

**CONEVAL PRESENTA EL INFORME DE EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2012**

- **El incremento en la cobertura de servicios básicos a la población ha sido importante, con énfasis en la población con menores ingresos, debido, en parte, a un conjunto de programas y acciones que han sido progresivos.**
- **Hubo avances importantes en la cobertura de programas sociales que atienden riesgos asociados a la seguridad social.**
- **Debido a problemas coyunturales (crisis financiera y aumento en el precio de los alimentos) y de largo plazo (muy lento crecimiento económico e insuficiente creación de empleos), no se ha logrado incrementar el ingreso real de las familias. Lo anterior limita la reducción de pobreza.**
- **El nivel de acceso y la calidad de los programas de protección social son desiguales pues se entregan bienes y servicios diferentes a individuos con necesidades y riesgos similares.**
- **Es débil la coordinación y complementariedad al interior y entre entidades federativas y dependencias federales para entregar beneficios a la población vulnerable y en pobreza.**
- **No existen instrumentos eficaces dirigidos a la población vulnerable residente en áreas urbanas y que puedan activarse frente a crisis inesperadas.**
- **El objetivo de la política de desarrollo social debe ser el acceso efectivo universal a los derechos sociales.**
- **Los programas de desarrollo social deben ser un complemento de políticas más integrales que incrementen el crecimiento económico, el ingreso real en el país y el acceso efectivo a los derechos sociales.**

México, D.F.- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012* que tiene como objetivo evaluar los avances y los retos en el desempeño de la política de desarrollo social implementada en los últimos años, especialmente entre 2008 y 2011, periodo caracterizado por un incremento en los precios de los alimentos y por la crisis económica y financiera internacional que afectó a México.

El *Informe* tiene como insumos principales las evaluaciones realizadas a las políticas y los programas federales de desarrollo social; los inventarios de programas de desarrollo social, y las mediciones de pobreza con base en los criterios establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, cuyos resultados para 2008 y 2010 a nivel nacional, estatal y —sólo en 2010— a nivel municipal, se dieron a conocer en julio y en diciembre de 2011, respectivamente.

Estos instrumentos de evaluación y de medición se han enviado al Congreso de la Unión; a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; a las secretarías de Estado que pertenecen al Sistema Nacional de Desarrollo Social; a la Auditoría Superior de la Federación, y a los gobiernos locales. Asimismo, para el uso y conocimiento de toda la ciudadanía, esta información se encuentra permanentemente en la página de Internet www.coneval.gob.mx. La finalidad es contribuir a la rendición de cuentas y a mejorar el desempeño de la política de desarrollo social en nuestro país.

EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS Y DE LA POBREZA

- México había sostenido tasas de crecimiento económicas positivas desde 2005, pero a partir del cuarto trimestre de 2008 y durante todo 2009 el crecimiento económico fue negativo, lo cual sucedió en el contexto de la crisis económica mundial y el aumento de precios de los alimentos.
- Las tasas de crecimiento volvieron a ser positivas a partir de 2010, alcanzaron una tasa anual de 7.8 por ciento en el segundo trimestre de ese año y desde entonces siguen positivas. A diferencia de lo que pasa en algunos países de Europa, la recuperación de la economía mexicana, después de la crisis financiera de 2009, ha sido más sólida.
- El crecimiento en los precios de los alimentos ha repercutido en el poder adquisitivo de los ingresos laborales a partir del tercer trimestre de 2008. Debido a que los salarios en general se ajustan con la inflación promedio, cada vez que el crecimiento de los precios de los alimentos es mayor que la inflación, hay una pérdida importante del poder adquisitivo del ingreso respecto a los alimentos.
- En esta perspectiva, el crecimiento del PIB per cápita anual promedio del país de 1990 a la fecha fue de sólo 1.2 por ciento. Además, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), el ingreso laboral promedio real en el país no ha crecido entre 1992 y 2010.
- La cobertura de servicios de salud, de educación, y de calidad y servicios en la vivienda, aumentaron de manera importante entre 2008 y 2010, a pesar de la crisis económica.
- La población con carencia por acceso a la salud disminuyó nueve puntos porcentuales: de 40.8 por ciento en 2008 pasó a 31.8 por ciento en 2010.
- A pesar de lo anterior, el ingreso real se redujo y la carencia de acceso a la alimentación aumentó y, por tanto, la pobreza se incrementó en 3.2 millones de personas entre 2008 y 2010.
- Sin embargo, la pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas y las carencias promedio de la población en pobreza bajaron de 2.7 a 2.5 entre 2008 y 2010.

PROTECCIÓN SOCIAL

Características de la protección social actual

- La población del país con acceso a programas sociales o a la seguridad social aumentó, especialmente entre la población con menores ingresos. La población que no estaba cubierta por la derechohabencia o no contaba con programas sociales, como Oportunidades, adultos mayores, becas y Procampo, entre otros, pasó de 50.1 a 39.5 por

ciento entre 2006 y 2010. En el caso de la población con ingresos más bajos, la población que no estaba cubierta de ninguna forma pasó de 38.8 a 22.3 por ciento entre 2006 y 2010.

- La población con carencia por acceso a la salud disminuyó nueve puntos porcentuales: de 40.8 por ciento en 2008 a 31.8 por ciento en 2010, lo cual se debió en buena medida al avance en afiliación del Seguro Popular.
- Hubo avances importantes en la cobertura de programas sociales que atienden riesgos asociados a la seguridad social. Se creó el programa de 70 y más para atender a los adultos mayores que no cuentan con una pensión de retiro que para 2011 atendió a 2,149,024 personas adultas mayores. El programa de Estancias Infantiles, desde que inició su operación en 2007, ha aumentado su cobertura en 125 por ciento, atendiendo a 264,164 personas en 2010.
- Sin embargo, las políticas de protección social, así como las de desarrollo social, no están directamente asociadas a los derechos sociales. Los progresos de la Ley General de Desarrollo Social no se han convertido en instrumentos coordinados y eficaces de política pública. A pesar del avance en los distintos objetivos de política pública, aún no es posible materializar el ejercicio de derechos sociales.
- El nivel de acceso y la calidad de los programas de protección social son desiguales pues se entregan bienes y servicios diferentes a individuos con necesidades y riesgos similares.
- Adicional al programa 70 y más, en 2011 se identificaron al menos 13 programas similares, no contributivos, en las entidades federativas. Sin embargo, no en todos los casos existe información sistematizada accesible sobre características y resultados de los programas de los gobiernos locales por lo que el análisis se reduce al ámbito federal.

Protección social en México en el contexto de la crisis de 2009

- No existen instrumentos eficaces dirigidos a la población vulnerable residente en áreas urbanas y que, además, puedan activarse frente a crisis inesperadas.
- La expansión del programa Oportunidades protegió a más familias, pero éste no es un programa adecuado para enfrentar crisis económicas coyunturales. El incremento presupuestal del Programa de Empleo Temporal (PET) es una respuesta más eficiente a este tipo de crisis, pero el monto del programa resulta insuficiente.
- Existen aún áreas de oportunidad en la atención a la población residente en localidades pequeñas, pues un número importante de éstas no es atendida por los programas sociales. Hay 505,910 hogares que no son beneficiarios de Oportunidades ni del programa de Apoyo Alimentario en localidades de menos de 100 mil habitantes.

Resultados de algunos de los Programas y Acciones de desarrollo social, 2008-2011

- En términos de la dimensión de bienestar económico, poco más de uno de cada 10 pesos del gasto funcional en desarrollo económico se destinó en 2008-2011 a programas de desarrollo social que fomentan el bienestar económico y la generación de ingresos en los hogares mexicanos.

- Si bien ciertos programas han tenido algunos resultados, en el agregado, el impacto de los programas de desarrollo social es modesto para poder revertir los retos estructurales del mercado laboral. Por lo anterior, es importante subrayar que el incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de las mejoras en el crecimiento económico, en el empleo, los salarios, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios (especialmente de los alimentos), entre otras variables.

Incidencia distributiva y equidad del gasto de las acciones y programas sociales

- En conjunto, el gasto público en alimentación es altamente progresivo; el gasto en educación es moderadamente progresivo; el gasto en salud es prácticamente neutral, mientras que los recursos públicos ejercidos en bienestar económico y seguridad social son regresivos en términos absolutos.
- Si bien no todos los programas o acciones deben ir necesariamente a la población en pobreza, se observa que diversas acciones se dirigen a la población con más recursos, lo cual disminuye la progresividad de la política de desarrollo social.

Dispersión de programas de desarrollo social federales

- Existen 273 programas a nivel federal y 2,391 de las entidades federativas. De las intervenciones a nivel estatal no se cuenta con información sistematizada sobre sus resultados.
- Existen y se han generado recientemente programas de desarrollo social, lo que sugiere una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales y gobiernos locales.
- Es débil la coordinación y complementariedad entre entidades y dependencias para entregar beneficios a la población vulnerable y en pobreza. A pesar de que existen espacios institucionales de colaboración entre instancias de gobierno (la Comisión Intersecretarial y la Comisión Nacional de Desarrollo Social, por ejemplo), hay programas e instituciones dirigidas a cubrir riesgos similares de carácter contributivo y no contributivo, tanto a nivel federal como estatal. Sin embargo, no en todos los casos existe información sistematizada accesible sobre características y resultados de los programas locales por lo que el análisis se reduce al ámbito federal.

La política de desarrollo social y los pueblos indígenas

- Los programas dirigidos a la población indígena contribuyen a las políticas de equidad, a la justicia social y abordan problemáticas prioritarias y urgentes de estos pueblos y comunidades. Además, son programas progresivos. Sin embargo, es necesario seguir avanzando en los esfuerzos para medir sus impactos y que el conjunto de estas estrategias logre revertir el atraso histórico de la población indígena.

Monitoreo y evaluación en el Gobierno Federal y en las entidades federativas.

- En los últimos años, las prácticas de monitoreo y evaluación, se mejoraron e institucionalizaron tanto la medición de pobreza en el país, como el proceso de evaluación a nivel federal. Estos ingredientes deben ser parte de los procesos de planeación y de toma

de decisiones en la política pública; también deben ser instrumentos que contribuyan a consolidar la democracia en el país.

- En las entidades federativas la normativa identifica un área encargada de realizar la evaluación y/o el monitoreo de la política y/o los programas estatales de desarrollo social. Asimismo, la mayoría de las entidades federativas han incluido en su normativa local la obligación de evaluar las políticas y/o programas estatales de desarrollo social. Sin embargo, los ejercicios de evaluación detectados en los gobiernos locales son casos aislados, no se encuentran sistematizados o son anteriores a 2011.
- La información difundida de los programas estatales de desarrollo social así como los ejercicios de Reglas de Operación y padrones de beneficiarios detectados no son homogéneos en cuanto a la accesibilidad, contenido, estructura, formato de presentación y nivel de desagregación. Asimismo, en la mayoría de las entidades federativas no se tiene regulación para la creación de programas nuevos, lo cual permite que los problemas actuales se generen en programas de nueva creación.
- Son insuficientes los elementos de evaluación rigurosa en entidades federativas y municipios.

RECOMENDACIONES

- El objetivo de la política de desarrollo social debe ser el acceso efectivo a los derechos sociales, que son universales.
- Por ello, es necesario contar con estrategias universales que incluyan programas focalizados para cumplir con el acceso efectivo de todos los grupos.
- Las causas o determinantes de la pobreza son la falta de empleos y salarios bajos, aumento en el precio de los alimentos, insuficiente cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, insuficiente cobertura de seguridad social, baja productividad y competitividad, insuficiente inversión pública y privada y desigualdad de oportunidades. Por ello, los programas de desarrollo social deben ser un complemento de las políticas más integrales y profundas que incrementen el crecimiento económico y el ingreso real en el país, así como la búsqueda del acceso efectivo a los derechos sociales.
- El crecimiento económico es una condición necesaria para el cumplimiento de derechos sociales de forma eficiente y para poder elevar el nivel de vida de la población.
- Sólo una secretaría del Gobierno Federal tiene como objetivo el reducir la pobreza. Esta problemática se replica a nivel estatal. Las áreas económicas y otros sectores sociales no tienen como uno de sus objetivos el combate a la pobreza. Por lo que se recomienda que diversas áreas del Gobierno Federal y de los gobiernos locales tengan como objetivo reducir la pobreza.
- Se recomienda la construcción de un Sistema de Protección Social que contribuya al ejercicio efectivo de los derechos sociales, el cual esté integrado conceptual e institucionalmente, tenga cobertura para toda la población y cuente con instrumentos para enfrentar tanto los riesgos de largo como de corto plazo, entre otros aspectos.

- Algunas características básicas de este Sistema deben ser las siguientes: 1) el acceso efectivo a un sistema de salud centrado en la atención de primer nivel y con enfoque preventivo; 2) la existencia de políticas activas de empleo eficientes y un seguro de desempleo, de una pensión de vejez universal, un “piso mínimo” que garantice un ingreso básico para todos, y 3) contemplar la modificación del actual esquema de financiamiento de la seguridad social para lograr la cobertura universal.
- Integración de un Sistema Nacional de Servicios de Salud con las siguientes características:
 - En el que se fortalezca la rectoría de la Secretaría de Salud.
 - Universal, con énfasis en la atención primaria y con enfoque preventivo.
 - Financiado con impuestos generales y que utilice las infraestructuras pública y privada, sujeto al cumplimiento de requerimientos legales.
 - Portable mediante la adscripción inicial a una unidad de salud con un padrón único de beneficiarios y un expediente clínico electrónico.
- Para la atención de poblaciones dispersas:
 - Dotar de recursos básicos para la atención primaria.
 - Integrar todos los programas de servicios a la salud.
- Implementar seguros de desempleo contributivos que no afecten las pensiones de retiro, considerando al menos dos modelos: sistema de reparto y sistemas de cuentas individuales, y analizar la factibilidad de eliminar las indemnizaciones.
- Se sugiere fortalecer las políticas activas de empleo (capacitación, bolsa de trabajo, apoyos para traslados), considerando el servicio personalizado de atención y la ampliación de los programas tomando en cuenta las diferencias en la desocupación y subocupación en los ámbitos rural y urbano.
- Mayor coordinación entre los programas de políticas activas y de becas para estudios de educación superior.
- Fortalecer el Programa de Empleo Temporal como mecanismo de apoyo a los periodos estacionales, de contingencias laborales y naturales. Buscar su expansión a zonas urbanas.
- Fortalecer los esquemas de coordinación de los diferentes programas públicos de guarderías que apoyen la participación laboral.
- Consolidar la protección social en pensiones, estableciendo una pensión universal mínima de retiro para todos financiada con impuestos generales con destino específico. El beneficio de la pensión sería de contribución definida. Las pensiones de tipo universal no contributivas serían de carácter complementario a las de carácter contributivo. Las pensiones deberán tener un esquema de sostenibilidad financiera a través de un sistema de prepago. Asimismo, se requiere un mecanismo de corresponsabilidad, por lo que se sugiere considerar al menos un registro fiscal, y de ser posible acciones preventivas de salud.
- Mejorar la definición e identificación de discapacidad que contribuya a asignar las pensiones de Riesgos de trabajo e Invalidez.

- Analizar los mecanismos de transición entre pensiones de los titulares y sus beneficiarios.
- Mejorar la eficiencia del gasto público, mediante la coordinación, alineación y, en su caso, eliminación de programas sociales de los tres órdenes de gobierno.
- Analizar diferentes opciones para garantizar un “piso mínimo” de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad.
 - Coordinación efectiva de transferencias focalizadas a la población en pobreza extrema, a partir de una nueva estrategia en el marco de los programas ya existentes, complementados con nuevos programas dirigidos a las poblaciones en pobreza extrema actualmente excluidas de estos programas (en comunidades dispersas y de difícil acceso o en comunidades urbanas más prosperas).
 - Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población con bajos ingresos.
 - Piso mínimo solidario. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población con bajos ingresos, pero sugiriendo que cualquier persona puede donar su transferencia para mejorar la infraestructura social de las localidades más pobres.
 - Programa de Empleo Temporal Universal. Pago de un porcentaje del salario mínimo a cambio de actividades comunitarias o de infraestructura. Esto es especialmente importante en áreas urbanas, pues actualmente no existen sistemas de protección eficaces en estas zonas.
- Analizar la ampliación del programa de Desarrollo Humano Oportunidades en las zonas en las que no se cuenta con oferta de servicios médicos, mediante la vinculación con acciones en localidades con población dispersa.

oo00oo

SOBRE EL CONEVAL

El CONEVAL es un organismo con autonomía técnica y de gestión que norma y coordina la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y de las políticas, los programas y las acciones que ejecuten las dependencias públicas. Asimismo, tiene la responsabilidad de definir, identificar y medir la pobreza a nivel estatal y municipal garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dichas actividades. La información que se genera en materia de evaluación de políticas y de programas de desarrollo social, así como de medición de pobreza está disponible en la página de internet (www.coneval.gob.mx) para consulta de cualquier persona interesada.

Contacto:

Julieta Castro Toral
Directora de Información y Comunicación Social
01 (55) 54 81 72 57
jcastro@coneval.gob.mx

Elsa Rosales Corona
Jefa de Análisis de Información
01 (55) 54 81 72 10
erosales@coneval.gob.mx



Coneval



@coneval



conevalvideo