 2016 se acordó un incremento programado para 2017 del salario mínimo, que fue mayor del que se había tenido en años previos (3.9%), más cuatro pesos del monto independiente de recuperación solo a los asalariados formales que percibían un salario mínimo a finales de 2016, es necesario monitorear si esta medida será suficiente, o no, para afrontar el incremento de la inflación en los primeros meses de 2017. Además de implementar acciones para limitar el impacto de estos aumentos de precios en el costo de la canasta alimentaria, como el gobierno ha anunciado recientemente, habrán de considerarse políticas compensatorias a la población más pobre, en particular por los efectos del precio de las gasolineras.

ENFOQUE DE LA POLÍTICA SOCIAL ACOTADO A LA POBREZA

Finalmente, entre los retos de mayor complejidad está el enfoque de la política de desarrollo social que se ha centrado en los indicadores de pobreza. El desarrollo social implica de modo necesario una visión más allá de la medición de la pobreza. El bienestar y la calidad de vida son factores importantes en el análisis de los derechos sociales. Mejorar el bienestar de las personas se logra mediante el desarrollo, pero requiere eliminar barreras a la libertad, al conocimiento, al desarrollo social y al medio ambiente sano.

²⁷ Aunque también es necesario recordar que los sectores sociales que reciben remesas podrían verse beneficiados.

El CONEVAL reconoce que la estrategia gubernamental de reducir la pobreza ha sido y seguirá siendo relevante en el país, en especial ante los niveles altos de pobreza que aún persisten. El gobierno federal y los gobiernos estatales no deben reducir estos esfuerzos en los próximos años. Sin embargo, si se quiere un país con un desarrollo cualitativamente mejor del que hoy se tiene, los objetivos deben ser mayores.

Hay que reconocer que los umbrales de pobreza (con base en 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 por los niveles de desigualdad, nunca será suficiente para tener un país con pleno desarrollo.

Es necesario tener objetivos sociales más altos: un país desarrollado no es solo aquel con niveles reducidos de pobreza; más bien es aquel en el que cualquier persona puede acceder y participar en casi cualquier actividad económica, política y social que se proponga. Esto no implica que siempre tenga éxito en la actividad que emprenda o en la que compita (empresa propia, puesto asalariado, cargo de elección popular), pero sí que tenga oportunidades similares a otros para participar en ellas.

Aun cuando grupos vulnerables como la población indígena pudieran tener hoy menores carencias sociales que antes, a partir de las definiciones de pobreza multidimensional, es difícil que estos grupos tengan la posibilidad y la libertad de participar en actividades que han estado concentradas en otros grupos sociales (hombres entre 25 y 65 años que no son indígenas). Aun si algunos grupos vulnerables pudieran salir de la pobreza, su participación futura en actividades socioeconómicas de alto impacto no será fácil, a menos que el combate a la pobreza esté incluido en una estrategia más amplia de verdadera inclusión e igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades, que también se ha equiparado con la igualdad de capacidades de Amartya Sen (1993), implica garantizar niveles mínimos de bienestar, pero no se limita a ellos, sino que destaca la relevancia de incorporar las libertades fundamentales y los derechos humanos al análisis de la pobreza y la desigualdad (Vizard, 2006). En este enfoque el término libertad se utiliza para referirse al grado en que una persona es libre de elegir encontrarse en determinado estado. Una sociedad con oportunidades iguales supone, por tanto, igualdad en el ejercicio de la libertad, aunque no garantiza éxito en cada una de las actividades que se emprenda: una mujer indígena tendría, de esta manera, la posibilidad de ser competitiva en cualquier puesto de elección popular o cualquier puesto económico, aunque no se garantice que siempre gane el puesto. Hoy, muchas mujeres indígenas, por poner un ejemplo, no tienen la posibilidad ni siquiera de competir en muchos mercados (económicos, políticos o sociales).

Tener objetivos de desarrollo social más amplios que los de la pobreza supone transitar hacia un acceso efectivo a los derechos. Amartya Sen detalla el valor añadido de un enfoque de derechos para el desarrollo en términos de reclamos y justiciabilidad. Si el desarrollo se centra en mejorar las oportunidades y libertades que los miembros de una comunidad disfrutan, los derechos humanos representan las demandas de los

individuos sobre la conducta de los demás agentes para facilitar o asegurar esas capacidades y libertades. Este giro teórico es fundamental para el análisis de la pobreza desde un enfoque de derechos en la medida en que no solo se vincula seriamente a la falta de libertad, sino que su superación puede exigirse y demandarse a través de mecanismos normativos y legales específicos (Mancini, 2016).

Mancini (2016) señala que tanto el enfoque de derechos como el de las perspectivas del desarrollo humano y las oportunidades están centrados en las personas y en la importancia de que cada ser humano “pueda hacer lo que valore”, que goce de la libertad de “vivir la vida que quiera”, y gestione como prefiera sus propios asuntos. Mediante la ampliación de las capacidades y oportunidades humanas, el desarrollo mejoraría la libertad de elección de los individuos. Los derechos humanos, por su parte, son los que protegerían dicha libertad. De ahí que ambos se refuercen mutuamente y el enfoque de capacidades pueda leerse también como el ejercicio de derechos individuales inalienables.

En los dos enfoques resalta la necesidad de considerar que no todos los individuos podrán alcanzar el mismo nivel de bienestar aun cuando tengan pisos mínimos similares. Si existe un grupo de personas discriminadas,²⁸ es probable que se deban invertir más recursos en ellas para que alcancen el mismo nivel de oportunidades y se encuentren en una situación más favorable que la de su punto de partida. Entender los derechos en términos de igualar oportunidades permite comprender por qué es importante invertir más recursos en las personas con una situación menos favorable o crear programas para ayudar a que los grupos menos favorecidos puedan acceder a las mismas capacidades que el resto de la población (Nussbaum, 1997).

Una política pública justa sería aquella que creara las condiciones institucionales para que todas las personas de un determinado estado alcancen el desarrollo y disfrute de su libertad plena (Nussbaum, 2002). Sin embargo, una persona puede contar con bienes primarios²⁹ o recursos y no tener la capacidad para darles un uso adecuado y transformarlo en algo valioso para sí mismo; por ejemplo, el mismo monto de ingreso no es equivalente para un anciano enfermo que para un joven saludable, así como el acceso efectivo a la educación no representa lo mismo para una joven pobre y embarazada que para una joven de clase media sin hijos.

Así, el enfoque de derechos tiene una orientación hacia la inclusión social al hacer hincapié en 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.³⁰

²⁸ La discriminación es entendida como el trato “desigual a personas o grupos sobre la base de prejuicios sociales acerca de éstos, con la consecuencia de limitar o negar los derechos fundamentales y las oportunidades relevantes de las personas que los integran” (Rodríguez Zepeda, 2016, p. 9).

²⁹ De acuerdo con Rawls (1999), los bienes primarios son cosas que cualquier persona racional querría; estos bienes tienen un uso sin importar el plan de vida que tengan los individuos. Los derechos, las libertades y las oportunidades son algunos ejemplos.

³⁰ Mancini (2016) señala que la universalidad del acceso a ciertos bienes públicos no solo se considera un derecho en sí mismo, sino también un medio para promover la solidaridad y la equidad social. Esto implica un trato diferenciado y específico para los segmentos desiguales o históricamente desfavorecidos y marginados. En ese sentido, la universalidad de los derechos humanos requiere así una atención diferente para los más desfavorecidos.

El enfoque de derechos considera el derecho internacional sobre derechos humanos como un marco conceptual explícito y normativo que, siendo aceptado por la comunidad internacional, puede ofrecer un sistema coherente de principios o reglas en el ámbito del desarrollo y del combate a la pobreza que guíen y evalúen a cada uno de los componentes de dichas estrategias (Mancini, 2016).

La medición multidimensional de la pobreza parte de un mandato normativo (la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la LGDS) que la obliga a establecer indicadores de pobreza a partir de derechos sociales, con lo cual, por un lado, permite la inserción de un enfoque de derechos en el quehacer público y, por otro, destaca la relevancia del vínculo social contractual al enunciarse en un instrumento jurídico y no someterse a la voluntad política.

El camino hacia una sociedad más incluyente e igualitaria depende, en gran medida, del cumplimiento de este pacto entre actores del Estado y la sociedad civil, y de que dicho pacto, a su vez, se exprese en reciprocidad de derechos y deberes para todas y todos. De esta manera, el logro del bienestar y el ejercicio de los derechos humanos dejan de ser meras aspiraciones o "normas programáticas" para convertirse en deberes y responsabilidades legalmente instituidos (CONEVAL, 2009).

En este contexto es importante mostrar cómo algunos grupos específicos de la población han visto limitados sus derechos y oportunidades. 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. A continuación se presentan como ejemplo algunos casos:

a) Población indígena

Sin importar los elementos empleados para distinguir a las poblaciones indígenas: hablantes de lengua indígena, personas que viven en hogares en los cuales el jefe o jefa es hablante de lengua indígena, quienes viven en municipios con una proporción específica de hablantes de lengua indígena o por autoadscripción,³¹ en general, cualquiera de estos atributos puede representar una clara desventaja para el acceso a los derechos sociales y el bienestar económico.

El CONEVAL mantiene una agenda de investigación más allá de la medición multidimensional de la pobreza y la evaluación de programas sociales, la cual le ha permitido profundizar en el conocimiento de los derechos sociales y de los grupos de población vulnerables. En cuanto a la población indígena, en 2014 el Consejo publicó el documento denominado *La pobreza en la población indígena de México*, que analiza la relación entre la pobreza y la pertenencia étnica.

³¹ Existe una discusión sobre la definición e identificación de la población indígena y la pertinencia de que se defina únicamente a través del habla. La complejidad que supone insertar en las encuestas preguntas que identifiquen "rasgos" o "características" indígenas obstaculiza una identificación más precisa. Se tiende a reconocer a la población indígena mediante el habla, pero se presume un subreporte dado que algunos no admiten hablar una lengua para no ser discriminados y las nuevas generaciones tienden a hablar más español que sus lenguas maternas.

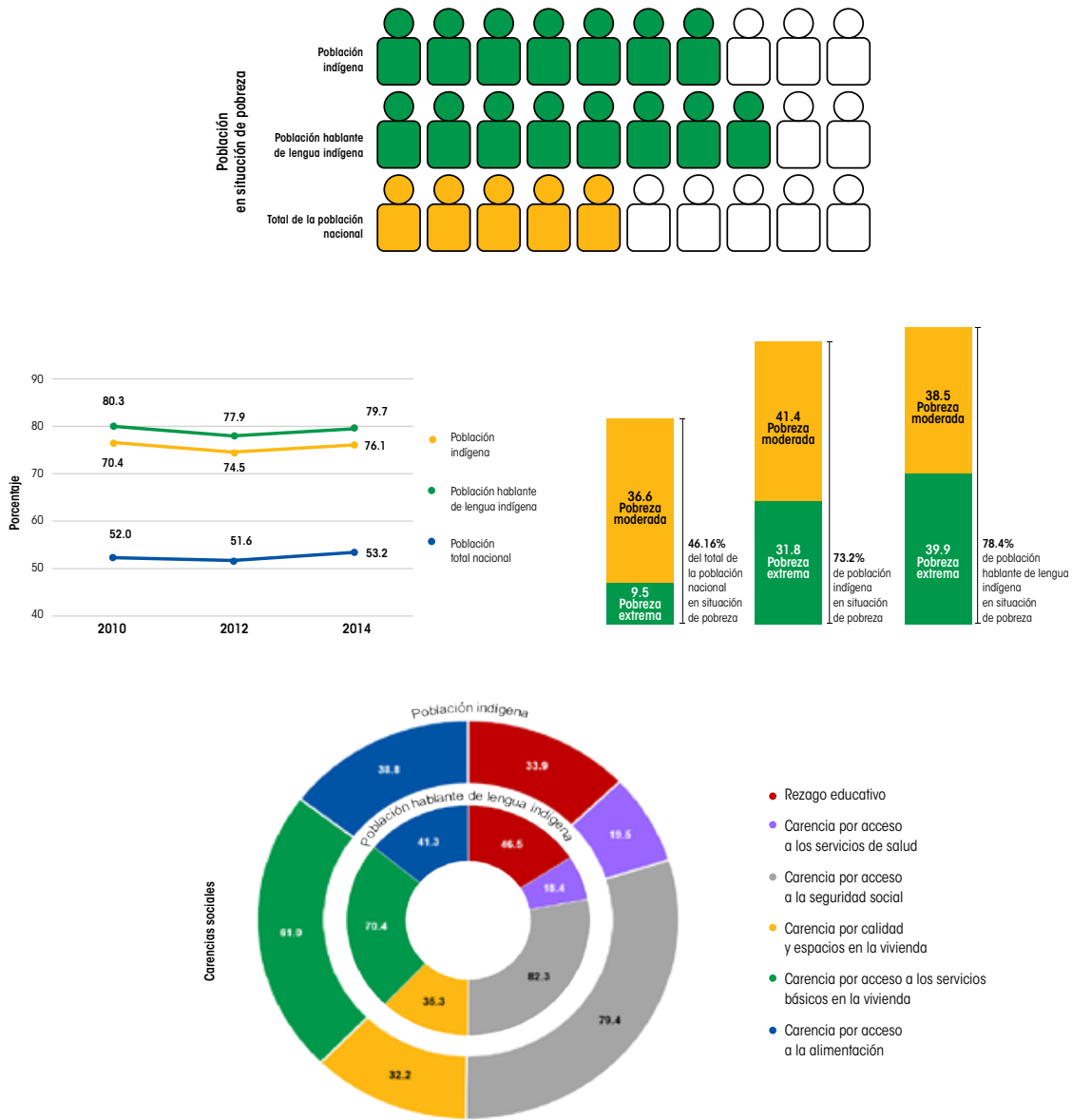
A partir de esta investigación, se encontró que una definición más comprensiva de la población indígena es aquella que considera a quienes viven en un hogar indígena según la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México.³² A partir de esta definición, el CONEVAL reporta datos de pobreza tanto para hablantes de lengua indígena (HLI) como para población indígena. Pretende abonar elementos a la discusión para mejorar las condiciones de vida de los indígenas, quienes, sin distinción de cómo se caractericen, suelen mostrar condiciones de desventaja respecto a la población no indígena.³³

Aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que la pluralidad de nuestro país se sustenta en la existencia de pueblos indígenas, no señala los mecanismos necesarios para que ejerzan plenamente sus derechos sociales. Las condiciones de precariedad de la población indígena se han mantenido superiores a los de la población no indígena a través del tiempo. Las políticas públicas no han conseguido disminuir las brechas históricas entre ambas poblaciones. En 2014, siete de cada diez personas indígenas se encontraban en pobreza y de estas, tres de cada diez sufrían pobreza extrema (ver figura 3). En contraparte, en la población de hombres no indígenas entre 21 y 55 años, la pobreza representa solo 38.9%. Entre 2010 y 2014 se registró un aumento en el número de la población indígena en condiciones de pobreza de 8.5 a 8.7 millones de personas.

³² Considera como indígenas a todas las personas que forman parte de un hogar donde el jefe (a), su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre, padre, madrastra o padrastro, abuelo [a], bisabuelo [a], tatarabuelo [a], suegro [a]) declaró ser HLI. Todos los integrantes de este hogar se contabilizan como población indígena aun cuando hayan manifestado no hablar alguna lengua indígena. También incluye a personas que declararon hablar alguna lengua y que no forman parte de estos hogares.

³³ A lo largo de este apartado, cuando se refiere a población indígena, se trata de la definición de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; en los demás casos se especificará si se trata de HLI.

Figura 3. Situación de pobreza y carencias sociales en la población indígena y en la población hablante de lengua indígena, México, 2014

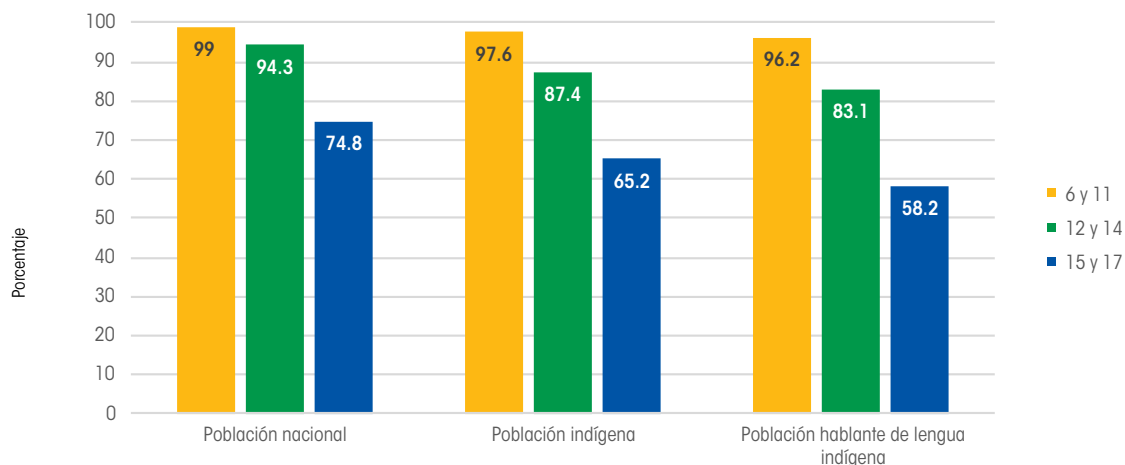


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base MCS ENIGH 2010, 2012, 2014. Imágenes: <http://tami.mx/tami/9835mexico-colores-y-disenos-de-sus-trajes-tipicos/>

En cuanto a la educación, el porcentaje de analfabetismo de la población de 15 años o más a nivel nacional es de 5.5, mientras para la población HLI se incrementa a 17.5 puntos porcentuales. El sector más afectado es el de adultos mayores HLI (65 años o más), porque al menos la mitad de la población (56.4 por ciento) no sabe leer ni escribir (INEGI-EIC, 2015).

En 2014, en el grupo de edad de 6 a 11 años (educación primaria), la asistencia era casi universal. Entre 12 y 14 años, la asistencia a la escuela empezó a bajar en general. La disminución es más frecuente en la población indígena (10.2 puntos de diferencia) y en la población HLI (13.1 puntos) en comparación con la población total (4.7). El grupo de edad entre 15 y 17 años presenta un descenso más pronunciado: mientras en la población nacional el porcentaje de asistencia fue de 74.8, en la indígena fue de 65.2 y en la HLI, de 58.2 (ver gráfica 19) (UNICEF, INEE, 2016).

Gráfica 19. Asistencia escolar de jóvenes entre 6 y 17 años, según su pertenencia étnica, México, 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en INEE y UNICEF (2016).

Además de la asistencia, las características de la infraestructura física de las escuelas contribuyen a la conformación del ambiente de aprendizaje y, por tanto, funcionan como plataforma para prestar servicios educativos. Diversos estudios informan que el ambiente físico, constituido por la infraestructura, es en sí mismo una fuente rica de información para los menores, ya que influye en su aprendizaje y desarrollo integral. Además, es una condición para la práctica docente, pues es un insumo básico para los procesos educativos y su ausencia, insuficiencia o inadecuación puede significar desafíos adicionales a las tareas docentes (INEE, 2010).

De acuerdo con datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, las carencias en la infraestructura educativa se incrementan mientras más pequeña sea la localidad donde se ubiquen las escuelas, y es común que el servicio educativo indígena se encuentre en peores condiciones que las escuelas generales. Durante el ciclo escolar 2013-2014, 26.4% de los establecimientos preescolares indígenas tenían techos de materiales no durables, 22.7 carecían de baño, 30.2 no poseían mobiliario para docentes en al menos un aula, y 20.1 no contaban con mobiliario para al menos un alumno.

De las escuelas primarias indígenas, 24.7% no disponían de baños, 28.9 no tenían mobiliario para docentes en al menos un aula, 21.2 no contaban con mobiliario para al menos un alumno, y 18.1 tenían techo de materiales no durables.

En el ámbito laboral, los indígenas también presentan claras desventajas respecto a la población no indígena. Por mencionar un ejemplo, los indígenas en áreas urbanas acceden principalmente a puestos de trabajo de baja calificación y mal remunerados; así, un indígena en zona urbana tiene solo 17% de posibilidad de ocupar empleos altamente calificados aun con estudios de educación superior completa;³⁴ presenta “probabilidades de ganar cerca de 12% menos que una persona no indígena con las mismas calificaciones por el mismo tipo de trabajo en zonas urbanas de México, y 14% menos en zonas rurales” (Banco Mundial, 2015, p. 67). Además, en México, la tasa de empleabilidad de los indígenas que habitan en zonas urbanas y que hablan español es 33% mayor que la de los indígenas que solo hablan su idioma nativo (Banco Mundial, 2015, p. 21).

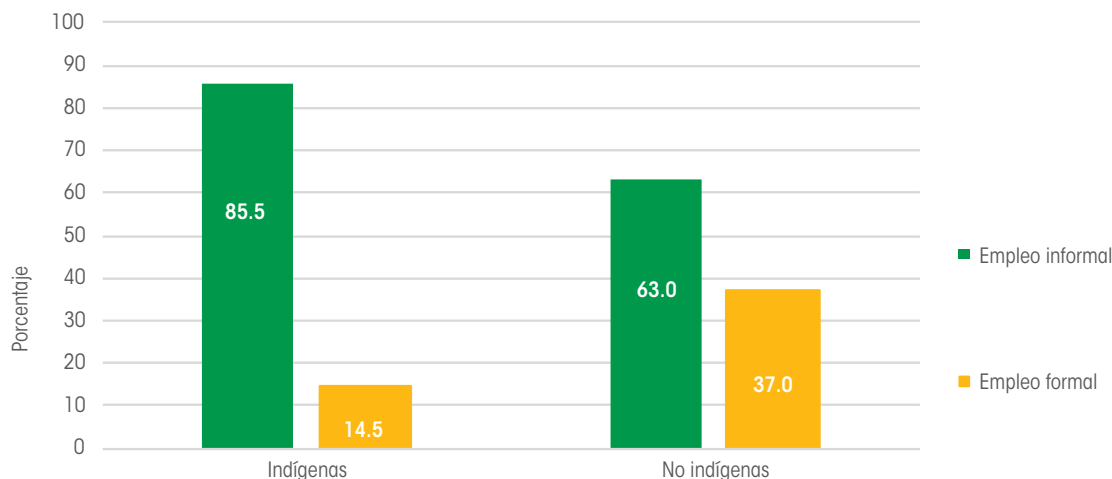
Aunado a lo anterior, la población indígena en México tiene menores oportunidades de acceder a un empleo formal, lo cual deriva en que muy pocos cuentan con prestaciones laborales y un trabajo decente.³⁵ En 2014, ocho de cada diez indígenas se encontraban en empleos informales, mientras que en la población no indígena se insertaban seis de cada diez en este tipo de empleos (ver gráfica 20).³⁶ Según cifras del Banco Mundial, la informalidad y el trabajo no remunerado son las principales características de los empleos a los que acceden los indígenas, lo cual los excluye de beneficios como la seguridad social, servicios de salud y jubilación.

³⁴ En México, la educación superior comprende las trayectorias formativas de licenciaturas, maestrías, doctorados, tecnologías y técnicas, así como el estudio en las escuelas de normal superior.

³⁵ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define al trabajo decente como aquel que ofrece la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. Ver OIT (s.f.). Trabajo decente, disponible en <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>

³⁶ En el caso del empleo informal, se considera a la población que no cuenta con servicios médicos provenientes de su trabajo, de acuerdo con la definición del INEGI de empleo informal.

Gráfica 20. Porcentaje de personas con empleos formales e informales según pertenencia étnica, México, 2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014.

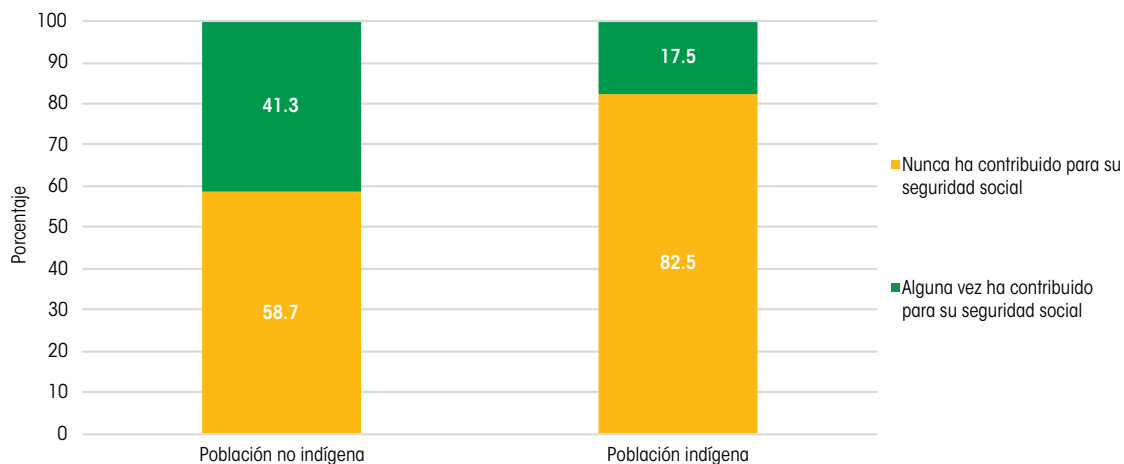
Nota: Se considera empleo informal cuando las personas no están afiliadas a los servicios de salud por parte de su trabajo. De acuerdo con los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, en el cual el jefe(a) del hogar, su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares (http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=54).

Los trabajadores en empleos informales son un grupo vulnerable y con severas limitaciones para el desarrollo personal y familiar, pues estos empleos no suelen tener estabilidad e ingresos fijos; además, por lo general, obtienen salarios mal remunerados asociados a actividades con menores niveles de escala y productividad. El Módulo de Trayectorias Laborales (Motral) 2015³⁷ reportó que el ingreso promedio en la informalidad en México es 38% menor que en la formalidad.

Sin duda, la escasa inserción en empleos formales promueve que la población indígena del país no tenga acceso a la seguridad social; en este indicador de carencia se presentó mayor porcentaje de población indígena en 2014 (79.4). La situación no parece tener un futuro prometedor, pues alrededor de la mitad de los indígenas nunca han cotizado a la seguridad social, lo cual significa que no contarán con una pensión o jubilación al final de su vida laboral y podrían depender solo de los programas sociales (ver gráfica 21). El problema se agudiza en el caso de indígenas que habitan en zonas rurales donde aproximadamente 92% nunca han cotizado a la seguridad social (ver gráfica 22).

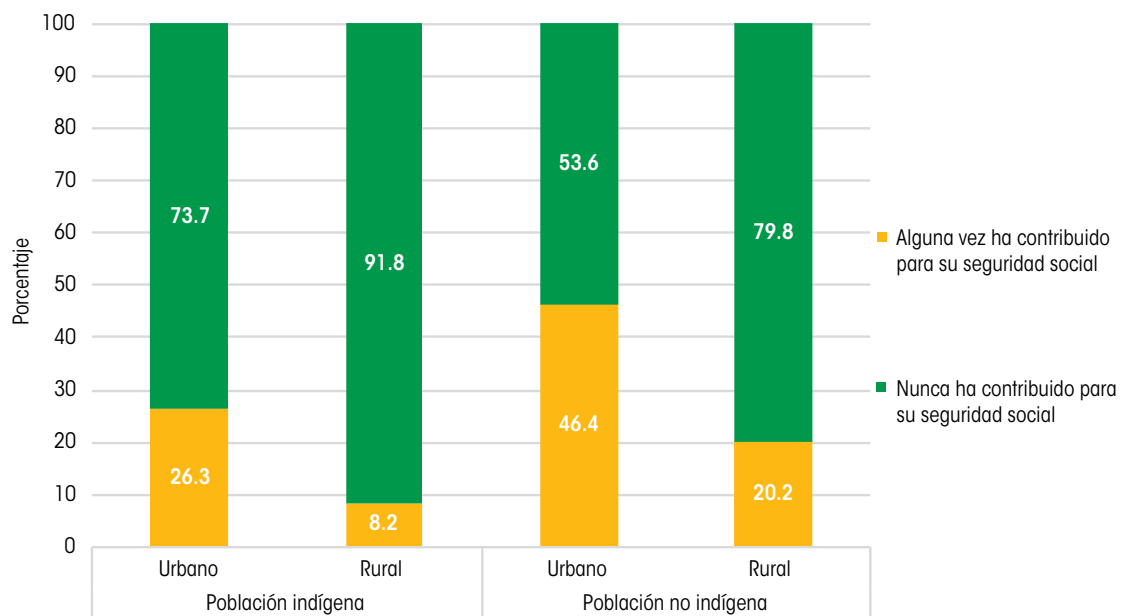
³⁷ El Motral 2015 es una encuesta que aplica la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el INEGI.

Gráfica 21. Población indígena y no indígena según contribución a la seguridad social, 2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-INEGI, 2014.

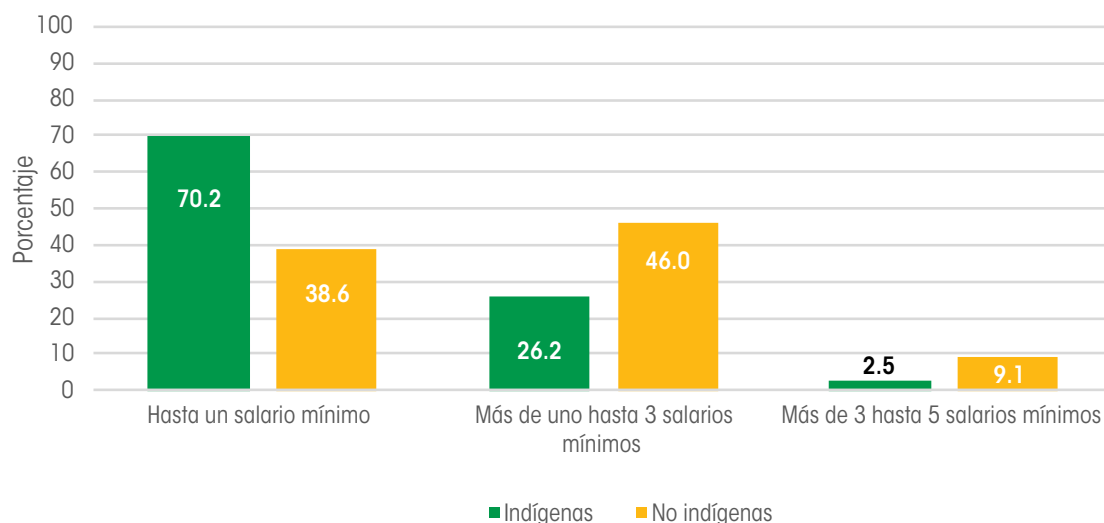
Gráfica 22. Población según condición indígena y contribución a la seguridad social por lugar de residencia, 2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-INEGI, 2014.

El ingreso de los indígenas también es precario: 70.2% ganan hasta un salario mínimo, aproximadamente 2,200 pesos mensuales por persona. En conjunto, 96.5% de la población indígena mayor de 15 años que trabaja gana entre uno y tres salarios mínimos (ver gráfica 23).

Gráfica 23. Porcentaje de población indígena y no indígena según nivel de ingreso, 2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014.

Nota: Los porcentajes no dan 100 debido a que no se reportan ingresos superiores a cinco salarios y que no reciben ingresos, pues no son estadísticamente significativos.

En cuanto a los servicios de salud, la situación no es mejor; en el caso de los niños de 0 a 5 años que habitan en hogares indígenas, la prevalencia de desnutrición crónica³⁸ es de 33.1 comparada con 11.7 de menores con la misma condición en hogares no indígenas (INSP, 2012).

Resulta claro que la política pública para el desarrollo de los indígenas deberá ser dirigida en dos sentidos: reducir el rezago social de la población originaria y, simultáneamente, acortar la dramática distancia que los aleja del resto de las y los mexicanos, respetando siempre su identidad, costumbres y tradiciones.

³⁸ La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición considera en condición de desnutrición crónica a aquellas personas que tienen baja talla para su edad (INSP, 2012).

b) Adultos mayores

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012) advierte que la población mayor de 60 años se ubica en el grupo de personas propensas a sufrir algún nivel de exclusión. Por esto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ubica a este sector de la población como uno de los grupos más desprotegidos del mundo (Naciones Unidas, 1995).

La Organización de Naciones Unidas (ONU) reconoce que el estado de los adultos mayores depende de la situación económica y social del país al que pertenecen, de factores medioambientales, culturales y laborales, de la situación familiar, grado de estudios, medio urbano o rural donde se ubiquen, y de la profesión de los trabajadores y los jubilados (Naciones Unidas, 1995).

La situación de vulnerabilidad podría estar relacionada también con estructuras ideológicas que no se adaptan a

la nueva composición por edades de la población y continúan funcionando sobre la base de un imaginario asentado en la juventud. De este modo, la vejez relaciona una serie de connotaciones negativas (sociales, económicas y culturales) que dificultan la capacidad de las personas de mayor edad –como individuos y como grupo– para lograr autonomía e independencia (CEPAL, 2012, p. 11).

Aunque la ONU y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores establecen la edad de 60 años para considerar que una persona es adulta mayor, en este apartado se consideran los 65 años como población de adultos mayores, porque es a partir de esta edad que empiezan a considerarse beneficiarios de los programas de pensiones no contributivas del gobierno federal, de acceso a prestaciones sociales por jubilación y, sobre todo, es la edad de retiro laboral.

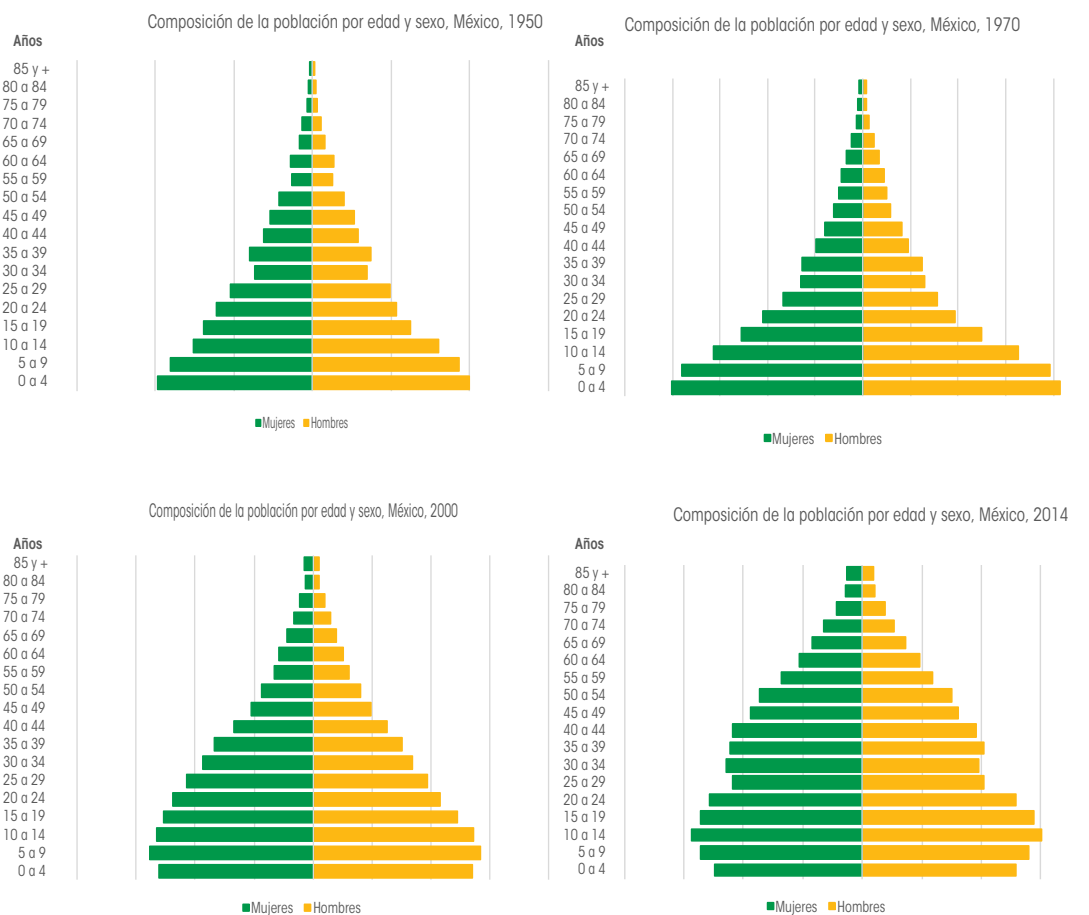
En 2014, 45.9% de los adultos mayores de 65 años se encontraban en situación de pobreza (37.4 moderada y 8.5 extrema), mientras que el porcentaje de la población nacional era de 46.2 (36.6 moderada y 9.5 extrema) (MCS-ENIGH, 2014).

En las últimas décadas, la pirámide de población de México ha sufrido las transformaciones propias de una población que reduce la intensidad promedio de su fecundidad respecto a generaciones previas, lo que se traduce en una reducción de su base. A la par, en el caso de nuestro país, la longevidad ha aumentado y se ha manifestado en un incremento en los volúmenes de población adulta mayor (65 años o más) (ver gráfica 24). El cambio en la forma de la pirámide poblacional observado entre 1970 y la actualidad responde, entonces, al efecto conjunto de una reducción en la fecundidad y un aumento en la esperanza de vida al nacimiento.

La esperanza de vida al nacer a nivel nacional pasó de 70.4 en 1990 a 74.9 en 2015 y se proyecta en 77 años para 2030; por su parte, la tasa de fecundidad ha decaído consistentemente en las últimas cuatro décadas, de 6.72 hijos por mujer en 1970 a 2.22 en 2015.³⁹

El envejecimiento de la población⁴⁰ puede considerarse un éxito de las políticas de salud pública y del mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la sociedad. No obstante, también es una alerta para que la política pública se adapte a esta nueva dinámica de la composición poblacional de México y promueva acciones para mejorar al máximo la salud y la capacidad funcional de las personas mayores, así como su integración y participación social.

Gráfica 24. Variación de la pirámide poblacional, México, 1950-2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1950-1970, 2000, 2010 y el MCS-ENIGH, 2014.

³⁹ Información disponible en la página web del INEGI. Recuperada de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>

⁴⁰ Se habla de envejecimiento de la población cuando aumenta el porcentaje de personas de 60 años o más y, a la vez, disminuye el porcentaje de menores de 15 años (CEPAL, 2012, p. 20).

Como lo evidencia el cuadro 3, el porcentaje de personas de este grupo etario que presentaba carencias sociales se redujo entre 2010 y 2014 en todos los indicadores. No obstante estas mejoras, el rezago educativo entre la tercera edad sigue siendo significativo: entre la población menor de 65 años este indicador se ubicó en 15.2%, mientras que entre los adultos mayores fue de 60.7 en 2014.

La pobreza en este grupo social se agrava a partir de la acumulación de desventajas. 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% de las mujeres mayores de 65 años se encuentran en esta situación. Si aunado a lo anterior se agrega un componente étnico, la cifra aumenta a 75.5% de mujeres indígenas mayores de 65 años en condición de pobreza.

El indicador de acceso a la seguridad social fue el que mostró mayor disminución, al pasar de 28.8% de personas con carencia en 2010 a 17.2 en 2014, una reducción de 11.6 puntos porcentuales. Esta tendencia positiva se explica, principalmente, por la presencia y el crecimiento de programas de pensiones no contributivas de carácter federal y estatal. El programa federal de Pensión para Adultos Mayores reportó una población atendida de 5,226,563 personas en 2014, es decir, un aumento de 40% en su cobertura respecto a 2010 (ver gráfica 25).

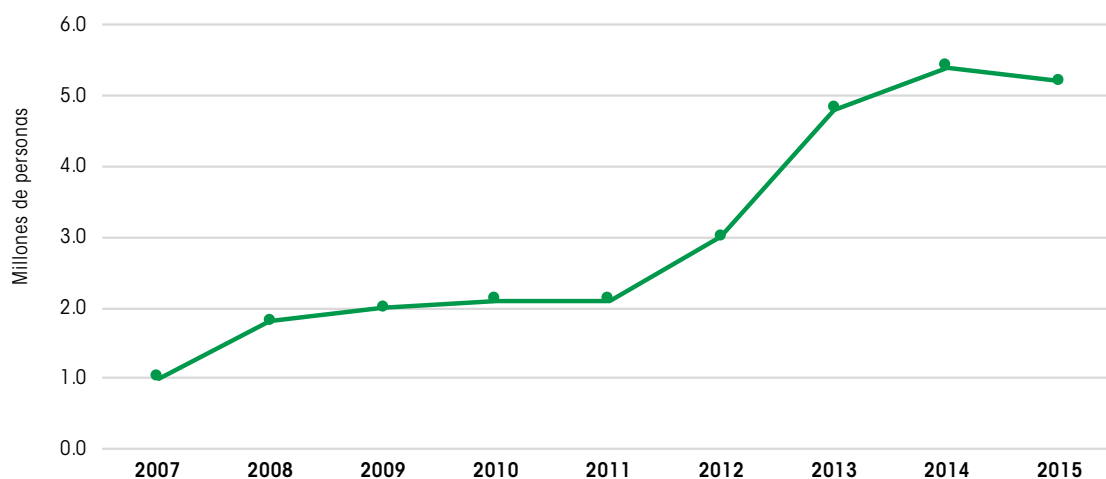
Cuadro 3. Porcentaje de población por indicadores de pobreza para la población mayor y menor de 65 años, 2010-2014

Indicadores	Porcentaje					
	Mayores de 65 años			Menores de 65 años		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	66.2	63.1	60.7	17.3	15.8	15.2
Carencia de acceso a los servicios de salud	22.8	15.7	13.1	29.7	22.0	18.6
Carencia de acceso a la seguridad social	28.8	26.5	17.2	63.1	64.0	61.8
Carencia de calidad y espacios en la vivienda	10.4	8.2	7.7	15.5	14.0	12.7
Carencia de acceso a los servicios básicos en la vivienda	23.7	22.3	21.8	22.9	21.1	21.2
Carencia de acceso a la alimentación	21.4	19.9	20.0	25.1	23.6	23.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

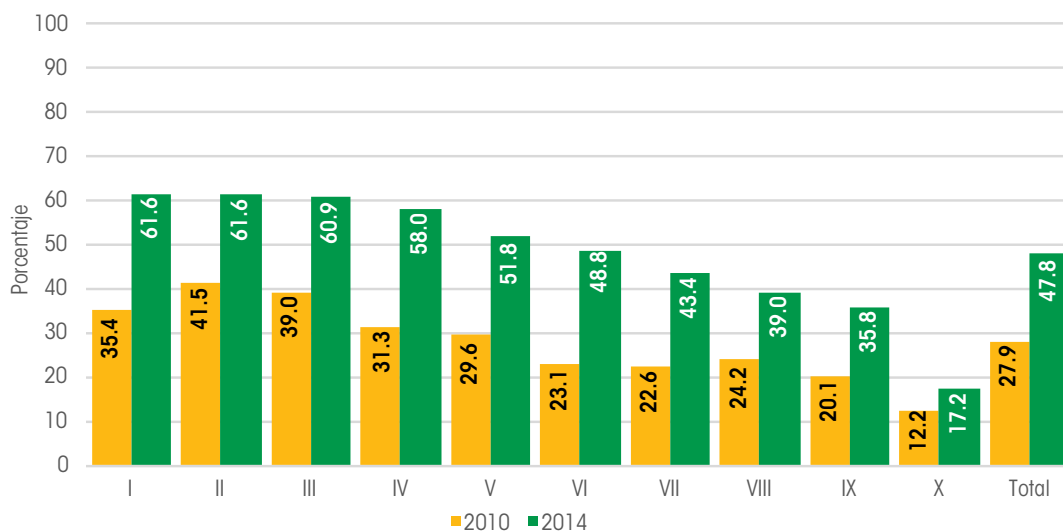
El MCS-ENIGH informó para ese mismo año que 47.8% de la población de 65 años o más eran beneficiarios de programas de pensiones no contributivas, federales o estatales. La gráfica 26 muestra el crecimiento de la cobertura de estos programas en el último lustro y cómo su presencia es más fuerte en los deciles económicos más bajos de la población. No obstante, como se puede apreciar en la citada gráfica, se encuentran en todos los estratos socioeconómicos.

Gráfica 25. Evolución de la cobertura del programa Pensiones para Adultos Mayores, 2007-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la evaluación de procesos del programa Pensión para Adultos Mayores 2015 (CONEVAL, 2015a).

Gráfica 26. Porcentaje de la población de 65 años o más que recibe beneficios de programas de pensiones no contributivas según decil de ingreso, México, 2010 y 2014

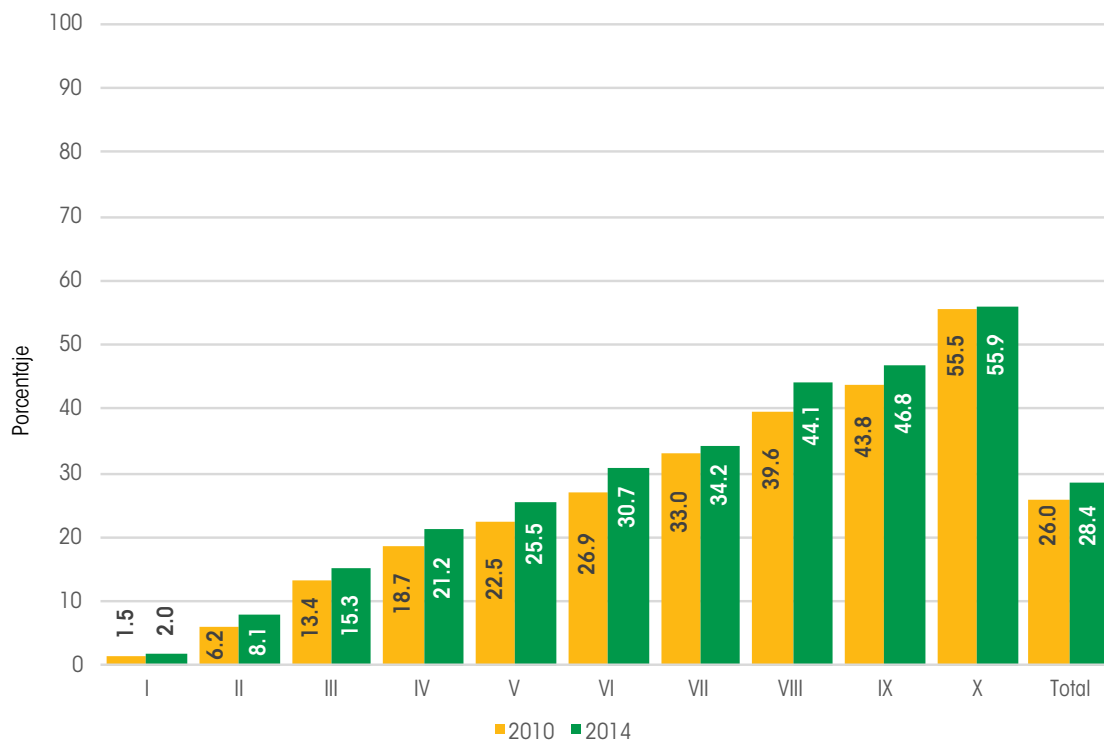


Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del MCS-ENIGH 2010 y 2014.

El comportamiento de las pensiones provenientes de la seguridad social es bastante diferente: no han experimentado aumentos significativos en la cobertura y tienen mayor presencia en los deciles más altos; 55.9% de las personas mayores de 65 años del decil más alto reciben una pensión proveniente de la seguridad social, mientras en el decil más bajo esta cifra solo llegaba a 2.0 en 2014 (ver gráfica 27). Esto podría ser resultado, en parte, a

que la población más pobre continúa trabajando principalmente en la informalidad y, por lo tanto, al llegar a la vejez no gozan de una pensión o jubilación proveniente de su trabajo. Por otra parte, con base en la ley actual del IMSS, una fracción significativa de los trabajadores que se insertan en el sector formal y que han realizado aportaciones a la seguridad social, no logrará la densidad contributiva mínima necesaria para acceder a la pensión mínima garantizada.

Gráfica 27. Porcentaje de la población de 65 años o más que recibe pensión o jubilación de la seguridad social según decil de ingreso, México, 2010 y 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del MCS-ENIGH 2010 y 2014.

Las gráficas 26 y 27 muestran que el gobierno se ha inclinado por emplear mecanismos provisionales de seguridad social, los cuales parecieran estar cumpliendo parcialmente su objetivo al llegar ante todo a los deciles más pobres. Sin embargo, aun cuando disminuye la vulnerabilidad de los adultos mayores más pobres, la pensión que ofrece el programa Pensión para Adultos Mayores representa menos de la mitad de la línea de bienestar mínimo urbana y no proporciona estabilidad ni seguridad ante eventos coyunturales asociados a su etapa de vida, como enfermedades, invalidez y pérdida de ingresos.

Existen evidentes diferencias entre los programas sociales y la seguridad social contributiva:

- Fuente de financiamiento: la seguridad social se financia, en general, con aportaciones bipartitas (trabajador y empleador que puede ser del ámbito público o privado), en tanto que los programas sociales son llamados no contributivos por financiarse mediante impuestos generales u otras fuentes de recursos públicos que no son impuestos laborales a cargo de los beneficiarios de la seguridad social.
- Cobertura de riesgos y población: la seguridad social es un paquete indivisible de beneficios que cubre múltiples riesgos (salud, vejez, invalidez y vida, riesgos de trabajo y guarderías) y es obligatorio para todos los trabajadores con una relación laboral subordinada; en cambio, los programas no contributivos cubren algunos de los riesgos específicos en forma separada (por ejemplo, salud o vejez), son voluntarios y están dirigidos tanto a población no cubierta por el sistema de seguridad social contributivo como a los no afiliados que por ley deberían estarlo (mercado no regulado de trabajo). De manera invariable, los beneficios para cada riesgo son significativamente mayores en la seguridad social contributiva, en particular en las pensiones en las que el subsidio medio por beneficiario a las pensiones contributivas representó, en 2015, 8 (IMSS), 22 (ISSSTE) y 52 (paraestatales) veces la pensión del programa Pensión para Adultos Mayores (Scott, 2015).
- Los beneficios de la seguridad social representan derechos laborales adquiridos con un alto grado de estabilidad en el tiempo, mientras que los programas no contributivos tienden a ser iniciativas discrecionales de administración o legislaturas particulares que pueden modificarse o cancelarse con relativa facilidad (CONEVAL, 2013).

Esto explica por qué el gasto público en pensiones contributivas representa el rubro de mayor crecimiento en los últimos años a pesar de la caída de los ingresos petroleros, en tanto que la cobertura y el gasto en el programa Pensión para Adultos Mayores se ha estancado en los últimos tres años (2015-2017) (Scott, 2015).

A pesar de la existencia de programas estatales de pensiones y de su incremento presupuestario hasta 2014 (ver cuadro 4) (por ejemplo, el programa de la Ciudad de México aumentó en más de mil millones de pesos su presupuesto entre 2010 y 2014), esto no se traduce en que las condiciones de los adultos mayores sean las ideales para el ejercicio pleno de sus derechos. No es claro por qué surgen nuevos programas de pensiones no contributivos o los existentes elevan su presupuesto, pues en muchos casos no cuentan con diagnósticos que justifiquen su diseño, ni evaluaciones que valoren su desempeño y pertinencia, y en la mayoría de los casos no se considera su complementariedad o duplicidad con programas estatales o federales, lo que propicia que los recursos se dupliquen o dispersen y que, incluso, su creación o crecimiento responda a elementos coyunturales.

Cuadro 4. Programas de pensiones no contributivas federales y estatales, 2010 y 2014

Programas de pensiones federales y estatales 2010				Programas de pensiones federales y estatales 2014			
Gobierno	Programa	Monto mensual	Presupuesto ejercido 2010	Gobierno	Programa	Monto mensual	Presupuesto 2014
Federal	Pensión para Adultos Mayores	No disponible	\$13,912,450,000*	Federal	Pensión para Adultos Mayores	\$580	\$37,174,143,157**
Chiapas	Amanecer	No disponible	\$1,386,542,813	Chiapas	Amanecer	\$550	No disponible
Distrito Federal	Programa Red Ángel (Programa de Pensión Alimentaria a Adultos Mayores/Pensión Alimentaria Ciudadana para Adultos Mayores)	No disponible	\$4,628,365,500	Ciudad de México	Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, Residentes en el Distrito Federal	\$1,009	\$5,762,880,000
Guerrero	Pensión Guerrero "Para Vivir Mejor"	No disponible	No disponible	Guerrero	Programa Pensión Guerrero	\$525	\$42,091,266
Jalisco	Estrategia de Atención a los Adultos Mayores "VIVE GRANDE" (Programa Adultos Mayores)	No disponible	\$171,561,000	Jalisco	Programa Atención a los Adultos Mayores	\$1,009	\$400,000,000
Nuevo León	Programa de Apoyo Directo al Adulto Mayor	No disponible	\$455,986,062	Nuevo León	Programa de Apoyo Directo al Adulto Mayor	\$700	\$552,000,000
Sonora	CreSer con Adultos Mayores	No disponible	\$46,320,000	Sonora	Programas de Apoyo a Adultos Mayores	No disponible	No disponible
Baja California	Programa de Apoyo al Adulto Mayor	No disponible	\$31,500,000				
Durango	Programa Apoyo a Adultos Mayores	No disponible	\$56,861,000				
Nayarit	Clubes de los Jóvenes de la Tercera Edad	No disponible	\$2,307,000				
Yucatán	Programa Reconocer	No disponible	\$25,040,000				
				Zacatecas	Programa Sumando a los Abuelos	\$400	No disponible

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Inventario de Programas Federales e Inventario de Programas Estatales 2010 y 2014 (CONEVAL, 2010, 2014).

*Este dato fue tomado de la Ficha de monitoreo 2012-2013 del programa Pensión para Adultos Mayores/Programa 70 y más/Pensión para Adultos Mayores (CONEVAL 2013).

**Este dato fue tomado de la Evaluación de procesos del programa Pensiones Adultos Mayores (CONEVAL, 2015a).

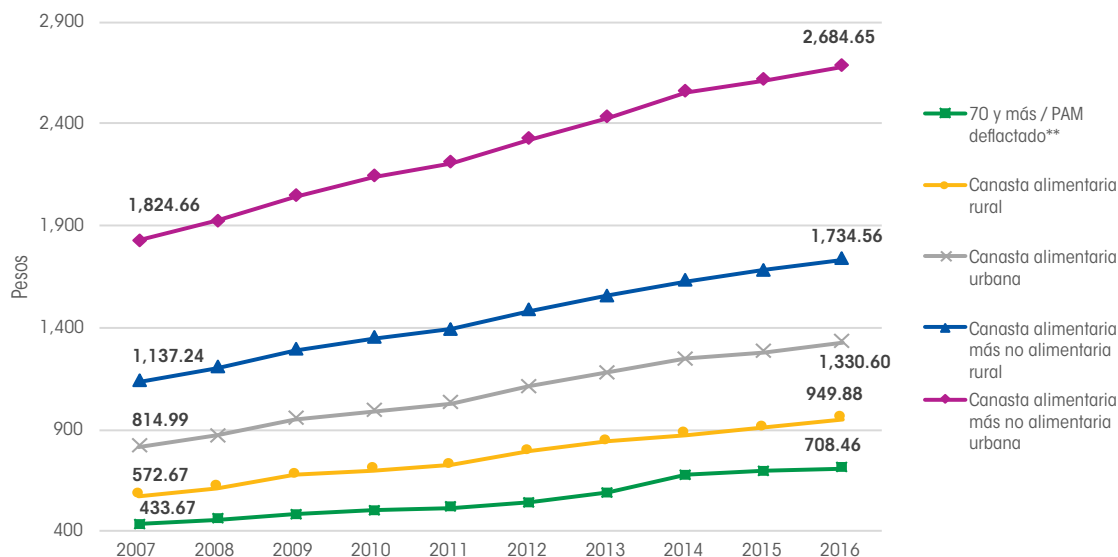
Aunque los programas no contributivos han permitido un descenso en el indicador de carencia de acceso a la seguridad social, no parecen estar diseñados para contrarrestar todas las implicaciones que conlleva el fin de la etapa laboral de una persona. Un adulto mayor que recibe ingresos provenientes únicamente del programa Pensión para Adultos Mayores no podrá cubrir el costo de una canasta básica alimentaria y no alimentaria mensual individual; por ello, quien disponga solo de este ingreso monetario no podrá adquirir los bienes incluidos en la línea de bienestar mínimo, aun cuando lo dedique en forma exclusiva a ese propósito (ver gráfica 28).⁴¹

Una opción que consideran las personas de la tercera edad con ingresos insuficientes es continuar trabajando a pesar de los años; no obstante, el MCS-ENIGH registró que

⁴¹ La medición de pobreza empleada en el CONEVAL utiliza dos líneas de ingreso: la línea de bienestar mínimo, que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, y la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes.

83% de las personas entre 15 y 64 años manifestaron dificultad en obtener ayuda para conseguir trabajo; esta proporción aumenta a 86.3 entre las personas mayores de 65 años de edad.

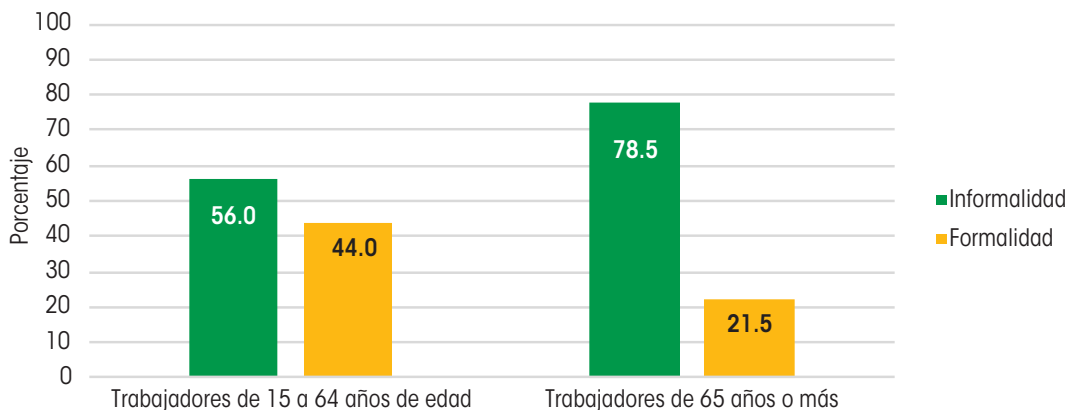
Gráfica 28. Valor de la canasta alimentaria y no alimentaria y apoyos económicos mensuales del programa Pensión para Adultos Mayores* 2007-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta básica alimentaria (CONEVAL, 2016a).
 Nota: Los valores corresponden al promedio anual de los valores reportados por el CONEVAL.
 *El programa federal 70 y más cambió su nombre en 2014 por Pensión para Adultos Mayores, y la edad de sus beneficiarios pasó a 65 años y más.
 **El valor del apoyo del programa 70 y más está defactado usando el Índice Nacional de Precios al Consumidor, que toma como año base 2010.

Por otro lado, los adultos mayores que continúan trabajando lo hacen en condiciones de desventaja: alrededor de ocho de cada diez empleados son informales, mientras que entre la población entre 15 y 64 años la informalidad se da en seis de cada diez personas (ver gráfica 29).

Gráfica 29. Informalidad en la población menor y mayor de 65 años de edad, México, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE, segundo trimestre 2016.

Trabajar en empleos informales restringe la posibilidad de que accedan a servicios de salud, uno de los problemas más apremiantes de las personas de la tercera edad debido al deterioro natural del cuerpo. No obstante, de 27% de personas que continúan trabajando después de los 65 años, de acuerdo con datos de la ENOE, solo 8.5 están afiliados al IMSS o al ISSSTE. Según el MCS-ENIGH 2014, del total de personas de 65 años o más que trabajan, 46.7% están afiliadas al Seguro Popular, es decir, cuentan con acceso a servicios de salud, aunque este se restringe al catálogo de enfermedades (Causes) que atiende el Seguro Popular.

El hecho de que no tengan acceso a servicios de salud implica que los hogares deben hacer un gasto de bolsillo en salud.⁴² Los datos del MCS-ENIGH 2014 revelan que en los hogares en los cuales no habitan personas de la tercera edad el gasto promedio trimestral en salud es de 1,086.51 pesos, mientras que en aquellos en los que vive al menos un integrante de 65 años o más, es de 1,857.61 pesos, es decir, 42% más. Por tanto, a pesar de los esfuerzos por implementar programas sociales que otorguen servicios de salud, estos siguen siendo insuficientes para afrontar las enfermedades de este grupo etario.

Teniendo en cuenta los cambios que presenta la pirámide poblacional de México, que nos muestra una sociedad con tendencia al envejecimiento, es necesario diseñar políticas públicas que garanticen la vinculación a la protección social de los jóvenes de hoy (en edad productiva) para así garantizarles en el futuro una vejez con ingresos suficientes provenientes de la jubilación y plenos servicios de salud, como requisitos mínimos.

c) Mujeres

Lorena⁴³ es una de las mujeres que dirige uno de los hogares más pobres del país, pero parece no importarle y, por momentos, no darse cuenta de que su hogar está catalogado entre los más pobres; no se intimida ni cuando relata que el padre de sus hijos los golpeaba a todos. Tampoco al describir cómo hace para obtener las firmas que avalan que los menores asisten a la escuela y obtienen calificaciones aprobatorias, aunque hace meses que no se paren en un aula.

Lorena trabaja en una feria; es dueña de un remolque con juegos y se le iluminan los ojos cuando habla sobre su hija Naomi, quien pronto cumplirá quince años. Para darle un regalo a la pequeña, Lorena tuvo que hipotecar su remolque (su herramienta de trabajo). Naomi recibió una motocicleta que compraron con el dinero de esa hipoteca. La quinceañera es el brazo derecho de su mamá y será quien continúe con el negocio de los juegos de feria, porque no aprendió a leer ni a escribir ni tampoco parece tener otra alternativa de vida.

⁴² El gasto de bolsillo en salud es el gasto directo de los consumidores en consultas, hospitalizaciones, medicamentos, estudios de laboratorio o gabinete, procedimientos ambulatorios y medicamentos, entre otros (CONEVAL, 2013).

⁴³ La información de este hogar se obtuvo durante 2016 en el trabajo de campo que desarrolló el CONEVAL para un estudio cualitativo. Todos los nombres fueron cambiados para guardar la confidencialidad de los hogares. Debido a que solamente se observó un hogar, es importante precisar que los datos no pueden ser generalizados en ningún caso.

Las dos viven en un cuarto de menos de seis metros cuadrados, con apenas dos catres, una televisión que les regaló el gobierno federal, una silla de plástico y una pecera; la ropa de todos está en bolsas debajo de los catres. Afuera, en el pequeño patio, hay un excusado y una parrilla en la que a veces cocinan. Además de Naomi, ahí viven Mariana, Estrella y Antonio, hijos de Lorena, más una de sus sobrinas: Estefany.

Todos duermen en los dos colchones individuales que se aglutinan en la pequeña habitación y que, al mismo tiempo, comparten con tres perros: la gorda, Ramón y la chata. El cuarto está sucio y descuidado; los niños y las niñas tienen piojos porque cuando trabajan en la feria no van a dormir a casa, lo hacen en el remolque y bañarse depende de los permisos que les dan las iglesias o los centros comunitarios donde se instale la feria; por eso, también dejan de ir a la escuela. Lorena necesita ayuda y no puede darse el lujo de contratar a alguien, por eso los niños trabajan con ella; todos están obligados a ser parte del sustento familiar.

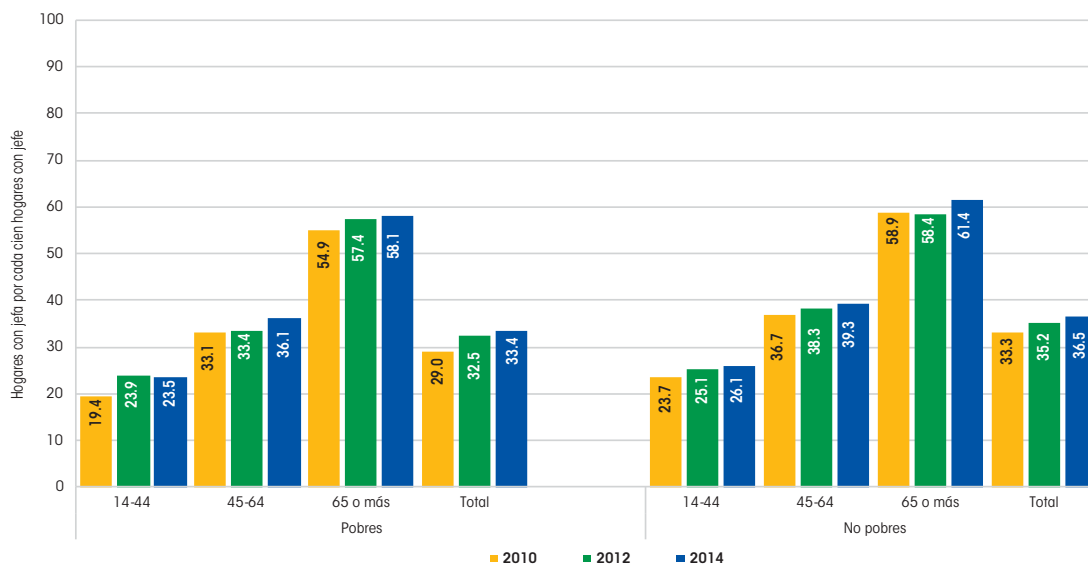
Lorena vive en una casa de cemento firme que, en sentido estricto, cubre las características básicas de servicios y calidad y espacios, salvo por el hacinamiento (viven más de 2.5 personas en una habitación); el cuarto donde vive es contiguo a la casa de su padre, quien es el dueño. Formalmente, los niños están inscritos en la escuela y ella cursó hasta preparatoria trunca, por lo cual ninguno presenta rezago educativo, aunque no acuden con regularidad a clases. El hogar recibe apoyos de Prospera, lo que también los condiciona a estar inscritos en el Seguro Popular (por ello no presentan carencia de acceso a los servicios de salud); como el trabajo es informal, no cuentan con acceso a la seguridad social. El hogar no declara carencia de acceso a la alimentación, pues cuando no tienen ingresos provenientes de la feria, el papá de Lorena funciona como un soporte para la alimentación de todos.

El caso de Lorena muestra la urgente necesidad de que la política de desarrollo social vaya más allá de los indicadores básicos de pobreza, pues el hogar presenta rezago solamente en dos de los seis indicadores; sin embargo, sus integrantes viven en condiciones en las que el ejercicio del resto de los derechos está limitado y en constante vulnerabilidad por eventos como enfermedades, robos y violencia, entre otros.

El gran avance de la política de desarrollo social es adoptar un enfoque de derechos humanos y el gran reto es mirar más allá de los mínimos básicos que suponen los derechos sociales previstos en la LGDS y en la medición multidimensional de pobreza.

Los hogares en México se han modificado a la par de los cambios económicos, sociales y culturales del país; aquellos que hace veinte años eran normativos y entendidos como tradicionales (biparentales con hijos), se han reducido y han dado paso a nuevas composiciones familiares (nucleares sin hijos, unipersonales, monoparentales, con jefatura femenina, entre otras). Como Lorena, muchas mujeres dirigen hogares en condiciones precarias; la probabilidad de que esto ocurra se incrementa conforme las mujeres envejecen, dada su mayor longevidad y su menor probabilidad de volverse a casar. El grupo de edad en el que más mujeres se hacen cargo de los hogares es el de 65 años o más; sin distinción entre pobres o no, alrededor de seis de cada diez hogares son dirigidos por mujeres (ver gráfica 30).

Gráfica 30. Razón de hogares por sexo de la jefatura, según grupos de edad y condición de pobreza del jefe o jefa, 2010-2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Ser jefas de hogar es una condición que enfrentan las mujeres y que podría limitar su desarrollo en otros espacios. La complejidad que supone ser el sustento económico y las jornadas adicionales que implican los quehaceres domésticos no permiten que muchas continúen sus estudios o ingresen a empleos en mejores condiciones.

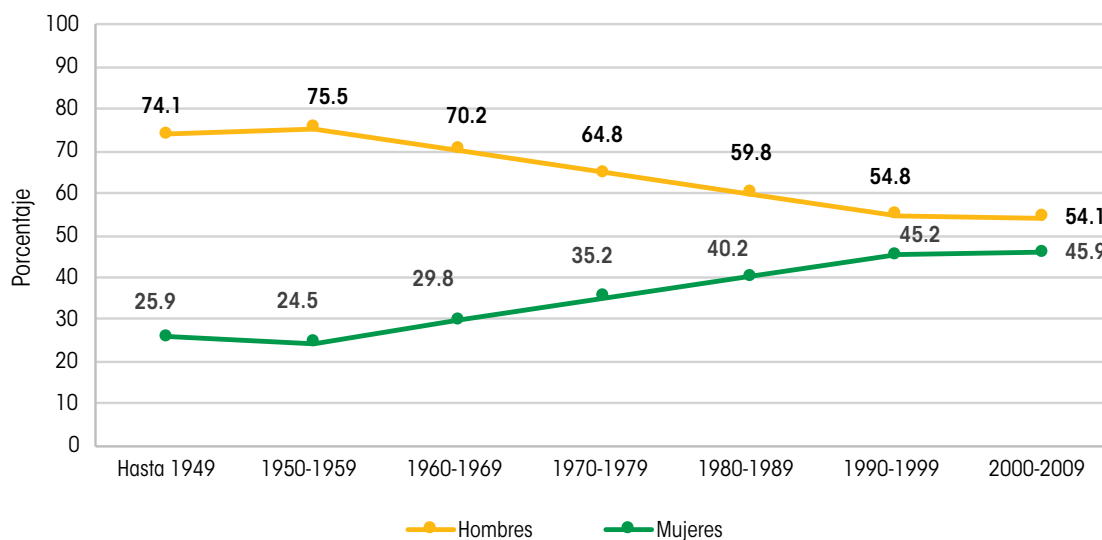
La presencia de mujeres en empleos informales parece no ser muy diferente a la de hombres; sin embargo, al observar otros aspectos laborales importantes, como la contribución a la seguridad social, es posible notar una brecha profunda entre hombres y mujeres. Así, solo 31.6% de las mujeres han contribuido alguna vez a la seguridad social, mientras que en los hombres este porcentaje asciende a 47.2.

Por otro lado, en el ámbito de la educación se han conseguido grandes avances en la equidad de ambos sexos; en primaria, secundaria y preparatoria son mínimas las diferencias entre mujeres y hombres y, en algunos casos, la asistencia de mujeres es mayor. Hace apenas cuatro décadas la matrícula de mujeres en licenciatura era menor que la de los hombres.

El informe sobre la Ciencia 2015 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 2015) señala que a pesar de los avances en el acceso de las mujeres en los niveles superiores de educación, estas continúan siendo una minoría en el mundo de la investigación. Esto es así, entre otros aspectos, porque la paridad en la matrícula —de educación básica primaria y secundaria y universitaria— empieza a perderse en el posgrado (maestría y doctorado), que es el nivel que forma investigadores.

Las mujeres también ocupan proporciones similares a las de los hombres en centros de investigación y como docentes, pero sus condiciones de vinculación son desfavorables. En México tomamos como ejemplo la UNAM por ser la mayor universidad del país, tanto en investigación como en el número de profesores e investigadores. El proceso de feminización en esta universidad ha permitido un aumento en la incorporación de mujeres de manera constante a la planta académica, que ha cerrado la brecha entre sexos que imperó a lo largo del siglo XX (ver gráfica 31).

Gráfica 31. Evolución de la incorporación del personal académico a la UNAM por sexo, 1949-2009

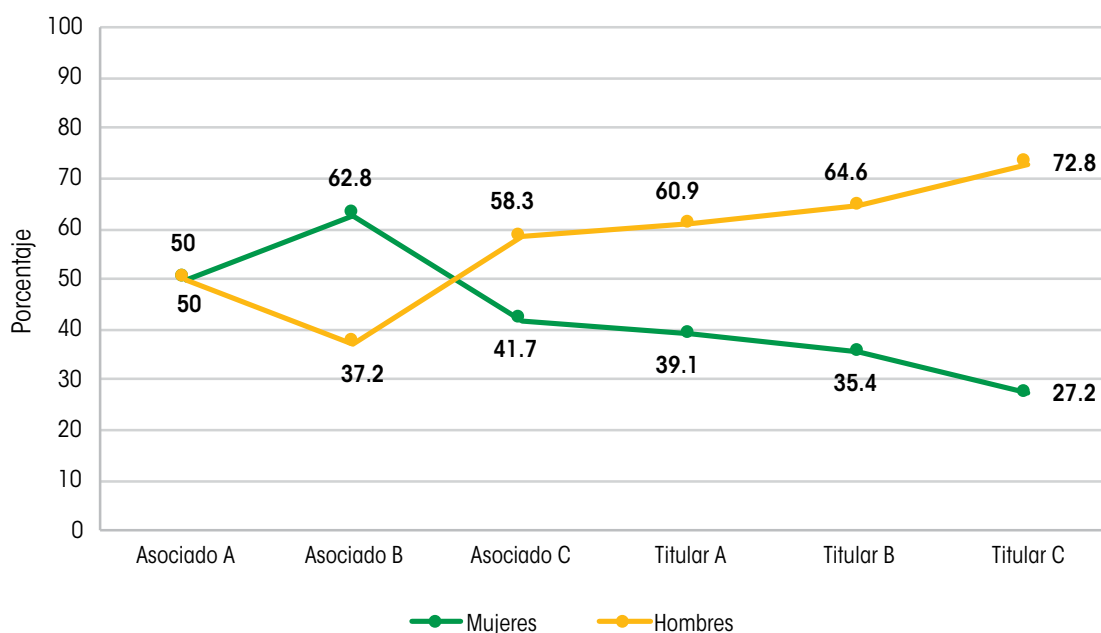


Fuente: Ana Buquet, Jennifer Cooper, Araceli Mingo y Hortencia Moreno. *Intrusas en la universidad*. México: UNAM, 2013, p. 63.

No obstante, un análisis más detallado del tipo de puestos que ocupan las mujeres revela que, hasta 2012, ellas seguían ocupando los de menor jerarquía. El “efecto tijera” que se observa en la gráfica 32 pone en evidencia que a mayor nivel del puesto, menor es la participación de las mujeres, es decir, que 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.⁴⁴

⁴⁴ El Estatuto del Personal Académico de la UNAM clasifica a los profesores e investigadores de carrera en las categorías asociado (A, B y C) y titular (A, B y C); la categoría asociado A es el nivel más bajo entre profesores e investigadores de carrera y el titular C, el más alto. Para ser nombrado como profesor/a asociado A se necesita acreditar una licenciatura o grado equivalente, haber trabajado cuando menos un año en labores docentes o de investigación, y haber producido un trabajo que acredite su competencia en la docencia o en la investigación; para acceder al nivel titular C se necesita como mínimo el grado de doctor y, entre otros requisitos, haber publicado trabajos que acrediten la trascendencia y alta calidad de sus contribuciones a la docencia, a la investigación o al trabajo profesional de su especialidad, así como su constancia en las actividades académicas y haber formado profesores o investigadores que laboren de manera autónoma. De igual manera, el sistema de compensaciones económicas responde al nivel de la categoría en la que se encuentra el profesor o investigador, y es el titular C el que recibe más dinero (UNAM, 2016).

Gráfica 32. Participación porcentual de mujeres en la figura de investigador por categoría y nivel en la UNAM, 2012



Fuente: PUEG-UNAM. *Presencia de mujeres y hombres en la UNAM: radiografía*. México: UNAM, 2012, p. 8.

De los 27 centros Conacyt, solo dos están dirigidos por mujeres.



El panorama en términos de personal administrativo es aún más diferenciado. La presencia femenina en estos espacios es mucho menor que la de los hombres, quizá porque a pesar de los esfuerzos por feminizar el mundo académico, se siguen reproduciendo imaginarios informales de la cultura organizacional relacionados con las actividades y prácticas atribuidas a lo femenino y a lo masculino, dentro de las cuales se imputa a la figura del hombre la voz de mando en la administración.

De los 27 centros del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), solo dos son dirigidos por mujeres. El panorama no varía en otras instituciones académicas de carácter público; por ejemplo, en 2010, el personal femenino en estos cargos directivos en la Universidad Autónoma Metropolitana era de 6.7%, en la Universidad de Guanajuato, 7.7, y en la Universidad de Zacatecas, 11.5. Los porcentajes más altos se encontraban en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (36.8) y la Universidad Veracruzana (40.6). La UNAM aparecía con un modesto 31% (De Garay y Del Valle-Díaz Muñoz, 2012, p. 23).

Como este, existen otros indicadores que reafirman que en México continúa siendo baja la inserción de las mujeres en los espacios tradicionalmente reservados en forma exclusiva para los hombres: en 2014, las mujeres solo representaban 11% del total del personal ocupado en el sector de la construcción y 13% del personal ocupado en los diferentes modos de transporte (INEGI, 2016).

De igual manera, 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 por debajo de lo marcado (en la Cámara de Diputados fue de 41.4 y en la de Senadores, de 34.1) (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Proporción de mujeres en las cámaras de Diputados y Senadores, México, 1988-2015

	Proporción de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Diputados	Proporción de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Senadores
Periodo	Porcentaje	Porcentaje
1988*	12.4	15.6
1991*	9.2	4.7
1994*	14.4	12.5
1997*	17.4	16.4
2000*	16.2	15.6
2003*	22.8	18.8
2006*	22.6	17.2
2009*	27.8	20.3
2012*	37.4	34.4
2015**	41.4	34.1

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2015.

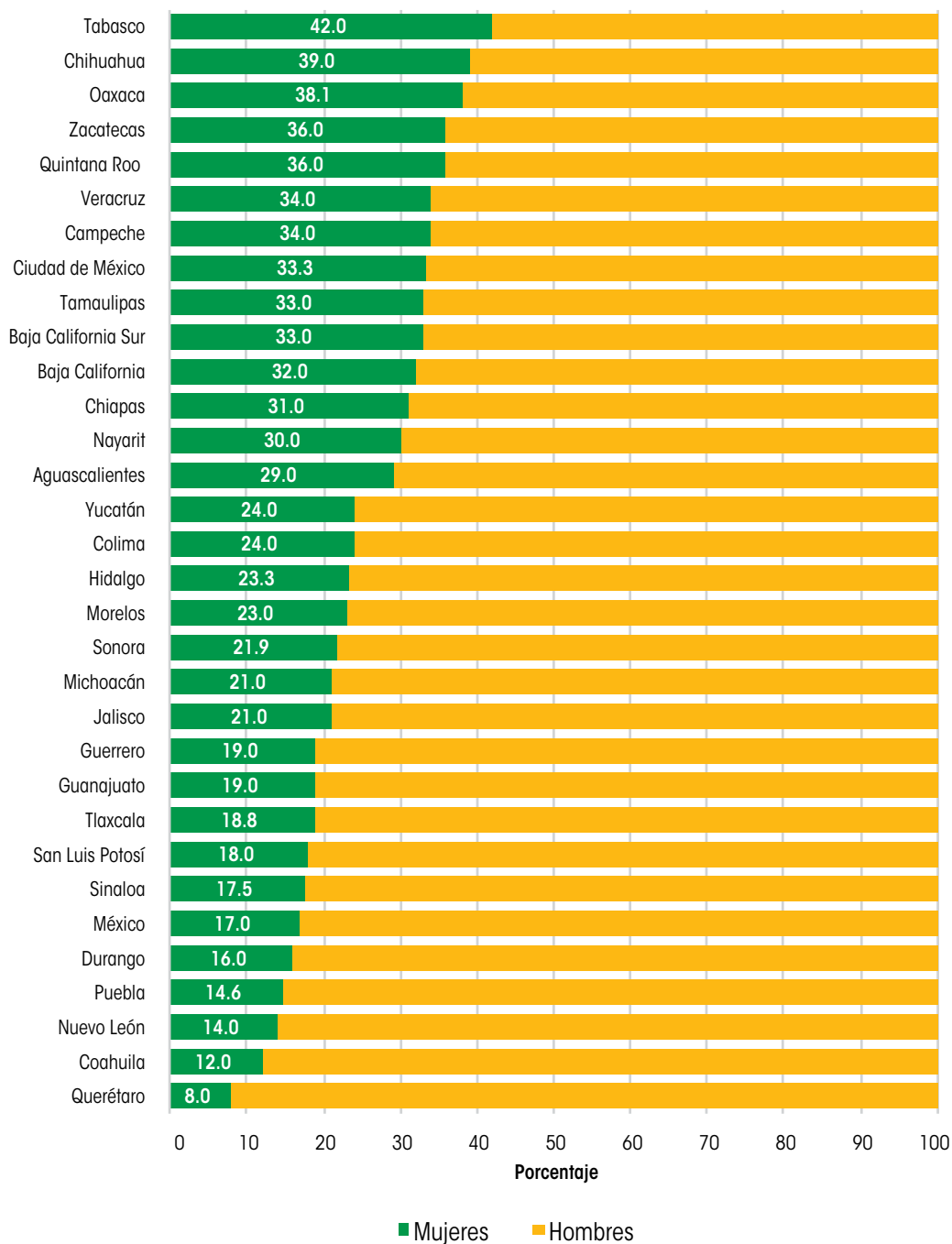
* Septiembre

** Julio

En el caso de los congresos estatales y locales, las mujeres siguen representando una minoría. De acuerdo con el estudio *Participación política de las mujeres 2014* del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados (CEAMEG), en 2014, Tabasco era el estado con mayor presencia de mujeres en su congreso local, con 42%, mientras que Querétaro se encontraba en último lugar, con solo 8% (ver gráfica 33).

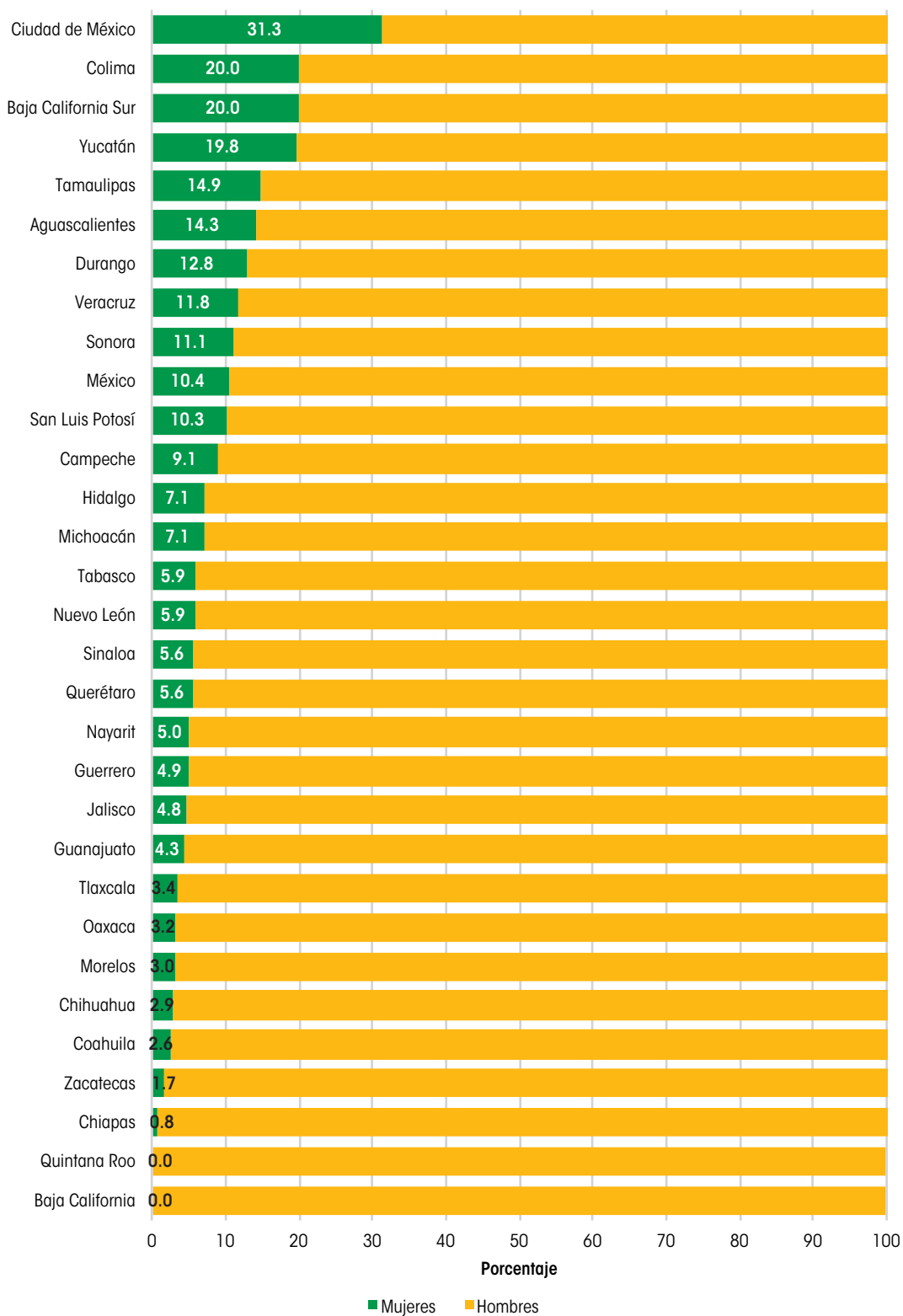
A nivel municipal, la presencia de las mujeres como presidentas fue mucho menor. La Ciudad de México encabezó la lista, con 31.3% en 2014, y en contraste se situaban Baja California y Quintana Roo, sin presencia de mujeres en sus presidencias municipales (ver gráfica 34).

Gráfica 33. Distribución porcentual de hombres y mujeres en los congresos estatales, 2014



Fuente: CEAMEG, 2016:13.

Gráfica 34. Porcentaje de presidentes y presidentas municipales por entidad federativa, 2014



Fuente: CEAMEG, 2016:13.

Este panorama deja claro la necesidad de establecer políticas públicas que apunten no solo al discurso que enuncia igualdad de oportunidades educativas y laborales, sino que en la práctica ofrezca alternativas reales a las mujeres para el pleno ejercicio de sus derechos. Como se observa en este apartado, a pesar de los avances en el acceso de las mujeres a capacidades básicas, como en el caso de la educación, ellas no parecieran tener elementos suficientes para mejorar su calidad de vida, pues existen otros factores que podrían estar limitando su inserción en empleos con mejores condiciones y con mayor poder de decisión.

d) Jóvenes

En la actualidad dos rasgos caracterizan de manera predominante la composición de la población por edades del país. Por un lado, la proporción de jóvenes resultante de la fecundidad de las últimas generaciones nacidas antes de y cercanas al inicio de la implementación de los programas de planificación familiar y, por otro, el aumento de los volúmenes de población adulta.

De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal (EIC, 2015), de los 119,530,753 de habitantes, 31.3 por ciento son jóvenes entre 12 y 29 años. El incremento del porcentaje de jóvenes dentro de la población en edad de trabajar es transitorio, suele durar alrededor de cincuenta años, se define como “dividendo o bono demográfico”, y ofrece una oportunidad de acelerar el crecimiento económico y el desarrollo (OIT, 2012), siempre y cuando la economía ofrezca las oportunidades productivas para ello.

La juventud es una etapa de transición entre la dependencia de la infancia y las responsabilidades de la adultez; es un periodo circunscrito a la edad, que varía según el contexto social y económico en el que se desarrollan. En México, de acuerdo con la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, la juventud comprende entre 12 y 29 años de edad, por lo cual en este apartado se consideran como jóvenes quienes se encuentran en este rango de edad.

Entre los jóvenes, el crecimiento de la pobreza ha sido mayor que en los adultos. Entre 2010 y 2014 se registró un incremento en el número de jóvenes en condición de pobreza, al pasar de 46 a 47.1%. 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% en el mismo periodo—, se evidencia una diferencia de alrededor de 7% en desventaja para los jóvenes.

La situación de pobreza empeora para los jóvenes indígenas; en 2014, 72.8% eran pobres, mientras que solo 44.1% de jóvenes no indígenas se encontraban en esta condición.

Además, actualmente en México la población juvenil enfrenta diversas dificultades en el ejercicio de sus derechos, asociadas sobre todo con la inserción al mercado laboral, la violencia que los rodea, la deficiente formación y desarrollo de habilidades, y la insuficiente educación sexual que suele desencadenar embarazos adolescentes.

Algunos factores que dificultan la inserción laboral están asociados de manera directa con la edad de los jóvenes, pues estos son menos eficaces que los adultos

experimentados a la hora de buscar empleo y también tienen menos experiencia laboral; esto puede significar un obstáculo a la hora de contratación por parte de una empresa (OIT, 2012).

De acuerdo con datos de la ENOE, del total de la población desocupada en 2016, más de la mitad eran jóvenes entre 15 y 29 años⁴⁵ (ver gráfica 35). Sin embargo, como se advierte en el cuadro 6, alrededor de la mitad de la población joven era económicamente activa y de esta, alrededor de 7% estaba desocupada.

Cuadro 6. Porcentaje de población nacional y de 15 a 29 años, según condición de ocupación, México, 2016

Indicador	Total nacional	Población de 15 a 29 años
Población total	100	25.1
Población económicamente activa	59.6	52.4
Ocupada	96.1	93.1
Desocupada	3.9	6.9
Población no económicamente activa	40.4	47.6
Disponible	16.3	17.0
No disponible	83.7	83.0

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el segundo trimestre de la ENOE-INEGI 2016.

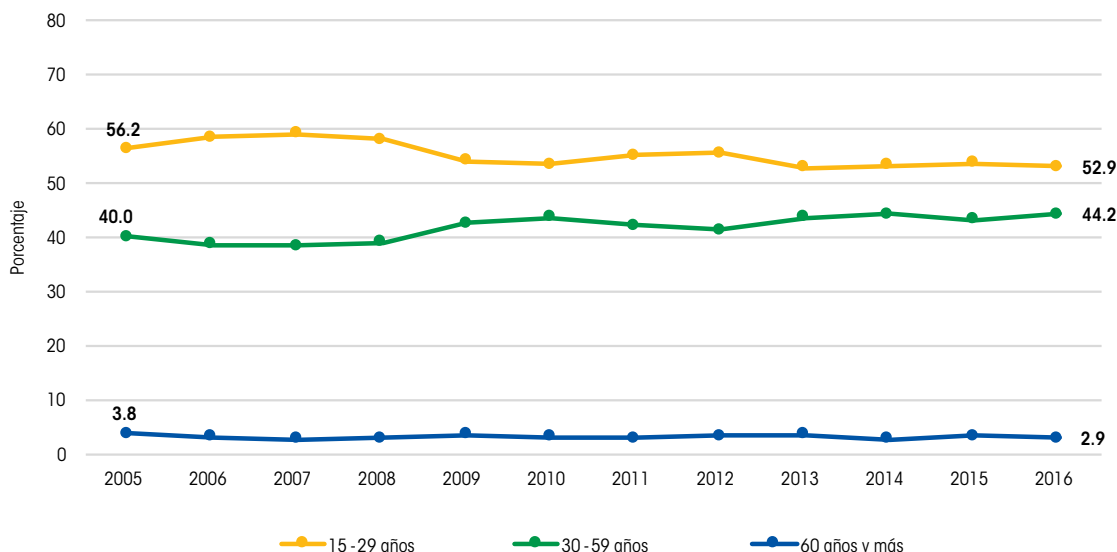
Nota: De acuerdo con el INEGI (2002), la población económicamente activa (PEA) se divide en ocupada y desocupada y la población no económicamente activa (PNEA) incorpora a las personas disponibles y no disponibles. Ocupados: se refiere a todas las personas en edad de trabajar que contaban con una ocupación en el periodo de referencia. No ocupados: son las personas en edad de trabajar que no contaban con una ocupación en el periodo de referencia. Disponibles: son aquellas personas que "no han buscado trabajo en el periodo de referencia inmediato, pero aceptarían uno al momento que se les ofreciera" (INEGI, 2002, p. 5). No disponibles: son quienes "no han buscado trabajo en el periodo de referencia inmediato y no aceptarían uno aunque se les ofreciera" (INEGI, 2002, p. 5).

La ENOE revela que, 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 (ver gráfica 36).⁴⁶ Cabe mencionar que la carencia por acceso a la seguridad social es la que acumula mayor número de jóvenes. En 2014, el porcentaje de jóvenes sin acceso a la seguridad social fue de 67.3; en contraste, 57.9 de los adultos presentaban esta carencia.

⁴⁵ Aunque la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud define como jóvenes a quienes tienen entre 12 y 29 años, la Ley Federal de Trabajo considera que la edad mínima para trabajar es de 15 años; por lo tanto, las estadísticas laborales en este apartado se restringen a personas entre 15 y 29 años de edad.

⁴⁶ Esto también podría responder a la necesidad de los jóvenes de combinar distintas actividades en el mismo horario.

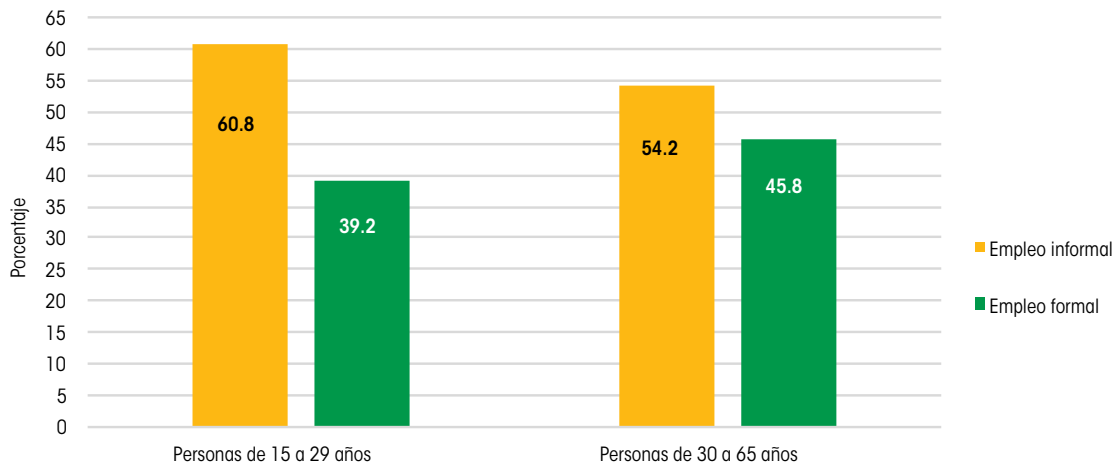
Gráfica 35. Porcentaje de población desocupada por grupos de edad, 2005-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE-INEGI 2005-2016.

Nota: Los datos corresponden al segundo trimestre de cada año.

Gráfica 36. Porcentaje de personas con empleos formales e informales por grupo de edad, México, 2016



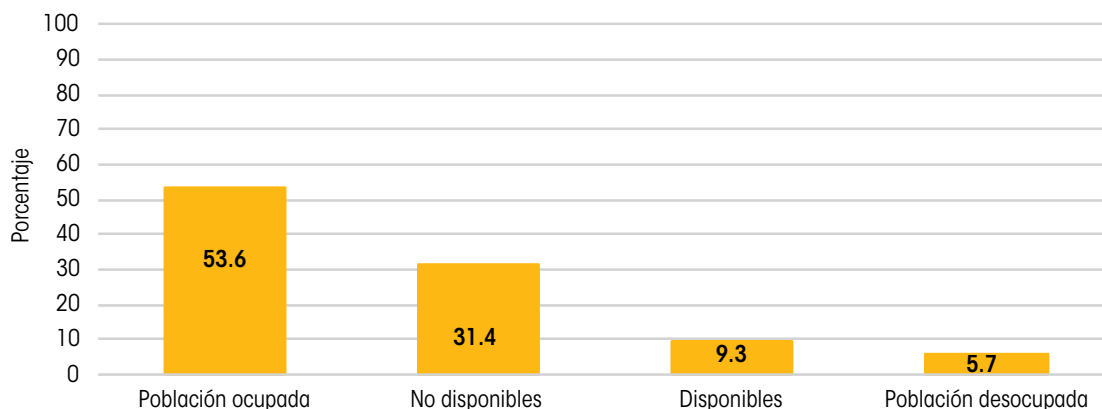
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el segundo trimestre de la ENOE-INEGI 2016.

La importancia dinámica de vincular a los jóvenes al sector formal radica en que los trabajadores con empleo formal tienen una alta probabilidad (68.7 para el caso de quienes cotizan al IMSS) de contratarse de nuevo con seguridad social, mientras que un trabajador informal tiene 70.9% más de probabilidad de permanecer en esta modalidad (Motral 2015), lo que prolonga las carencias asociadas a la seguridad social, como el acceso a los servicios de salud y la jubilación.

Es probable que la población joven arrastre durante toda su vida laboral los efectos de inserciones en empleos inestables y de baja calidad. De igual modo, es altamente probable que no alcancen lo necesario para que en la vejez cuenten con una jubilación o pensión; por lo tanto, de continuar así, las próximas décadas estarán determinadas por una población envejecida sin seguridad social y dependiente de programas sociales.

Por otro lado, la suposición de que el acceso a la educación superior incrementa las oportunidades laborales de los jóvenes también se ha puesto en duda en los últimos años. El desempleo de los jóvenes con mayores niveles educativos es una nueva tendencia que representa un desafío para todos los órdenes de gobierno. Solo la mitad de los jóvenes que estudiaron hasta licenciatura se encuentran ocupados (ver gráfica 37). A pesar de estar empleados, 57.7% no tienen acceso a servicios de salud, y cuatro de cada diez trabajan en empleos informales, con las implicaciones que esto conlleva.

Gráfica 37. Porcentaje de población de 15-29 años con estudios de licenciatura según condición de ocupación, México, 2016

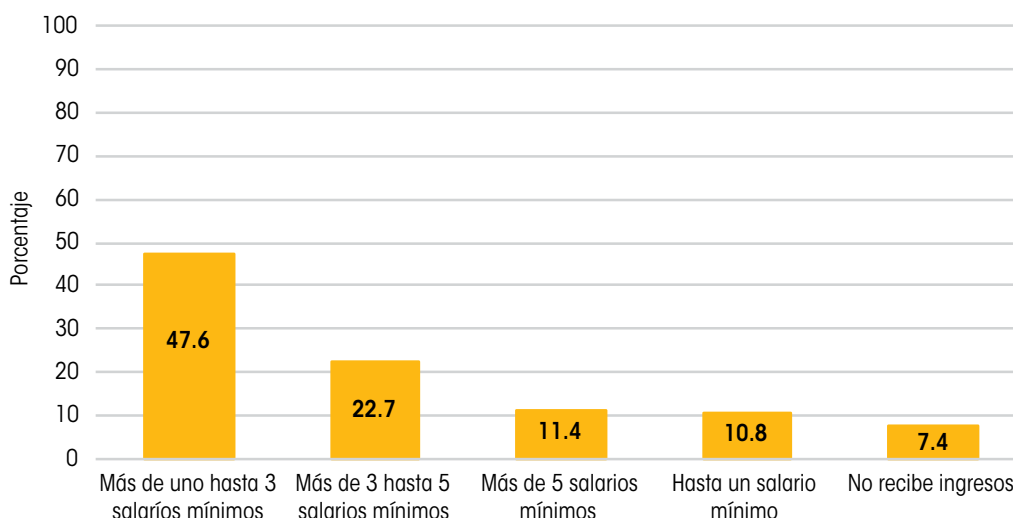


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el segundo trimestre de la ENOE-INEGI 2016

Nota: De acuerdo con el INEGI (2002), la población económicamente activa (PEA) se divide en ocupada y desocupada y la población no económicamente activa (PNEA) incorpora a las personas disponibles y no disponibles. Ocupados: se refiere a todas las personas en edad de trabajar que contaban con una ocupación en el periodo de referencia. No ocupados: son las personas en edad de trabajar que no contaban con una ocupación en el periodo de referencia. Disponibles: son aquellas personas que "no han buscado trabajo en el periodo de referencia inmediato pero aceptarían uno al momento que se les ofreciera" (INEGI, 2002, p. 5). No disponibles: son quienes "no han buscado trabajo en el periodo de referencia inmediato y no aceptarían uno aunque se les ofreciera" (INEGI, 2002, p. 5).

Las condiciones laborales de la población juvenil con mayores niveles educativos son un desafío de grandes proporciones. Más de la mitad gana entre uno y tres salarios mínimos, es decir, entre 2,200 y 6,600 pesos mensuales (ver gráfica 38).

Gráfica 38. Porcentaje de población de 15-29 años con estudios de licenciatura según nivel de ingreso, México, 2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el segundo trimestre de la ENOE-INEGI 2016.

El hecho de que los jóvenes con mayores niveles educativos no consigan mejores condiciones laborales es un resultado poco redituable y con efectos negativos desde un punto de vista social y político. Es poco redituable por el alto costo de la inversión en la enseñanza superior (tanto directa como indirectamente en términos de ingresos no percibidos) y los rendimientos nulos de los que no consiguen empleo.

Es necesario explorar con mayor profundidad las razones que explican el desempleo, subempleo, bajos salarios y baja participación laboral de los jóvenes con mayores niveles educativos. ¿Se debe al deterioro de la calidad de la educación media y superior?⁴⁷ ¿Tiene que ver con el “desfase entre la oferta y la demanda de competencias profesionales” y con la falta de reciprocidad de las competencias adquiridas? O bien, ¿se debe a que los modelos de crecimiento no generan el tipo de trabajos de buena calidad que pudieran ajustarse a los altos niveles de calificación o las aspiraciones de los jóvenes? Cualesquiera que sean las razones, o la combinación de estas, los efectos negativos son enormes y constituyen una de las causas de la migración de jóvenes muy calificados de muchos países y la consiguiente “fuga de cerebros” en las economías emergentes y en desarrollo (OIT, 2012).

La etapa de transición que enfrentan los jóvenes entre la escuela y el empleo también muestra implicaciones en el acceso a los servicios de salud. El grupo de edad con mayor porcentaje de personas con carencia de acceso a los servicios de salud es el de 12 a 29 años. Además, debido a que los jóvenes tienden a enfermarse menos que los menores y que los adultos mayores, las políticas públicas —abrumadoramente concentradas

⁴⁷ La Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (Enlace) reportó, en 2014, que 60.7% de los estudiantes de educación media superior tenían un nivel insuficiente y elemental en conocimientos de matemáticas y 55.3 se ubicaban en el mismo nivel en sus capacidades de comprensión lectora.

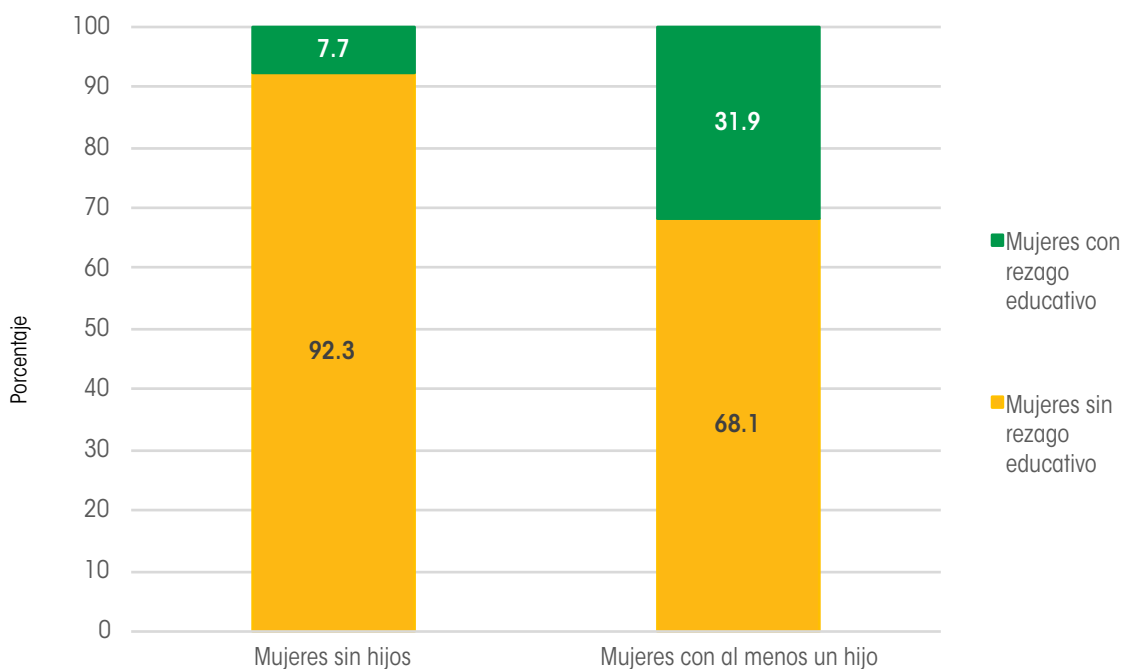
en la atención de enfermedades y no en salud preventiva— suelen desatender los problemas específicos de este grupo poblacional, aunque enfrentan numerosas conductas de riesgo que deberían ser atendidas mediante la prevención y promoción de estilos saludables de vida. Los accidentes de tránsito, las enfermedades de transmisión sexual, el consumo de drogas legales e ilegales, las enfermedades psiquiátricas y el embarazo precoz en las adolescentes son algunos de los principales problemas (CEPAL, 2000).

En el caso del embarazo adolescente —que tiende a feminizar la pobreza al presentarse en forma mayoritaria en los sectores socioeconómicamente bajos y al poner en riesgo el desarrollo académico y profesional de la madre (Menkes y Serrano, 2006)—, las causas asociadas pasan por la construcción social de género que exagera la figura de la mujer como madre, la falta de educación sexual, el reducido acceso a métodos anticonceptivos e incluso la negación de los hombres jóvenes de usar un método anticonceptivo.

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 estas, 8,676 tenían entre 12 y 14 años de edad (MCS-ENIGH 2014).

La ocurrencia de embarazos durante la adolescencia representa una preocupación social, dado que su acaecimiento incrementa los riesgos obstétricos, contribuye a profundizar condiciones de vulnerabilidad y puede evidenciar prácticas de abuso tales como el arreglo de matrimonios durante la infancia (Cárdenas 2015); además, tiene implicaciones relevantes para el desarrollo de la población juvenil. Tres de cada diez mujeres jóvenes que tuvieron al menos un hijo nacido vivo presentaban rezago educativo en 2014, mientras que alrededor de una de cada diez jóvenes que no tuvieron hijos tenía rezago (ver gráfica 39). En el caso de hombres jóvenes, no es posible saber las implicaciones de la paternidad temprana porque la investigación se ha centrado solo en los efectos que tienen los hijos (as) para las mujeres.

Gráfica 39. Porcentaje de mujeres entre 12 y 19 años, según condición de rezago educativo y maternidad, México, 2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014.

De esta manera, se evidencia que la maternidad a temprana edad altera el curso de la trayectoria de vida de las y los adolescentes y condiciona, incluso, las etapas posteriores de su vida. Por lo tanto, es en sí misma una expresión de desigualdad frente a sus pares (Cárdenas, 2015).

Por otro lado, la población joven también se enfrenta a temas de inseguridad que la ponen en riesgo. 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 en forma considerable, casi duplicándose. Entre la población de 15 a 19 años pasó de 18 homicidios por 100,000 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 (Cárdenas, 2014a, p. 24).

Una de las principales causas a que se atribuye el aumento de la violencia ha sido la actuación y las disputas entre organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Sin embargo, los homicidios son resultado de diversas condiciones que prevalecen en la sociedad:

A la desigualdad y la pobreza se suman expectativas reducidas, barreras a la movilidad social, adicciones, el posible efecto de la expansión en la disponibilidad de armas y el acceso de la población a ellas como algunos de los elementos que subyacen a este fenómeno. La mortalidad por homicidios es también, en términos

generales, un problema acuciante, particularmente grave entre la población masculina joven. Estimaciones recientes indican que entre 2005 y 2010 el nivel de homicidios provocó una interrupción en la reducción que de manera sostenida venía observándose en la mortalidad; pero además frenó la mejora de la esperanza de vida al nacimiento de los hombres (Cárdenas, 2014a, p. 28).

La mortalidad por homicidios registrada en años recientes provoca una pérdida de años de esperanza de vida al nacimiento en hombres. El cuadro 7 muestra cómo las edades afectadas en la esperanza de vida en el caso de la población masculina son entre 10 y 49 años, particularmente de 20 a 34 años de edad.

Cuadro 7. Contribución de grupos de edad específicos al cambio en el valor de la esperanza de vida al nacimiento de la población masculina, México, 2000-2010

Edad	Período	
	2000-2005	2005-2010
Todas las edades	0.558	-0.455
Menores de 1 año	0.318	0.152
1-4	0.000	0.000
5-9	0.009	0.010
10-14	0.009	-0.007
15-19	0.007	-0.065
20-24	0.012	-0.129
25-29	0.020	-0.153
30-34	0.026	-0.130
35-39	0.032	-0.088
40-44	0.037	-0.046
45-49	0.039	-0.016
50-54	0.039	0.002
55-59	0.035	0.011
60-64	0.024	0.013
65-69	0.008	0.008
70-74	-0.007	0.000
75-79	-0.022	-0.006
80-84	-0.027	-0.010
85 o más	0.000	0.000

Fuente: Rosario Cárdenas. Mortalidad: niveles, cambios y necesidades en materia de política pública, en Cecilia Rabell Romero (coordinadora). *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014.

En resumen, se puede decir que existen factores que potencian la vulnerabilidad de la población juvenil, como:

- La inserción en empleos de mala calidad, sin prestaciones ni acceso a seguridad social.
- La incapacidad del mercado laboral para atraer a esta población.
- Los retos del sistema educativo para reformar la educación y los sistemas de capacitación a un ritmo ajustado a la velocidad de cambio de los requerimientos de nuevas aptitudes y destrezas en los empleos.
- El repunte de la tasa de embarazos adolescentes.
- La violencia, inseguridad y crimen que deriva en altas tasas de homicidios en hombres jóvenes.



Capítulo

4

**HACIA LA INCLUSIÓN
A TRAVÉS DEL ACCESO
EFECTIVO A LOS
DERECHOS SOCIALES**





Como se ha mostrado en el capítulo anterior, otorgar recursos de manera general no siempre conduce a que la gente que se encuentra en situaciones desiguales consiga el mismo nivel de bienestar que el resto de la población. Por lo tanto, la evolución de la política de desarrollo social debe tener un enfoque de inclusión en tanto potencie oportunidades diferenciadas que se orienten al acceso efectivo de los derechos sociales de todos los segmentos de la población.

En este sentido, es necesario rescatar como elemento fundamental el enfoque de derechos que conjuga las oportunidades que ofrece la sociedad con las habilidades personales en términos de las posibilidades reales de alcanzar logros y metas. Por lo tanto, atender las oportunidades y posibilidades implica fijar las condiciones necesarias que permitan que cada persona tenga un horizonte amplio para la toma de decisiones, lo que no siempre se garantiza con el cumplimiento de un indicador general *per se*.

De esta manera, a pesar de que la medición multidimensional de la pobreza atiende el mandato de la LGDS y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que mide los pisos mínimos del acceso a los derechos sociales enmarcados en la propia ley, es necesario trascender hacia un enfoque centrado en el pleno ejercicio de ellos.

En esta lógica, el CONEVAL ha realizado un esfuerzo por sintetizar algunos indicadores complementarios a la medición de pobreza que ayuden a monitorear el acceso real a los derechos sociales. El Consejo ha desarrollado indicadores complementarios a cada espacio de la medición de pobreza. En el cuadro 8 se muestran los indicadores de desarrollo social, en el 9, los indicadores complementarios de bienestar económico, y en el 10, los indicadores complementarios de cohesión social. No obstante, es claro que el tema de la medición del acceso efectivo a los derechos sociales, así como el de la inclusión de todos los grupos sociales al desarrollo, es un asunto que amerita un análisis teórico de mayor profundidad que supera lo que se presenta en este informe. Actualmente, el Consejo se encuentra trabajando en una agenda de investigación amplia sobre acceso efectivo a los derechos sociales (parte de esta agenda se puede apreciar en el libro *Estudio sobre pobreza y derechos sociales en México*, que aborda el tema con mayor profundidad).

Cuadro 8. Indicadores complementarios de desarrollo social

Dimensiones	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Educación						
Porcentaje de la población de 15 años o más analfabeta ¹	7.4		6.7		6.3	
Porcentaje de la población de 16 años o más que no dispone de la educación básica obligatoria ^{2*}	41.0		38.3		36.5	
Porcentaje de hogares en los cuales la jefatura del hogar y su cónyuge no cuentan con la educación básica obligatoria ^{3*}	57.7		55.6		53.1	
Porcentaje de inasistencia escolar ⁴	11.0		9.7		9.2	
Promedio del porcentaje de integrantes de un hogar con carencia de rezago educativo ⁵	22.4		21.5		20.8	
Resultados Excale. Porcentaje de estudiantes que obtienen un nivel de logro educativo por debajo del básico según grado escolar y dominios evaluados⁶						
3° de preescolar						
Lenguaje y comunicación		6.3				
Pensamiento matemático		9.0				
3° de primaria⁷						
Español	20.0				28.5	
Matemáticas	32.0				18.8	
Ciencias naturales	25.0				30.1	
Educación cívica	64.0				29.1	
6° de primaria						
Español				40.3		
Matemáticas				38.0		
3° de secundaria						
Español			23.4			
Matemáticas			34.7			
Resultados PISA. Porcentaje de estudiantes de 15 años de edad con bajo rendimiento de las competencias de lectura, matemáticas y ciencias⁸						
Lectura			41.1			41.7
Matemáticas			54.7			56.6
Ciencia			47.0			47.8
Resultados Enlace. Porcentaje de estudiantes con niveles de logro "insuficiente" y "elemental" en español y matemáticas para educación primaria y secundaria⁹						
Español-primaria	63.1	60.0	58.2	57.2		
Matemáticas-primaria	66.1	63.1	55.7	51.2		
Español-secundaria	82.4	82.9	79.2	80.3		
Matemáticas-secundaria	87.3	84.2	79.7	78.1		

Dimensiones	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cobertura de alumnos matriculados por nivel educativo						
Porcentaje de cobertura de la educación media superior ¹⁰	62.7	64.3	65.9	69.4		
Porcentaje de cobertura de la educación superior ¹¹	26.4	27.6	28.6	29.4		
Porcentaje de la población con 16 años o más con rezago educativo que asiste a la escuela¹²						
Año de nacimiento 1981 o anterior	0.5		0.3		0.8	
Año de nacimiento 1982 en adelante	6.4		5.3		5.4	
Salud						
Tiempo promedio estimado de traslado al hospital en caso de presentarse una emergencia (horas)					0.7	
Porcentaje de la población que no se ha hecho control de peso y talla en los últimos 12 meses ¹³	69.6		69.2		73.5	
Porcentaje de la población que no se ha hecho estudios de detección de diabetes en los últimos 12 meses ¹⁴	48.1		46.9		47.2	
Porcentaje de la población que no se ha medido la presión arterial en los últimos 12 meses ¹⁵	30.1		30.7		28.6	
Tasa de mortalidad infantil menores de 5 años ¹⁶	17.2	16.7	16.1	15.7	15.1	15.1
Tasa de mortalidad infantil menores de 1 año ¹⁷	14.1	13.7	13.3	13.0	12.5	12.5
Esperanza de vida al nacer ¹⁸	74.0	74.1	74.3	74.5	74.7	74.9
Porcentaje de hogares cuyos integrantes tardarían más de dos horas en llegar a un hospital en caso de emergencia					2.1	
Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100,000 nacidos vivos) ¹⁹	44.1	43.0	42.3	38.2	38.9	34.6
Porcentaje de partos no atendidos por personal de salud especializado ²⁰	5.5	4.7	4.0	3.9	3.7	1.8
Alimentación						
Porcentaje de la población con inseguridad alimentaria moderada o severa	24.8		23.3		23.4	
Porcentaje de hogares con un gasto en alimentación inferior al valor de la canasta alimentaria ²¹	68.3		69.0		72.1	
No discriminación						
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados ²²	27.0	27.8	36.8		42.2	39.8
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Senadores ²³	21.9	23.4	33.6		33.6	34.4
Porcentaje de mujeres en las presidencias de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados ²⁴	22.7	22.7	25.9	25.9	25.9	31.5
Porcentaje de mujeres en las presidencias de las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores ²⁵			23.6		30.6	31.3
Porcentaje de mujeres funcionarias del Poder Judicial de la Federación ²⁶	16.1		16.4		19.6	
Porcentaje de mujeres titulares de las entidades paraestatales ²⁷		16.6			16.9	
Porcentaje de mujeres en presidencias municipales	5.3	5.9	6.8	6.9	7.3	9.4

Dimensiones	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Porcentaje de mujeres en diputaciones de congresos estatales		23.6	23.0		27.4	
Número de quejas y reclamaciones por discriminación por motivo de embarazo ²⁸	59.0		56.0			
Porcentaje de personas que consideran que el principal problema que enfrentan las mujeres es la discriminación	9.9					
Porcentaje de personas lesbianas, homosexuales o bisexuales que consideran que el principal problema que enfrentan es la discriminación	52.0					
Porcentaje de personas que pertenecen a alguna minoría étnica y que consideran que el principal problema que enfrentan es la discriminación	19.5					
Porcentaje de personas con alguna discapacidad que consideran que el principal problema que enfrentan es la discriminación	20.4					
Porcentaje de personas que pertenecen a alguna minoría religiosa y que consideran que el principal problema que enfrentan es la discriminación	28.7					
Porcentaje de personas adultas mayores que consideran que el principal problema que enfrentan es la discriminación	9.2					
Vivienda						
Porcentaje de la población en viviendas sin acceso al agua entubada	9.2		8.8		8.2	
Porcentaje de la población en viviendas sin drenaje	10.7		9.1		8.1	
Porcentaje de la población en viviendas sin electricidad	0.9		0.7		0.6	
Porcentaje de la población en viviendas con hacinamiento	10.5		9.7		8.5	
Seguridad social						
Porcentaje de la población económicamente activa de 16 años o más que nunca ha cotizado en alguna institución de seguridad social	48.0		48.1		45.8	
Porcentaje de la población de 65 años o más sin acceso al sistema de pensiones ²⁹	44.2		37.5		25.0	
Porcentaje de la población ocupada que no recibe incapacidad en caso de enfermedad, accidente o maternidad	44.2		43.4		44.8	
Trabajo						
Porcentaje de la población ocupada sin prestaciones laborales ³⁰	25.1		23.8		25.6	
Porcentaje de la población ocupada sin prestaciones laborales y con un ingreso inferior a la línea de bienestar ³¹	11.3		11.2		12.3	
Tasa de condiciones críticas de ocupación ³²	12.0	11.3	11.8	12.0	11.7	12.5
Medio ambiente sano						
Porcentaje de la población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar	13.7		12.9		13.4	
Porcentaje de los hogares con disposición inadecuada de la basura ³³	13.1		13.4		12.7	

Fuentes:

Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014

Diario Oficial de la Federación (9 de febrero de 2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (http://http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5233070&fecha=09/02/2012)

INEE. Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale), 2005-2014

OECD. Resultados de las pruebas PISA en México, 2012-2015

Enlace SEP, México, 2010-2013

Sistema Nacional de Información Educativa, SEP. Serie Histórica y Pronósticos de Indicadores Educativos, 2010-2013

Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México 2010-2015

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2010-2015

Cámara de Diputados LXI, LXII y LXIII, Legislatura 2009, 2012 y 2015

Cámara de Senadores LIX, LX, LXI, LXII y LXIII, Legislatura 2010, 2012, 2014 y 2015

Congresos estatales 2012 y 2014

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013

Sistema Nacional de Información Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Informe anual del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) 2011 y 2012

Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2014

Indicadores de toma de decisiones, Inmujeres

Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Sedesol y Conapred 2010

Estadísticas de gobierno, seguridad pública y justicia estatal 2012

Notas:

1. Porcentaje de la población de 15 años o más que no sabe leer ni escribir un recado.
2. Porcentaje de la población de 16 años o más que no dispone de educación básica obligatoria.
3. Porcentaje de los hogares en los cuales el (la) jefe (a) y su cónyuge no cuentan con la educación básica obligatoria.
4. Porcentaje de la población de 3 a 15 años que no asiste a la escuela.
5. Promedio del porcentaje de integrantes de un hogar con carencia de rezago educativo.
6. De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el nivel de logro "por debajo del básico" debe interpretarse como carencias importantes en el dominio curricular de los conocimientos, habilidades y destrezas escolares que expresan una limitación para progresar satisfactoriamente en la asignatura.
7. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación señala: "Las pruebas administradas en 2014 fueron diferentes a las utilizadas en 2010 debido a cambios curriculares programados por la SEP. Para definir la media y la desviación estándar de las nuevas escalas, a una submuestra de alumnos se le administraron las pruebas de 2010 y utilizando las escalas de medición anteriores se obtuvo la media y desviación estándar asociadas a 2014. Si bien es técnicamente correcto volver a definir la media en 500 unidades y la desviación estándar en 100 unidades por tratarse de un nuevo instrumento de medida, se prefirió el procedimiento antes descrito para dar continuidad a los resultados ya presentados con anterioridad. Por este motivo, se recomienda tener prudencia cuando se comparen los resultados entre ambos años".
8. Un alumno tiene bajo rendimiento si está por debajo del nivel 2 de un total de 6 niveles. Para ciencias corresponde a menos de 409.54 puntos, para lectura menos de 407.47 y para matemáticas menos de 420.07.
9. De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública, nivel "insuficiente" se refiere a que el alumno necesita adquirir los conocimientos y desarrollar las habilidades de la asignatura evaluada y nivel "elemental", a que el alumno requiere fortalecer la mayoría de los conocimientos y desarrollar las habilidades de la asignatura evaluada.
10. Porcentaje de la población matriculada a la educación media superior respecto al total de la población de 15 a 17 años de edad.
11. Porcentaje de la población matriculada a la educación superior respecto al total de la población de 18 a 22 años de edad. No incluye posgrado.
12. El nivel de educación obligatorio para las personas con 16 años o más que nacieron en 1981 o anterior es primaria, mientras que para las personas con 16 años o más que nacieron en 1982 en adelante es secundaria.
13. Porcentaje de población que en los últimos doce meses no ha sido pesada o medida por un médico o enfermera.
14. Porcentaje de población de 30 años o más a la cual, en los últimos doce meses, no se le ha tomado una muestra de sangre mediante punción de alguno de sus dedos para detectar diabetes.
15. Porcentaje de población de 30 años o más a la cual, en los últimos doce meses, no se le ha medido la presión arterial.
16. Tasa de mortalidad infantil (defunciones de menores de 5 años por cada mil nacidos vivos).
17. Tasa de mortalidad infantil (defunciones de menores de 1 año por cada mil nacidos vivos).

18. Número promedio de años que se espera que viva una persona después de nacer.
 19. Número de defunciones de mujeres mientras se encuentran embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo por cada cien mil nacimientos vivos.
 20. Porcentaje de partos sin asistencia de personal calificado para ofrecer la necesaria supervisión, atención y asesoramiento a las mujeres durante el embarazo, el parto y el posparto respecto al total de partos atendidos.
 21. Porcentaje de hogares con un gasto en alimentación inferior al valor de la canasta alimentaria (el hogar se ajusta por economías de escala y escalas de adulto equivalente).
 22. Porcentaje de mujeres que ocupan un escaño en la Cámara de Diputados.
 23. Porcentaje de mujeres que ocupan un escaño en la Cámara de Senadores.
 24. Porcentaje de mujeres que ocuparon presidencias de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados en las legislaturas LXI, LXII y LXIII.
 25. Porcentaje de mujeres que ocuparon presidencias de las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores en las legislaturas LXI, LXII y LXIII.
 26. Porcentaje de mujeres en el mando medio, superior y personal operativo en el Poder Judicial de la Federación.
 27. Porcentaje de mujeres titulares de las entidades paraestatales.
 28. Número total de quejas y reclamaciones por discriminación por motivo de embarazo.
 29. Porcentaje de la población de 65 años o más que no percibe una jubilación o pensión, no es cónyuge de una persona jubilada o pensionada ni recibe el apoyo del programa Pensión para Adultos Mayores.
 30. Se consideró a la población ocupada mayor de 15 años que declara no contar con derecho a incapacidad con goce de sueldo, SAR o Afore y servicios médicos por parte del trabajo.
 31. Se consideró a la población ocupada mayor de 15 años con un ingreso inferior a la línea de bienestar que declara no contar con derecho a incapacidad con goce de sueldo, SAR o Afore y servicios médicos por parte del trabajo.
 32. Porcentaje de la población ocupada que trabaja menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, la que trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo, y la que labora más de 48 horas semanales y gana hasta dos salarios mínimos.
 33. Porcentaje de los hogares que queman, entierran o tiran basura en un territorio baldío, calle, río, lago, mar o barranca.
- * De acuerdo con la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano, la educación básica obligatoria para las personas de 16 o más años es primaria completa si nacieron antes de 1982 y secundaria completa si nacieron a partir de 1982. Es importante recalcar que a partir de la reforma al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se hace obligatorio al Estado garantizar la educación media superior; esta obligatoriedad se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestaria de la Federación y de las entidades federativas, y en los términos establecidos en los instrumentos del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática del Desarrollo (fracción reformada, *Diario oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2012).

Cuadro 9. Indicadores complementarios de bienestar económico

Dimensiones	2010	2012	2014
Bienestar económico			
Porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6
Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Cuadro 10. Indicadores complementarios de cohesión social

Dimensiones	2010	2012	2014
Cohesión social			
Coefficiente de Gini	0.509	0.498	0.503
Razón de ingreso entre la población pobre extrema y la población no pobre y no vulnerable*	4.6	4.4	4.2
Grado de polarización social^{1/2/3}			
Población en entidades polarizadas	3.0	3.0	3.0
Población en entidades con polo de alta marginación	0.0	0.0	0.0
Población en entidades con polo de baja marginación	57.3	57.4	57.5
Población en entidades sin polo	39.7	39.6	39.5
Índice de percepción de redes sociales^{3/4}			
Población en entidades con grado alto de percepción de redes sociales	10	0	3.4
Población en entidades con grado medio de percepción de redes sociales	68.6	87.2	88.9
Población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales	21.4	12.8	7.7

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Notas:

- 1 Se define como la distribución equitativa de la población en dos polos de la escala de marginación en un espacio concreto.
- 2 Para estos cálculos se utiliza el índice de marginación del Consejo Nacional de Población 2010.
- 3 Se reporta el porcentaje de población.
- 4 Se define como el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas.

* Razón por cien.



CONCLUSIONES



El desarrollo social es un entramado complejo de interacciones conceptuales y operativas que, por un lado, no dependen de un solo actor y, por otro, no tienen una definición unívoca. La relación intrínseca entre desarrollo social y pobreza es clara; el progreso en temas de desarrollo supondría la reducción de la pobreza y la desigualdad, para lo cual los gobiernos tienen un papel decisivo como diseñadores, implementadores y evaluadores de las diversas estrategias que buscan mejorar la calidad de vida de las personas.

Es conveniente destacar el papel que juega la medición multidimensional de la pobreza en la relación desarrollo social-pobreza, pues otorga la posibilidad de plantearse un objetivo claro, medible y común; sin embargo, el desarrollo social debe ir más allá de los indicadores actuales; es necesario abrir el abanico, así como complementarlos con información cualitativa. El escenario ideal sería entonces, como se vio a lo largo de este análisis, una política pública de desarrollo social que, como lo ha venido haciendo, brinde atención a la población con mayores carencias y en pobreza, y además considere acciones enfocadas a mejorar las condiciones de ingreso de los hogares y que estas condiciones se mantengan estables en el tiempo.

Sin embargo, la política pública no debe conformarse con atender a la población que se encuentra en situación de pobreza, sino que debe impulsar que cada persona cuente con el mayor grado de libertad que le permita participar y competir en cualquier actividad. Lo anterior implica disponer de un marco de garantías indispensables para su pleno desarrollo en concordancia con el desarrollo social, con plena conciencia de los principios constitucionales que dan sentido al país en el que se enmarcan sus derechos.

Como se observa, el ingreso es una dimensión primordial de la pobreza. Los cambios en este pueden mejorar o empeorar las condiciones de los hogares, puesto que podría tener una fuerte influencia en las otras dimensiones de pobreza. Un aumento en el ingreso podría incrementar las capacidades de las personas para elevar su capital humano mediante una mejor alimentación, acceso a la salud y a la educación, entre otros aspectos.

En virtud de un periodo de recuperación del ingreso (2016), disminuyó el porcentaje de la población cuyos ingresos laborales fueron menores que el valor de la canasta alimentaria. Esto se puede observar en el comportamiento del ITLP. Durante 2016, el ingreso laboral se incrementó en términos reales, al mismo tiempo que el ITLP se redujo. Entre los trimestres terceros de 2014 y 2016, el ingreso laboral medido en términos de su poder adquisitivo respecto a la canasta alimentaria tuvo una recuperación de 6.8%, mientras que el porcentaje de la población que no podía comprar la canasta alimentaria con su ingreso laboral disminuyó 6.5 en el mismo periodo.

Las carencias sociales de la medición de pobreza también mostraron un avance entre 2014 y 2015. No obstante el comportamiento positivo que se observó en 2016 tanto en el ingreso laboral como en las condiciones del mercado laboral y en las carencias, es importante recordar, en estas conclusiones, algunos factores económicos que pueden afectar el poder adquisitivo del ingreso.

Como se viene observando desde 2015, una tendencia decreciente en las tasas de inflación tiene un efecto directo y positivo en la recuperación del poder adquisitivo de los ingresos de los hogares; es decir, el valor real (lo que los hogares pueden comprar con sus ingresos) aumenta cuando el crecimiento de los precios de los bienes y servicios que consumen se mantiene en niveles bajos. A pesar de ello, es indispensable que el gobierno implemente acciones para mantener niveles bajos de inflación; de lo contrario, los avances logrados hasta el momento podrían verse mermados.

Hay que señalar que el gobierno federal diseñó estrategias cuyos objetivos específicos eran los indicadores de pobreza; ejemplos de lo anterior son: la Cruzada Nacional contra el Hambre, para implementar una estrategia de coordinación interinstitucional que atendiera a la población en pobreza extrema alimentaria; la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal, para reorientar el uso de recursos del FAIS; la ENI y la reagrupación de programas presupuestarios, para priorizar el presupuesto de programas con una contribución directa a alguno de los indicadores de carencia considerados en la medición de la pobreza, o bien, a alguno de los derechos sociales inscritos en la LGDS.

Sin duda, estos son avances en la política de desarrollo social que, tras casi diez años de implementar procesos de evaluación, han comenzado a generar cambios en el uso del dinero público para atender las necesidades más urgentes de la población pobre. Sin embargo, es indispensable reconocer que todavía existe un largo camino para alcanzar el desarrollo social en su acepción más amplia, y en este camino es indispensable destacar que los grupos discriminados siguen demandando políticas públicas que consideren sus particularidades e impulsen sus capacidades.

En este sentido, persisten retos de coordinación tanto horizontal (entre dependencias) como vertical (entre órdenes de gobierno) que dificultan el éxito de la política de desarrollo social. Ejemplo de lo anterior es la persistencia de un gran número de programas (5,491) federales, estatales y municipales, lo cual implica mayores gastos de operación en los tres órdenes de gobierno, así como la concurrencia de similitudes al no existir mecanismos mediante los cuales se comparta información precisa de los beneficiarios y los objetivos, entre otros puntos. El reto radica en la búsqueda continua de

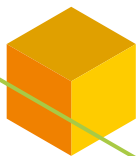
la coordinación interinstitucional y de los instrumentos de generación de información y construcción de padrones que promuevan la acción pública.

Finalmente, entre los retos de mayor complejidad está el enfoque de la política de desarrollo social que se ha centrado en los indicadores de pobreza, pero que implica, de modo necesario, abrirse a una visión más allá de la medición de pobreza. El bienestar y la calidad de vida son factores relevantes en el análisis de los derechos sociales.

Por ello, parece ineludible la evolución de la política de desarrollo social hacia un enfoque de inclusión que no solo trate de proveer bienes, sino que potencie el acceso efectivo a los derechos sociales de todos los segmentos de la población y busque, así, garantizar la inclusión de todos los grupos para el ejercicio pleno de sus derechos sociales.



RECOMENDACIONES





- Es necesario que el enfoque de la política de desarrollo social, además de considerar los indicadores de pobreza, adopte una estrategia que en el mediano y largo plazo se dirija a la inclusión plena de todos los grupos sociales. Este proceso incluye necesariamente el ejercicio efectivo de los derechos sociales.
- El enfoque de derechos sociales plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 implica la necesidad de dar herramientas a los ciudadanos para facilitar su exigibilidad.
- Es indispensable que los programas presupuestarios tengan un objetivo integral en común, dado que existe todavía un gran número de programas sociales que, en forma individual, cumplen en algunos casos con sus objetivos y atienden a sus beneficiarios, pero que, desde una perspectiva de integralidad respecto al objetivo más amplio (el desarrollo social y el ejercicio efectivo de los derechos sociales), no se complementan con otros programas, atienden a las mismas poblaciones o dejan vacíos.
- La falta de mecanismos efectivos de coordinación en materia de política social entre órdenes de gobierno ha provocado que operen programas estatales y municipales que no se complementan con los federales, sino que realizan las mismas acciones para la misma población objetivo con los mismos propósitos.
- Con el objetivo de evitar la dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, se recomienda que el Poder Legislativo, al igual que el Ejecutivo, realicen un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales antes de incluirlos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Promover que los programas operen con una lógica de atención de carencias y se orienten a la atención de la política de desarrollo social desde una perspectiva más amplia.
- Encontrar sinergias y fomentar complementariedades entre programas federales, entre estos y los estatales, y de ambos con los locales.

- Facilitar la operación de los programas sin afectar los procesos sustantivos y eliminar algunas estructuras de coordinación innecesarias o con poca incidencia.
- Establecer una planeación de mediano y largo plazo sobre la política de desarrollo social desde una perspectiva integral, de modo que asegure la igualdad de oportunidades, el ejercicio efectivo de los derechos sociales y que considere un esquema progresivo en su ejercicio hacia la inclusión de todos los grupos en la sociedad.
- Lo anterior implica ir más allá de programas presupuestarios e incluir estrategias que cambien el balance de poder entre grupos sociales, como acciones afirmativas en ámbitos económicos, políticos y sociales.
- En materia de la ENI y de la Cruzada Nacional contra el Hambre, es fundamental que exista claridad sobre la continuidad y complementariedad de ambos esquemas.
- Aunque la Sedesol señaló que presentaría un documento base de la ENI en marzo de 2017 para transparentar ambas estrategias, es vital que exista información documentada y pública. Hoy no es posible encontrar suficiente información pública de estas estrategias en la página de internet de la Sedesol.
- Con la finalidad de dar seguimiento a las personas en pobreza, la Sedesol aseguró que diseñó un sistema para disminuir 40% de los registros que no cuentan con información precisa en el Sifode; es importante consolidar dicha estrategia para mejorar el registro de domicilios o la ubicación geográfica de los hogares.
- Sistematizar y homogeneizar la información del Sifode de modo que permita desagregar todas las carencias, así como los cambios en los programas recibidos.
- Aunque la Sedesol desarrolló el Módulo de Consulta Sifode en el cual se puede acceder a la información actualizada de este sistema, se sugiere actualizar constantemente la información y validar su consistencia para verificar que coincidan con los datos de los integrantes de los hogares.
- Continuar con la labor de integrar un padrón único de beneficiarios que haga más eficiente la acción pública. La Cartilla Social ha representado un gran esfuerzo para lograr este objetivo; sin embargo, esta deberá subsanar algunos problemas de información que se han identificado en su implementación.
- Para mejorar la inclusión y participación social, la Cartilla deberá constituirse en un mecanismo que informe a los beneficiarios sus derechos y cómo ejercerlos, más allá de solo comunicarles los apoyos que reciben.
- Informar a las personas la manera en que se calcula el monto que reciben como beneficiarios.
- Garantizar que tanto el uso de la Cartilla como la información que la integra estén blindados ante cualquier factor político.

- Considerar que el aumento en los precios de las gasolinas y la volatilidad en el tipo de cambio peso-dólar podrían afectar el poder adquisitivo de los hogares; esto, a pesar del comportamiento positivo que se observa tanto en el ingreso laboral como en las condiciones del mercado laboral. Por ello, es recomendable mantener controlada la inflación tomando en cuenta los efectos perjudiciales que puede tener en la pobreza.
- La discusión sobre la necesidad de acciones diferenciadas por grupos concretos para el reconocimiento de sus capacidades particulares implica el entendimiento de que, si bien el acceso a los pisos mínimos garantizados de los indicadores de desarrollo social son un esfuerzo enorme, sigue siendo ineludible la implementación de una política pública que se esfuerce en garantizar que todos los segmentos de la población, atendiendo sus particularidades, tengan un acceso efectivo a los derechos que les otorga la ley y les permita su ejercicio pleno. Al mismo tiempo, es conveniente atender temas pendientes en cada grupo:

Indígenas

- » Establecer las condiciones para que los indígenas ejerzan plenamente sus derechos sociales y tengan mayor empoderamiento.
- » Dirigir en dos sentidos la política pública para el desarrollo de los indígenas: reducir el rezago social de la población originaria y, simultáneamente, acortar la dramática distancia que los aleja del resto de las y los mexicanos, respetando siempre su identidad, costumbres y tradiciones.
- » Cumplir la Constitución en materia de política pública para los indígenas sería un avance fundamental.

Adultos mayores

- » Establecer condiciones económicas para que los adultos mayores puedan enfrentar eventos coyunturales asociados a su etapa de vida, como enfermedad, invalidez y pérdida de ingresos, y que no dependan exclusivamente de los programas de pensiones no contributivas.

Mujeres

- » Contar con políticas públicas que en la práctica ofrezcan alternativas reales a las mujeres para disminuir las brechas entre ellas y los hombres, y ejercer plenamente sus derechos.
- » Las políticas públicas destinadas a disminuir las brechas entre hombres y mujeres deben partir del reconocimiento del cambio en la jefatura de los hogares. El sustento económico y las jornadas adicionales en el cuidado del hogar, que implican quehaceres domésticos, pueden limitar el desarrollo personal y profesional de las mujeres, de ahí la necesidad de garantizar intervenciones públicas que faciliten su desarrollo en todas sus dimensiones.

- » Garantizar en la práctica la paridad entre hombres y mujeres en el Poder Legislativo federal, estatal y local, de manera que más mujeres se involucren desde el ámbito político en la toma de decisiones del país y se cumpla lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- » Continuar impulsando la inserción de las mujeres en trabajos que históricamente han estado reservados de manera exclusiva para los hombres.

Jóvenes

- » Promover la inserción de jóvenes en empleos formales y estables que les brinden recursos para una vida plena.
 - » Diseñar políticas públicas que garanticen la vinculación a la protección social de los jóvenes de hoy (en edad productiva) para, así, garantizarles en el futuro una vejez con ingresos suficientes provenientes de la jubilación y plenos servicios de salud, como requisitos mínimos.
 - » Atender las causas que potencian el incremento de la tasa de embarazos adolescentes.
 - » Generar condiciones que reduzcan la violencia, inseguridad y crimen y que, a su vez, disminuyan las altas tasas de homicidios en hombres jóvenes.
- El componente del ingreso en la pobreza es elemental en los cambios que en esta se presentan; por ello, se recomienda que el objetivo de reducción de la pobreza no esté a cargo de una sola secretaría, sino que sea responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social.
 - Para mejorar los esquemas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, en cuanto al desarrollo social, se recomienda que la Federación, los estados y municipios hagan uso del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social.
 - Realizar evaluaciones sistemáticas para las políticas, programas y acciones de desarrollo social de estados y municipios, y difundir sus resultados, con la finalidad de hacer más transparente la política de desarrollo social en el ámbito local y dar cumplimiento a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.





**REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS**





- Banco Mundial (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI: primera década*. Washington, DC, Banco Mundial. Recuperado el 10 de octubre de 2016 de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23751/Latinoam0rica00XXI-000primera0d0cada.pdf>
- Buquet, Ana; Cooper, Jennifer; Mingo, Araceli Moreno, H. (2013). *Intrusas en la universidad*. México: UNAM-Programa Universitario de Estudios de Género, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.
- Cárdenas, R. (2014). Mortalidad: niveles, cambios y necesidades en materia de política pública, en C. Rabell Romero (coordinadora). *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico* (pp. 115-132). México: Fondo de Cultura Económica.
- ____ (2014a). Vidas truncadas: mortalidad por accidentes y violencia en hombres de 15 a 29 años en México. *Coyuntura Demográfica*, núm. 5, pp. 23-29.
- ____ (2015). De la suma de desigualdades: el caso del embarazo durante la adolescencia. *Coyuntura Demográfica*, núm. 8, pp. 25-33.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) (2014). *Participación política de las mujeres 2014*. México: Cámara Diputados.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Proyecto Regional de Población CELADE/FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2000). *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile. Recuperado el 22 de septiembre de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2261/1/S2000644_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad*. Tercera Conferencia Anual Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe. San José de Costa Rica, 8-11 de mayo.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)/Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). Módulo de Trayectorias Laborales (Motral) 2015. Recuperado el 13 de septiembre de 2016 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/motral/motral2015/default.aspx><http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/motral/motral2015/default.aspx>

- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2015). Indicadores de la población indígena. Recuperado el 27 de septiembre de 2016 de http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=54
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*.
- _____ (2013). Ficha de monitoreo 2012-2013 del programa Pensión para Adultos Mayores, Programa 70 y Más/Pensión para Adultos Mayores. Recuperado el 12 de septiembre de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEDESOL/20_S176_FM.pdf
- _____ (2014). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2014. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/historico.aspx>
- _____ (2014a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda edición). Recuperado el 28 de noviembre de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf
- _____ (2014b). *La pobreza en la población indígena de México, 2012*. Recuperado el 5 de octubre de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf
- _____ (2015a). Evaluación de procesos del programa Pensión para Adultos Mayores 2015. Recuperado el 25 de agosto de 2016 de http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Procesos_2015/SEDESOL/SEDESOL_2015_Procesos_S176_Pension_Adultos_Mayores.zip
- _____ (2015a). Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social 2015. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPM/Paginas/historico.aspx>
- _____ (2015b). Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2015. Recuperado de <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- _____ (2017). *Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta básica alimentaria*. Recuperado el 12 de enero de 2017 de <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- De Garay, A. y Del Valle-Díaz-Muñoz, G. (2012). Una mirada a la presencia de las mujeres en la educación superior en México. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 3, núm. 6, pp. 3-30.
- Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (Enlace) (2014). Recuperado el 13 de septiembre de 2016 de <http://www.enlace.sep.gob.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2002). *Guía de conceptos, uso e interpretación de la Estadística sobre la Fuerza Laboral en México* (pp. 1-85).
- _____ (2015). *Principales resultados Encuesta Intercensal 2015*. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf
- _____ (s.f). Indicadores de demografía y población. Recuperado el 25 de agosto de 2016 de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484> (Última actualización 24 de noviembre de 2016)

- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2012). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012. *Desnutrición en México: intervenciones hacia su erradicación*. México. Recuperado el 7 de febrero de 2017 de <http://ensanut.insp.mx/doctos/seminario/M0401.pdf>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2010). *La educación pre-escolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*. Recuperado el 10 de octubre de 2016 de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/232/P1D232.pdf>
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INNE)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2016). *Panorama educativo de la población indígena 2015*. México. Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P3/B/106/P3B106.pdf>
- Ley Federal del Trabajo (1 de abril de 1970). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2015.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (30 de marzo de 2006). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2015. México. Recuperado el 19 de enero de 2017 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (31 de diciembre de 2008). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016. México. Recuperado el 19 de enero de 2017 de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/LGCG_180716.doc.
- Ley General de Desarrollo Social (20 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2016.
- Mancini, F. (2016). El vínculo entre pobreza y derechos sociales. Aproximaciones teóricas recientes, en G. Hernández Licona, R. Aparicio Jiménez y F. Mancini (coordinadores). *Estudio sobre pobreza y derechos sociales en México* [mimeo.]. CONEVAL/IIS-UNAM.
- Menkes, C. y Serrano O. (2006). *Embarazo adolescente en México: niveles y condicionantes sociodemográficos*. Cuernavaca, Morelos, México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Naciones Unidas (1995). *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad*. Observación general, núm. 6 (E/C.12/1995/16/Rev.1), Ginebra, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Recuperado el 26 de agosto de 2016 de <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm6s.htm>
- Nussbaum, M.C. (1997). Capabilities and human rights. *Fordham Law Review*, vol. 66, núm. 2, pp. 273-300. Recuperado de <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/2>
- _____. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Buenos Aires.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2015). Instituto de Estadística Unesco. Recuperado el 6 de junio de 2016 de <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/mind-the-gapFR.aspx?SPSLanguage=FR>.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012). *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!* Recuperado el 28 de septiembre de 2016 de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_176940.pdf

- _____ (2012a). *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!* Recuperado el 28 de septiembre de 2016 de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_176940.pdf
- _____ (s.f). Trabajo decente. Ginebra, Suiza. Recuperado el 20 de octubre de 2016 de <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>
- Parsons, W. (2012). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas* (2a reimposición). México: Miño Dávila.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (2013). Gobierno de la República. México. Recuperado el 5 de septiembre de 2016 de <http://pnd.gob.mx/>
- Presidencia de la República. (2016). Estrategia Nacional de Inclusión, instrumento de cambio para abatir la pobreza. Recuperado el 30 de junio de 2016 de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/parsons-nacional-de-inclusion-instrumento-de-cambio-para-abatir-la-pobreza>
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Rodríguez Zepeda, J./Comisión Interamericana de Seguridad Social (CISS) (2016). *Análisis de la inclusión del principio de no discriminación en los programas sujetos a reglas de operación 2016*. mimeo
- Scott Andretta, J. (2015). Seguridad Social: fragmentación, desigualdad y oportunidades de reforma. En J. Martínez Soria. *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. IBD del Senado de la República.
- Sen, A. (1979). Equality of what? En *The Tanner lecture on human values* (pp. 197-220). Stanford University.
- _____ (1993). Capability and well-being. En M.C.Nussbaum & A. Sen (eds.). *The quality of life*. Oxford University Press.
- _____ (1999). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.
- _____ (2005). Human rights and capabilities. *Journal of Human Development*, vol. 6, núm. 2, pp. 151-166. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14649880500120491>
- Universidad Nacional Autónoma de México. Portal de Estadística Universitaria. Series Estadísticas UNAM. Recuperado de http://www.estadistica.unam.mx/series_inst/index.php
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)(2012). *Presencia de mujeres y hombres en la UNAM: radiografía*. México: UNAM-Programa Universitario de Estudios de Género.
- _____ (2016). Estatuto del Personal Académico de la UNAM (EPA). Recuperado el 25 de noviembre de 2016 de <http://dgapa.unam.mx/html/normatividad/epa.html>
- Vizard, P. (2006). Poverty and human rights: Sen's Contributions in Ethics, en *Poverty and human rights: Sen's capability perspective? Explored* (pp. 1-274). Oxford University Press.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2017
en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte No. 80,
Col. Felipe Pescador, CP. 06280, Ciudad de México.
La edición consta de 500 ejemplares

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2016

El desarrollo social es un entramado complejo de interacciones conceptuales y operativas que, por un lado, no dependen de un solo actor, y por otro no tienen una definición unívoca. La relación intrínseca entre desarrollo social y pobreza es clara; el progreso en temas de desarrollo supondría la reducción de la pobreza y la desigualdad, para lo cual los gobiernos tienen un papel decisivo como diseñadores, implementadores y evaluadores de las diversas estrategias que buscan mejorar la calidad de vida de las personas. La presente publicación da cuenta de los logros y los retos de la política de desarrollo social en México.

Coneval



@coneval



conevalvideo



blogconeval.gob.mx



CO₁NEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Bld. Adolfo López Mateos 160
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón
CP 01060, Ciudad de México
www.coneval.org.mx