INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL 2018

Resumen ejecutivo

CONEVAL
Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

INVESTIGADORES ACADÉMICOS

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 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 de la Garza Navarrete
Karina Barrios Sánchez
Diana María Franco Vasco
Leslie Magally Ramírez Hernández
Andrea Díaz Herrera Moro
Alma Rita Lira Montes
Félix Lizardi García
Edgar Domínguez Méndez
Camilo Vicente Ovalle
Sergio Ismael Vázquez Meneley
Norma Karina Amezcua Calderón

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

CONTENIDO

Capítulo 1. El desarrollo social en México a partir de la medición multidimensional de la pobreza 2008-2017 **5**

Pobreza en México (2008-2016) 7

Poder adquisitivo 8

Indicadores de carencias sociales 10

Capítulo 2. Diagnósticos de derechos sociales y del ingreso en México **13**

Ingresos 15

Alimentación 16

Educación 17

Medio ambiente sano 19

Salud 20

Trabajo 22

Seguridad social 24

Vivienda 27

Capítulo 3. Brechas en el acceso efectivo de derechos de grupos en desventaja **29**

Mujeres 31

Población indígena 33

Adultos mayores 35

Jóvenes 36

Niñas, niños y adolescentes 38

Capítulo 4. Planeación de la política de desarrollo social **41**

Planeación con perspectiva de derechos 43

Coordinación interinstitucional 44

Oferta gubernamental 45

Gasto social 46

Construcción de un sistema integral de protección social 47

Conclusiones **49**

Recomendaciones **49**

INTRODUCCIÓN

México se encuentra en un momento histórico por múltiples razones. Una de ellas es que en 2018 habrá elecciones tanto presidenciales como en nueve entidades federativas con los consecuentes cambios administrativos. La ciudadanía, mediante el proceso electoral, somete a juicio el desempeño de los gobiernos y puede decidir a quiénes prefieren que dirijan al país durante los siguientes seis años.

En el ámbito social, México ha tenido resultados mixtos en los últimos diez años. La crisis financiera mundial de 2008 afectó la economía al reducir el poder adquisitivo de los hogares. Al mismo tiempo se han observado incrementos en la cobertura de servicios básicos, como educación, salud, vivienda y seguridad social. El mejor desempeño económico y la baja inflación entre 2014 y 2016 mejoró el ingreso real, pero este se ha visto amenazado en 2017 por una tasa de inflación que duplica la registrada en 2016.

Los sismos ocurridos en septiembre de 2017 en el sur y centro del país ampliaron los retos sociales al provocar la pérdida de viviendas y con ello se aumentó el déficit que ya se tenía, además de la demanda de servicios de salud que deberá considerar la atención mental de la población y los recursos financieros para la reconstrucción.

Estos son solo algunos de los retos que tendrá que enfrentar la siguiente administración en el ámbito social. Por ello, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al buen diseño y gestión de políticas públicas con base en la evidencia que se genera de manera sistemática.

Ante el contexto que enfrenta nuestro país, es necesario un equilibrio entre el análisis político y la propia reflexión metodológica y epistemológica, por lo que la evaluación establece sus fundamentos para ser más confiable si parte de un esquema integral que consista en el estudio evaluatorio-retrospectivo y analítico-prospectivo del diseño y gestión, implementación y evaluación de las políticas para abordar y atender un problema de la agenda pública, y construir una valoración sobre el resultado observado.

El *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018* (IEPDS 2018) hace un análisis del desempeño de la política de desarrollo social con base en el trabajo que ha desarrollado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en los últimos diez años en los que, además de hacer mediciones de pobreza y evaluaciones a políticas y programas de desarrollo social, ha llevado a cabo investigaciones en áreas tales como el análisis del cumplimiento de los derechos sociales y de las condiciones que enfrentan algunos grupos discriminados.

Con el propósito de facilitar el acceso a la información, de manera adicional al informe, se presenta este documento sintético que recopila el contenido y las recomendaciones que se presentan en el IEPDS 2018 con mayor detalle.

La versión completa del IEPDS 2018 se puede consultar en la página web del CONEVAL www.coneval.org.mx

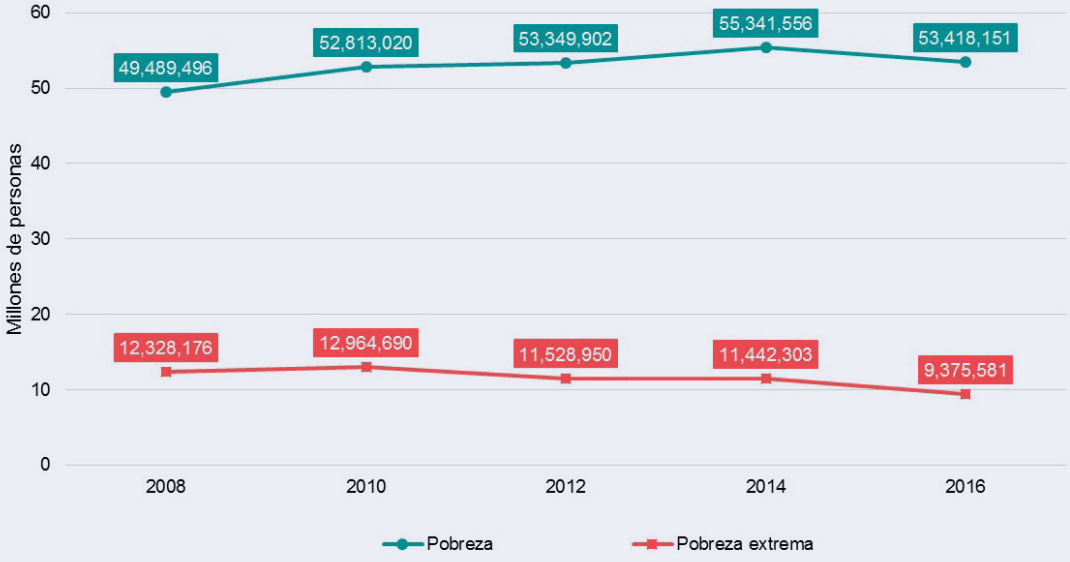
CAPÍTULO 1

El desarrollo social en México a partir de la medición multidimensional de la pobreza 2008-2017

A partir de la creación del CONEVAL y con ello de la construcción metodológica de la medición de pobreza, el Estado mexicano adoptó una definición que incorpora no solo indicadores que registran la condición de ingreso de la población, sino también de un conjunto de dimensiones que valoran la situación social en cuanto al cumplimiento de derechos sociales.

En los últimos diez años la política de desarrollo social ha presentado resultados mixtos al incrementarse la cobertura en servicios básicos como educación, salud, vivienda y seguridad social, y se registraron periodos con un buen desempeño económico que impactaron en el aumento del ingreso real de la población (2014-2016); sin embargo, estos avances pueden revertirse fácilmente ante los cambios en las variables económicas como la inflación, la cual se duplicó de 2016 a 2017, lo que podría tener efecto en la situación de pobreza en el país. Esto evidencia lo frágiles que pueden ser los logros en materia de pobreza si no se acompañan de acciones integrales orientadas a brindar el acceso efectivo a los derechos sociales y a un ingreso laboral que contribuya al desarrollo humano y social.

Número de personas en situación de pobreza en México, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010,2012,2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016.

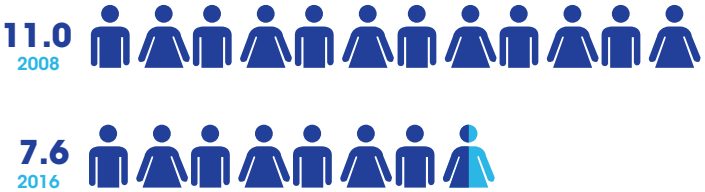
Pobreza en México (2008-2016)

Los datos de pobreza han mostrado un panorama mixto. Entre 2008 y 2016, la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas al pasar de 49.5 a 53.4, al mismo tiempo 2.9 millones de personas dejaron de estar en situación de pobreza extrema; en 2008 había 12.3 millones y en 2016 9.4 millones.

El comportamiento de la pobreza en el país no es homogéneo, presenta diferencias dependiendo de la condición de las personas y de la región geográfica que habiten, esto plantea retos importantes para las políticas orientadas a su reducción.

La población pobre presenta características diferenciadas según la condición étnica de las personas, la región en la que vivan y otras más. Por un lado, en las zonas rurales, la pobreza se encuentra en comunidades pequeñas y dispersas; por otro lado, el porcentaje de pobreza en las zonas urbanas si bien es menor, el número de personas en esa condición es mayor.

Porcentaje de disminución de la pobreza extrema, México, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Recomendación:

La información publicada por el CONEVAL plantea un reto doble para la política pública del país: por una parte, es necesario reducir la marcada incidencia de pobreza en un gran número de zonas rurales caracterizadas por ser pequeñas y dispersas y, por otra, disminuir el volumen de la pobreza en contextos urbanos donde, si bien el porcentaje de pobreza es relativamente menor, el volumen de personas que viven en condiciones precarias es elevado.

¿Cómo se mide la pobreza en México?

Medición multidimensional de la pobreza

Dimensiones

Bienestar económico | **Derechos sociales**

Derechos sociales

Educación
Alimentación
Salud
Seguridad social
Vivienda y servicios

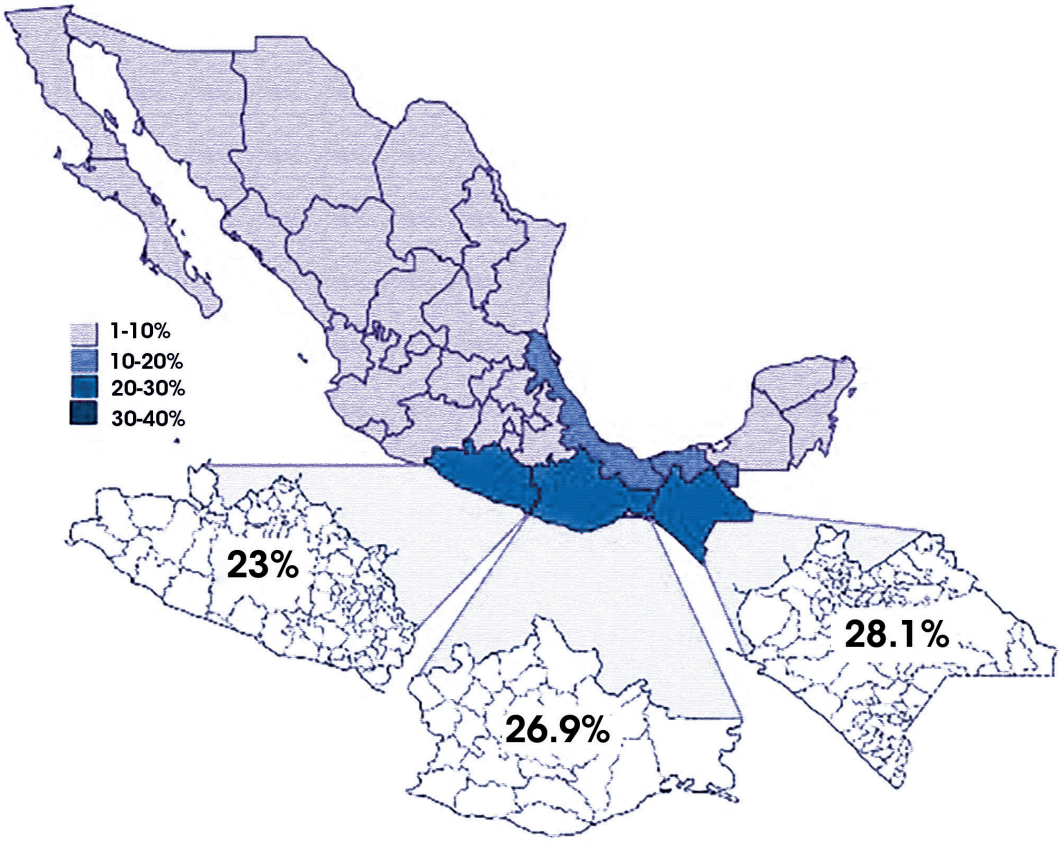
Pobreza moderada

Una o más carencias sociales e ingresos por debajo de la Línea de Bienestar (LB)

Pobreza extrema

Tres o más carencias sociales e ingreso por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LMB)

Porcentaje de población en pobreza extrema, según entidad federativa, 2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Poder adquisitivo

A nivel nacional, la disminución de la tasa de desocupación y el incremento de la cantidad de trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) indican una tendencia favorable en el registro y probablemente en la creación de empleos. Aunado a esto, la recuperación del ingreso laboral real per cápita en el periodo 2014 a 2016 se presentó tanto en el ámbito urbano como rural, lo cual redundó en una disminución en el porcentaje de la población cuyos ingresos laborales son menores al valor de la canasta alimentaria. Sin embargo, el ingreso laboral real per cápita, deflactado con la canasta alimentaria, ha fluctuado sin que se observe alguna recuperación en el periodo de 2005 a 2017. Por ello, la inflación por arriba de 6% durante 2017 se ha convertido en una amenaza al poder adquisitivo de los hogares. La inflación podría hacer retroceder lo avanzado a partir de 2014 en el ingreso laboral real.

Las condiciones de vida de la población y la superación de la pobreza pueden mejorar o empeorar dependiendo de la evolución del ingreso. El ingreso laboral tiene una importancia central en los hogares mexicanos, ya que representa 65% del ingreso total. El poder adquisitivo de los hogares también se ve afectado por el incremento en los precios de los alimentos que ha registrado un ascenso sostenido durante 2017, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, por lo que el consumidor debe enfrentarse al alza en los precios de los alimentos y al incremento de los costos de otros bienes y servicios.

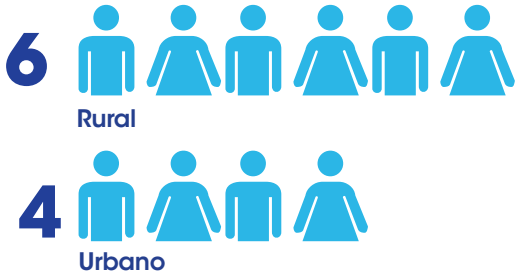
Por su parte, el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), que es un indicador de corto plazo sobre la situación de los ingresos laborales de los hogares en relación con el costo de la canasta alimentaria, muestra que a nivel nacional disminuyó la población con un ingreso laboral inferior al valor de la canasta alimentaria entre 2014 y 2016, pero esta problemática aumentó durante 2017 debido al alza de los precios. El porcentaje de población a nivel nacional con ingreso laboral inferior al valor de la canasta alimentaria pasó de 40 a 41 entre el cuarto trimestre de 2016 y el cuarto trimestre de 2017.

En cuanto al ingreso derivado del trabajo formal, de acuerdo con información del IMSS, en 2017 hubo 19.2 millones de trabajadores permanentes y eventuales asegurados, 800,000 más que en 2016. Además, el salario nominal asociado a estos trabajadores ha aumentado hasta alcanzar los 333.2 pesos diarios en promedio en 2017. Estas tendencias significan mayores ingresos y mayor formalización de los empleos en los últimos años. El salario mínimo tuvo incrementos mayores a los inerciales en los últimos 2 años que no se tradujeron en desempleo. A pesar de estas mejoras en el mercado laboral, es fundamental la generación de empleos que garanticen ingresos que superen los mínimos de bienestar de la población en general y de los más pobres en particular.

Recomendación:

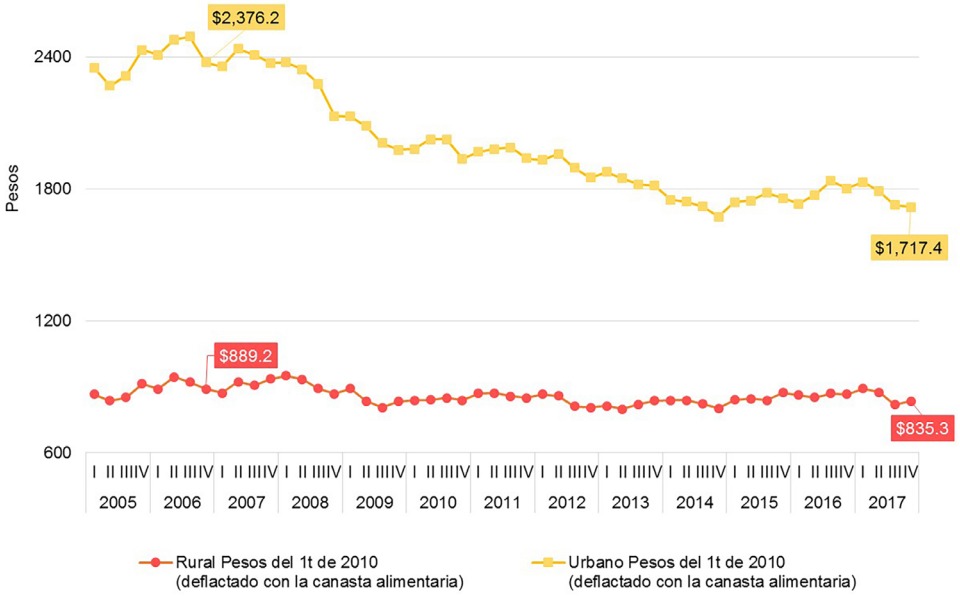
Una política pública dirigida a mejorar el ingreso debe implementar programas de acceso al empleo que garanticen la vinculación laboral por un tiempo determinado a la población desempleada sin importar su condición socioeconómica; además, de incrementar el salario mínimo de manera constante y moderada usando el mecanismo del Monto Independiente de Recuperación (MIR), propuesto por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que ha sido empleado en los últimos dos años.

En el cuarto trimestre de 2017, de cada diez personas:



No tenían ingresos laborales suficientes para adquirir la canasta alimentaria

Ingreso laboral real per cápita, deflactado con la canasta alimentaria, México, 2005-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE e INCP, reportada por el INEGI.
Nota: De acuerdo con el INEGI, a partir de la primera quincena de abril de 2013 el INPC se calcula con nuevos ponderadores obtenidos de ENIGH 2010.

Indicadores de carencias sociales

Los datos sobre pobreza muestran un panorama mixto. Entre 2008 y 2016, la pobreza aumentó en 3.9 millones de personas; al mismo tiempo 2.9 millones de personas dejaron de estar en situación de pobreza extrema. Lo anterior es resultado, por un lado, de la reducción de la mayoría de las carencias sociales, aunque las carencias de acceso a la seguridad social y a la alimentación todavía son altas y, por otro lado, el ingreso de los hogares ha tenido una trayectoria errática.

La carencia por rezago educativo disminuyó de 21.9 a 17.4%. La diferencia fue de 3.2 millones de personas aproximadamente. En 2016, las carencias sociales con mayores porcentajes en la población fueron el acceso a la seguridad social, a la alimentación y a los servicios básicos en la vivienda, con 55.8, 20.1 y 19.3%, respectivamente.

Estos indicadores han orientado a la política de desarrollo social hacia objetivos claros y concretos, al establecer pisos mínimos de acceso a bienes o servicios; sin embargo, hay que hacer hincapié en que la política social debería considerar como uno de sus objetivos el ejercicio pleno de los derechos sociales.

A pesar de que entre 2008 y 2016 se presentó una disminución de alrededor de 10 puntos porcentuales en la carencia por acceso a la seguridad social, en el último año, 68.4 millones de personas presentaban esta carencia. Esto refleja la importancia de atender el acceso efectivo e integral de este derecho, el cual está estrechamente relacionado con las prestaciones que se reciben en los empleos formales, por lo que, a mayor desempleo o empleo informal, habrá un mayor índice de personas que no cuenten con la cobertura en casos de accidentes o enfermedades, maternidad, invalidez o jubilación.

Si bien se han registrado avances en los indicadores de carencias respecto a los datos de años previos, aún existen retos en la política pública para abatir la pobreza. Uno de ellos es generar igualdad entre grupos de población y regiones.

Recomendación:

Que la política pública, especialmente la de desarrollo social, tenga como hilo conductor el acceso efectivo a los derechos como mecanismo principal y que, a la vez, permita cerrar las brechas económicas y sociales que todavía se observan entre diferentes grupos y generar una mayor igualdad de oportunidades.

Evolución de las carencias sociales, México, 2008-2016

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos									
	Porcentaje					Millones de personas				
	2008	2010	2012	2014	2016	2008	2010	2012	2014	2016
Indicadores de carencia social										
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1
Carencia por acceso a la seguridad social	65	60.7	61.2	58.5	55.8	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	24.3	28.4	27.4	28	24.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

larger the mass
body, the more kinetic
greater

CAPÍTULO 2

Diagnósticos de derechos sociales y del ingreso en México

Si bien la pobreza debe ser un tema prioritario, no debe ser la única problemática que guíe a la política pública. Para mejorar en el desarrollo social es necesario avanzar en el cumplimiento de los derechos y reducir las brechas que aún existen entre diferentes grupos sociales en el país, así como diseñar instrumentos de política pública que igualen las oportunidades de toda la población.

El enfoque de derechos humanos en el desarrollo social, más allá de la satisfacción de pisos mínimos de bienestar, reconoce la urgencia de satisfacer los derechos en todos sus atributos (inherentes, universales, interdependientes, inalienables, indivisibles, inviolables y progresivos), por lo que su realización y cumplimiento debe ser el objetivo de la política pública. Retomar el enfoque de derechos en el diseño e implementación de políticas públicas nos obliga a identificar, como punto de partida, la existencia de personas con derecho a demandar prestaciones.

Asimismo, el ejercicio pleno de los derechos sociales incluye varias dimensiones inherentes a cada derecho, entre las que destacan: el acceso, la disponibilidad y la calidad, de manera que no es posible hablar del ejercicio de los derechos sin el cumplimiento de estas. En cada uno de los análisis se presentan algunas de las dimensiones específicas de los derechos sociales.

Con la intención de abonar a la discusión y sobre todo a la evaluación de la situación del país, en este capítulo se desarrolla un diagnóstico de derechos sociales. Cabe señalar que en este solo se analizan derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), sin que ello signifique que el Consejo no reconozca la importancia del resto de los derechos sociales y su relevancia para el conocimiento de la realidad nacional.

Ingresos

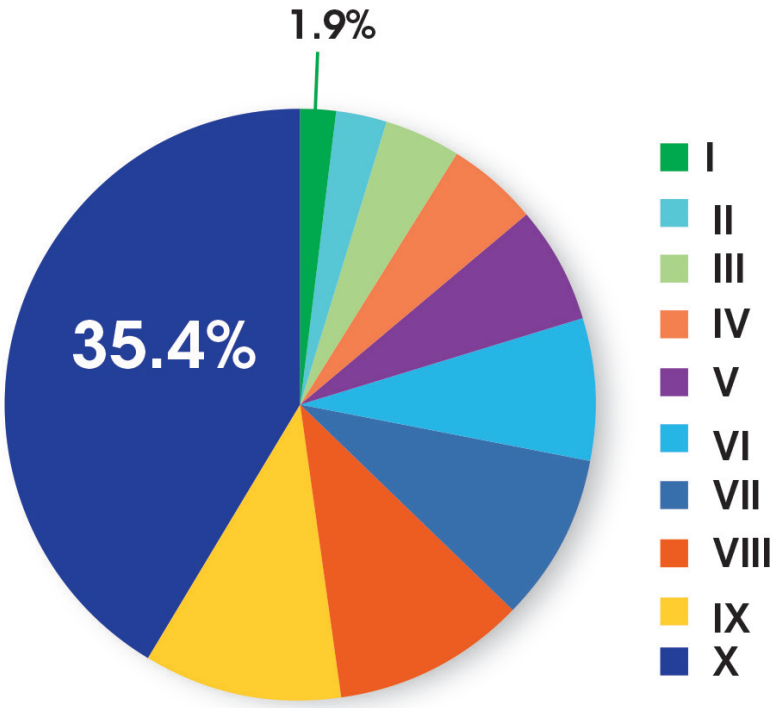
Entre 1992 y 2016 el ingreso promedio ha tenido fluctuaciones que no han permitido mejoras permanentes en el bienestar de los hogares. Las crisis económicas en este periodo, entre otros factores, se han traducido en un crecimiento económico promedio anual de 2.4%, lo que representa solo 1.3% en términos per cápita, lo que coloca a México por debajo de países como Chile, Corea del Sur y España. A esto se suma que el alza inflacionaria anual, que en el cuarto trimestre de 2017 alcanzó 6.6%[1] que ha significado una disminución en el poder de compra de los hogares.

En términos de su evolución, el salario mínimo real tuvo una recuperación entre 2012 y 2018, al pasar de 76.2 a 87.5 pesos diarios. Dicho incremento ha sido el mayor respecto al periodo previo (1990-2012), sin embargo, su nivel aún es bajo, lo cual hace factible un incremento que mejore el bienestar de la población, sin que ello afecte la inflación ni genere distorsiones en el mercado laboral.

Por su parte, la composición del ingreso de la población más pobre del país, es todavía dependiente de las transferencias gubernamentales y de las remesas. Esta composición hace más débil el ingreso ante eventualidades, ya que estos apoyos no tienen un carácter obligatorio. En contraste, en los deciles con mayores ingresos las remuneraciones por trabajo subordinado cobran mayor importancia, y en el decil X, los ingresos por renta de la propiedad son los más significativos.

Probablemente, la situación más urgente en materia de ingreso continúe siendo la desigualdad en su distribución. En 2014, la población con mayores ingresos, representada en el decil X, concentró 35.4% del ingreso corriente total, mientras que la población en el primer decil obtuvo menos de 2%. Los efectos de la desigualdad en la distribución del ingreso podrían derivar en desventajas que persisten y se potencian a lo largo del ciclo de vida, reproduciéndose, como el caso de la pobreza, de manera intergeneracional.

Distribución del ingreso corriente total por deciles, México, 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENIGH 2014.

[1] De acuerdo con el INEGI la tasa de inflación anual a diciembre de 2017 fue de 6.77. INEGI, Comunicado de Prensa No. 005/18.

Recomendación:

Incrementar los ingresos de la población en condiciones de pobreza. Para ello sería pertinente implementar estrategias para elevar la productividad o redistribuir el ingreso. Se sugiere analizar aquellas que utilizan el sistema impositivo.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información reportada por el SAT.

Alimentación

El contenido básico del derecho a la alimentación adecuada está conformado por la disponibilidad en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias; por la accesibilidad a los mismos en forma regular y predecible y por la calidad alimenticia, ya que constituye un factor indispensable en el bienestar de las personas más allá de satisfacer esta necesidad biológica.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el consumo calórico para los mexicanos se estima en 2,200 calorías en promedio. Esto muestra que los alimentos disponibles en el país permitirían un consumo calórico superior a los requerimientos, en alrededor de 30%, en el periodo 2014-2016. Esta información se complementa con el valor per cápita de la producción doméstica de alimentos sin incluir las importaciones netas. En este caso, México muestra un valor notablemente menor que el de países de similar grado de desarrollo (como Argentina y Brasil), lo cual refleja un problema de incapacidad del sector agroalimentario del país para producir alimentos suficientes, el cual se ha resuelto mediante importaciones. Por ejemplo, de acuerdo con estimaciones de la FAO, la proporción de las importaciones de cereales para México fue de 30.5% en el periodo 2011-2013, mientras que para América Latina y el Caribe fue de -4.1.

En 2016, los hogares con ingresos más bajos destinaron 50.6 %de su gasto en alimentos y bebidas, mientras que las personas en el decil más alto destinaron 25.2%. Si a los ingresos bajos se agrega el factor del alza en los precios de los alimentos, la situación empeora. Estas variaciones generan cambios drásticos en el consumo alimenticio de los hogares, sobre todo en alimentos de alta calidad nutricia. El consumo de alimentos no significa que se tenga una buena alimentación, ya que a pesar de que en las zonas urbanas la dieta está más diversificada que en las zonas rurales, se consumen más alimentos no recomendables que producen efectos como el sobrepeso y la obesidad.

El ejercicio del derecho a la alimentación encuentra mayores dificultades en las dimensiones de accesibilidad y calidad. En materia de disponibilidad, el país tiene una oferta adecuada de alimentos pues, aunque la producción interna es insuficiente, el grado de apertura comercial ha permitido completar la oferta doméstica mediante el comercio exterior. En accesibilidad, las personas con ingresos más bajos son las que presentan mayores obstáculos para ejercer su derecho debido a que no cuentan con los recursos económicos suficientes para comprar alimentos adecuados. Adicionalmente, la población indígena[2] es el grupo más afectado en términos de prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o severa, situación asociada a las condiciones de exclusión social, política y económica en la que se han encontrado inmersos estructuralmente. Por último, en la dimensión de calidad, los grupos más afectados de la población padecen el efecto combinado de una ingesta alimenticia insuficiente en cantidad y calidad.

Recomendación:

Mejorar el acceso físico y económico a suficientes alimentos saludables y culturalmente aceptables para las personas en situación de pobreza tanto en zonas rurales como urbanas.

Educación

La educación es un derecho fundamental y esencial para el ejercicio de otros derechos humanos, pues tiene un efecto directo en el acceso al derecho al trabajo, además una mejor educación genera conocimientos y hábitos necesarios para mejorar las elecciones personales que repercuten positivamente en la convivencia social. El presupuesto dirigido a la educación posibilitó que en el ciclo 2016-2017 la tasa neta de escolarización alcanzara 98.4 % para primaria y 86.2% para secundaria. Hay que tomar en cuenta, que el acceso efectivo a este derecho está determinado, entre otros factores, por la condición económica de las personas. En este sentido, la gratuidad de la educación pública obligatoria no es suficiente, es necesario garantizar que toda la población, particularmente la más pobre, pueda solventar los costos de la educación.

La falta de recursos económicos es una de las causas que afectan negativamente el acceso y la permanencia de los estudiantes de educación básica, media y superior. El gasto federal en educación, que representa 4.3% del PIB, se concentra en la educación básica (56.4 %), seguido de la educación superior (23.2%), la media superior (12.3%) y otros rubros (8.1%) incluyendo la capacitación para el trabajo, la educación para adultos, la cultura y el deporte, así como los gastos de la administración central.

Además de la oferta y el gasto social en educación, existen condiciones socioeconómicas de la población que limitan su acceso a este derecho. Los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2016 identificaron a poco más de 1 millón de personas entre 3 y 17 años que viven en hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo (LBM) y no asisten a la educación básica. La Encuesta Nacional de Hogares (ENH) de 2015 registró a casi 700 mil niñas, niños y adolescentes que no asisten a la escuela por motivos económicos, de los cuales 490, 000 son adolescentes de entre 15 y 17 años.

[2] La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) considera como indígena a toda persona que forma parte de un hogar donde el jefe o la jefa, "su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre, padre, madrastra o padrastro, abuelo (a), bisabuelo (a), tatarabuelo (a), suegro (a)) declaró ser hablante de alguna lengua indígena". Cada uno de los integrantes de dicho hogar se contabiliza como población indígena, aun cuando ellos no hablen alguna lengua indígena. Asimismo, se incluye como población indígena a las personas que hablan alguna lengua indígena y no forman parte de los hogares con las características mencionadas (CDI, 2016a).

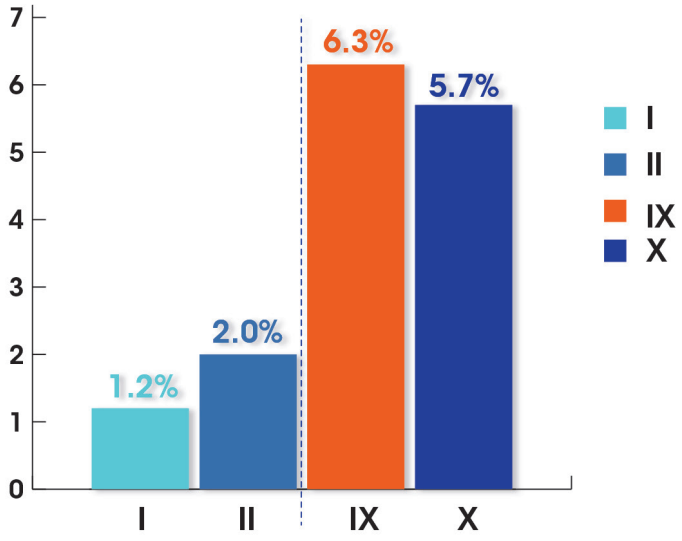
Además de las dificultades económicas, la población puede tener condiciones que generan diferencias en las oportunidades de aprendizaje; dentro de estas se identifica la condición indígena, la condición de discapacidad y la situación de embarazo o maternidad. Con los datos de la ENIGH 2016 se identificaron 444,275 menores indígenas de entre 3 y 17 años con rezago educativo y 543,936 que no asisten a la escuela.

Esta situación se vuelve más compleja si se consideran otros elementos como la calidad en los procesos, los medios y los contenidos que ofrece el sistema educativo. En el ciclo escolar 2014-2015, de los docentes de secundaria y del nivel medio superior, 26% y 12%, respectivamente, no contaban con títulos de estudios superiores; en cuanto a condiciones básicas, destaca que 21.8% de los grupos de alumnos de primaria no contaban con mobiliario para sentarse ni materiales para escribir.

Recomendación:

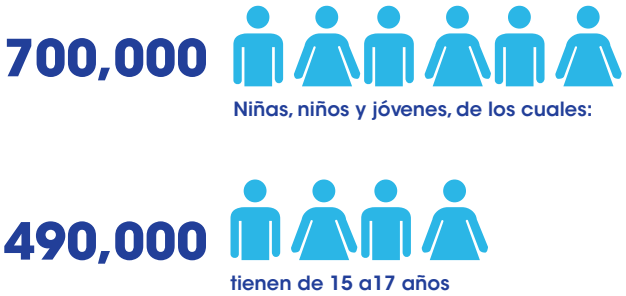
Para que los titulares del derecho a la educación puedan ejercerlo de manera efectiva, se requiere contar con una oferta de servicios educativos disponibles para todos los niveles de educación obligatorios (instituciones suficientes que cuenten con los medios tanto de personal como de infraestructura y materiales) y contar con planes, programas y prácticas adecuadas. También es necesario que estos servicios sean accesibles de acuerdo con sus características particulares (lugar de residencia, condición económica, pertenencia étnica, hablante de lengua indígena, condición de discapacidad, entre otras) y que sean de calidad (medios y procesos idóneos para garantizar el máximo logro de aprendizaje y contenidos útiles para continuar estudios superiores o insertarse adecuadamente en la vida social).

Porcentaje de becas públicas otorgadas. Comparativo entre cuatro deciles de ingreso, México, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Personas que no asisten a la escuela por motivos económicos, México, 2015



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENH) 2015.

Medio ambiente sano

El territorio mexicano cuenta con recursos naturales diversos y suficientes que lo ubican como uno de los países con mayor biodiversidad del mundo. El acceso a este derecho vincula a la persona con su medio ambiente y con el uso de los recursos naturales, por lo que resulta pertinente realizar una valoración del acceso a los componentes básicos de este derecho (agua y saneamiento; aire, cambio climático y ruido; residuos sólidos y peligrosos; cobertura forestal; suelos; biodiversidad), tomando en cuenta las diferencias demográficas y geográficas del país.

Un componente fundamental en el medio ambiente sano es el agua. En México, la disponibilidad para consumo doméstico se encuentra por arriba de los 50 litros diarios, cantidad adecuada según las normas internacionales; sin embargo, en cuanto a las aguas residuales, aún se registran porcentajes de agua sin tratar, principalmente de origen industrial, que es un factor de contaminación de acuíferos, ríos y lagos.

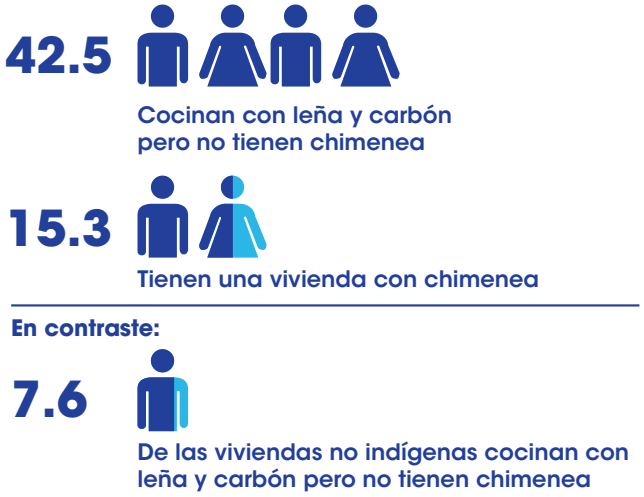
Estados como Chiapas, Campeche y Yucatán tratan menos de 10% del agua residual que generan, por lo cual la mayor parte se dispersa entre ríos, cañadas, lagunas y el mar, o se filtra hacia el subsuelo debido a la roca caliza.

Otro de los componentes esenciales es la calidad del aire, la cual en 2015 presentó afectaciones en la Zona Metropolitana (ZM); Ciudad de México fue la más contaminada por ozono, al registrar 212 días del año con niveles por encima de la norma vigente a nivel nacional; le siguen las ciudades de León, Irapuato y las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara.

Las ciudades más contaminadas con partículas en suspensión PM10 son Monterrey, Ciudad de México, Toluca, León, Celaya, Torreón, Salamanca y Guadalajara, todas con más de 100 días al año que superan la norma. A este grupo de ciudades altamente contaminadas le siguen Durango, Gómez Palacio, Irapuato, Mexicali, Chihuahua, Querétaro y Tepic. Las ciudades de Aguascalientes, Morelia y Pachuca no rebasaron la norma ningún día.

La contaminación de aire al interior de la vivienda también es un problema que afecta a la salud y al medio ambiente, la fuente principal de estos contaminantes es el uso doméstico de leña o carbón, generalmente, en fuegos abiertos o estufas sin chimenea. Esto se agrava en viviendas indígenas, ya que 42.5% de estas aún cocinan con leña o carbón sin chimenea.

Porcentaje total de viviendas indígenas, México, 2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2016.

Recomendación:

Reducir la contaminación del suelo, agua y aire producto del manejo inadecuado de los residuos sólidos urbanos. Fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para el manejo integral de los residuos sólidos urbanos y de residuos de manejo especial en todo el país e impulsar programas y acciones en gobiernos municipales como asociaciones y rellenos sanitarios intermunicipales con especial atención en aquellos que están en condición de pobreza.

Ciudades más contaminadas por ozono, México, 2015

Fuente: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 2015.
Informe Nacional de Calidad del Aire 2015.

Salud

En los últimos años el sector salud ha registrado avances en la cobertura y la oferta de servicios; en 2014, 96% de los partos a nivel nacional se atendió por personal calificado, sin embargo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca mostraban niveles bajos de atención obstétrica profesional a la hora del parto con 75.8, 85.4 y 88.9%, respectivamente. Respecto al porcentaje de niños menores de un año con esquema de vacunación completo, se ha tenido un incremento sostenido desde 2007, cuando el porcentaje era de 69.9, para 2015 se registró 96.7%, esta cifra superó la meta planteada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Es claro que le corresponde al Estado mexicano, por mandato constitucional, respetar, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, en los que están incluidos los derechos sociales y por ende el derecho a la salud. Sin embargo, la organización del sector salud en México es compleja y fragmentada y ofrece una protección incompleta y desigual a la población, lo cual limita la continuidad en la atención.

Las instituciones de seguridad social y los servicios públicos para población no asegurada ofrecen servicios diferentes en beneficios y calidad; también se observa gran heterogeneidad en los criterios de atención, tanto en el ámbito hospitalario como ambulatorio. Esta fragmentación conlleva elevados gastos de administración.

Por su parte, los proveedores de servicios de salud a la población sin seguridad social reciben recursos de la Secretaría de Salud, del Ramo 33 mediante el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), del IMSS-Oportunidades y de recursos estatales. Las condiciones actuales del sector dificultan el acceso efectivo de la población, en particular de los más vulnerables.

El gobierno federal ha impulsado una cobertura universal principalmente mediante el Seguro Popular (sistema no contributivo) que agrupa a casi la mitad de población, cerca de 55.6 millones de afiliados. Pero ello no impide que haya heterogeneidad y disparidad en la calidad de atención entre el régimen contributivo y no contributivo. Ejemplo de esto es la existencia, en el Seguro Popular, de un Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) y la limitación de su cobertura a 1,621 enfermedades.

Pese a esto, el sector salud ha mostrado avances en la mejora de cobertura y oferta de servicios. Uno de los principales elementos para garantizar el derecho a la salud es la razón de médicos por cada mil habitantes, la cual se incrementó en 26.9% entre 2000 y 2014; pasando de 0.68 a 0.88 (un crecimiento de 1.9% promedio anual). Se observó el decremento más importante de 7.4% en el periodo 2002-2003, y el mayor incremento en el periodo 2006-2007 con 6.8%.

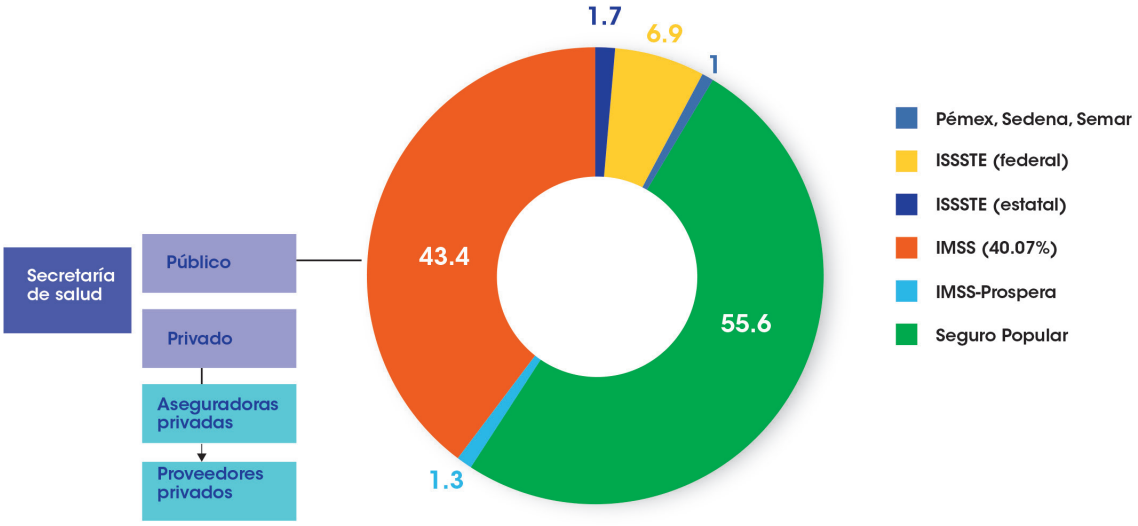
La calidad de la atención es uno de los objetivos centrales de los sistemas de salud, así como uno de los atributos deseables. En 2014, a nivel nacional, se tuvo un promedio diario de 8.5 consultas, comparado con el estándar establecido de 12 a 24 consultas diarias por médico, lo cual presenta un déficit de 3.5 consultas diarias respecto al límite inferior y de 15.5 consultas diarias respecto al límite superior. No obstante, 24 consultas por día laboral implican que cada consulta se limite a máximo 15 minutos, lo cual podría significar la ausencia de tiempo suficiente para la elaboración de una historia clínica, exploración física, determinación del diagnóstico y prescripción.

Recomendación:

Promover la cobertura universal, entendida no solo como ampliación de la afiliación sino como el acceso a los servicios de salud requeridos con calidad y efectividad para garantizar una atención equitativa para toda la población y hacer una adecuada promoción del cuidado de la salud, prevención de enfermedades y tratamiento de patologías.

Estructura del sistema de salud

Población con acceso a los servicios de salud, 2016
(millones de personas)



Trabajo

En el periodo de 2010 a 2017, el porcentaje de la población desocupada descendió de 5.3 a 3.3%. En 2016, el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) —programa presupuestario a través del cual opera el SNE— ejerció 1,564 millones de pesos y logró la inserción laboral de 317,706 personas para contribuir a aminorar el nivel de desocupación (1.9 millones de personas en 2016). Pese a esto, una menor tasa de desocupación en el país no necesariamente significa que se tenga mayor acceso a este derecho, ya que un porcentaje de la población continúa en la informalidad laboral. Además, la disminución del desempleo está encubriendo situaciones de precariedad laboral por falta de seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y ausencia de prestaciones.

De 2009 a 2017 se observó una disminución en la proporción de empleos informales que pasó de 60.0 a 57.0%, mismos que prevalecen en el país. Algunos grupos de la población como los jóvenes, tienen mayores dificultades para incorporarse a empleos formales. En 2017, del total de este grupo de población, 59.9% se encontraban en empleos informales.

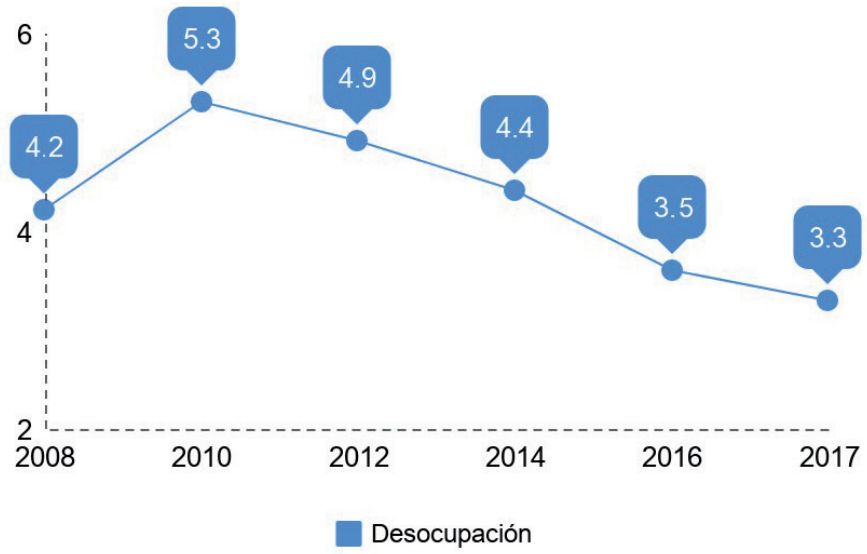
Aunado a lo anterior, la consecuencia de la disminución del empleo permanente es una menor estabilidad laboral y, por ende, mayor inseguridad en el empleo, así como menor acceso a la capacitación y a las prestaciones asociadas a la permanencia. Todo lo anterior conduce a menores probabilidades de tener una pensión al fin de la vida laboral, especialmente cuando existen sistemas basados en la capitalización individual. Este panorama es más grave en los grupos de trabajadores con mayores afectaciones como los jóvenes, las mujeres y los indígenas.

Finalmente, un aspecto relevante en materia del derecho al trabajo es el salario mínimo, no solo por su efecto en asegurar un mínimo de bienestar, sino además en la medida en que un monto que no satisfaga los aspectos básicos para vivir de manera digna obstaculizará la satisfacción de otros derechos. Si bien un salario mínimo demasiado alto podría inhibir el empleo de las personas menos calificadas, la evidencia y experiencias internacionales recientes han mostrado que aumentos moderados no inhiben necesariamente el empleo.

Recomendación:

Reducir la informalidad laboral y diseñar estrategias específicas de formalización para los grupos más afectados. Así como mejorar el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia de capacitación para reducir la inestabilidad laboral.

Tasa de desocupación, México, 2008-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE, reportada por el INEGI.

Tasa de crecimiento del salario mínimo real anual. Precios 2017, México, 2008-2018

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Sistema de Información Económica del Banco de México.

Seguridad social

A pesar del carácter constitucional del acceso a la seguridad social, en el ámbito nacional, desde la publicación de la primera medición de la pobreza, esta carencia ha sido la que ha registrado los mayores porcentajes de población. Ante ello los gobiernos federal y estatales, han creado programas no contributivos para subsanar este vacío e incrementar el bienestar de las personas que no cuentan con sistemas de seguridad social.

En 2004 comenzó a operar el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), a finales de 2006 el Seguro Médico para una Nueva Generación y en 2007 lo hicieron el programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y el de 70 y Más a nivel federal, mientras que los gobiernos locales crearon iniciativas dirigidas a cubrir riesgos asociados a la protección social, en particular los relacionados con salud, vejez, cuidado de niños (guarderías) y vivienda. Sin embargo, la proliferación de instrumentos dispersos e inconexos no soluciona el problema de fondo.

Aun con estos esfuerzos, el hecho de que el sistema de seguridad social esté condicionado a la inserción en el mercado de trabajo formal ha generado que el gasto público en seguridad social contributiva resulte regresivo; esto refleja, por una parte, su baja cobertura en la población de menores ingresos y, por otra, mayores beneficios para quienes tienen mejores condiciones en relación con la formalidad laboral, nivel salarial y prestaciones.

En 2016 la ENIGH reportó que solo 37.7% de las personas que reciben servicios de salud pública lo hacen por medio de algún sistema de seguridad social contributivo, 45.3 a través del Seguro Popular y 15.5 no cuentan con ninguna afiliación. Las afiliaciones al Seguro Popular tienen mayor presencia entre la población de los deciles de menores ingresos y la afiliación a los sistemas de salud contributivos tiene mayores proporciones entre los deciles más altos. Por lo que toca al sistema de seguridad social para asalariados, hay que señalar que es segmentado y desigual, lo que se materializa en condiciones diferenciadas de acceso tanto al ejercicio del derecho como al monto de las prestaciones (IMSS, ISSSTE, Pémex, Semar y Sedena).

En la seguridad social subsisten tratos desiguales entre grupos sociales. Por ejemplo, en el caso del trabajo doméstico remunerado, ya que su inscripción al IMSS es voluntaria y solo incluye el seguro de salud sin las demás prestaciones.

Otros trabajadores no considerados por el sistema mexicano de seguridad social son los jornaleros agrícolas, que hoy superan el millón y medio, sin considerar a sus familias. Otro grupo de población excluido de la seguridad social son los trabajadores de la economía informal quienes recurren generalmente a los esquemas no contributivos o carecen por completo de acceso a sistemas públicos de protección social.

La protección social actual —entendida como el conjunto de intervenciones de política pública que buscan incidir en el manejo de riesgos que afectan el nivel de vida de la población durante su ciclo de vida— tiene problemas de concepción a nivel global que se reflejan en los siguientes rasgos generales:

- No benefician a todos los mexicanos.
- El acceso y calidad de los programas es desigual en términos horizontales (se entregan beneficios diferentes a individuos con riesgos similares) y verticales (una proporción del gasto social se ejerce a través de instrumentos regresivos en términos absolutos en detrimento de instrumentos progresivos o neutrales).
- Tanto la coordinación como la complementariedad entre entidades y dependencias para entregar beneficios a la población vulnerable y en condición de pobreza son débiles.
- No existen instrumentos eficaces dirigidos a la población vulnerable residente en áreas urbanas y que, además, puedan activarse frente a crisis inesperadas.

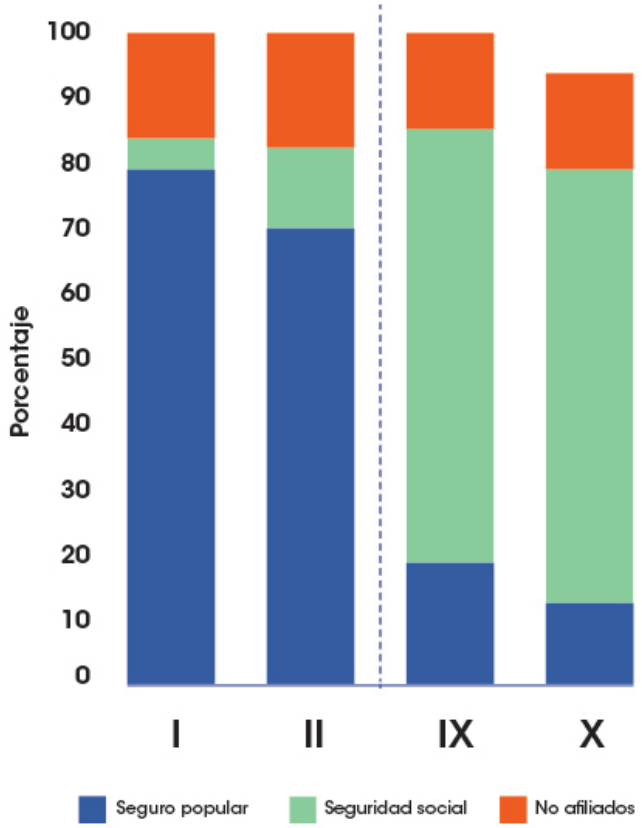
Recomendación:

Contemplar la creación de un sistema de protección social universal que prevea la existencia de pisos requeridos de cobertura y calidad constituidos por instrumentos no contributivos que busquen garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales a lo largo del ciclo de vida.

Fragmentación del sistema de seguridad y protección social

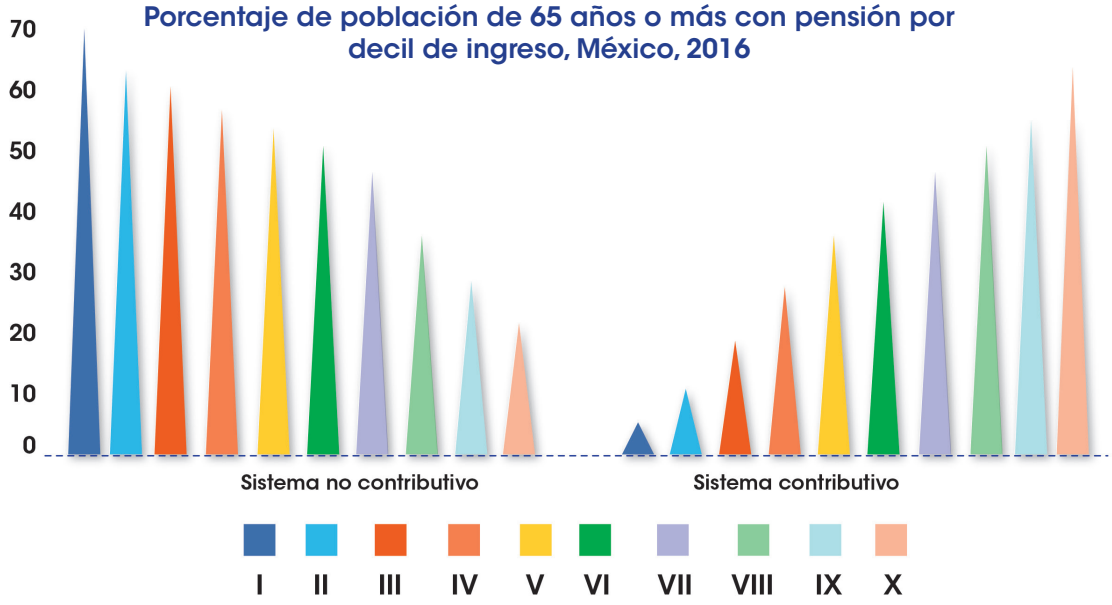
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del Inventario 2016.

Porcentaje de afiliados. Comparativo entre cuatro deciles de ingreso, México, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Porcentaje de población de 65 años o más con pensión por decil de ingreso, México, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Vivienda

En los últimos años hay avances importantes en el acceso a este derecho; según la Encuesta Intercensal 2015, 99% de las personas contaban con electricidad en su vivienda, 94.5% de quienes habitaban en viviendas particulares contaban con agua entubada y 91.6% con drenaje sanitario al interior de la vivienda. A pesar de ello, aún prevalece la desigualdad, sobre todo en cuanto a la construcción de viviendas que cumplan con los requerimientos de los diferentes grupos de la población y las regiones del país, incluyendo a las ciudades.

En 2016, las personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda eran 12% del total de la población; 5.7 puntos porcentuales menos que en 2008, lo que significa que durante este periodo 4.9 millones de personas superaron esta carencia. Sin embargo, la población en pobreza tiene mayores dificultades pues su condición no les permite acceder a créditos hipotecarios públicos o privados para adquirir una vivienda. En este sentido, la seguridad de la tenencia es fundamental para el acceso efectivo al derecho a la vivienda ya que garantiza protección jurídica a los individuos contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras posibles amenazas relacionadas con la posesión de una vivienda; además, no contar con seguridad en la tenencia puede representar para las personas de menores ingresos una mayor dificultad para acceder a servicios públicos básicos y la imposibilidad de contar con un activo que pueda volver líquido o un colateral que pueda soportar un crédito. A nivel nacional, aún existe un alto número de viviendas sin escrituras que se agrava entre la población indígena con 23.6% y en zonas rurales 22.4%.

En términos de calidad constructiva y de diseño, el hacinamiento prevalece en 8.4% de las viviendas habitadas en el país y 5.6% de las viviendas en México presentan carencia por calidad de materiales de techos, pisos, y muros. Asimismo, en la Encuesta Intercensal 2015, 15.7% de las personas económicamente activas en el país reportó tener tiempos de traslado a su lugar de trabajo de más de 60 minutos, asunto fuertemente relacionado con la calidad de la ubicación de la vivienda.

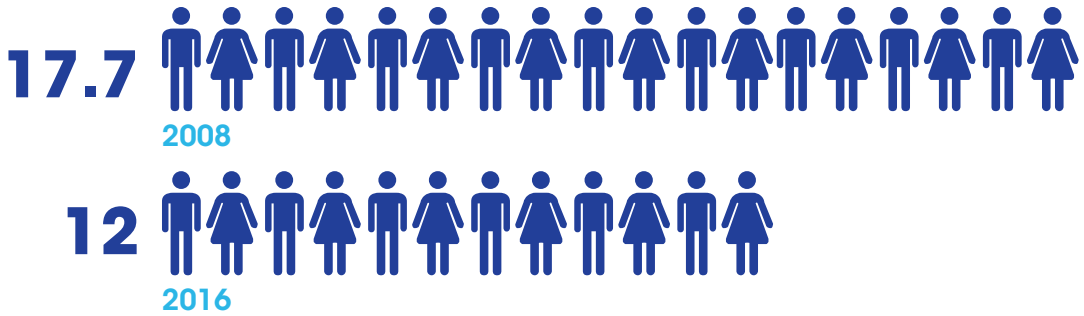
Las brechas más acuciantes en cuanto al goce del derecho se presentan en los hogares en las que habita al menos una persona indígena, así como en las viviendas del ámbito rural. Algunos de los hallazgos en materia de infraestructura coinciden en que la marginación y las zonas hiperdegradadas tienden a ubicarse en las periferias de las ciudades.

El derecho a la vivienda también considera el entorno; las viviendas, así como los barrios y comunidades tendrían que ser parte integral y armónica de los asentamientos humanos. En 2014, 3 de cada 10 personas estaban insatisfechas con sus vecindarios y 2 de cada 10 reportaron inseguridad en el entorno.

Recomendación:

Reducir el rezago de vivienda que prevalece en el país con énfasis en la población de escasos recursos, comunidades indígenas, en el entorno rural y en las entidades federativas ubicadas en el sur del territorio nacional.

Porcentaje de personas que presentan carencia por calidad y espacios de la vivienda, México, 2008-2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

CAPÍTULO 3

Brechas en el acceso efectivo de derechos de grupos en desventaja

A partir de los diagnósticos de derechos sociales y sus dimensiones, se advierte que consistentemente hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra comprometido. La población indígena enfrenta brechas en todos los casos en que se compara con población no indígena, lo mismo pasa con otros grupos sociales que encuentran mayores obstáculos para acceder a los mismos beneficios que sus contrapartes.

Desde una perspectiva de derechos humanos, una de las principales obligaciones del Estado es identificar estas brechas y a los grupos que en determinado momento necesitan una atención prioritaria para garantizar el ejercicio de sus derechos. Este enfoque resalta la necesidad de considerar que no todos los individuos podrán alcanzar el mismo nivel de bienestar aun cuando tengan puntos de partida similares, en especial, aquellos grupos sociales que enfrentan desventajas económicas y sociales generadas por el trato discriminatorio al que han sido sujetos.

El análisis del acceso efectivo debe reconocer el enfoque de universalidad de los derechos y la diversidad. Por lo tanto, en este capítulo se analiza la situación de algunos grupos discriminados con la intención de destacar los obstáculos que enfrentan de manera estructural.

Población en situación de pobreza por grupo

Menores indígenas (0-17 años) 78.5%	Mujeres indígenas en zonas rurales 85.1%
Menores no indígenas (0-17 años) 47.8%	Jóvenes (12-29 años) en zonas rurales 56.5%
Hombres indígenas en zonas urbanas 37.3%	Jóvenes (12-29 años) en zonas urbanas 40.6%
80.5%	Adultos mayores indígenas en zonas rurales

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Mujeres

El incremento en la matrícula universitaria de las mujeres, así como el aumento de su participación en la fuerza de trabajo son cambios sin precedentes que transformaron a la sociedad a partir de la segunda mitad del siglo XX. Aunque se registran avances, particularmente en materia de salud y educación, aún existen brechas que reflejan la vulnerabilidad en el acceso efectivo de sus derechos. Además de las brechas en derechos sociales y bienestar económico, la violencia en contra de las mujeres constituye una vulneración a sus derechos humanos y un obstáculo para el desarrollo social del país.

En los últimos 40 años la participación de las mujeres en el trabajo remunerado se ha incrementado de 17.6 en 1970 a 43.2% en 2017, además las mujeres superan a los hombres en el porcentaje de egresos universitarios. Sin embargo, uno de los obstáculos para la inserción laboral de las mujeres es la construcción social de actividades como exclusivamente femeninas: el cuidado y los quehaceres domésticos. Las mujeres dedican en promedio 27.5 horas semanales a esas labores, mientras que los hombres 15.3 horas. En estas condiciones, el empleo informal se vuelve una opción por la flexibilidad de horarios a pesar de las condiciones de precariedad laboral, pues les permite contribuir, además del trabajo no remunerado en el hogar, con el ingreso familiar. La tasa de informalidad laboral es de 56.0 en las mujeres, mientras que en los hombres es de 49.2%.

La desigualdad salarial es otro obstáculo que las mujeres enfrentan, pues sus percepciones son inferiores a las de los hombres. Las mujeres entre los 15 y 24 años, con escolaridad básica y empleo formal, perciben en promedio 12.4% menos por hora trabajada que los hombres. Para las mujeres de 25 a 44 años esta brecha se amplía a 20.8%. Resulta importante reducir las barreras para la incorporación de las mujeres al mercado laboral, incluyendo la paridad en el ingreso que les permita tener acceso efectivo a otros derechos como el de salud, vivienda y seguridad social.

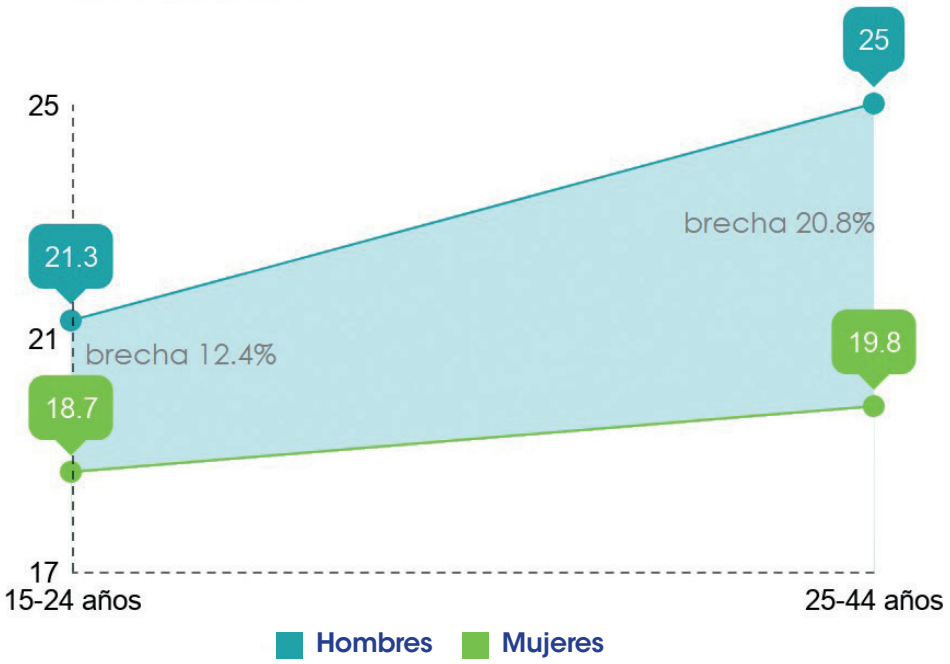
Después de 64 años de haberse reconocido el derecho al voto de las mujeres, y de formar parte activa de la vida política de México, existe todavía una subrepresentación en los espacios de decisión. En cuanto a la toma de decisiones políticas, las mujeres han conseguido más espacios en la Cámara de Diputados al pasar de 23.2% de los escaños en 2007 a 42.6 en 2017. Sin embargo, esta situación no se refleja en los congresos locales en donde prevalece una baja representación de las mujeres, ni en las gubernaturas, pues actualmente hay solamente una mujer gobernadora en todo el país.

Finalmente, uno de los fenómenos que afecta la calidad de vida de las mujeres es la violencia física, sexual, psicológica y económica. El origen de la violencia hacia las mujeres se explica en gran medida por las desigualdades de género que las pone en desventaja frente a los hombres en las esferas social y económica. En México, 7 de cada 10 mujeres, de 15 años o más han sido víctimas por lo menos de un acto de violencia a lo largo de su vida. En 2015, el costo de la violencia contra las mujeres representó 1.4% del PIB en el país. Con este panorama es urgente prevenir y atender cualquier tipo de violencia contra las mujeres al implementar programas y acciones que fomenten la perspectiva de género.

Recomendación:

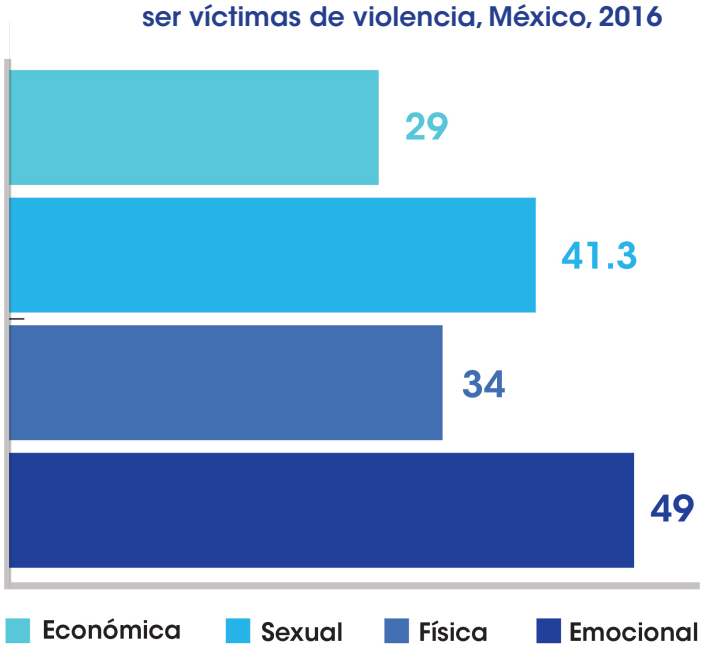
Reconocer la carga del trabajo no remunerado en el hogar que recae en las mujeres y emprender acciones que la reduzcan para facilitar la incorporación femenina en el mercado laboral. Impulsar la corresponsabilidad de los padres en el cuidado de menores y ampliar la oferta de servicios de cuidado infantil (guarderías) de tiempo completo para contar con servicios accesibles, asequibles y de alta calidad.

Ingreso promedio de hombres y mujeres con escolaridad básica (incluye primaria y secundaria completas) en el empleo formal, México 2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE e INPC, reportados por el INEGI.
*Estimaciones con el INPC base al primer trimestre de 2010.
**Las estimaciones se realizaron considerando el ingreso bruto promedio por hora trabajada. En el caso del grupo de edad de 15 a 24 años se consideraron valores menores o iguales a 500 pesos.

Porcentaje de mujeres de 15 años o más que reportaron ser víctimas de violencia, México, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENDIREH-INEGI, 2016.

Población indígena

El país tiene una diversidad cultural y étnica que se extiende a lo largo del territorio nacional, en 6 estados se concentra 64.8% de la población indígena: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Estado de México, Puebla y Yucatán. Las condiciones de carencia social y ausencia de bienestar económico que caracterizan a los grupos discriminados se agudizan para el caso de la población indígena o hablantes de lengua indígena (HLI). Del conjunto de la población en pobreza o vulnerada, la población indígena es la que mayores obstáculos y dificultades enfrenta para el ejercicio de sus derechos sociales.

Hasta 2016, 8.3 millones de personas indígenas se encontraban en situación de pobreza, es decir 71.9% del total de esa población. Si este dato se pone en relación puede observarse la brecha entre ser indígena y no serlo; del conjunto de población no indígena 40.6% se encuentra en situación de pobreza. La existencia de 3.2 millones de indígenas con 3 o más carencias sociales y sin la capacidad económica para adquirir la canasta básica (en situación de pobreza extrema) refleja las desventajas que enfrentan los indígenas del país y, que el objetivo establecido en la Constitución de igualar las oportunidades de todos los mexicanos, aún es un reto pendiente.

En términos de la distribución geográfica, aquellos estados con población mayoritariamente indígena son, al mismo tiempo, los que tienen niveles de pobreza superiores al promedio nacional. Por ejemplo, Oaxaca y Chiapas con 70.4 y 77.1% de su población, respectivamente.

Respecto a las carencias sociales, la de mayor incidencia es por acceso a la seguridad social, hasta 2016, 8.9 millones de personas indígenas no tenía acceso. La segunda carencia con mayor porcentaje de población indígena fue la de servicios básicos en la vivienda con 56.3% y 64.6 para los HLI.

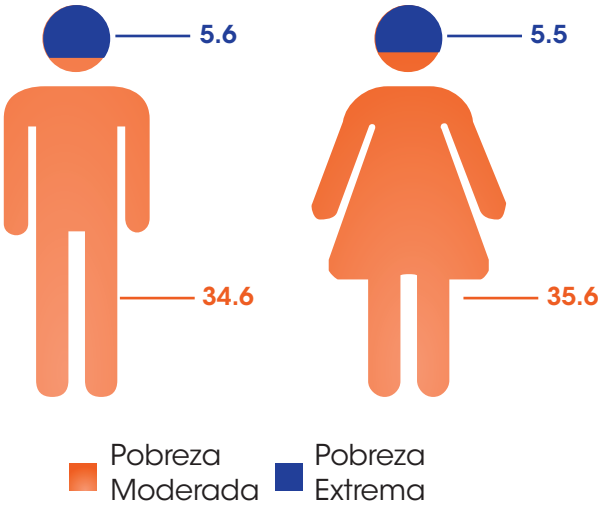
Es importante resaltar que en esta carencia se observa la mayor brecha entre la población indígena y no indígena, poco más de 40 puntos porcentuales de diferencia, dado que la población no indígena solo registró 15.5%. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, 8 de cada 10 viviendas en el país en las que habita una persona que habla lengua indígena tienen rezago habitacional, situación que se agrava en los estados de Chiapas (93.5%), Guerrero (92.5%), Veracruz (91.1%), y San Luis Potosí (90%). Sin duda, los sismos ocurridos profundizarán las brechas, de por sí amplias, entre la población indígena y no indígena pues, como se mencionó, los estados del sur concentran a la mayor parte de los indígenas del país.

En esta breve descripción de la población indígena se dibuja un panorama nada alentador que presenta carencias en todos los derechos sociales y estas se vuelven más agudas dependiendo de la zona geográfica del país a la que se haga referencia. Las expresiones de marginación o precariedad que experimentan las personas pertenecientes a los pueblos indígenas las vuelven particularmente objeto de discriminación sobre todo cuando además de ser indígena, se es pobre, mujer, adulto mayor, entre otras características.

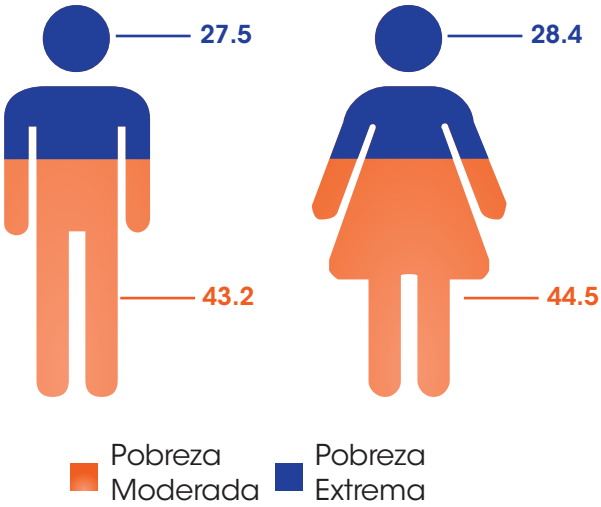
Recomendación:

Implementar políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas que contribuyan a mejorar sus capacidades para que compitan en el mercado laboral y así, además de impulsar el empleo de calidad, puedan acceder a la seguridad social.

Porcentaje no indígena por tipo de pobreza, México, 2016

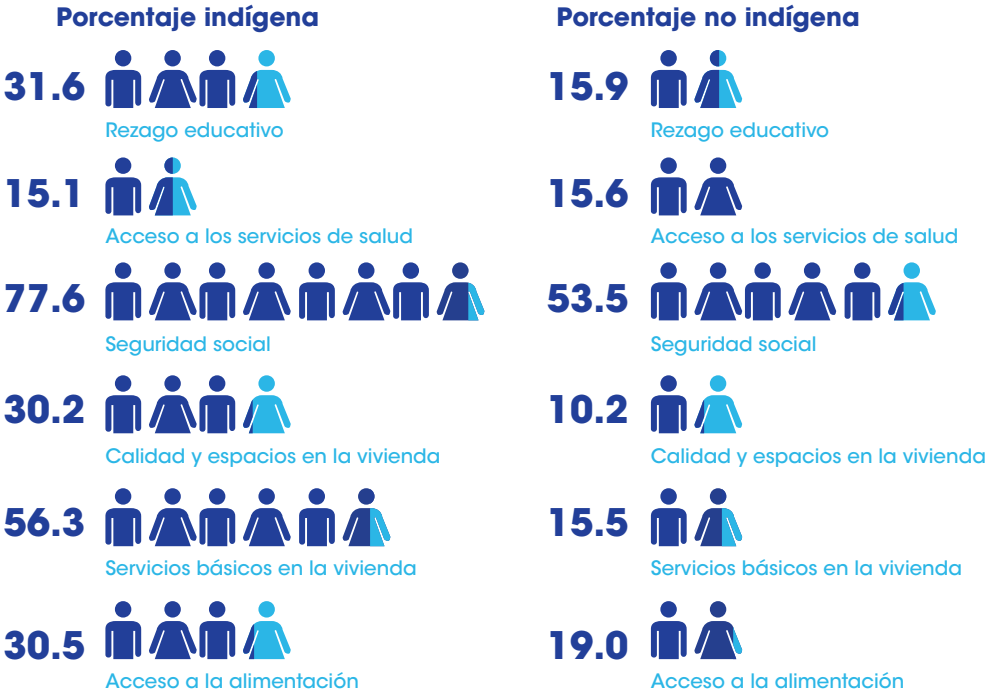


Porcentaje indígena por tipo de pobreza, México, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Población por carencia social, México, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Adultos mayores

Entre 2008 y 2017 el programa Pensión para Adultos Mayores registró un aumento de 188.4% de su cobertura, lo que representó en el último año 5,375,977 de personas atendidas. Este grupo debe vencer obstáculos en el acceso a los derechos de salud e ingresos, particularmente al de seguridad social. Para atender estas carencias, existe un sistema contributivo dirigido a un bajo porcentaje de la población, y un sistema no contributivo que no abarca al conjunto de necesidades de los adultos mayores, limitando el acceso efectivo de este derecho.

Según el MCS-ENIGH 2016, 7.8% de la población mexicana tenía 65 años o más, lo que equivale, en términos absolutos, a 9.6 millones de personas; de las cuales 41.1% se encontraba en pobreza (34.6 en pobreza moderada y 6.6 en extrema). En relación con los indicadores de carencias sociales, este sector de la población ha mostrado una mejoría constante desde 2008.

Entre los principales problemas que afectan a las personas adultas mayores se encuentran la falta de acceso a la seguridad social y a los servicios de salud. El indicador de acceso a la seguridad social ha disminuido constantemente para este grupo poblacional (pasó de 34.1% de personas con esta carencia en 2008 a 14.4 en 2016), lo cual podría explicarse por la implementación de programas de pensiones no contributivas de carácter federal y estatal. Sin embargo, del total de adultos mayores que no cuentan con pensiones contributivas o no contributivas 61.1% son mujeres, lo cual representa 1,527,601 personas.

Las condiciones de salud de las personas de la tercera edad representan un gran reto para el sistema nacional de salud, pues entre otras cosas, se estima que las personas que hoy tienen 60 años cuentan con una esperanza de vida de 22 años (adicionales); sin embargo, de estos 22, solo 17.3 años transcurren en buen estado de salud y cerca de 5 años se viven con una o varias enfermedades o con pérdida de funcionalidad. Por lo tanto, además de estrategias de prevención, se requiere del diseño e instrumentación de políticas públicas que respondan a las necesidades específicas de las personas de la tercera edad como, por ejemplo los cuidados de largo plazo.

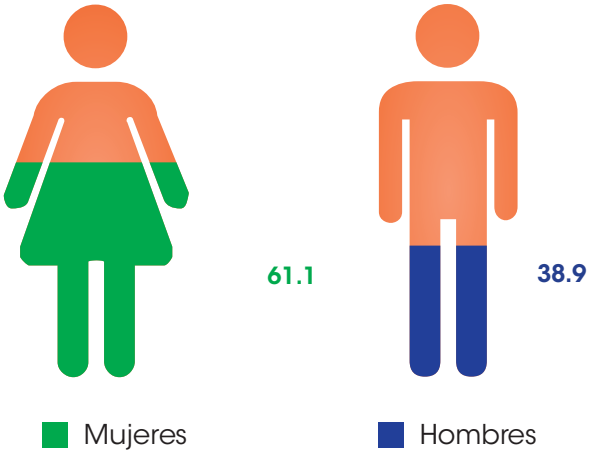
Recomendación:

Diseñar un Sistema Nacional de Cuidados que contemple, entre otros elementos, la participación de las diversas secretarías o instancias gubernamentales que tienen a su cargo a grupos de la población con necesidades de cuidado, así como la conciliación familiar y laboral.

Porcentaje de la población mayor de 65 años por carencia social, México, 2016

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Porcentaje de la población mayor de 65 años que no recibe pensiones (contributivas y no contributivas), México, 2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Jóvenes

El porcentaje de jóvenes en situación de pobreza pasó de 47.1 a 44.3% entre 2014 y 2016, lo que representó que casi un millón de jóvenes abandonaran esa situación. El cambio demográfico que vive México conlleva oportunidades y retos, entre ellos: proporcionar educación de calidad a la población joven, así como generar los mecanismos que propicien una transición a la vida laboral con empleos y salarios de calidad. Integrar a los jóvenes en el desarrollo económico y social del país es fundamental para avanzar hacia la superación de las desigualdades. Si bien existe una diversidad de factores y situaciones que generan efectos negativos en el bienestar de los distintos grupos etarios, para el caso de los jóvenes se puede resaltar que las reducidas oportunidades laborales son un elemento clave; 50.6% de la población joven tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar, es decir, sus ingresos mensuales no les permiten cubrir el valor de una canasta alimentaria más bienes y servicios básicos. De los jóvenes ocupados, 41.2% no tenían ningún tipo de prestación laboral.

El indicador de carencia por acceso a la seguridad social es el más alto de todos para este grupo etario (64%) y es donde existe una brecha mayor (8.2 puntos porcentuales) con el promedio nacional que se encontraba en 55.8 en el mismo año, esto puede relacionarse con que el hecho que, fundamentalmente, los jóvenes se encuentren con empleos informales (59.9%).

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo al cuarto trimestre de 2017, la población económicamente activa asciende a 54.7 millones de personas, de los cuales, 30% son jóvenes de entre 15 y 29 años. De este universo, 62.9% son hombres, mientras que 37.1% son mujeres. La población joven no económicamente activa está conformada en su mayoría por mujeres (65.9%) de las cuales, 51.1 reportó dedicarse a quehaceres del hogar y 46.3% a estudiar.

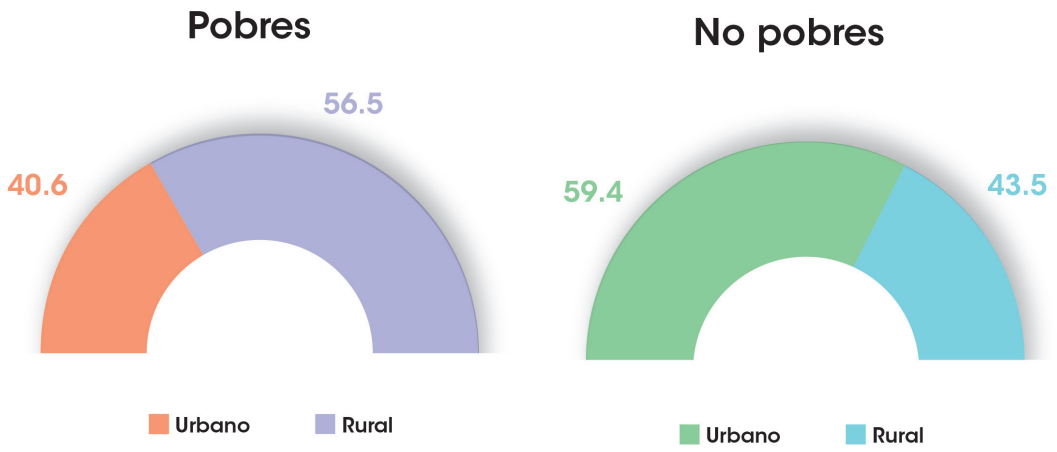
En relación con las aportaciones para pensiones, solo 24.8% de los jóvenes a nivel nacional tenían Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o se encontraban inscritos en alguna de las Administradoras de Fondos para el Retiro, (AFORE). Esta condición se agrava para el ámbito rural, donde solo 9.8% de los jóvenes contaban con alguno de estos dos sistemas, frente a 29.4% en el urbano. Dicha situación perfila un panorama poco alentador para la presente generación de jóvenes, dado que en el futuro dependerán de los niveles salariales y su capacidad de ahorro para enfrentar la vejez.

Los obstáculos para la inserción laboral y los bajos ingresos podrían estar relacionados con que 47.8% de los emigrantes mexicanos tenga entre 15 y 29 años, y también con el alto porcentaje de jóvenes que son "desempleados desalentados", ya que no encuentran trabajos acordes con su nivel de estudios y, por lo tanto, deciden no buscar trabajo o dedicarse a otras actividades. Sobre esto último, es importante destacar que la correspondencia entre mayores niveles educativos y mayores ingresos no se cumple de manera lineal; en las últimas dos décadas los ingresos de los trabajadores con más escolaridad han disminuido, lo que implica que los retornos de la educación no se vean materializados en términos de ingresos ni de vinculación laboral. La inserción de los jóvenes con mayores niveles educativos en empleos precarios tiene efectos negativos desde el punto de vista social y político; además, es poco redituable en dos sentidos: por una parte, los elevados costos de la inversión en la educación superior y, por otra, los nulos retornos de la educación en los jóvenes que no consiguen empleo.

Recomendación:

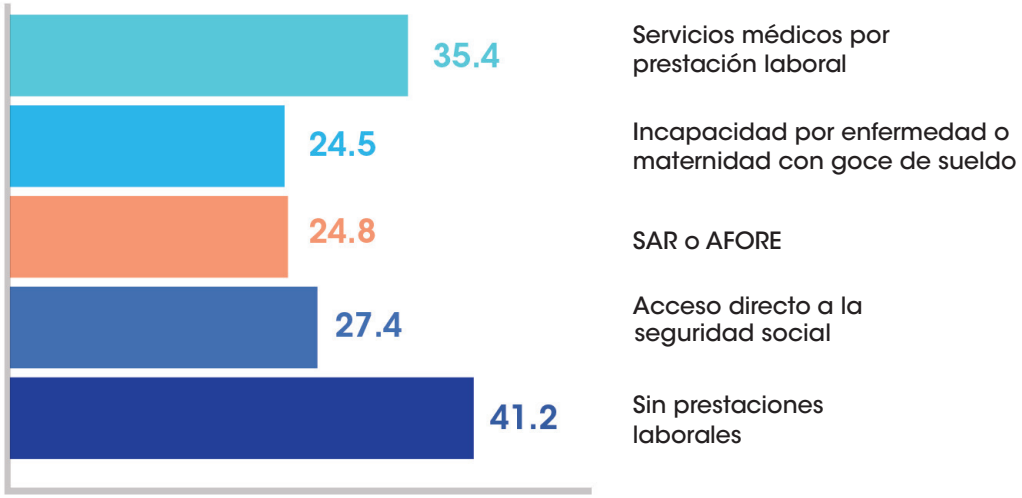
Fortalecer el sistema educativo y fomentar la inserción laboral de los jóvenes en el sector formal para cerrar brechas de pobreza y generar igualdad de oportunidades. En particular, la oferta educativa debe promover, entre otras cosas, la formación integral de la persona y conocimientos orientados a las necesidades del mercado laboral.

Porcentaje de jóvenes en situación de pobreza, México, 2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Prestaciones laborales de los jóvenes ocupados, México, 2016



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Niñas, niños y adolescentes

En los últimos años se han registrado cambios en materia educativa, en 2011 se reformó el artículo 4° de la Constitución para proteger el interés superior de la niñez y en 2014 se promulgó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Entre 2008 y 2016 la cobertura en educación básica pasó de 89.1 a 95.9 % entre la población de 3 a 14 años, y en educación media superior pasó de 54.6 a 81.6% entre la población de 15 a 17 años. Los gobiernos mexicanos han realizado acciones para promover y proteger los derechos de la niñez y adolescencia; sin embargo, este reconocimiento de derechos no necesariamente se traduce en el acceso efectivo a los mismos.

Como sucede con otros grupos, entre las niñas, niños y adolescentes (NNA) se presentan brechas por zonas geográficas del país y por el origen étnico. La atención a esta población resulta fundamental, pues de no hacerlo se corre el riesgo de continuar con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En 2015, la población nacional de NNA era de 39.2 millones de personas, de las cuales, aproximadamente 50% se encontraba en pobreza, esto se traducen en 20.7 millones de NNA que viven en hogares que experimentan algún tipo de pobreza. El panorama empeora en el caso de los menores indígenas, quienes alcanzan porcentajes de pobreza cercanos a 80% (78.6 para las niñas y niños y 78.2 para las y los adolescentes). Esto refleja las desventajas que enfrenta la población indígena, en particular los de menor edad, para el ejercicio de sus derechos.

A pesar de que el rezago educativo se redujo y la cobertura en educación básica y media superior escolarizada se incrementó en los últimos años, hay áreas de mejora, por ejemplo, en la deserción escolar, ya que en 2015 se registró que el porcentaje de personas que no asistían a la escuela por motivos económicos se incrementaba conforme aumentaba la edad escolar al pasar de 4.8% de las niñas y niños en edad prescolar a casi 26% en los jóvenes de 15 a 17 años. Otro reto es fortalecer en la agenda pública el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos de primaria y secundaria; así lo demuestran los resultados de las pruebas del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) del Sistema Educativo Nacional aplicadas a alumnos de sexto de primaria en 2016 y a los de tercero de secundaria en 2017, en donde la mayoría de los estudiantes no lograron obtener un nivel satisfactorio de aprendizaje. El acceso a la educación y su aprovechamiento puede verse afectado por el trabajo infantil, el cual representa una violación a los derechos de los NNA, al limitar su bienestar y desarrollo. En 2015, 2.5 millones de NNA entre 5 y 17 años trabajaba, es decir, 8.4% de esta población.

La población que se encuentra más expuesta a los riesgos del trabajo infantil son los 1.3 millones de NNA en ocupaciones peligrosas, entre las cuales se hallan las labores nocturnas, industriales, en obras de construcción o aquellas en las que se exponen a químicos contaminantes o residuos peligrosos, entre otras.

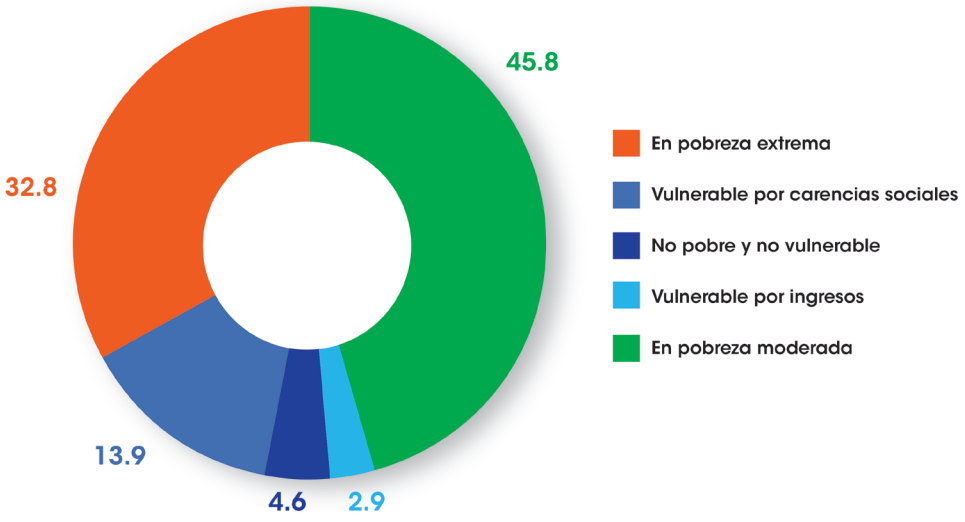
Las necesidades de la niñez y adolescencia son diferentes en cada etapa de su desarrollo. Los primeros cinco años de vida (primera infancia) son claves para el desarrollo cognitivo, físico, social y emocional, lo que sucede en esta etapa define, en gran medida, el futuro de las niñas y niños. Esto demanda esfuerzos mayores para mejorar la situación de los menores en contextos vulnerables, ya que es más probable que se encuentren en pobreza y presenten algún tipo de desnutrición con repercusiones como el aumento del riesgo de mortalidad en los primeros años de vida y, en el largo plazo, consecuencias en el desarrollo cognitivo.

Población de 5 a 17 años según condiciones de ocupación, 2015

Recomendación:

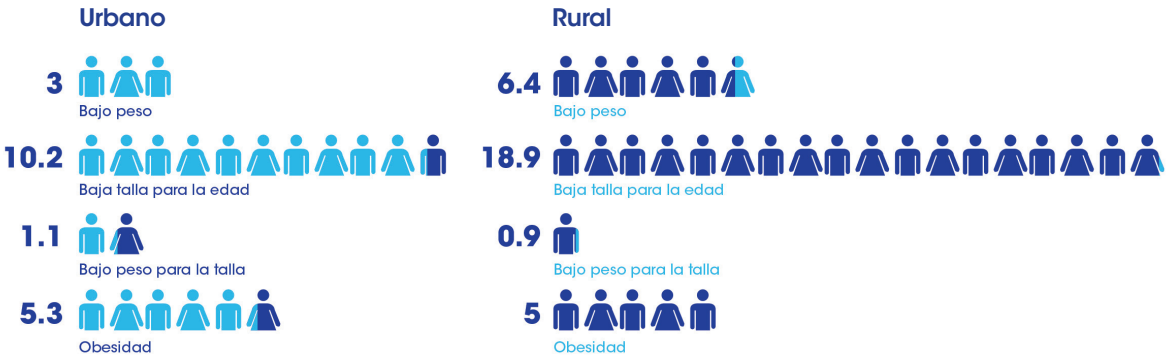
Otorgar a todas las niñas, niños y adolescentes las mismas oportunidades para un desarrollo adecuado. Las políticas públicas enfocadas a la niñez y la adolescencia deben tomar en cuenta las realidades heterogéneas que enfrentan estos grupos poblacionales y atender a la equidad para eliminar las barreras que privan a los más pequeños de un futuro mejor.

Distribución de la población infantil indígena, según condición de pobreza, México, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Porcentaje menores de 5 años según tipo de malnutrición, México, 2015



Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública y UNICEF México, 2017. Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM) 2015, Informe de resultados.

CAPÍTULO 4

Planeación de la política de desarrollo social

Los capítulos previos dieron cuenta de un diagnóstico preciso del país en materia de pobreza y de derechos sociales. Ambos conceptos están relacionados, pero no se refieren a lo mismo.

La LGDS enfatiza la importancia de los derechos, pero prioriza una medición de pobreza. En la práctica ha sido relativamente más sencillo medir lo segundo y en los últimos años se han generado estrategias para combatir este fenómeno. Sin embargo, quedarnos solo en la pobreza (que en general es un concepto de pisos mínimos), deja a un lado una parte importante de la política pública. Cumplir con la Constitución implica tener una visión prioritaria de derechos, no solo de pobreza.

El reto es diseñar e implementar estrategias para mejorar la situación del país de una manera institucional, al utilizar la mayor evidencia posible, mediante un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como la perspectiva de largo plazo (Ley de Planeación, 1983).

Lo anterior implica que la planeación de la política social se dirija al acceso y ejercicio efectivo de los derechos sociales, considerando mecanismos que permitan una coordinación interinstitucional efectiva, mediante la identificación de la coherencia entre la oferta gubernamental existente para hacer más eficiente el gasto social mediante la construcción de un sistema integral de protección social. Por ello, este capítulo aborda el análisis de estos cinco elementos, con la intención de presentar evidencia sobre los aciertos y retos en la planeación de la política de desarrollo social.

Planeación con perspectiva de derechos

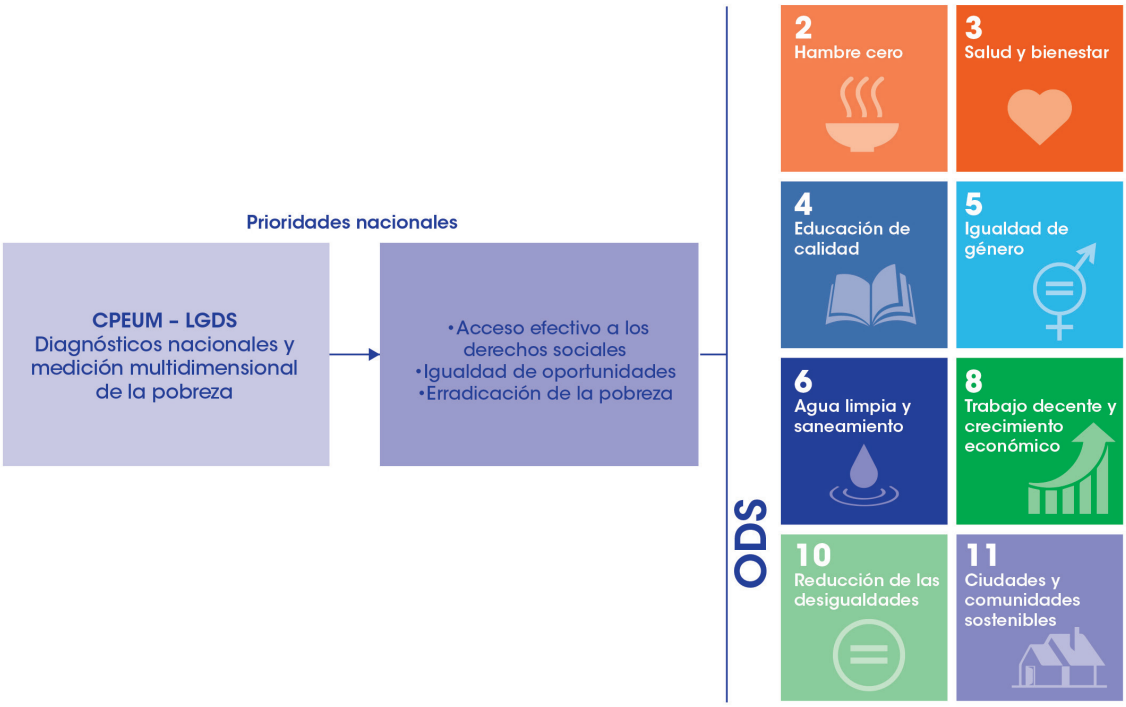
El proceso de planeación implica la comprensión continua de las dinámicas de cambio social y, además, de la selección de los medios y objetivos que habrán de alcanzarse durante la administración. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación en México del que se desprenden programas de carácter más específico en el ámbito sectorial, institucional, regional y especial. La elaboración del próximo PND se debe desprender de diferentes diagnósticos que reflejen la realidad del país e incorporen el acceso efectivo a los derechos sociales para superar la pobreza y la desigualdad.

En este sentido, se llama la atención sobre la necesidad de superar la planeación sectorial y trabajar cada vez más en una planeación enfocada en la atención del cumplimiento de los derechos sociales, lo cual no será posible sin el trabajo coordinado entre actores de distintos ámbitos y órdenes de gobierno que tengan como propósito el logro de un objetivo específico común.

México ha firmado instrumentos y convenios internacionales mediante los cuales se promueven los derechos humanos. En 2011, con la reforma constitucional, se mandató la obligación del Estado mexicano de proteger y garantizar los derechos humanos, tomando en cuenta la normatividad nacional e internacional para proporcionar la protección más amplia a toda la población.

De igual manera, el país ha formado parte de las discusiones en temas de desarrollo, lo que en 2015 derivó en la aprobación de la Agenda 2030, la cual incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas de desarrollo a cumplir en los próximos 15 años; esta es una extensa agenda que puede quedar en el discurso, si no se toman en cuenta las prioridades de desarrollo de México.

En el caso mexicano, la agenda de prioridades debería partir de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) sobre el disfrute y protección de los derechos humanos y de los diagnósticos nacionales. La garantía del Estado del ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución se declara en la Ley General de Desarrollo Social. Es a partir de esta ley, y los derechos sociales establecidos en ella, que se desarrolla la metodología de medición multidimensional de la pobreza, la cual refleja las dimensiones del desarrollo prioritarias para el país, mismas que a su vez están contenidas en los ODS. Por lo tanto, el cumplimiento mismo de la legislación nacional, en especial lo referente al acceso efectivo a los derechos de manera universal, es una ruta propia hacia el desarrollo que simultáneamente coincide con algunos de los objetivos establecidos en la Agenda 2030.



Coordinación interinstitucional

La administración pública federal que sea elegida en 2018, sin importar su perfil político, deberá afrontar de manera integral los problemas sociales que siguen sin resolverse, al atender los principios básicos de los derechos sociales. Para este objetivo, la coordinación interinstitucional es una herramienta con la que se puede evitar la fragmentación horizontal (entre dependencias de gobierno) y la fragmentación vertical (entre órdenes de gobierno) de la política pública.

Uno de los principales problemas que deberá enfrentar la nueva administración es que los gobiernos, en sus distintos órdenes, todavía trabajan de forma fragmentada, aun cuando la política de desarrollo social es un conjunto de acciones dirigidas a resolver la falta de opciones de desarrollo. 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.

La coordinación interinstitucional surge como respuesta a la fragmentación de las acciones gubernamentales vinculadas con el desarrollo social, ya que se requiere de intervenciones que trascienden el ámbito de actuación de una sola dependencia, por lo que resulta fundamental que la próxima administración haga una revisión de qué experiencias en la materia se han implementado y diseñe una estrategia de coordinación interinstitucional que incorpore el aprendizaje de las administraciones anteriores y obtenga los mejores resultados.

En 2013, la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) fue concebida como una estrategia de coordinación para atender el problema de la pobreza extrema alimentaria. La CNCH previó, por una parte, la creación de distintos espacios de coordinación que permitirían el intercambio de información entre actores de diversas dependencias y ámbitos de gobierno, de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para lograr una conjunta toma de decisiones. El primer instrumento para la coordinación en la Cruzada —la toma de decisiones conjunta— supuso la creación de diversas estructuras en los tres ámbitos de gobierno y en algunas localidades del país. La principal estructura creada para la implementación de la Cruzada fue la Comisión Intersecretarial, integrada por los titulares de 16 secretarías de estado y 3 entidades federales, con la cual se pretendía que se tomaran las decisiones.

Por otra parte, previó la articulación de los programas federales existentes de forma que, sin crear empalmes o duplicidades, focalizaran sus acciones a las personas en pobreza extrema alimentaria. Para identificarla, la CNCH creó el Sistema de Focalización para el Desarrollo (SIFODE). A partir de la CNCH, y de manera más intensiva desde 2016 cuando el gobierno actual implementó la Estrategia Nacional de Inclusión, el SIFODE ha permitido una focalización más precisa a partir de datos detallados por hogares e individuos; además, la Sedesol ha impulsado mecanismos para integrarlos a una nueva perspectiva sobre la relevancia de contar con información.

Pese a los logros, la información disponible sigue siendo insuficiente para tomar decisiones fundadas completamente en información actualizada y confiable sobre las características socioeconómicas de los hogares. Incluso el SIFODE no registra el total de intervenciones ni coincide plenamente con los registros administrativos de los programas sociales.

Una estrategia de coordinación como la CNCH o la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) tendrá éxito en la medida en que identifique qué problema busca resolver, la población que lo padece y las causas que lo generan; además de las dependencias y órdenes de gobierno que estarán involucrados. También se requiere de un mecanismo de decisión con el que se garantice que el diseño y la operación de la estrategia son los adecuados para la atención del problema; mediante este mecanismo se tomarán decisiones y se dará seguimiento al diseño, focalización y evaluación de los programas o acciones, con base en la información que se genere.

Recomendación:

Dada la multicausalidad de los problemas sociales, la coordinación sigue siendo la solución más eficiente a la dispersión de esfuerzos y a la desarticulación de actores, por lo tanto, ha sido un acierto de la Administración Pública Federal encauzar esfuerzos para mejorar la coordinación.

Oferta gubernamental

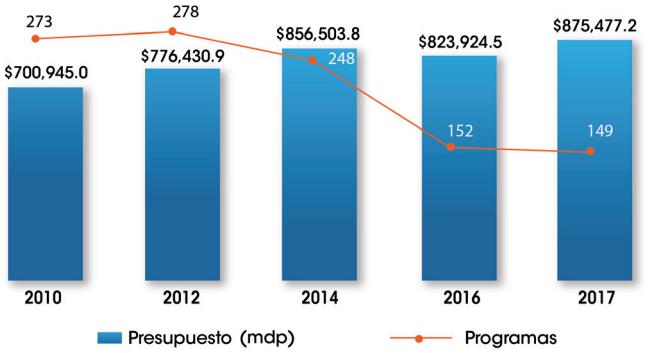
En la política de desarrollo social, además de la coordinación, la planeación es una herramienta de gestión que ha permitido que se alcancen objetivos de desarrollo. En general, la planeación del desarrollo ha estado enfocada a los programas públicos y, por lo tanto, orientada a alcanzar objetivos que respondan a estructuras programáticas, dejando de lado una visión amplia e integral del desarrollo.

En México, la planeación del desarrollo se ha diseñado e implementado a través de programas públicos y, por lo tanto, se ha guiado por objetivos que responden a estructuras programáticas, dejando de lado una visión amplia e integral del desarrollo. Entre 2010 y 2017 se identificaron 6,488 programas y acciones de desarrollo social en todo el país, de los cuales 149 eran federales, 2,528 estatales y 3,811 municipales. De 2010 a 2016 es evidente el predominio de los programas orientados a la educación, seguido de programas que atienden el bienestar económico y la salud.

La existencia de este tipo de programas ha contribuido a reducir algunas carencias sociales, sin embargo, no se han generado las condiciones necesarias para que disminuya la pobreza por ingresos. Es a partir del crecimiento de la productividad —la cual depende, no solo el capital humano sino también del capital físico y la organización del trabajo— y de las acciones puntuales de política pública como se puede incrementar el ingreso de los hogares; ya que incrementos moderados en montos absolutos no generarían ni inflación ni desajustes en el mercado laboral pero sí reflejarían que el país tiene objetivos claros de mejorar las condiciones de quienes reciben ingresos bajos.

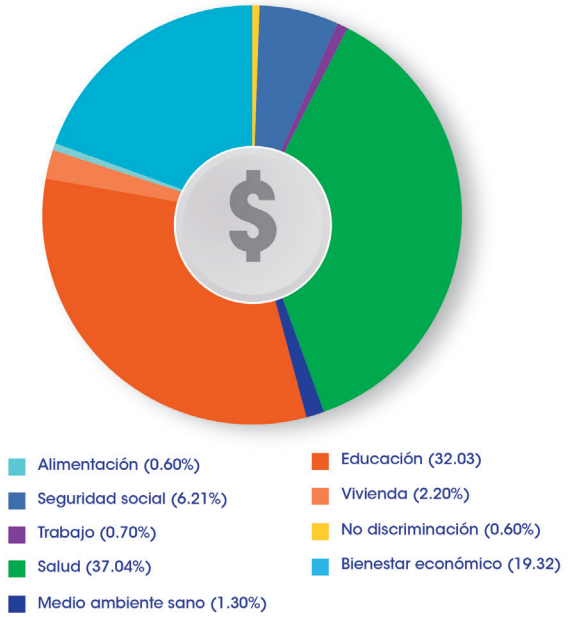
Aunque entre 2010 y 2016 22.8% de los programas y acciones de desarrollo social estuvieron orientados a generar bienestar económico y 19.3% del presupuesto ejercido en 2016 se destinó a esta dimensión, sigue existiendo en el país 17.5% de personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y 50.6 con ingresos inferiores a la línea de bienestar.

Presupuesto ejercido y programas y acciones federales de desarrollo social, México, 2010-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario y Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010-2017.

Presupuesto ejercido por derecho social (%) gasto ejercido total, México, 2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2016.

Gasto social

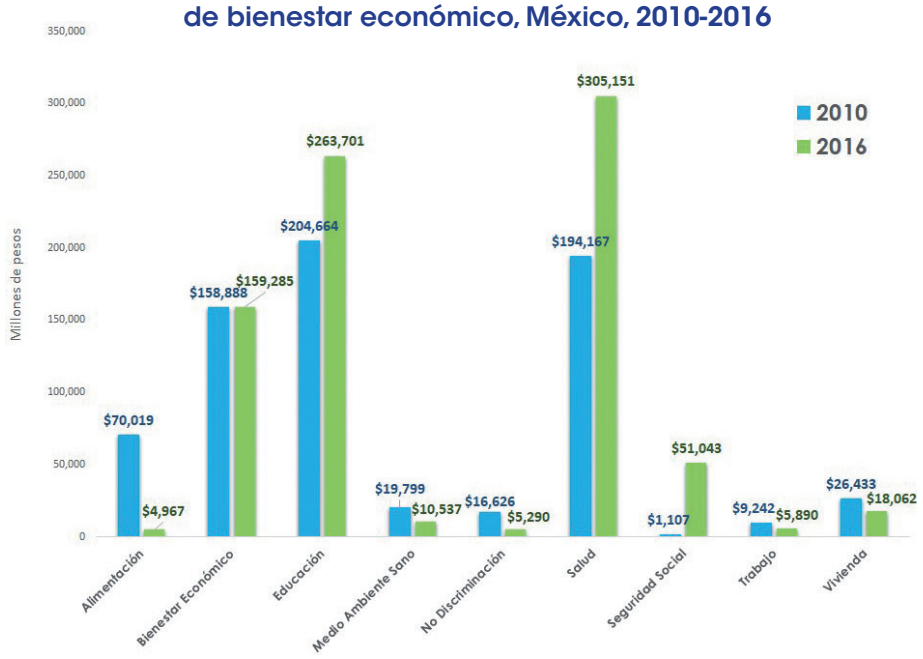
El presupuesto tiene un papel central en la materialización de la política social, sin embargo, las variaciones presupuestales no necesariamente significan un mayor o menor acceso efectivo a los derechos sociales. Resulta, entonces, relevante que el presupuesto de desarrollo social se oriente a los programas y acciones con mayor incidencia en el acceso efectivo a los derechos sociales.

La variación anual del presupuesto ejercido osciló de manera importante en especial para el ciclo 2014-2016 en el que se presentó un notable decrecimiento de los montos del presupuesto. En el 2015 se presentó una variación negativa (-0.8 %) al igual que en 2016 (-3.0%). Todo esto además de la reducción del número de programas y acciones del 2016 con respecto al 2015 (de 233 a 152).

Desde 2010, el CONEVAL publica el informe *Consideraciones para el Proceso Presupuestario*, en el cual se identifica el nivel de contribución de los programas presupuestarios a los indicadores de pobreza y se valora qué programas inciden más en el desarrollo social. En el Listado CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2017 se registraron 149 programas, de los cuales 88 se consideraron prioritarios y 61 no prioritarios. Estos últimos, aunque se encuentran alineados con alguno de los derechos sociales no aportan directamente a la superación de la pobreza. En cuanto a los programas prioritarios, 68 aumentaron o mantuvieron su presupuesto en términos reales, mientras que en 20 programas disminuyó. En el periodo 2010 a 2016, los programas dirigidos a los derechos sociales de educación y salud son los que han recibido mayor gasto social con 31.9 y 30.1%, respectivamente; destaca que el gasto dirigido al derecho de seguridad social ha tenido un crecimiento promedio de 150% en este periodo; mientras que los derechos que registraron menor gasto son trabajo, no discriminación y vivienda.

La tendencia del aumento del presupuesto en los programas prioritarios se ha mantenido de 2015 a 2018, lo que revela una estrategia gubernamental de generar presupuestos públicos con base en la evidencia, al menos en materia de desarrollo social.

Gasto ejercido por derecho social y dimensión de bienestar económico, México, 2010-2016



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010-2016.

Construcción de un sistema integral de protección social

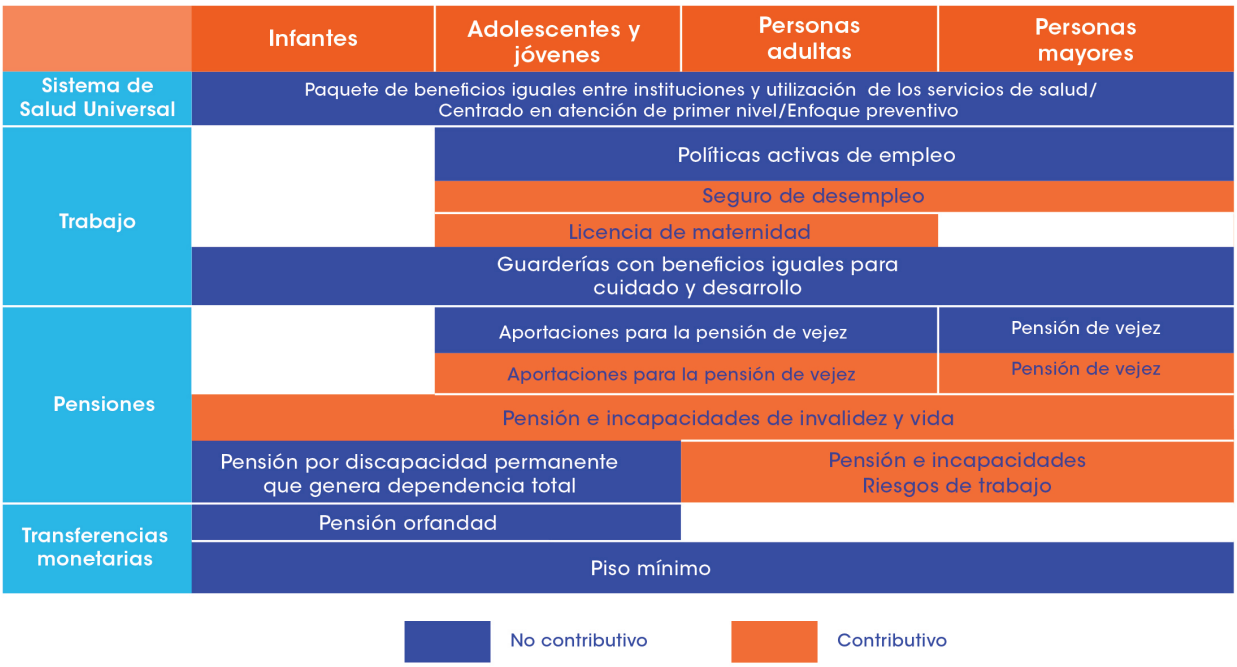
El análisis mostrado en los apartados que componen este capítulo evidencia que en la actualidad la política social podría dispersar los esfuerzos en caso de que defina apuntar solamente a la implementación de agendas internacionales, como los ODS 2030. Además, la planeación del desarrollo ha estado enfocada a los programas públicos y, por lo tanto, a alcanzar objetivos que responden a estructuras programáticas, dejando de lado una visión amplia e integral del desarrollo.

Debido a esta visión programática, el crecimiento o disminución del presupuesto no significa necesariamente un acceso efectivo mayor o menor a los derechos sociales, ya que la dispersión de programas enfocados a resolver una misma problemática podría implicar mayores gastos y resultados insatisfactorios, por lo que el capítulo también enfatiza la necesidad de implementar mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional que consideren acciones contributivas y no contributivas que hagan más eficiente el gasto público y al mismo tiempo atiendan a toda la población ante ciertos riesgos.

Lo anterior refuerza lo señalado en el capítulo dos, en el que los diagnósticos de derechos sociales permiten contar con evidencia de acciones de protección social fragmentadas y dispersas que derivan en paquetes de beneficios diferentes y que diluyen los esfuerzos gubernamentales para cubrir a toda la población frente a los riesgos asociados al ciclo de vida.

Por lo anterior, el CONEVAL, desde la *Evaluación Estratégica de Protección Social* publicada en 2012, propuso la construcción de un sistema integral que permita, por un lado, tener un objetivo común mediante la coordinación de acciones contributivas y no contributivas y por otro que haga más eficiente el gasto público, con lo cual se lograría atender a toda la población ante ciertos riesgos.

Propuesta de un sistema de protección social integral



CONCLUSIONES

Este documento sintético del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 presentó un panorama de la política de desarrollo social del país en los últimos años y algunos de sus resultados más destacados en la búsqueda del ejercicio efectivo de los derechos sociales y la reducción de las desigualdades.

Para ello, en los primeros dos capítulos se muestran datos sociales y económicos que permiten conocer el avance en el ejercicio de los derechos sociales y el ingreso. Ahora bien, en el entendido de que el acceso efectivo a los derechos sociales rebasa el cumplimiento de los pisos indispensables que establece la medición multidimensional de la pobreza, el informe incluyó en el capítulo dos, un diagnóstico general de cada uno de los derechos sociales. A pesar de los avances significativos que se han logrado, especialmente en términos de accesibilidad, todavía es un reto la calidad y suficiencia de las acciones y servicios, por medio de los cuales se intenta dar garantía al acceso efectivo. Este reto es aún mayor en la atención de los grupos discriminados que muestran las brechas más grandes en cuanto a indicadores de bienestar, como se mostró en el capítulo tres.

En este sentido, en el capítulo cuatro, se llamó la atención sobre la necesidad de superar la planeación sectorial y trabajar cada vez más en una planeación enfocada en la atención del cumplimiento de los derechos sociales, lo cual no será posible sin el trabajo coordinado entre actores de distintos ámbitos y órdenes de gobierno, que busquen el logro de un objetivo específico común.

El desempeño de la política de desarrollo social ha mostrado diversos avances, pero también enfrenta retos en temas puntuales. El CONEVAL ha analizado temas concretos a partir de los cuales se desprenden recomendaciones que permitirán, especialmente a la nueva administración federal, tomar decisiones basadas en evidencia.

Recomendaciones

Considerando que el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 no solamente analiza el estado actual del ejercicio de los derechos sociales, sino que busca que quienes tomen decisiones generen propuestas a partir de evidencia, las recomendaciones presentadas a continuación provienen del IEPDS y de los diagnósticos en materia de derechos sociales que el CONEVAL publicará en breve, así como del trabajo que se ha desarrollado en los últimos diez años.

- Continuar en el corto plazo con estrategias coordinadas entre dependencias y órdenes de gobierno dedicadas a reducir la pobreza multidimensional.
- Que la política pública, especialmente la de desarrollo social, tenga como hilo conductor el acceso efectivo a los derechos como mecanismo principal y que, a la vez, permita cerrar las brechas económicas y sociales que todavía se observan entre diferentes grupos, y generar una mayor igualdad de oportunidades.
- Implementar un esquema de protección social universal que propicie reducir las brechas más urgentes y promueva una mayor igualdad a los accesos básicos para toda la población.

Ingreso

- **Implementar programas** de acceso universal al empleo que garanticen la vinculación laboral por un tiempo determinado a la población desempleada sin importar su condición socioeconómica.
- **Aumentar el salario** mínimo de manera constante y moderada usando el mecanismo denominado Monto Independiente de Recuperación (MIR) propuesto por la CONASAMI, que ha sido empleado en los dos últimos años.
- **En materia de inflación**, regresar a los niveles que se tenían en 2016 que estaban dentro de los objetivos del Banco de México.
- **Tener como objetivo** explícito incrementar los ingresos de la población en condiciones de pobreza. Para ello, sería pertinente implementar estrategias que impulsen la productividad o redistribuyan el ingreso. Se sugiere analizar aquellas que utilizan el sistema impositivo.
- **Rediseñar los programas** de apoyo a la productividad y microcréditos con el fin de evitar traslapes o duplicidades de esfuerzos y lograr sinergias entre ellos.
- **Rediseñar los programas** de microcréditos para que desde su creación contemplen medidas para incidir en la comercialización de los bienes y servicios de los proyectos productivos y dar seguimiento a estos últimos.

Alimentación

- **Mejorar el acceso** físico y económico a suficientes alimentos saludables y culturalmente aceptables para las personas en situación de pobreza, tanto en zonas rurales como urbanas.
- **Revertir la tendencia** creciente en la prevalencia de sobrepeso y obesidad, en ámbitos rurales y urbanos, particularmente en los grupos infantil y adolescente. La implementación de programas integrales de promoción de actividad física y reducción del sedentarismo, así como seguir explorando impuestos efectivos a los alimentos y bebidas calóricas, se identifican como algunas de las acciones a emprender o fortalecer.
- **Mejorar el saneamiento** del entorno en zonas urbanas y rurales para reducir entre otros fenómenos, la ocurrencia de enfermedades diarreicas.
- **Incrementar la producción** de alimentos de los pequeños productores agrícolas, pecuarios y pesqueros en actividades de subsistencia.
- **Implementar acciones** para abatir la desnutrición crónica, focalizándolas especialmente a mujeres en edad fértil y durante los primeros dos años de vida.

Educación

- **Disminuir las inequidades** de acceso al derecho a la educación entre los diferentes grupos de la población.
- **Incrementar la disponibilidad** de instituciones públicas que ofrecen educación media superior en regiones con poca oferta de servicios y alta concentración de población potencial.
- **Mejorar la focalización** de la población a la que se otorgan becas, distintas a las de Prospera, midiendo con mayor exactitud el grado de vulnerabilidad o necesidad económica de quienes las solicitan.
- **Ofrecer becas** de transporte y programas de albergues que permitan a la población rural desplazarse a otras poblaciones cuando esta sea la mejor opción educativa.
- **Explorar otros mecanismos** de apoyo a la inclusión educativa (educación gratuita, becas de manutención de amplia cobertura) destinados específicamente a jóvenes de bajos ingresos en educación media y superior.
- **Aumentar el financiamiento** a la educación para adultos, así como la disponibilidad de instituciones que la brindan localizadas en regiones que concentran a la población con rezago educativo.
- **Construir inmuebles** para fines educativos con todos los servicios y con materiales duraderos para los alumnos que actualmente asisten a escuelas sin construcción o con materiales precarios, así como proveer mobiliario suficiente y los recursos pedagógicos necesarios a todas las escuelas.
- **Revisar los planes** y programas de estudio de las escuelas normales y universidades pedagógicas para mejorar el entrenamiento de los egresados.
- **Asegurar la pertinencia** cultural de materiales, personal y programas educativos.
- **Garantizar** que las instalaciones cuenten con mobiliario y materiales para personas con discapacidad, así como explorar alternativas para incrementar su inclusión escolar y la conclusión de sus estudios.
- **Reforzar la evaluación** de los procesos educativos.

Vivienda

- **Reducir el rezago** de vivienda que prevalece en el país, con énfasis en la población de escasos recursos, comunidades indígenas, en el entorno rural y en las entidades federativas ubicadas en el sur del territorio nacional.
- **Garantizar el acceso** a la infraestructura básica, complementaria y de servicios, particularmente en la región sur del país, en el entorno rural y en las periferias metropolitanas.
- **Reducir el número** de viviendas habitadas que no cuentan con un título de propiedad o contrato de arrendamiento y promover la igualdad de género en la titularidad de la vivienda y la tierra, con énfasis en las comunidades indígenas y en el entorno rural.
- **Promover la calidad** comunitaria en los barrios, con énfasis en las entidades del centro y sureste y en las zonas metropolitanas.
- **Mejorar la calidad** de los asentamientos humanos con una visión de planificación sustentable y de ordenamiento del territorio.

Medio ambiente

- **Mejorar los niveles** de calidad del aire en las principales zonas metropolitanas y ciudades del país, así como en las zonas rurales. En estas es importante fomentar el uso de estufas ecológicas y de chimeneas y, en las ZM la reconversión de los sistemas de transporte público urbano para que utilicen energías limpias y ampliar la utilización de dispositivos para el control de emisiones en las industrias más contaminantes.

- **Reducir la contaminación** del suelo, agua y aire producto de un manejo inadecuado de los residuos sólidos urbanos. Fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para el manejo integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial en todo el país e impulsar en los gobiernos municipales, en particular aquellos en condición de pobreza, la formación de asociaciones de municipios para la creación de rellenos sanitarios intermunicipales.

- **Reducir la contaminación** de los cuerpos de agua superficiales. Ampliar y modernizar las plantas de tratamiento de aguas residuales municipales e intensificar los programas de limpieza de ríos y lagos con niveles de contaminación por encima de la norma oficial mexicana para Demanda Química de Oxígeno (DQO).

- **Dotar de acceso** a agua potable a todas las viviendas carentes de este servicio incluyendo la posibilidad de ecotecnias para este fin.

Salud

- **Promover la cobertura** universal, entendida no solo como ampliación de la afiliación, sino como el acceso a los servicios requeridos con suficiente calidad y efectividad para la promoción del cuidado de la salud, prevención de enfermedades y tratamiento de patologías, garantizando una atención equitativa para toda la población.

- **Homologar el gasto** público por persona en salud entre las entidades federativas de acuerdo con las necesidades de salud de la población, al tiempo que se asegura que el gasto se asigna efectivamente a las unidades de atención médica.

- **Eliminar la fragmentación** del sistema de salud y garantizar un tratamiento igualitario de patologías entre las instituciones.

- **Fortalecer la rectoría** de la Secretaría de Salud.

- **Identificar el mejor** conjunto de intervenciones médicas de todo tipo otorgadas en la actualidad en el país como un punto de referencia inicial para la homologación entre las distintas instituciones, tomando como punto de partida las prestaciones en salud que hoy ofrece la seguridad social.

- **Promover que el gasto** invertido en el acceso a la salud de las personas sin seguridad social sea destinado no solo a la afiliación sino a la mejora continua de la calidad del servicio.

- **Financiar el sistema** de salud con impuestos generales y utilizar la infraestructura pública y privada conforme al cumplimiento de requerimientos legales.

- **Impulsar mecanismos** eficaces de rendición de cuentas del gasto en salud en todos los órdenes de gobierno. Continuar con las estrategias que promuevan que la población inscrita en el Seguro Popular reconozca con claridad su derecho a la atención médica. Asimismo, se sugiere continuar con la mejora de los procesos de acreditación, supervisión de clínicas en los estados y fortalecimiento de la vigilancia de la normatividad, en especial las correspondientes a la materia.

- **Aumentar el número** de médicos para suplir el déficit que enfrenta el país.

- **Dar prioridad** a la atención primaria en salud. El Sistema debe incorporar medidas preventivas y promover que la resolución sea susceptible de ocurrir en este nivel de atención.

- **Que el acceso** a los servicios de salud sea portable en términos geográficos e institucionales, mediante la adscripción inicial de toda la población a unidades de primer nivel de atención a la salud y eventual libertad de elección, con un padrón único de beneficiarios y un expediente clínico electrónico.

- **Avanzar en el expediente** clínico electrónico, para lo cual se sugiere, entre otros, estandarizar la información de los pacientes y de clínicas, así como desarrollar normas para la generación y clasificación de su uso en ámbitos de salud pública, investigación, seguimiento y continuidad de la atención, además de contención de costos.

- **Acelerar en el mediano** plazo la posibilidad de unificar los sistemas de salud estatales, esto permitirá atender a la población migrante interna.

- **Implementar y escalar** esquemas de atención que permitan reducir los obstáculos en el acceso a los servicios médicos con el objetivo de disminuir los rezagos en la satisfacción del derecho a la salud. Estos esquemas pueden considerar la participación de promotores de salud y auxiliares comunitarios, así como tecnología de apoyo para el desarrollo de telemedicina. Sería conveniente la incorporación al propósito de atender los diferenciales en materia de salud de herramientas de sensibilidad cultural para el personal de salud en general y para el que atienda las regiones donde residen pueblos indígenas en particular.

- **Garantizar la rendición** de cuentas respecto al uso final de los recursos otorgados a las entidades federativas a través del Seguro Popular, del Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud del Ramo 33 y de los fondos provenientes del Ramo 12, y que sean congruentes con las necesidades y demandas de salud de la población.

Trabajo

- **Reducir la informalidad** laboral y diseñar estrategias específicas de formalización especialmente para los grupos más afectados.
- **Mejorar el cumplimiento** de las obligaciones patronales en materia de capacitación para reducir la inestabilidad laboral.
- **Ampliar la cobertura** y pertinencia de los programas de formación profesional para mejorar la inserción laboral de los trabajadores.
- **Respetar los criterios** constitucionales respecto al salario mínimo.
- **Promover la reducción** de la jornada laboral sin pérdida de ingresos para lograr un mejor reparto del empleo formal disponible.
- **Ampliar el acceso** a estancias infantiles para favorecer la participación económica de las mujeres y reducir la desigualdad.
- **Mejorar las condiciones** de ejercicio de los derechos colectivos para ampliar la representatividad de las organizaciones de trabajadores.
- **Mejorar las capacidades** estatales de fiscalización para fortalecer el cumplimiento de las obligaciones patronales en temas prioritarios.
- **Implementar** una legislación laboral que termine con la sobrerregulación para la inserción al empleo, con miras a una vinculación mayor de empleados calificados al sector formal de la economía.
- **Explorar** una nueva arquitectura normativa que aproveche la escolaridad y mejore la asignación de puestos de trabajo que no fomente la informalidad y la baja productividad del mercado laboral.

Seguridad social

- **Considerar la creación** de un sistema de protección social universal que satisfaga las necesidades de cobertura y calidad requeridas, que incluya instrumentos no contributivos que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos sociales de acuerdo con el ciclo de vida.
- **Consolidar la protección** social en pensiones estableciendo una pensión universal mínima de retiro financiada con impuestos generales. El beneficio de la pensión sería de contribución definida. Las pensiones de tipo universal no contributivas serían complementarias a las de carácter contributivo y con un esquema de sostenibilidad financiera mediante un sistema de prepago, así como un mecanismo de corresponsabilidad; por ello, se sugiere considerar al menos un registro fiscal y, de ser posible, acciones preventivas de salud u ocupacionales.
- **Establecer una pensión** universal de invalidez para discapacidad total financiada con impuestos generales.
- **Integrar la pensión** universal de invalidez para discapacidad total verticalmente al Seguro de Invalidez y Vida de la seguridad social.
- **Para los seguros** de Invalidez y Vida y de Riesgos de Trabajo de la seguridad social, se recomienda desarrollar una definición más precisa de cuáles son los riesgos que debe cubrir cada seguro respecto a las discapacidades temporal y definitiva, y su traducción en las prestaciones económicas asociadas a cada evento o conjunto de eventos, además de mejorar la regulación en general sobre dictaminación.
- **Canalizar mayores** recursos y esfuerzos en materia de prevención, capacitación y rehabilitación y reincorporación laboral en caso de discapacidad.

- **Analizar** los mecanismos de transición entre pensiones de los titulares y sus beneficiarios.

- **Fomentar** el crecimiento del ahorro voluntario, con regulaciones claras y de largo plazo y adecuación de las reglas de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro sobre registro de planes.

- **Promover** entre la población la divulgación y educación sobre pensiones contributivas y no contributivas.

- **En materia** de los riesgos asociados al ingreso, se recomienda una estrategia amplia de coordinación de políticas enfocada a la insuficiencia de ingresos, que abarque el conjunto de programas para la superación de la pobreza, de protección social y apoyos económicos en los tres órdenes de gobierno.

- **Analizar diferentes** opciones para garantizar un piso mínimo a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad, considerando los siguientes criterios y elementos generales:

  * Dar prioridad a la población con mayor insuficiencia de ingresos.

  * Desarrollo de nuevos mecanismos institucionales de coordinación y sistemas de identificación e información comunes para todos los programas dirigidos a la población de bajos ingresos.

  * Análisis de nuevos instrumentos y estrategias para proteger a la población más vulnerable.

  * Análisis de instrumentos que faciliten la auto identificación de beneficiarios y sus necesidades a partir de derechos claros.

  * Análisis, entre las opciones posibles, de los costos y beneficios de:

    a. Ampliación de los programas existentes. Atender a la población pobre que vive en comunidades dispersas y de difícil acceso y que actualmente no son atendidas por programas sociales, mediante la definición de una nueva estrategia en el marco de los programas ya existentes.

    b. Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a la población como estrategia de no exclusión de la población pobre.

    c. Piso mínimo solidario. Transferencia monetaria a la población como estrategia de no exclusión de la población pobre, que, a diferencia de la renta básica ciudadana, puede ser no aceptada individuos con mayores ingresos y transferida a grupos vulnerables.

    d. Programa de empleo temporal universal. Pago de un porcentaje del salario mínimo a cambio de actividades comunitarias o de infraestructura.

Finalmente, en relación con la atención de la población discriminada, se sugiere considerar las siguientes recomendaciones:

- Implementar medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas en casos concretos de la población discriminada para acelerar la existencia de puntos de partida similares para toda la población.
- Establecer claramente quiénes son los responsables de la atención de la población discriminada, dado que la existencia de instancias transversales para la atención de estos grupos ha permitido que la responsabilidad en la atención sea ambigua.

Mujeres

- **Reconocer** la carga del trabajo no remunerado en el hogar que recae en las mujeres y emprender acciones que la reduzcan para facilitar la incorporación femenina al mercado laboral. Impulsar la corresponsabilidad de los padres en el cuidado de los niños, así como ampliar la oferta de servicios de cuidado infantil (guarderías) de tiempo completo para contar con servicios accesibles, asequibles y de alta calidad.
- **Regular** los horarios de trabajo y eliminar las jornadas laborales excesivas, esto es de especial interés para las madres y padres jefes de familia.
- **Fortalecer** la difusión de los programas existentes de apoyo a las mujeres empresarias para acercarlas al financiamiento y las redes empresariales nacionales e internacionales.
- **Prevenir** cualquier forma de violencia contra las mujeres, por ejemplo, implementando programas que fomenten relaciones igualitarias de género.

Población indígena

- **Implementar políticas** públicas dirigidas a los pueblos indígenas que contribuyan a mejorar sus capacidades para competir en el mercado laboral y así, además de impulsar el empleo de calidad, puedan acceder a la seguridad social.
- **Diseñar e implementar** políticas públicas que respeten los patrones culturales y tradiciones de los pueblos indígenas que además, promuevan sus valores culturales como fuente de identidad.

Adultos mayores

- **Diseñar** un Sistema Nacional de Cuidados que contemple, entre otros elementos, la participación de las diversas secretarías o instancias gubernamentales que tienen a su cargo a grupos de la población con necesidades de cuidado, así como la conciliación familiar y laboral.

- **Garantizar** un ingreso a los adultos mayores que les permita enfrentar eventos coyunturales asociados a su etapa de vida como enfermedad, invalidez y pérdida de ingresos, así como deficiencias estructurales del sistema de seguridad social.

Niñas, niños y adolescentes

- **Otorgar** a todas las niñas, niños y adolescentes las mismas oportunidades para un desarrollo adecuado. Las políticas públicas enfocadas a la niñez y la adolescencia deben tomar en cuenta las realidades heterogéneas que enfrentan estos grupos poblacionales y atender a la equidad para eliminar las barreras que privan a los más pequeños de un futuro mejor.

- **Atender** las necesidades de la primera infancia, pues es una etapa crucial para impulsar el potencial de cualquier persona.

- **Vigilar** el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) para asegurar el acceso de las niñas, niños y adolescentes a sus derechos.

Jóvenes

- **Fortalecer** el sistema educativo y fomentar la inserción laboral de los jóvenes en el sector formal para cerrar brechas de pobreza y generar igualdad de oportunidades. En particular, la oferta educativa debe promover, entre otras cosas, la formación integral de la persona y conocimientos orientados a las necesidades del mercado laboral.

- **Dar continuidad** al cumplimiento de la Estrategia Nacional para la Prevención de Embarazos en Adolescentes (ENAPEA).

- **Implementar** o fortalecer las acciones encaminada a alcanzar la meta consignada en la ENAPEA de eliminar los embarazos de mujeres menores de 15 años para el 2030. De igual forma, reducir a 50% los embarazos de mujeres de 15 a 19 años en 2030.

- **Alinear** la legislación correspondiente a la edad mínima para el matrimonio en todas las entidades federativas, tal como lo estipula el artículo 45 de la LGDNNA.

- **Atender** las diferencias y adversidades que enfrenta la juventud en contextos rurales, con el objetivo de impulsar y fortalecer el capital social que continúa concentrado en ciertos sectores de la población urbana. Es fundamental mejorar las intervenciones que rompan el círculo de pobreza.

- **Generar** incentivos para que las y los jóvenes permanezcan en la educación media y superior.

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Av. Insurgentes Sur 810,
Col. Del Valle, Del. Benito Juárez,
CP. 03100, Ciudad de México.

Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.org.mx

Coneval | @Coneval | conevalvideo | @coneval_mx | blogconeval.gob.mx | Coneval