

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México

En materia de
Acceso a la Calidad, Espacios y
Servicios Básicos en la Vivienda
2011

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

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 Licon
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete

Carolina Romero Pérez Grovas
Manuel Triano Enríquez
Germán Paul Cáceres Castrillón
John Scott Andretta

Capítulo I

Rodrigo Aranda Balcazar
Germán Paul Cáceres Castrillón
Marina Elisabeth Hernández Scharrer
José Martín Lima Velázquez
Cristina Haydé Pérez González
Carolina Romero Pérez Grovas
Manuel Triano Enríquez

Capítulo II y III

Érika Ávila Mérida
Clemente Ávila Parra
Germán Paul Cáceres Castrillón
María Alejandra Cervantes Zavala
Eréndira Isabel Gutiérrez Soriano
Liv Lafontaine Navarro
Eréndira León Bravo
Luis Everdy Mejía López
María Fernanda Paredes Hernández
Hortensia Pérez Seldner
Carolina Romero Pérez Grovas
John Scott Andretta
Manuel Triano Enríquez
Brenda Rosalía Valdes Meneses
Andrea Villa de la Parra

Revisión técnica

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

Lista de siglas y acrónimos

Dependencias, entidades y organismos internacionales

CIEP	Centro de Investigaciones Económicas y Presupuestarias
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
SALUD	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Programas y fondos

APAZU	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
ÉSTA ES TU CASA	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo de Infraestructura Social Municipal
PDZP	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
PROSSAPYZ	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
PVR	Programa de Vivienda Rural

Otros

DOF	Diario Oficial de la Federación
EED	Evaluación Específica de Desempeño

ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
Inventario CONEVAL	Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNV	Programa Nacional de Vivienda
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

CONTENIDO

Lista de siglas y acrónimos	3
CONTENIDO	5
Introducción	6
Capítulo I. La evolución del desarrollo social en México	8
I. La pobreza en México, 2008-2010	8
A) CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA.....	13
B) SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA.....	13
Capítulo II. Evaluación de la política de desarrollo social asociada a la vivienda	18
PRIMERA PARTE. PROGRAMAS SOCIALES VINCULADOS CON LA VIVIENDA	
A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA.....	19
B) PROGRAMAS Y ACCIONES DE VIVIENDA.....	20
C) GASTO SOCIAL EN PROGRAMAS DE VIVIENDA.....	21
D) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL.....	23
E) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA.....	25
SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	
I. Dispersión de programas federales.....	26
II. Incidencia distributiva y equidad del gasto social: 2008-2010.....	30
Capítulo III. Conclusiones y recomendaciones sobre la política de desarrollo social	34
I. Conclusiones.....	34
II. Temas transversales de la política de desarrollo social.....	35
III. Recomendaciones.....	36
A) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	36
B) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.....	36
C) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	37
D) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	38
E) CON RELACIÓN AL RAMO 33.....	38
F) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES.....	39
Bibliografía	40
Glosario de términos	42
Anexo I. Organización funcional del gasto público	44
Anexo II. Programas de desarrollo social por dimensión social	46
Anexo IV. Valoración general del desempeño de los programas de desarrollo social	49

Introducción

A pesar del avance en diversos renglones sociales en las últimas décadas, los retos en materia de desarrollo social son apremiantes en México. Esto obliga a un trabajo permanente de los tres órdenes de gobierno para mejorar el bienestar y el acceso efectivo a los derechos sociales de toda la población.

El Estado mexicano tomó la decisión, desde hace varios años, de tener un proceso de evaluación independiente de la política de desarrollo social federal con el fin de poder mejorar el diseño, la operación, la gestión y la forma de presupuestar de los diferentes instrumentos de dicha política. Específicamente, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) señala en su artículo 72 que “la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social”.

Desde su inicio de operaciones en 2006, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha realizado diversas mediciones de pobreza, asimismo ha elaborado y coordinado evaluaciones periódicas de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, tal y como lo señala la LGDS.

Hoy en día se cuentan con más de 550 evaluaciones coordinadas por el CONEVAL, se ha realizado la medición de la pobreza en cuatro ocasiones, y se han elaborado indicadores trimestrales que complementan la visión que se tiene sobre el desarrollo social. Todos estos instrumentos de evaluación y de medición se envían al Congreso de la Unión, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública, a las secretarías de Estado que pertenecen al Sistema Nacional de Desarrollo Social, así como a los gobiernos locales. Asimismo, para el uso y conocimiento de toda la ciudadanía, esta información se encuentran permanentemente en la página de internet www.coneval.gob.mx. Los objetivos de esta información son contribuir a la rendición de cuentas y mejorar el desempeño de la política de desarrollo social.

En esta ocasión, se presenta el *Informe de Evaluación en materia de Acceso a la Calidad, Espacios y Servicios Básicos en la Vivienda 2011*, que retoma las afirmaciones, conclusiones y recomendaciones que al respecto de la vivienda están contenidas en el *Informe de Evaluación de la política de Desarrollo Social en México 2011* presentado por el CONEVAL en diciembre pasado. Basándose en las mediciones de pobreza y las evaluaciones que se han realizado, este informe tiene como objetivo evaluar el desempeño de los programas vinculados a la superación del rezago en calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda entre 2008 y 2010, periodo caracterizado por un incremento en los precios de los alimentos y por la crisis económica y financiera internacional que afectó a nuestro país.

El *Informe* está estructurado en tres capítulos. En el capítulo I se describe la evolución del desarrollo social en México entre 2008-2010, con base en la medición de la pobreza e indicadores complementarios de desarrollo social. El capítulo II, se divide en dos partes; en la primera, se presenta el diagnóstico de la situación de la calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda y se analiza el gasto y los resultados de los programas y acciones relacionadas. En la segunda parte se realiza un análisis sobre la dispersión de los programas y acciones de desarrollo social, así como de su incidencia distributiva y de la equidad del gasto social en 2008-2010. Por último, el capítulo III presenta conclusiones sobre el estado de la vivienda en México y se formulan recomendaciones.

Cualquier reflexión sobre este tema es importante en un país que tiene todavía tantos retos por delante. El presente *Informe de Evaluación en materia de Acceso a la Calidad, Espacios y Servicios*

Básicos en la Vivienda 2011 es un instrumento útil de análisis en un momento en el que la sociedad en su conjunto y diversos actores de manera específica necesitan información valiosa que apoye las mejores decisiones en los años y décadas siguientes: ¿qué hemos logrado y qué necesitamos mejorar como país en materia de calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda?

Capítulo I. Evolución del desarrollo social en México

I. La pobreza en México, 2008-2010

El 29 de julio de 2011 el CONEVAL, en cumplimiento de su mandato legal, dio a conocer los resultados de la medición de pobreza 2010 por entidad federativa y para el país en su conjunto, con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).¹

De acuerdo con los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (artículos cuarto al séptimo), emitidos por CONEVAL y publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en junio de 2010, la definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: bienestar económico, derechos sociales y el contexto territorial.

El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. La medición considera dos elementos: la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.² El espacio de los derechos sociales se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Como lo establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia asociados a derechos: acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras), como son los asociados a la cohesión social.

Los resultados que a continuación se muestran se refieren a la población en situación de pobreza, que es aquella cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios requeridos para satisfacer sus necesidades y que, adicionalmente, presentan privación en al menos uno de los indicadores de carencia social.

¹ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010 y Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2010.

² “La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada” (CONEVAL, 2010a:40). Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar fue calculada para el ámbito urbano en \$2,114 pesos por persona y en \$1,329 pesos para el rural. Por su parte, la línea de bienestar mínimo fue calculada para 2010 en \$978 pesos por persona para las zonas urbanas y en \$684 pesos por persona para las rurales.

Cuadro 1.1 Incidencia, número de personas y carencias promedio para los indicadores de pobreza, México 2008-2010

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Pobreza						
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	48.8	52.0	2.7	2.5
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	36.2	32.3	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	4.9	6.5	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	19.7	21.8	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	85.0	84.3	2.4	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	34.1	29.9	3.7	3.6
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2	3.2	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	71.3	68.3	2.6	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	19.4	17.1	3.6	3.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	18.5	3.5	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28.0	3.3	3.0
Bienestar						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3.0	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	53.7	58.5	2.5	2.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representó 52 millones de personas (cuadro 1.1). En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas; no obstante, el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5.

El incremento del número de personas en situación de pobreza fue resultado de los aumentos de personas con carencia en el acceso a la alimentación (4.2 millones) como del de la población con ingresos bajos (la población por debajo de la línea de bienestar aumentó en 4.8 millones y la población por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó en 3.4 millones de personas entre 2008 y 2010).

A pesar de estos resultados, la pobreza no se expandió en la misma magnitud que la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza. Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos.

En el cuadro 1.2 se muestra la medición de la pobreza por entidad federativa. Los estados donde la pobreza aumentó más fueron Baja California Sur (9.5 puntos porcentuales más que en 2008), Colima

(aumento de 7.3 por ciento), Sonora (aumento de 6.5 puntos porcentuales) y Baja California (5.7 por ciento más que en 2008).

Por el contrario, la entidades en donde se redujo la población en pobreza fueron Coahuila (reducción de 5 puntos porcentuales respecto a 2008), Morelos (reducción de 8.6 por ciento, 5.3 puntos porcentuales menos respecto a 2008) y Puebla (reducción de 3.7 puntos porcentuales entre 2010 y 2008).

La población indígena concentra los indicadores más agudos de pobreza y marginación y los índices más desfavorables de desarrollo humano y pobreza (PNUD, 2010). En México, cerca de 7 millones de personas son indígenas, están distribuidas en 28 de las 32 entidades de la federación y con presencia en 98 por ciento de los municipios del país; en 2010, cerca de 25 por ciento residía en ciudades, como población minoritaria y poco visible (INEGI, 2011a).

De acuerdo con la medición de pobreza 2010, 79 por ciento de los indígenas se encuentra en situación de pobreza (40 por ciento en pobreza extrema). Además, 64 por ciento de esta población presenta simultáneamente privación en al menos tres derechos sociales esenciales frente a 24 por ciento de población no indígena; tan sólo un 4 por ciento de la población indígena no tiene ninguna carencia en comparación con 26.5 por ciento de la población no indígena.

Cuadro 1.2 Medición de la pobreza por entidad federativa, 2008-2010

Entidad federativa	Pobreza						Pobreza moderada						Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias		Porcentaje		Miles de personas		Carencias		Porcentaje		Miles de personas		Carencias	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes	37.8	38.2	431.3	454.2	2.0	1.9	33.7	34.6	384.7	411.7	1.8	1.8	4.1	3.6	46.6	42.5	3.5	3.3
Baja California	26.4	32.1	799.5	1,017.5	2.1	2.2	23.0	28.9	696.8	917.8	2.0	2.0	3.4	3.1	102.7	99.7	3.4	3.4
Baja California Sur	21.4	30.9	127.9	199.4	2.3	2.3	18.8	26.3	111.9	169.8	2.1	2.0	2.7	4.6	16.0	29.6	3.6	3.6
Campeche	45.4	50.0	362.8	413.1	2.6	2.6	34.7	38.0	277.0	313.9	2.2	2.2	10.7	12.0	85.8	99.2	3.8	3.7
Coahuila	32.9	27.9	876.9	770.4	2.0	1.9	29.8	25.0	792.9	690.0	1.8	1.7	3.2	2.9	84.0	80.4	3.4	3.4
Colima	27.4	34.7	173.1	226.6	1.9	2.0	25.9	32.6	163.3	213.0	1.8	1.9	1.5	2.1	9.8	13.6	3.3	3.6
Chiapas	77.0	78.4	3,573.4	3,777.7	3.1	2.9	41.4	45.6	1,920.9	2,197.1	2.5	2.2	35.6	32.8	1,652.5	1,580.6	3.9	3.8
Chihuahua	32.4	39.2	1,083.5	1,338.4	2.6	2.1	25.7	32.6	861.6	1,112.5	2.1	1.8	6.6	6.6	221.9	225.9	4.2	3.7
Distrito Federal	28.0	28.7	2,453.6	2,525.8	2.2	2.1	25.8	26.5	2,265.5	2,334.1	2.1	2.0	2.1	2.2	188.0	191.6	3.5	3.5
Durango	48.7	51.3	780.3	840.6	2.5	2.2	37.3	41.2	597.7	673.9	2.1	1.9	11.4	10.2	182.6	166.7	3.7	3.6
Guanajuato	44.2	48.5	2,365.0	2,673.8	2.5	2.3	36.3	40.5	1,941.1	2,228.6	2.3	2.1	7.9	8.1	423.9	445.2	3.6	3.5
Guerrero	68.4	67.4	2,282.3	2,286.4	3.4	3.2	37.0	38.6	1,236.3	1,309.2	2.8	2.6	31.3	28.8	1,046.0	977.2	4.1	4.0
Hidalgo	55.0	54.8	1,423.3	1,466.2	2.8	2.5	39.9	42.5	1,032.5	1,136.3	2.4	2.2	15.1	12.3	390.8	330.0	3.7	3.6
Jalisco	36.9	36.9	2,646.8	2,718.3	2.3	2.2	32.5	32.0	2,327.4	2,356.0	2.1	2.0	4.5	4.9	319.4	362.2	3.6	3.6
México	43.9	42.9	6,498.8	6,533.7	2.6	2.5	37.0	34.8	5,473.0	5,293.7	2.4	2.2	6.9	8.1	1,025.8	1,240.0	3.7	3.6
Michoacán	55.6	54.7	2,384.7	2,383.6	3.0	2.7	40.4	42.1	1,735.4	1,832.4	2.6	2.4	15.1	12.7	649.3	551.2	4.0	3.7
Morelos	48.9	43.6	849.4	776.2	2.4	2.3	41.0	37.4	712.5	666.6	2.2	2.0	7.9	6.2	137.0	109.6	3.5	3.6
Nayarit	41.8	41.2	441.1	449.0	2.2	2.2	35.7	33.6	376.8	366.0	2.0	1.9	6.1	7.6	64.4	83.0	3.6	3.8
Nuevo León	21.6	21.1	971.1	986.1	2.3	2.0	19.0	19.3	853.7	899.0	2.1	1.8	2.6	1.9	117.4	87.1	3.6	3.4
Oaxaca	61.8	67.2	2,310.4	2,557.5	3.5	3.0	34.1	40.5	1,274.8	1,543.9	3.0	2.4	27.7	26.6	1,035.6	1,013.5	4.2	3.9
Puebla	64.7	61.0	3,661.1	3,534.1	3.0	2.7	46.4	46.1	2,627.2	2,670.3	2.6	2.3	18.3	14.9	1,033.9	863.8	3.9	3.8
Querétaro	35.4	41.4	618.8	760.1	2.3	2.2	30.1	34.6	525.4	634.3	2.1	1.9	5.3	6.9	93.4	125.8	3.7	3.6
Quintana Roo	34.0	34.5	420.3	463.2	2.5	2.2	27.1	29.8	334.9	399.7	2.2	2.0	6.9	4.7	85.4	63.5	3.7	3.6
San Luis Potosí	51.2	52.3	1,296.6	1,353.2	2.8	2.5	36.0	37.6	911.2	972.8	2.3	2.1	15.2	14.7	385.4	380.4	3.8	3.7
Sinaloa	32.5	36.5	886.2	1,009.9	2.5	2.2	28.0	31.4	764.4	869.1	2.3	1.9	4.5	5.1	121.8	140.8	3.8	3.6
Sonora	27.3	33.8	705.1	902.6	2.4	2.4	22.9	28.6	593.0	763.2	2.2	2.1	4.3	5.2	112.1	139.4	3.7	3.8
Tabasco	53.8	57.2	1,171.0	1,283.7	2.4	2.5	40.7	46.2	885.4	1,036.4	2.1	2.2	13.1	11.0	285.7	247.3	3.6	3.6
Tamaulipas	34.2	39.4	1,083.0	1,290.3	2.2	2.1	29.2	33.8	924.8	1,109.1	2.0	1.9	5.0	5.5	158.2	181.2	3.5	3.6
Tlaxcala	59.8	60.4	677.5	710.8	2.3	2.1	50.9	51.2	577.2	602.2	2.1	1.9	8.9	9.2	100.3	108.6	3.6	3.4
Veracruz	51.3	58.3	3,855.0	4,454.8	3.1	2.8	35.3	40.1	2,651.7	3,068.3	2.7	2.3	16.0	18.1	1,203.3	1,386.4	4.0	3.7
Yucatán	46.7	47.9	887.7	937.0	2.7	2.4	38.5	38.1	731.5	746.1	2.4	2.1	8.2	9.8	156.1	191.0	3.8	3.8
Zacatecas	50.4	60.2	740.3	899.0	2.3	2.1	40.9	49.8	600.6	743.3	2.0	1.9	9.5	10.4	139.7	155.7	3.6	3.5
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>44.5</i>	<i>46.2</i>	<i>48,837.8</i>	<i>51,993.4</i>	<i>2.7</i>	<i>2.5</i>	<i>33.9</i>	<i>35.8</i>	<i>37,163.1</i>	<i>40,280.4</i>	<i>2.3</i>	<i>2.1</i>	<i>10.6</i>	<i>10.4</i>	<i>11,674.7</i>	<i>11,713.0</i>	<i>3.9</i>	<i>3.7</i>

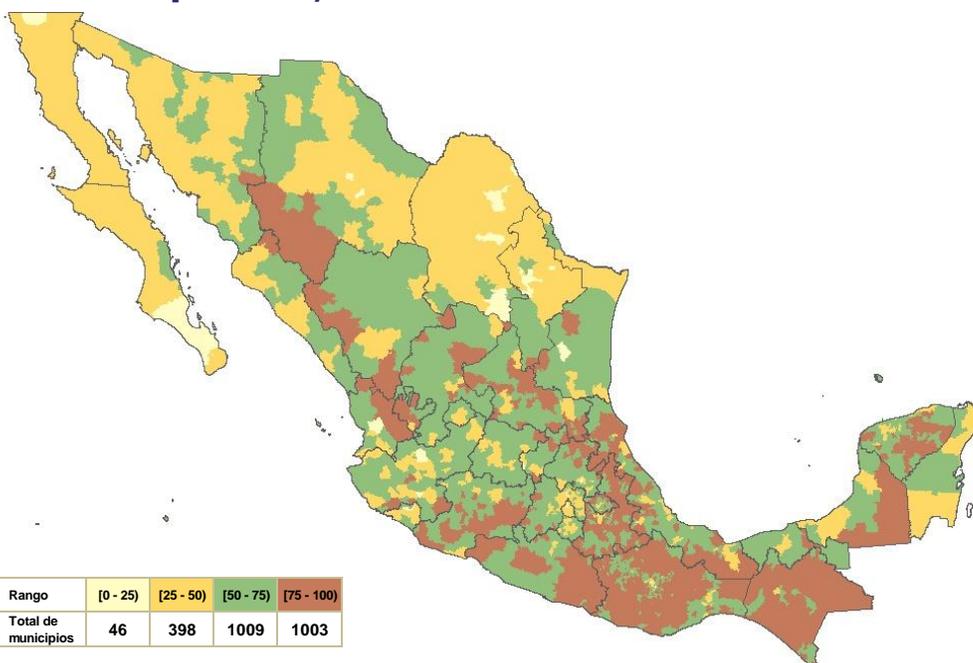
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Por otra parte, el mapa 1.1 muestra la intensidad de la pobreza a nivel municipal, a partir de los resultados que el CONEVAL presentó en diciembre de 2011

Mapa 1.1 Porcentaje de población en situación de pobreza, 2010

CONEVAL | **Porcentaje de población en situación de pobreza, 2010**
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

Los municipios que en 2010 presentaron el mayor porcentaje de población en pobreza fueron: San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8). Los municipios que en 2010 presentaron el menor porcentaje de población en pobreza fueron Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2).

En número absolutos, los municipios con el mayor número de personas en pobreza en 2010 Puebla, Puebla (732,154); Iztapalapa, Distrito Federal (727,128); Ecatepec de Morelos, México (723,559); León, Guanajuato (600,145); Tijuana, Baja California (525,769).

Con el propósito de profundizar en la dimensión del derecho a la vivienda, a continuación se examinan el indicador de calidad y espacios en la vivienda y el de servicios básicos de la vivienda que se presenta entre 2008 y 2010 a nivel nacional, el mapa de incidencia de la carencia a nivel municipal, además de otros indicadores complementarios de desarrollo social.

a) CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA

En 2010, el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda ascendió a 15.2 por ciento del total de la población del país, que equivale a 17.1 millones de personas. La comparación con 2008 muestra una reducción de 2.5 por ciento, es decir 2.3 millones de personas. Este decremento se debe –en gran medida- a la reducción de las viviendas con pisos de tierra y –en menor medida- al descenso en el número de quienes residían en condiciones de hacinamiento, así como en viviendas con techos y muros de material endeble.

b) SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA

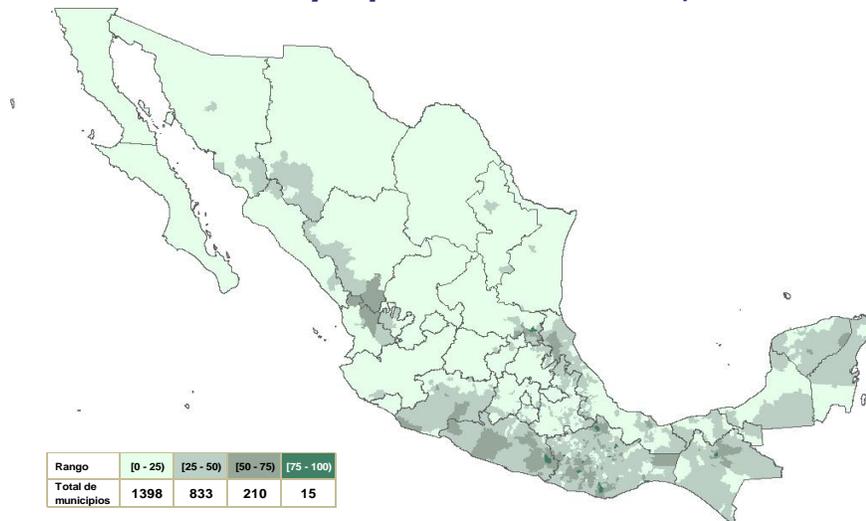
En 2010, 16.5 por ciento de la población total carecía de acceso a los servicios básicos de la vivienda, lo que corresponde a 18.5 millones de personas; estas cifras muestran una reducción respecto a 2008 en 2.6 millones de personas, lo que representa una disminución de casi 3 por ciento. Este resultado está vinculado principalmente al incremento de viviendas con acceso a agua y drenaje.

Con relación a la población indígena, es necesario mejorar la infraestructura y calidad de los servicios básicos asociados a la vivienda y el entorno, pues por lo general, los asentamientos de estas poblaciones carecen de vías de acceso y servicios públicos básicos, como agua y electricidad. Según la medición de pobreza 2010, 51 por ciento de la población indígena tiene carencias en los servicios básicos de la vivienda y 42 por ciento las tiene por la calidad y los espacios de las mismas.

Los siguientes dan cuenta de la intensidad de la carencia por calidad y espacios de la vivienda (mapa 1.2) y de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (mapa 1.3) en 2010 en los diferentes municipios de la República.

Mapa 1.2. Porcentaje de población con carencia por calidad y espacios de la vivienda, 2010

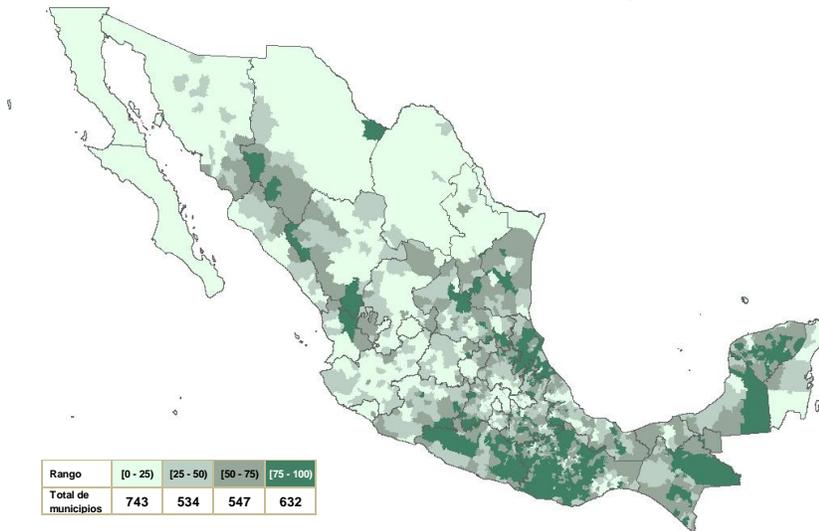
CONEVAL | **Porcentaje de población con carencia por
calidad y espacios de la vivienda, 2010**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

Como puede observarse, la intensidad de la carencia esta mucho más acentuada en el suroriente del país como en otras dimensiones. En 225 municipios la carencia por calidad y espacios de la vivienda afecta a más del 50 por ciento de sus habitantes. Sin embargo, en casi el 60 por ciento de los municipios, ésta carencia es inferior al 25 por ciento.

Por su parte, el mapa 1.3 muestra una mayor incidencia de la carencia por servicios básicos en la vivienda que afecta a más de la mitad de la población de 1179 municipios. La distribución geográfica de esta carencia es muy parecida a la de la carencia por calidad y espacios.

Mapa 1.3. Porcentaje de población con carencia por servicios básicos en la vivienda, 2010**Porcentaje de población con carencia por
servicios básicos en la vivienda, 2010**

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

Cuadro 1.3 Indicadores complementarios de desarrollo social

Dimensiones	1992		2000		2006		2008		2010	
	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional
Educación										
Asistencia escolar por grupos de edad (%) ¹										
Niños entre 3 y 5 años ^a	40.7	62.9	69.5	85.2	86.2	93.6	64.1	69.5	66.6	71.9
Niños entre 6 y 11 años	88.3	93.9	93.3	96.6	96.3	98.0	97.0	98.3	96.8	98.3
Niños entre 12 y 14 años	69.2	82.4	82.3	88.9	88.5	92.4	86.6	91.5	85.8	91.6
Niños entre 15 y 17 años	28.3	51.0	35.5	58.4	51.8	65.9	52.9	65.0	50.6	66.3
Personas entre 18 y 25 años	5.6	20.1	9.0	24.9	8.5	25.7	12.2	25.8	12.0	27.6
Calidad de la educación										
Promedio en la prueba PISA de matemáticas en México ²				386.8		404.2		N.D.		419.0 ^k
Promedio en la prueba PISA de matemáticas de los países no miembros de la OECD				425.1		427.0		N.D.		436.3 ^k
Lugar que ocupa México respecto a países no miembros de la OECD en la prueba PISA de matemáticas				9 de 13		18 de 26		N.D.		16 de 32 ^k
Salud										
Esperanza de vida al nacimiento (años) ³		71.7		73.9		74.8		75.1		75.4
Tasa de mortalidad infantil (defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos) ³		31.5		19.4		16.2		15.2		14.2
Razón de mortalidad materna (defunciones maternas por cada 100 mil nacimientos) ⁴		89.0 ^r		72.6		60.0		57.2		N.D.
Medio ambiente										
Porcentaje de ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar ^b		23.4 ^r		17.2		16.1		15.6		16.6
Porcentaje de superficie nacional cubierta por bosques y selvas ^c		34.3 ^q		33.5 ^l		29.0 ^l		N.D.		N.D.
Seguridad social										
Porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales seleccionados ni seguridad social ⁵	89.1	69.3	**	**	38.8	50.1	31.0	43.9	22.3	39.5
Nutrición ^d										
Porcentaje de prevalencia de bajo peso en menores de 5 años		14.2 ^e		7.6 ^h		5.0		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años		22.8 ^e		17.8 ^h		12.5		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena		48.1 ^e		44.3 ^h		33.2		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de emaciación en menores de 5 años		6.0 ^e		2.1 ^h		1.6		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años		25.0 ^e		36.1 ^h		36.9		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años		9.5 ^e		24.9 ^h		32.4		N.D.		N.D.
Cohesión social										
Desigualdad (coeficiente de Gini)		0.543		0.552		0.516		0.528		0.501 ⁷
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil ⁶		31.3		36.0		25.7		27.3		25.2
Igualdad de oportunidades										
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados		8.8		16.8		22.2		26.6		27.2
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Senadores		3.1		18.0		16.4		20.3		22.0
Discriminación										
Porcentaje de discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores ⁸						30.4		N.D.		N.D.

* El 20% más pobre corresponde al primer quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.

a El valor reportado para 1992, 2000 y 2006 únicamente incluye a los niños de 5 años.

b El valor reportado para 1992 se obtiene del Censo General de Población y Vivienda 1990, los demás se obtienen de la ENIGH del año correspondiente.

c Para los años 1993 y 2002 los datos se tomaron del Informe de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México, 2006 de la ONU. El dato de 2004 se tomó del Anuario Estadístico de la Producción Forestal, 2004 del INEGI.

d Todos estos indicadores corresponden a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.

e 1988.

f 1990.

g 1993.

h 1999.

i 2002.

j 2004.

k 2009.

1 Asistencia escolar: porcentaje de niños en cada rango de edad que asiste a la escuela.

2 PISA es una prueba de aptitudes aplicada a una muestra de alumnos de entre 15 años y 16 años que no están en primaria de los países miembros de la OECD.

3 Indicadores demográficos, 1990-2050. CONAPO.

4 Indicadores básicos de mortalidad, Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), SSA.

5 Comprende aquellos hogares que no cuentan con los apoyos de los programas Procampo y Oportunidades, en los que ningún miembro del hogar tiene Seguro Popular y donde el jefe del hogar no cuenta con derechohabencia a servicios médicos como prestar.

6 La medida de ingreso corresponde al ingreso neto total per cápita empleado en la medición de la pobreza por ingresos.

7 El Gini se calcula con el ingreso neto total per cápita empleado en la medición de pobreza por ingresos usando la ENIGH. Se mantiene este indicador calculado con ese ingreso por comparabilidad desde 1992 a 2010.

8 Porcentaje de personas en alguno de estos grupos que dijeron haber sufrido un acto de discriminación.

Fuentes:

Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 1992, 2000, 2006, 2008 y 2010.

INEGI, Tabulados básicos, Censo General de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. OECD. PISA 2009.

Primera Encuesta sobre Discriminación en México, 2005. Sedesol y Conapred.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2006. ONU.

Sistema para el análisis de la estadística educativa. SEP.

INEGI, Tabulados de la ENE y ENOE (segundo trimestre del año en cuestión).

Rivera Dommarco J y Col., Nutrición y Pobreza: Política Pública Sustentada, 2008.

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).

Sistema Nacional de Información en Salud.

CONAPO, República Mexicana: Indicadores demográficos, 1990-2050.

Capítulo II. Evaluación de la política de desarrollo social asociada a la Vivienda

PRIMERA PARTE. PROGRAMAS SOCIALES VINCULADOS CON LA VIVIENDA

Disponer de una vivienda propia, digna y decorosa es uno de los derechos establecidos en el Artículo cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley de Vivienda, en su Artículo segundo, indica que una vivienda digna y decorosa es aquella que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, además de cumplir los criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

La LGDS indica en su Artículo sexto que la vivienda es uno de los derechos para el desarrollo social y, en su Artículo 14, que la política de desarrollo social debe incluirlo como una de sus vertientes para la superación de la pobreza.

Este derecho se considera en la medición de la pobreza a través de dos indicadores de carencia social:

- a) Calidad y espacios de la vivienda. Se considera que una familia se encuentra en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda cuando i) el material de los pisos es de tierra, ii) el material del techo es de lámina de cartón o desecho; iii) el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque, de carrizo, bambú o palma, de lámina de cartón, metálica, asbesto o material de desecho; iv) la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor a 2.5.
- b) Acceso a los servicios básicos. Se considera que un hogar se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda cuando i) no cuenta con servicio de agua entubada, ii) de drenaje, iii) no dispone de energía eléctrica o iv) cuando el combustible que se usa para cocinar es leña o carbón sin chimenea.

El PND 2007-2012 establece una política para la garantía del acceso a la vivienda; en primer lugar reconoce que la demanda habitacional alcanzará una cifra cercana a los 4 millones durante los seis años de la administración federal 2006-2012 que, sumados a las 2 millones de familias que en 2006 requerían de habitación independiente, representa la necesidad de impulsar la oferta de 6 millones de viviendas. A esta demanda se agregan deficiencias e insuficiencias en la identificación del suelo apropiado para desarrollo económico y habitacional por su disponibilidad de servicios e infraestructura, así como la necesidad de realizar mejoras o ampliaciones a más de 1 millón de viviendas que lo requieren, así como de hacer frente al fenómeno de habitaciones que se extendieron sin disponer de servicios como agua potable, drenaje o luz eléctrica.

El PND 2007-2012 plantea como objetivo general para enfrentar y mejorar la situación ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos, así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos.

Las secciones de este apartado están organizadas en torno a dos ejes por una parte, los aspectos relacionados con el financiamiento a la adquisición de vivienda y, por otro, la infraestructura y los

servicios. De esta manera, en la primera sección se presenta un diagnóstico de la situación de la vivienda en México, en la segunda se describen brevemente las características de los conjuntos de programas. En la tercera parte se analiza el gasto ejercido en 2008-2010 por los programas de vivienda. En la cuarta parte se contrasta la distribución de recursos por entidad federativa del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33 con el indicador de carencia de servicios básicos en la vivienda de la medición de la pobreza. Por último, se presentan algunos de los principales resultados de los programas de vivienda.

a) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA

i. Financiamiento para la adquisición de vivienda

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 2010, existían en el país 35 millones 617 mil 724 viviendas particulares; de ellas, 28 millones 138 mil 556 estaban habitadas; de éstas, 78 por ciento están ubicadas en localidades urbanas y 22 por ciento en rurales lo que representa un aumento de más de 33 por ciento en las zonas urbanas y de casi un 22 por ciento en el campo, respecto a 2000 (INEGI, 2001; INEGI, 2011a). También se registró un incremento modesto en la proporción de viviendas que no son propias, es decir que no pertenecen a quien las habita, de 21 por ciento en 2000 a 23 por ciento en 2010 (INEGI, 2001; INEGI, 2011a).

El Programa Nacional de Vivienda (PNV) 2008-2012 indica que la mitad de las personas con necesidad de financiamiento para la adquisición de vivienda pertenece a hogares con ingresos no mayores a cuatro salarios mínimos, poco más de una tercera parte se ubica en hogares con percepciones de hasta tres salarios mínimos y una quinta parte en hogares con ingresos no mayores a dos salarios mínimos.

El PNV 2008-2012 también señala que, además de la demanda habitacional y su constante aumento, las viviendas existentes necesitan mejoras o ampliaciones relacionadas con la calidad y durabilidad de los materiales y, de manera específica, con los techos, paredes y pisos.

En cuanto a las necesidades de ampliación, los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010 indican que en el 41 por ciento de los hogares viven cinco o más personas, mientras que 7 por ciento de las viviendas tiene únicamente un cuarto y 17 por ciento tienen dos. Las viviendas rurales registran mayores rezagos con respecto a las urbanas, especialmente en la dotación de agua potable y drenaje.

ii. Infraestructura y servicios

De acuerdo con la medición de la pobreza 2010, la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda tuvo una incidencia nacional de 16.5 por ciento, lo que equivale a 18.5 millones de personas;³ 2.7 puntos porcentuales menor que en 2008; es decir, 2.6 millones de personas menos tuvieron esta carencia. Esto se debió en primer lugar a que un mayor número de viviendas accedieron al servicio de

³ El capítulo II trata sobre la evolución del desarrollo social en México y presenta la información sobre el nivel de carencia por calidad y espacios de la vivienda, así como por acceso a los servicios básicos en la vivienda en México en 2008 y 2010.

agua potable, pero también a que se amplió el acceso a la red de drenaje y a la electricidad. (CONEVAL, 2011t).

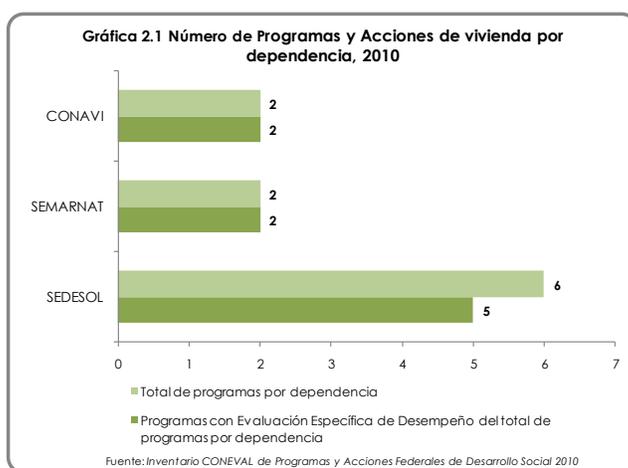
Por su parte, la carencia por calidad y espacios de la vivienda tuvo una incidencia nacional en 2010 de 15.2 por ciento, lo que equivale a 17.1 millones de personas; 2.5 puntos porcentuales menor a 2008; esta disminución se debe –en mayor medida- a la reducción del indicador de carencia por piso de tierra y –en menor medida- al decremento de quienes residían en viviendas con hacinamiento, así como techos y muros de material endeble (CONEVAL, 2011t).

La infraestructura y servicios son más deficientes en áreas rurales que en áreas urbanas, por lo que puede suponerse que el aumento de la población urbana del país se acompañó de una mejoría importante en la provisión de sistemas de agua potable, drenaje, saneamiento y electrificación. No obstante, también dentro de las áreas urbanas existen zonas con importantes rezagos en materia de infraestructura y servicios básicos para la población, sobre todo donde habitan los sectores más pobres (Schteingart, 2002).

b) PROGRAMAS Y ACCIONES DE VIVIENDA

El Gobierno Federal contó en 2010 con 10 Programas y Acciones relacionados con el financiamiento, infraestructura y servicios a la vivienda (18 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para la función presupuestaria urbanización, vivienda y desarrollo regional del gasto en desarrollo social; es decir, \$28,673.5 millones). Estos programas representan 4 por ciento del universo de 273 programas de desarrollo social del *Inventario CONEVAL*.

De estos 10 programas, nueve fueron evaluados en 2010-2011 (\$28,308 millones en 2010).⁴ Estos últimos son los programas que se describen y analizan en los apartados siguientes de gasto y resultados. En el Anexo II puede consultarse una lista con todos los programas de vivienda.



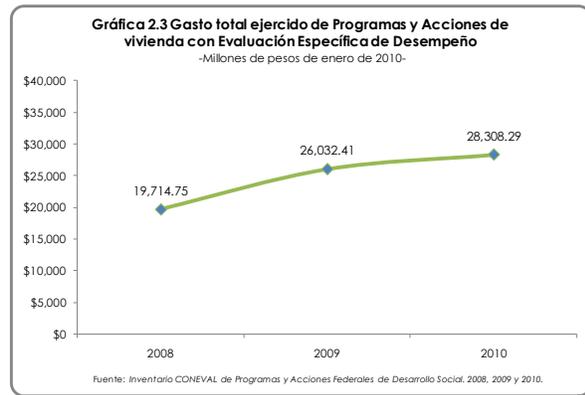
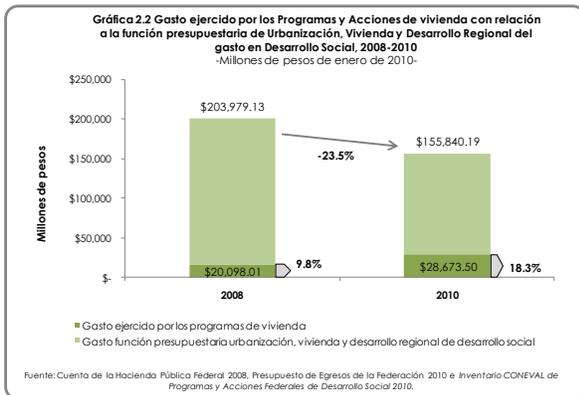
⁴ Consúltense la definición de programas evaluados en el glosario de términos.

En la gráfica 2.1 se presenta el número total de Programas y Acciones de vivienda distribuidas por dependencia, así como el subconjunto conformado por los programas evaluados en 2010-2011.

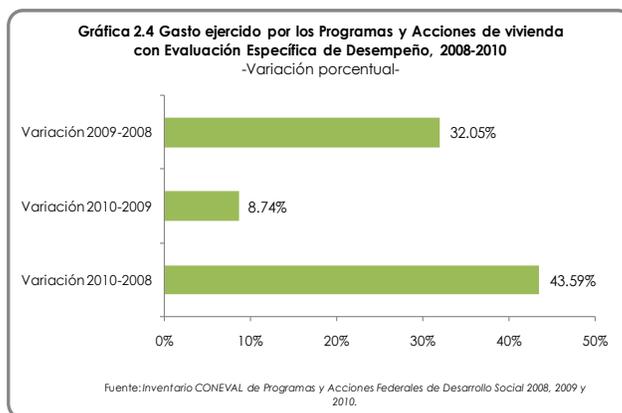
c) GASTO SOCIAL EN PROGRAMAS DE VIVIENDA

En este apartado se describe el gasto ejercido por los Programas y Acciones de vivienda en 2008-2010. El objetivo es poner en contexto el gasto e identificar cuáles fueron los instrumentos favorecidos –bajo la óptica del gasto- para mejorar tanto el financiamiento para la adquisición de vivienda como su infraestructura y servicios. Entre otros, se examina la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas respecto a la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional del grupo funcional de desarrollo social, en 2008-2010, así como su variación en 2009 respecto a 2008 y en 2010 respecto a 2009.⁵

El presupuesto aprobado para la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional fue de \$155,840 millones en 2010, un monto 23.5 por ciento menor que el ejercido en 2008 (gráfica 2.2). El gasto ejercido por los 10 programas de vivienda corresponde al 18.3 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para dicha función; es decir, \$28,673.5 millones. Es necesario resaltar que esta proporción es 8.5 puntos porcentuales más grande que la de 2008, cuando el gasto de los programas de vivienda representó 9.8 por ciento. Esto quiere decir que casi dos de cada \$10 del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional se destinaron en 2010 a los programas de vivienda.



⁵ En el Anexo I se explica la organización funcional del gasto público.



Los nueve Programas y Acciones con evaluación ejercieron \$28,308 millones del total correspondiente a los 10 programas de vivienda (gráficas 2.2 y 2.3); es decir, los programas de vivienda evaluados ejercieron 99 por ciento del gasto total de los programas de vivienda y 18 por ciento del gasto presupuestado en 2010 para la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional.

El gasto ejercido por los programas de vivienda aumentó año tras año en 2008-2010; el incremento en 2010 respecto a 2008 fue de 44 por ciento, tal como puede observarse en la gráfica 2.4. Esta variación se debe, en buena medida, a la puesta en marcha del *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* desde 2009.

En el cuadro 2.1 se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2010 para los grupos de programas de vivienda. Se observa que el conjunto de programas con el gasto más alto en 2010 fue el de infraestructura y servicios con \$11,409.50 millones,⁶ 444.5 por ciento más que en 2008. Este grupo contaba en 2008 sólo con el programa Hábitat, pero a partir de 2009 se creó e incluyó el *Programa para el Desarrollo de las Zonas Prioritarias*. Cabe resaltar, no obstante, que en 2008 el grupo de programas más importante fue el de financiamiento para la adquisición de vivienda con un gasto ejercido de \$8,452 millones.⁷ Este conjunto de programas conservó el mismo número de ellos (cinco) tanto en 2008 como en 2010.

⁶ Los programas de infraestructura y servicios están dirigidos principalmente a la infraestructura del entorno habitacional, pero que impactan la calidad de la vivienda. Los dos programas de este conjuntos son el *Programa para el Desarrollo de las Zonas Prioritarias* y *Hábitat* (El programa *Hábitat*, se clasifica según el *Inventario CONEVAL* como programa asociado de manera directa al bienestar económico. Sin embargo, por su relación con la mejora de la calidad de la vivienda y sus servicios básicos, se considera en este conjunto de programas).

⁷ Los programas de financiamiento para la adquisición de vivienda buscan corregir las distorsiones provocadas por la acción de los agentes privados en el mercado de vivienda. El conjunto está conformado por programas que promueven el acceso a una vivienda digna, sea de forma directa como *Tu Casa*, *Vivienda Rural* y *Ésta es tu Casa*, o bien, como el *Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares* que fomenta el acceso a la vivienda de forma indirecta a través de la ayuda a los habitantes para la regularización de la propiedad en el suelo destinado a vivienda, o bien, como lo hace el *Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios* que contribuye a la modernización de los instrumentos jurídicos de la política de vivienda en esos órdenes de gobierno.

Cuadro 2.1 Gasto ejercido por los Programas y Acciones de vivienda, 2008-2010

Grupos de programas temáticos de vivienda	Gasto ejercido (Mdp de enero de 2010)		Variación (por ciento)
	2008	2010	2008-2010
Financiamiento para la adquisición de vivienda	8,452.43	8,764.74	3.69
Infraestructura y servicios	2,095.39	11,409.50	444.50
Otros ⁸	9,550.19	8,499.26	-11.00
Total	20,098.01	28,673.50	42.67

Fuente: *Inventario CONEVAL* y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008.

Nota: Los Programas y Acciones de vivienda se reunieron en grupos temáticos de acuerdo con las *Evaluaciones Integrales de Desempeño de los Programas Federales*. El punto de referencia para su agrupación tanto en 2008 como en 2010 son las *Evaluaciones Integrales 2010-2011*.

Al examinar los programas de vivienda individualmente se observa que los que destacan por su alto nivel de gasto ejercido en 2010 son el *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* y el *Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tu Casa)*. El alto nivel de gasto ejercido por el primero se debe a que es uno de los ejes principales de la estrategia *Vivienda Digna* del Gobierno Federal, mientras que el del Programa de *Ésta es Tu Casa* se debe a que es el principal instrumento de política pública en la entrega de apoyos de vivienda.

Entre los programas que destacan por la importante variación en su presupuesto en 2008-2010 están el *Programa Hábitat* que aumentó su gasto ejercido en 142 por ciento y el *Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa* que incrementó su gasto ejercido en 40 por ciento. El crecimiento del gasto ejercido de Hábitat fue continuo en 2008-2010 y se debe a la sostenida ampliación de metas relacionadas con obras de infraestructura en los polígonos intervenidos, mientras que el del *Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa* se debe a la necesidad de sostener las metas en materia de subsidios para la ampliación y mejora de la vivienda y en materia de Unidad Básica de Vivienda.

d) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

El Artículo 33 de la Ley de Coordinación fiscal establece que las aportaciones federales que reciban las entidades y municipios a cargo de este fondo “deberán destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema”.

El FAIS se divide en dos fondos: el *Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)* y el *Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)*. El FISE realiza obras y acciones de alcance o ámbito estatal, regional o intermunicipal. En el caso del FISM, contempla los siguientes rubros: agua potable,

⁸ En este conjunto de programas se incluyen tres intervenciones en vivienda, dos de las cuales (*Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas*, así como el *Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales*) cuentan con EED.

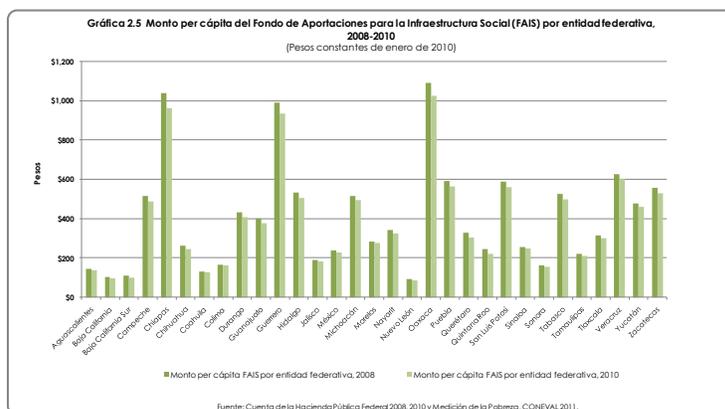
alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

Los recursos del *FAIS* se distribuyen de acuerdo con la participación relativa de cada entidad en la magnitud y profundidad de la pobreza a nivel nacional, medida por medio de la masa carencial establecida en la LCF. La proporción que representa la masa carencial estatal respecto de la masa carencial nacional determina el porcentaje relativo de recursos que debe recibir cada entidad. La masa carencial se determina con el Índice Global de Pobreza, el cual es la suma ponderada de cinco indicadores: ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio de la vivienda, disponibilidad de drenaje y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar (para conocer más detalles puede consultarse (CONEVAL, 2011h).

Al contrastar los recursos del *FAIS* con la carencia de servicios básicos en vivienda de la población, se evidencia una fuerte asociación. Así, puede decirse que la distribución de los recursos de este fondo cumple con su objetivo principal de financiar obras que beneficien directamente a estados en donde la incidencia de la pobreza es mayor (Coneval, 2011h).

La distribución del componente municipal del *FAIS*, el *FISM*, entre los estados parece estar cada vez más apegada a una lógica redistributiva, según la cual las entidades con menor grado de desarrollo humano reciben mayor prioridad (Coneval, 2011h: 44).

Por otra parte, si se analiza la asignación de los recursos per cápita del *FAIS* para todas las entidades federativas en 2008 y 2010, en términos reales (a pesos constantes de enero de 2010), el monto ejercido es inferior en 2010 con respecto a 2008 (-5.2 por ciento), con lo cual no hay un crecimiento real de los recursos.



La gráfica 2.5 muestra que el gasto per cápita ejercido real disminuye en todos los estados de la República;⁹ hay que mencionar los casos de Quintana Roo y Baja California Sur, con los mayores decrecimientos (-9.7 y -9.3 por ciento, respectivamente).

⁹ El Distrito Federal no tiene participación en los recursos de este fondo.

Las entidades con mayores montos per cápita ejercidos fueron en su orden Oaxaca, Chiapas y Guerrero.

e) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA

En este apartado se presentan los principales resultados alcanzados por el conjunto de programas del Gobierno Federal dirigidos al acceso a viviendas de la población mexicana.

i. Financiamiento para la adquisición de vivienda

- Los beneficiarios de *Tu Casa* habitan en viviendas con mejor calidad en pisos, muros y techos y con mejor acceso a los servicios de agua potable y drenaje que antes de haber recibido la intervención del programa. Sin embargo hay viviendas abandonadas debido a la falta de servicios de las zonas en que se construyen las nuevas.

ii. Infraestructura y Servicios

- El *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* sustituyó piso de tierra por piso firme en 584 mil 695 viviendas, proporcionó servicio sanitario a 28 mil 875 viviendas, instaló 142 mil 473 estufas ecológicas, dotó de agua entubada a 29 mil 071 viviendas, benefició a 29 mil 710 viviendas con servicio de energía eléctrica y realizó 356 obras de saneamiento.
- El *Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales* redujo el rezago en la dotación de agua potable en apenas 4.5 por ciento y dotó de alcantarillado al 2 por ciento de la población rural que carecía de este servicio.

SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

I. Dispersión de programas federales

En general es adecuado que haya diversos Programas y Acciones presupuestarios para enfrentar los múltiples retos del desarrollo social, pero no siempre es claro que tener muchos programas se traduzca en mejor política pública.

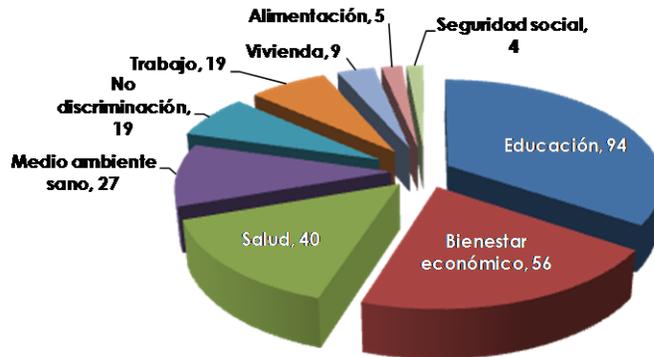
Por esto, en esta sección se hace uso de una herramienta nueva para los programas sociales federales –el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010 (Inventario CONEVAL)*- que reúne en un solo sistema información de 273 Programas y Acciones sociales federales y cuyo análisis puede ayudar a determinar la utilidad de todos estos instrumentos. El *Inventario CONEVAL* incluye variables como tipo de apoyo, presupuesto, población a la que se dirige el apoyo, derecho social al que está contribuyendo, institución que opera el programa, etcétera.

Es de destacar que un análisis de esta naturaleza sería claramente mejor si se contara con información sobre Programas y Acciones estatales y federales. Debido a que desafortunadamente no hay mucha información sistematizada accesible sobre programas locales, el análisis se reduce al ámbito federal.

Se adelanta una conclusión: si el análisis del *Inventario CONEVAL* apunta a que hay y se han generado recientemente muchos programas de desarrollo social y se muestra una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales por esta razón, si se incluyeran los programas de gobiernos locales, el problema sería aún mayor.

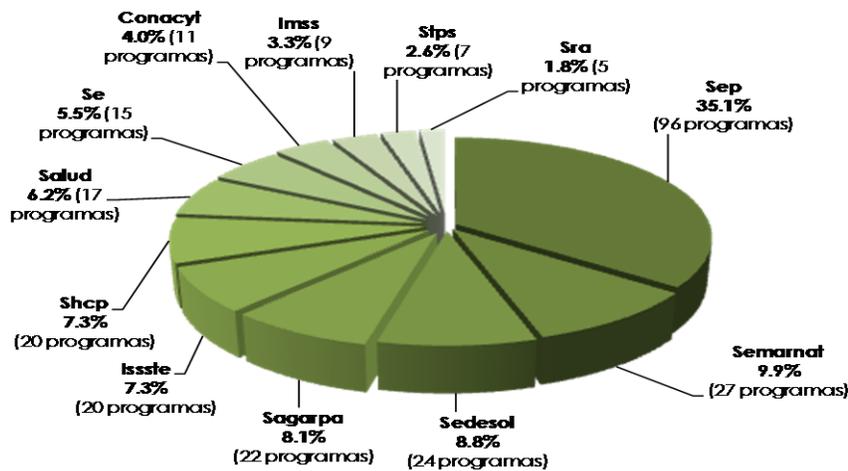
La gráfica 2.6 muestra el número total de programas o acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico que conforman el *Inventario CONEVAL*; como se observa, de los 273 Programas o Acciones federales de desarrollo social vigentes en 2010, la mayoría (34.4) por ciento está vinculado de manera directa con el Derecho a la Educación, mientras que los relacionados con el Derecho a la vivienda representan 3.2 por ciento.

Gráfica 2.6 Programas y Acciones federales por tipo de derecho social o por dimensión de bienestar económico, 2010



Fuente: Inventario CONNEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010

Gráfica 2.7 Porcentaje de Programas y Acciones federales por institución, 2010



Fuente: Inventario CONNEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010

Las instituciones son aquellas dependencias y entidades que operan los programas y las acciones federales que forman parte del *Inventario CONNEVAL*. Como se observa en la gráfica 2.7, la institución con un mayor número de Programas y Acciones es la Secretaría de Educación Pública (SEP) que opera 96 programas, seguida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 27 y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que cuenta con 24.

Cuadro 2.2. Programas y Acciones Federales por derecho social o por dimensión de bienestar económico e institución, 2010

Derecho social o Bienestar económico	Institución											Total	
	SRA	STPS	IMSS	CONACYT	ECONOMÍA	SALUD	SHCP	ISSSTE	SAGARPA	SEDESOL	SEMARNAT		SEP
Alimentación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	5
Educación	-	-	-	4	-	1	1	-	3	-	-	85	94
Medio ambiente sano	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1	23	-	27
No discriminación	-	-	-	-	-	-	7	1	-	5	-	6	19
Salud	-	-	6	-	-	13	1	16	-	-	2	2	40
Seguridad social	-	-	1	-	-	1	-	1	-	1	-	-	4
Trabajo	1	7	-	-	2	-	4	-	-	2	-	3	19
Vivienda	-	-	-	-	-	-	2	-	-	5	2	-	9
Bienestar económico	4	-	2	7	13	2	4	2	17	5	-	-	56
Total	5	7	9	11	15	17	20	20	22	24	27	96	273

Fuente: Estimación del CONEVAL con base en el *Inventario CONEVAL*.

Como se observa en el cuadro 2.3 los programas y las acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico e institución ofrecen diferentes tipos de apoyos. La mayoría de los programas o acciones otorgan algún tipo de apoyo vinculado al Derecho a la Educación (124); de éstos 19 proporcionan capacitación (15.3 por ciento), 18 brindan servicios educativos (14.5 por ciento) y 16 otorgan libros o material didáctico (12.9 por ciento).

Con relación a los Programas y Acciones vinculados al Derecho a la Vivienda (20), en 3 se proporciona apoyo para vivienda nueva o mejoramiento de vivienda pre-existente, en 2 se proporciona apoyo para obra pública, lo mismo que en Tierra, lote, predio o parcela; entre otros.

Si bien no es posible determinar con esta herramienta si los diversos programas sociales federales tienen claras duplicidades entre sí, de esta breve revisión sobre la concentración y de los programas de desarrollo social federales puede concluirse que hay un gran número de programas dirigidos a atender carencias similares y por ello se tiene una gran dispersión de programas. Lo anterior también implica un reto de coordinación importante. Si bien existen instancias de coordinación –como la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social-, la cantidad de programas en diversas instituciones que atienden problemáticas similares, hace que estas instancias tengan limitaciones.

Cuadro 2.3 Programas y Acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico y tipo de apoyo específico que entregan, 2010

Tipo de apoyo	Derecho Social o Bienestar Económico									Total
	Alimentación	Educación	Medio ambiente sano	No discriminación	Salud	Seguridad social	Trabajo	Vivienda	Bienestar económico	
Albergue	-	1	-	-	1	-	-	-	-	2
Alimentos	3	-	-	-	1	1	-	-	-	5
Asesoría jurídica	-	1	-	1	-	-	1	2	1	6
Asesoría técnica	-	12	5	-	1	-	8	2	9	37
Beca	1	11	-	-	2	1	1	-	2	18
Campañas o promoción	1	2	2	3	9	2	2	-	2	23
Capacitación	1	19	5	2	8	1	8	2	13	59
Compensación garantizada al ingreso	1	3	-	-	-	-	-	-	3	7
Financiamiento de estudios técnicos y/o servicios ambientales	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
Financiamiento de proyectos sociales	-	2	-	5	1	-	-	-	1	9
Guarderías	-	-	-	1	-	-	-	-	2	3
Libros y/o material didáctico	1	16	-	-	4	-	-	1	-	22
Obra pública	-	-	2	1	-	-	-	2	1	6
Regularización de la tenencia de la tierra o de inmuebles	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2
Servicios de salud	1	1	-	1	26	1	-	-	2	32
Servicios educativos	-	18	-	1	-	-	-	-	-	19
Subsidio a precios	-	-	1	-	-	-	-	-	3	4
Tierra, lote, predio o parcela	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Vivienda nueva o mejoramiento de vivienda pre-existente	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3
Otro	3	38	18	10	9	2	14	5	40	139
Total	12	124	36	25	62	8	34	20	80	401

Fuente: *Inventario CONEVAL*.

Nota: Se consideraron 245 Programas y Acciones federales, en 28 la información no está disponible (ND). Un Programa o Acción federal puede otorgar más de un tipo de apoyo por lo que la suma de ellos puede no coincidir con el total de programas.

El cuadro 2.4 muestra cómo ha evolucionado el número y el presupuesto de programas federales de desarrollo social desde 2004 (exclusivamente bajo el universo del *Inventario Coneval*). La comparación en el tiempo sólo es válida entre 2004 y 2007 y entre 2008 y 2011, pues en 2008 se modificó la forma de contabilizar los programas presupuestarios federales en el *Inventario Coneval*.

Cuadro 2.4 Programas y Acciones del Inventario CONEVAL 2004-2011

Año	No. Programas (S y U)	No. Acciones (E y B)	Total	Presupuesto original Mdp
2004	89	0	89	72,122.23
2005	78	0	78	73,006.65
2006	188	0	188	122,131.83
2007	104	0	104	73,171.71
2008	139	107	246	487,579.09
2009	180	92	272	587,588.07
2010	186	87	273	626,083.64
2011	178	94	272	692,003.81

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el *Inventario CONEVAL*.

Nota: En términos presupuestarios, las intervenciones de desarrollo social pueden clasificarse en Programas y Acciones. Los Programas, a su vez, cuentan con dos categorías: con Reglas de Operación (modalidad S) y Otros programas de subsidios (modalidad U); mientras que las Acciones se dividen en Prestación de Servicios Públicos (modalidad E) y Provisión de Bienes Públicos (modalidad B).

Entre 2004 y 2007 se incrementó 17 por ciento el número de programas y 1 por ciento el presupuesto de los mismos. Entre 2008 y 2011 aumentó 11 por ciento el número de programas y 42 por ciento el presupuesto, lo que contribuyó a tener mayor dispersión de programas.

No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el ejecutivo, otros por el legislativo y otros por las entidades federativas, a través del legislativo, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos locales. Posiblemente varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable.

Como ya se decía anteriormente, a esta problemática es necesario añadir lo que pareciera una multiplicidad de Programas y Acciones de los gobiernos locales; no es posible conocer su totalidad porque no hay información clara al respecto, lo cual atenta contra la coordinación de la política de desarrollo social a nivel nacional.

II. Incidencia distributiva y equidad del gasto social: 2008-2010

En esta sección se analiza la distribución de los principales rubros de gasto social y subsidios al consumo entre la población en 2008 y 2010. Se incluye además un análisis retrospectivo para observar la tendencia histórica reciente de los principales rubros del gasto social.

Todo gasto público —se clasifique como social o no, sea en transferencias monetarias, en especie (bienes privados) o en bienes públicos, o se aplique con objetivos redistributivos o no— tiene

inevitablemente efectos redistributivos.¹⁰ Por ello, independientemente de sus objetivos, siempre es pertinente evaluar cualquier rubro de gasto público y, especialmente, el gasto social, en la dimensión de la equidad, la cual es muy relevante en una sociedad con niveles comparativamente altos en la desigualdad del ingreso primario y recursos fiscales comparativamente limitados.

Por otro lado, los instrumentos del gasto público tienen múltiples objetivos que pueden incluir o no a la equidad, y aun en aquellos casos que sí la engloban puede estar subordinada por otras metas (como corregir fallas de mercado, mejorar la eficiencia, promover el crecimiento económico o proveer bienes públicos básicos como seguridad). Pocos instrumentos del gasto público tienen objetivos puramente redistributivos, pero muchos sí los incluyen, entre otros. Por ello el análisis de incidencia distributiva que se presenta a continuación debe interpretarse como una dimensión relevante entre otras para la evaluación global del gasto social.

El gasto público analizado cubre la gran mayoría del gasto social federal y estatal, por un monto total de 1,564 y 1,401 miles de millones de pesos en 2010 y 2008, respectivamente. Con excepción de calidad y servicios de la vivienda, los rubros y programas analizados representan los principales instrumentos del gasto público en las dimensiones de la medición de la pobreza: educación, salud, pensiones, programas alimentarios y bienestar económico (transferencias dirigidas y subsidios al consumo).¹¹

El análisis se obtiene a partir de la información de transferencias y uso de servicios públicos reportados en las ENIGH de los años correspondientes, así como los montos totales de las cuentas públicas. La metodología se describe en el Anexo III.¹²

Los resultados principales se resumen a continuación:

- 1) Persiste una amplia gama de resultados en la concentración del gasto público, entre los grandes grupos funcionales y aun al interior de cada uno. En conjunto, las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad (es decir, llegan con más claridad a la población que tiene menos ingreso), las transferencias en especie son prácticamente neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.
- 2) Los programas más progresivos en 2008 y 2010 son *Oportunidades e IMSS-Oportunidades*, mientras que los más regresivos (los que se otorgan a la población de ingresos altos) son los subsidios al sistema de pensiones del ISSSTE y la deducibilidad de colegiaturas; son regresivos aun con relación al ingreso (neto) de mercado de los hogares, por lo que contribuyen a aumentar la desigualdad del ingreso en México.

¹⁰ Esto no sería así sólo si una transferencia pública coincidiera perfectamente con la distribución del ingreso de mercado de los hogares, o si un bien público fuera valorado por los hogares precisamente en proporción de su participación en el ingreso de mercado.

¹¹ Se incluye para propósitos comparativos (sin sumar en el total) el gasto fiscal asociado a la deducibilidad de colegiaturas, a pesar de que fue introducido apenas en 2011.

¹² Las ENIGH que se utilizan son las correspondientes a 2008 y 2010; la Cuenta Pública corresponde a las de 2008 y 2010.

- 3) La distribución total del gasto público analizado resulta ligeramente progresiva si se excluyen los subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y al consumo, pero ligeramente regresiva cuando éstos se incluyen.
- 4) Entre 2008 y 2010 ha aumentado la progresividad del gasto total analizado, con un incremento en la participación del quintil (20 por ciento) más pobre de la población de 16 a 18 por ciento, y una reducción del coeficiente de concentración de 0.11 a 0.06. La proporción de recursos asignados en forma progresiva pasó de 32 por ciento en 2008 a 44 por ciento en 2010, similar a la participación de estos recursos en 2006. Esto se explica, por un lado, por el aumento en la progresividad (reducción en la regresividad) de algunos instrumentos de transferencias, y por el otro por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 tuvo un nivel excepcionalmente alto).
- 5) Algunos de los programas más progresivos cuya cobertura ha aumentado más rápidamente en 2008-2010 presentan una pérdida de progresividad al ampliarse a poblaciones de mayores ingresos: *Oportunidades*, *70 y Más* y *Seguro Popular*. Por otro lado, *PROCAMPO* presenta un aumento importante en progresividad que es consistente con un cambio en las reglas del programa hacia una mejor focalización (como se había recomendado en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*), pero éste posiblemente no sea estadísticamente significativo.¹³
- 6) En una perspectiva de más largo plazo, identificamos un cambio importante en la tendencia general de la progresividad del gasto público en las últimas dos décadas, la cual aumentó en forma importante de 1995 a 2005, pero dicha tendencia se ha frenado e incluso revertido desde entonces.
- 7) El avance en la equidad del gasto en 1995-2005 se explica por diversos factores que han llevado a una reasignación del gasto social sesgado hacia zonas urbanas y estratos medios a favor de zonas rurales y poblaciones más pobres:
 - a) La creación de programas innovadores y mejor focalizados de transferencias dirigidas como *Oportunidades* (sustituyendo subsidios alimentarios generalizados y focalizados regresivos y preponderantemente urbanos), *PROCAMPO* (sustituyendo apoyos agrícolas vía precio altamente regresivos), el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social/Fondo de Infraestructura Social Municipal* (asignado en función de la pobreza municipal en sustitución de *Pronasol*) y el *Programa de Empleo Temporal*,
 - b) La ampliación de la cobertura y financiamiento de los servicios básicos educativos y de salud para la población no asegurada,
 - c) El avance en el acceso a servicios educativos postbásicos en gran parte como consecuencia del avance en la cobertura de los servicios básicos.

¹³ Dada la concentración de beneficios del programa en un número reducido de productores grandes, la ENIGH no tiene el tamaño necesario para capturar adecuadamente estos beneficios en el extremo alto de la distribución del ingreso.

- 8) El estancamiento y reversión parcial de esta tendencia desde 2005 se puede explicar con los siguientes factores, que sugieren a su vez la necesidad de una nueva generación de reformas e instrumentos de identificación de beneficiarios para la implementación del gasto social:
- a) Los costos y retos crecientes de focalizar con efectividad cuando la cobertura de los programas aumenta significativamente, y se amplía a zonas urbanas y poblaciones de mayores ingresos medios (*Oportunidades, 70 y Más*).
 - b) El aumento en el financiamiento de los servicios básicos abiertos a la población en su conjunto, en la medida en que se incrementen su calidad y disponibilidad, puede crecer la demanda de estratos de mayores ingresos y capacidad de acceso, especialmente en el contexto de la reciente crisis y estancamiento económico.

Capítulo III. Conclusiones y recomendaciones sobre la política de desarrollo social

I. Conclusiones

En el primer capítulo del *Informe de Evaluación del Derecho a la Vivienda 2011* se presentan datos sociales para analizar el avance de la calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda en México de 2008 a 2010. A partir de las problemáticas identificadas, en el capítulo II se presenta un diagnóstico de la respuesta del Gobierno Federal para atenderlas. Con base en lo anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

- Existe una demanda de 4 millones de viviendas nuevas. Especialmente en los hogares con ingresos menores a 2 salarios mínimos.
- Entre 2008 y 2010 se observaron mejoras importantes en la calidad y los servicios básicos en las viviendas. Se ha ampliado la cobertura de pisos firmes, electricidad, drenaje, agua potable en las viviendas y también se ha reducido el hacinamiento.
- A pesar de estos avances, todavía se observan retos en materia de hacinamiento y agua potable en varias entidades federativas. El alto porcentaje de viviendas deshabitadas es también un reto muy importante del sector vivienda; esta problemática invita a la reflexión sobre el posible impacto de la falta de planeación urbana y la violencia.
- Si bien los programas de financiamiento para la adquisición de vivienda están enfocados a atender los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, esta intervención es insuficiente para recomponer la distorsión que genera la dinámica económica en este sector.
- Los estándares de la vivienda financiada con el apoyo de estos programas son cada vez menores: el tamaño de las viviendas unifamiliares que se construyen actualmente en algunos casos llega apenas a 30 metros cuadrados (CONAVI, 2010), sin mencionar que éstas suelen localizarse en zonas alejadas de los centros y subcentros urbanos, con lo que se crean condiciones de habitabilidad complicadas (Martínez, 2011).
- Casi dos de cada \$10 del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional se destinaron en 2010 a los programas de vivienda, este monto representó 8.5 por ciento más que en 2008, cuando se destinaba a vivienda sólo uno de cada \$10.
- La intervención de política pública más relevante del grupo de programas de financiamiento para la adquisición de vivienda es *Ésta es tu Casa* operada por la CONAVI, la cual otorga la mayor cantidad de los apoyos, dispone de dos terceras partes del gasto total de este grupo y su gasto ejercido se incrementó en 30 por ciento en 2010 respecto a 2008.
- Los programas con el mayor crecimiento porcentual en su gasto ejercido en 2008-2010 son *Hábitat y Tu Casa* de la SEDESOL.
- Respecto al *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)* del Ramo 33 puede concluirse que existe una fuerte asociación entre la asignación de recursos por entidad federativa con la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda.
- Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en la instalación de infraestructura para agua y drenaje con los recursos del Ramo 33; sin embargo, es necesario señalar que la provisión de infraestructura para llevar agua del municipio a los hogares es responsabilidad de los gobiernos locales, por lo cual, es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

II. Temas transversales de la política de desarrollo social

- En 2010 existían 273 Programas y Acciones federales de desarrollo social. Entre 2004 y 2007 se incrementó 17 por ciento el número de programas y 1 por ciento el presupuesto de los mismos. Entre 2008 y 2011 se incrementó 11 por ciento el número de instrumentos de política pública y el presupuesto aumentó 42 por ciento lo que contribuyó a tener mayor dispersión de Programas y Acciones.
- Debido a que no hay suficiente información sistematizada accesible sobre programas de gobiernos locales, el análisis se reduce al ámbito federal; éste apunta a que hay un gran número de Programas y Acciones de desarrollo social (se han generado recientemente muchos de éstos) y se identifica una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales. Por estas razones, se considera que si se incluyeran los programas de gobiernos locales, el problema sería aún mayor.
- No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el Poder Ejecutivo, otros por el Poder Legislativo y otros por las entidades federativas, a través del Legislativo local, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos estatales. Posiblemente varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados claros en varios de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable.
- Entre 2008 y 2010 ha aumentado la progresividad del gasto total analizado (el gasto se dirige hacia la población en pobreza), con un aumento en la participación del quintil (20 por ciento) más pobre de la población de 16 a 18 por ciento, y una reducción del coeficiente de concentración de 0.11 a 0.06. La proporción de recursos asignados en forma progresiva pasó de 32 por ciento en 2008 a 44 por ciento en 2010, similar a la participación de estos recursos en 2006. Esto se explica, por un lado, por el aumento en la progresividad de algunos instrumentos de transferencias y, por el otro, por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 tuvo un nivel excepcionalmente alto y que es regresivo).
- Las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad (es decir, llegan con más claridad a la población que tiene menos ingreso), las transferencias en especie son prácticamente neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.
- Los programas más progresivos en 2008 y 2010 son el de *Desarrollo Humano Oportunidades e IMSS-Oportunidades*, mientras que los más regresivos (los que se otorgan a la población de ingresos altos) son los subsidios al sistema de pensiones del ISSSTE y la deducibilidad de colegiaturas. Estos últimos son regresivos aun con relación al ingreso (neto) de mercado de los hogares, por lo que contribuyen a aumentar la desigualdad del ingreso en México.
- La distribución total del gasto público analizado resulta ligeramente progresiva si se excluyen los subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y al consumo, pero ligeramente regresiva cuando éstos se incluyen.

III. Recomendaciones

a) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS

Vivienda

- 1) De acuerdo con la medición de pobreza, la carencia de la dimensión de calidad y espacios de la vivienda sólo se elimina si conjuntamente la calidad de los pisos, muros y techos es buena y no existe hacinamiento. Deben hacerse esfuerzos en mejorar la calidad de los materiales de las viviendas y sus tamaños para evitar el hacinamiento, que es el indicador con mayor carencia (10.6 por ciento) en esta dimensión en 2010.
- 2) Asimismo, la carencia de la dimensión de servicios básicos de la vivienda sólo se abate cuando la vivienda posee agua, drenaje y electricidad. Por ello es relevante incrementar la cobertura de drenaje y agua potable, pues a nivel nacional todavía se tienen carencias de 10.8 por ciento y 9.3 por ciento respectivamente.
- 3) Las evaluaciones muestran también que hay viviendas abandonadas, debido a la falta de servicios en las zonas donde se construyeron. Se sugiere llevar a cabo una adecuada planeación urbana, para que el presupuesto dedicado a la construcción de vivienda tenga mayor efecto sobre la población.
- 4) Ante la problemática de casas vacías, será importante reforzar las acciones de mejora de la vivienda y de conectividad de servicios.
- 5) Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en gran medida en la instalación de infraestructura para agua y drenaje con los recursos del Ramo 33. Sin embargo, es necesario señalar que la provisión de infraestructura para llevar agua del municipio a los hogares es responsabilidad de los gobiernos locales, por lo que es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

b) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

- 6) Buscar cambios legales, institucionales y de financiamiento en la seguridad social para que pueda cubrir a todos los mexicanos, con independencia de su situación laboral.
- 7) Reducir paulatinamente el costo contributivo de seguridad social de los empleos formales para fomentar la creación de empleos. El trabajo digno y socialmente útil es un derecho social y es un elemento fundamental para reducir la pobreza sistemáticamente.
- 8) Si bien ciertos programas sociales tienen efectos positivos para reducir la pobreza en algunas de sus dimensiones, una disminución sistemática sólo se materializará si el ingreso real de la población aumenta durante varios años. El incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de un mayor crecimiento

económico, de una mayor generación de empleos, de incrementos en la productividad, la inversión y de la estabilidad de precios, que muchas veces requieren cambios de fondo para modificar las condiciones económicas y fiscales en el país. Para ello es necesario contar con acuerdos políticos sólidos.

- 9) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social se recomienda que el Poder Legislativo, al igual que el Ejecutivo, realice un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales previo a la inclusión de éstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 10) Fortalecer los indicadores de los objetivos sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la APF para mejorar la medición del vínculo de los Programas y Acciones con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

c) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL

- 11) Encontrar sinergias y evitar duplicidades entre programas federales, entre éstos y los estatales y de ambos con los locales.
- 12) Reasignar programas entre dependencias y entidades para hacer más eficientes y eficaces los recursos financieros y humanos.
- 13) Establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones y programas.
- 14) La pobreza se ha incrementado recientemente por un problema económico (reducción del ingreso real, empleos insuficientes, bajo crecimiento económico, aumento de los precios de los alimentos) y no por razones atribuibles a la política de desarrollo social. Por lo anterior, se recomienda que el objetivo de reducción de la pobreza no esté a cargo de una sola secretaría (en este caso a la SEDESOL federal, estatal o municipal) sino que sea responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social. Prácticamente, todas las secretarías (de los gobiernos federal, estatales y municipales) deberían tener como objetivo prioritario la reducción de la pobreza.
- 15) Asimismo se recomienda que la planeación de la política de desarrollo social vaya más allá de contar con un conjunto de programas sociales aislados a nivel federal, estatal y municipal y que existan objetivos comunes basados en el acceso efectivo a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas.
- 16) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, se pide que todas las dependencias e instituciones atiendan la disposición vigésimo primera de los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública*

Federal, emitidos el 30 de marzo de 2007 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL, en la que se pide que “las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto anual...” La disposición señala que dicho diagnóstico deberá elaborarse antes de que las dependencias incluyan el programa en el presupuesto anual.

d) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

- 17) Para mejorar los esquemas de coordinación entre la federación, los estados y municipios, en cuanto al desarrollo social, se recomienda la construcción y difusión de un inventario de Programas y Acciones de desarrollo social que incluya los tres órdenes de gobierno.
- 18) Contar con evaluaciones externas independientes, rigurosas y sistemáticas para las políticas, Programas y Acciones de desarrollo social de estados y municipios y difundir sus resultados, con el fin de hacer más transparente la política de desarrollo social en el ámbito local. Se recomienda que esta exigencia se incluya en las leyes locales para reforzar la institucionalidad de los procesos de evaluación de los gobiernos estatales y municipales.
- 19) Integrar un padrón único de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno que permita:
 - Articular mejor las acciones de política pública de los distintos órdenes de gobierno
 - Focalizar mejor los programas sociales, atendiendo primero a quienes presentan mayores desventajas.

e) CON RELACIÓN AL RAMO 33

i. Corto plazo

- 20) Impulsar el funcionamiento de sistemas públicos de evaluación eficaces tanto en el orden estatal como en el municipal.
- 21) Mejorar la definición de los indicadores de desempeño mediante los cuales se mide el logro de los fondos.

ii. Mediano plazo

- 22) Redefinir las fórmulas de distribución de los fondos a la luz de los objetivos que persigue cada uno, de tal forma que se promueva la eficacia, eficiencia y equidad en su operación. Al considerar que se dispone de información sobre la medición de pobreza a nivel estatal cada dos años y a nivel municipal cada cinco años.

f) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES

- 23) Como parte del proceso de evaluación que el CONEVAL realiza anualmente, se emiten recomendaciones específicas para cada uno de los programas evaluados, mismas que se listan en el Anexo IV.

Bibliografía

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2008). *Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011h). *El Ramo 33 en el Desarrollo Social en México: Evaluación de ocho Fondos de Política Pública*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011k). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de vivienda y servicios 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011l). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de infraestructura y servicios 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011r). *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011s). *Inventario de Programas y Acciones Federales para el Desarrollo Social 2010*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011t). *Medición de la pobreza 2010. Resultados a nivel nacional*. México: CONEVAL.

Comisión Nacional de Vivienda. (2010). *Código de Edificación de Vivienda*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://conavi.gob.mx>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2001). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2000*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011a). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.

Martínez, M. (2011). "El 'boom' de las microcasas" en *Enfoque*. Información, reflexión y cultura política (Suplemento del *Periódico Reforma*), N° 894, 12 de junio.

Poder Ejecutivo Federal. (2011). *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 <http://pnd.presidencia.gob.mx>.

Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (2010). *Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://cuarto.informe.gob.mx/anexo-estadistico/>

Schteingart, Martha. (2002). *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.

Glosario de términos

Coefficiente de Gini: Es una medida de concentración que resume la manera en que se distribuye una variable (el ingreso, por ejemplo) entre un conjunto de individuos. Varía entre cero y uno, mientras el valor del coeficiente sea más cercano a 1, mayor será la desigualdad en la distribución; por el contrario, mientras más cercano a 0, mayor igualdad.

Extraedad grave: Número de alumnos matriculados en un grado escolar cuya edad supera en dos años o más a la establecida normativamente para cursar el grado de referencia (INEE, 2009: 163). Este indicador forma parte de un grupo de tres que proporciona información sobre la condición que guardan los alumnos con respecto al grado cursado y a la edad. Los otros dos indicadores son “porcentaje de alumnos en edad normativa” y “porcentaje de alumnos con extraedad ligera”. (INEE, 2009: 166).

Eficiencia terminal: Número de alumnos que egresan de un nivel educativo respecto al número de alumnos inscritos al primer ciclo escolar de dicho nivel (INEE, 2009).

Esperanza de vida al nacer: Promedio de años que espera vivir una persona al momento de su nacimiento, si se mantuvieran a lo largo de su vida las condiciones de mortalidad prevalecientes del presente (CONAPO, 2011b).

Línea de bienestar: Valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico.

Línea de bienestar mínimo: Valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica.

Programas evaluados. Para fines del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011* se considera como programas evaluados sólo aquéllos Programas y Acciones que fueron sujetos a una *EED 2010-2011* y además analizados en las *Evaluaciones Integrales*. No obstante, se reconoce que las entidades y dependencias realizan otros tipos de evaluaciones.

Población Económicamente Activa (PEA): Personas que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada) (INEGI, 2011b).

Población atendida: Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Población desocupada: Personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido (INEGI, 2011b).

Población objetivo: Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Población ocupada: Personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración; o bien, ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la

unidad económica. Incluye: a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña) (INEGI, 2011b).

Población potencial: Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia de un programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención

Retos: Se refieren a aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

Tasa bruta de mortalidad: Número de defunciones por cada mil habitantes en un año determinado (CONAPO, 2011b).

Tasa de desocupación: Porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo (ver población desocupada) (INEGI, 2011b).

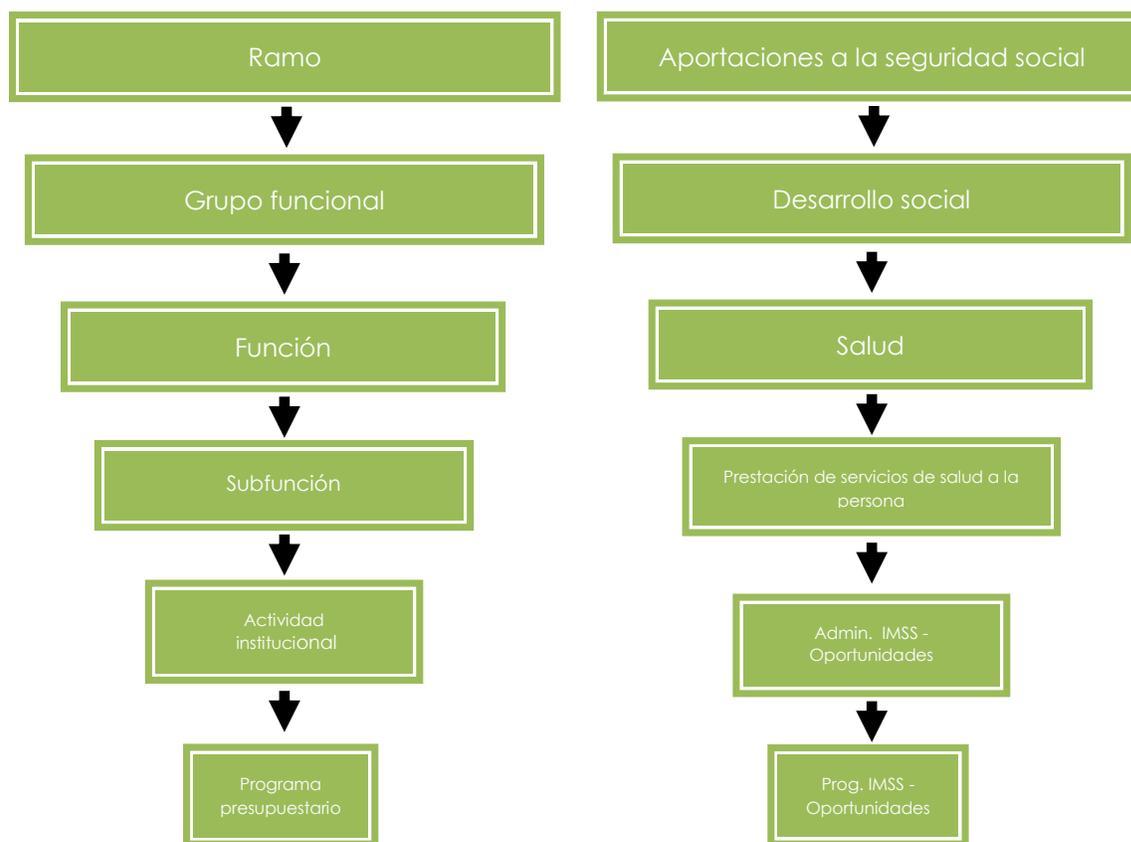
Tasa de mortalidad infantil: Número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacimientos ocurridos en un año determinado (CONAPO, 2011b).

Tasa neta de cobertura: Porcentaje de alumnos, en edad normativa, inscritos al inicio del ciclo escolar en un nivel educativo, con respecto a la población en edad de cursar ese nivel (INEE, 2009).

Anexo I. Organización funcional del gasto público

La estructura de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal está organizada de manera jerárquica. El nivel más alto de esta estructura presupuestaria es el Ramo y disminuye por niveles hasta alcanzar el menor nivel, correspondiente al Programa presupuestario (cuya unidad responsable suele ser la instancia responsable de la ejecución del gasto), tal como se muestra en la Figura A, se toma como ejemplo el caso del programa *IMSS-Oportunidades*.

Figura A. Representación de la organización jerárquica del gasto público



El primer paso del análisis del gasto ejercido por los programas de desarrollo social que se realizó en este informe, se efectuó siguiendo este procedimiento general: primero se indicó a qué grupo funcional pertenecen los programas (desarrollo social, desarrollo económico o gobierno), enseguida se estableció a qué función pertenece la mayoría de éstos (el número de funciones cambia dependiendo del grupo funcional), finalmente, se mencionaron las subfunciones que conforman la función.

El gasto de los programas educativos se contrastó con el gasto destinado a la función presupuestaria de educación del grupo funcional de desarrollo social; el gasto de los programas de salud se contextualizó con el gasto de la función de salud y el gasto de los programas de vivienda se ubicó con relación al gasto destinado a la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional, estos dos últimos también del grupo funcional de desarrollo social.

En el caso de la dimensión de alimentación y de seguridad social, los programas allí agrupados se contrastaron con la función de asistencia social del grupo funcional de desarrollo social, pues es ahí donde los clasifica la Cuenta Pública.

El conjunto de programas de bienestar económico se contrastaron con el grupo funcional de desarrollo económico, pues la mayoría de ellos pertenece a dicho grupo

Anexo II. Programas de desarrollo social por dimensión social

	Dimensión de análisis: Vivienda	Entidad responsable	EED 2010-2011	Evaluación Integral de Desempeño
1	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tu Casa)	CONAVI (SHCP)	Sí	Vivienda y Servicios
2	Fomento a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	CONAVI (SHCP)	Sí	Vivienda y Servicios
3	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa (Tu Casa)	SEDESOL	Sí	Vivienda y Servicios
4	Programa de Vivienda Rural (PVR)	SEDESOL	Sí	Vivienda y Servicios
5	Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPAH)	SEDESOL	Sí	Vivienda y Servicios
6	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	SEMARNAT	Sí	Infraestructura y Servicios
7	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYZ)	SEMARNAT	Sí	Infraestructura y Servicios
8	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	SEDESOL	Sí	Infraestructura y Servicios
9	Programa Hábitat	SEDESOL	Sí	Infraestructura y Servicios
10	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad en los estados	SEDESOL	No	No

Fuente: Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010.
EED: Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.

Anexo III. Metodología del análisis de incidencia redistributiva y equidad del gasto social

La metodología general que se utiliza para estimar la distribución del gasto público entre la población se denomina *análisis de incidencia de beneficios*, y representa el método más común para estimar la distribución e incidencia del gasto público en los hogares.

La distribución del gasto público en 2008 y 2010 se estima a partir de la información presentada en la ENIGH 2008 y 2010 (MCS, NCV). Se analiza la distribución del gasto público entre los hogares ordenados por su ingreso corriente per cápita neto de transferencias públicas monetarias.

Los resultados se presentan en forma sintética por medio de deciles de personas, y por de coeficientes de concentración (IC), una medida de concentración idéntica al coeficiente de Gini, excepto que el concepto de bienestar utilizado para ordenar a las personas de pobres a ricos (en este caso ingreso corriente neto de transferencias) es distinto a la variable cuya concentración se mide (transferencias públicas). El coeficiente de concentración se define en el rango (-1,1), donde los valores negativos representan distribuciones *progresivas en términos absolutos* (concentradas desproporcionalmente en población de bajos ingresos), los valores positivos representan distribuciones *regresivas en términos absolutos* (concentradas en las poblaciones de ingresos más altos), y 0 representaría una distribución *neutral en términos absolutos*, es decir, cada persona (o decil poblacional) obtiene precisamente la misma participación del total. Se define una distribución como *regresiva en términos relativos* cuando la participación de la transferencia que obtiene la población de mayores ingresos es mayor que su participación en el ingreso corriente neto; es decir, cuando el coeficiente de concentración de la transferencia es mayor al coeficiente de Gini del ingreso corriente neto (o cuando la curva de concentración de la transferencia está por debajo de la curva de Lorenz de la distribución del ingreso corriente neto). En este caso la transferencia contribuye a aumentar en lugar de reducir la desigualdad del ingreso.

En el caso de las *transferencias monetarias* se utilizó la información que reporta la ENIGH directamente como parte de los ingresos de los hogares: *Oportunidades*, *PROCAMPO*, *Programa Alimentario* (2010), *Programa 70 y Más* (2010), otros programas de Adultos Mayores, *Programa de Empleo Temporal* (2010), y “otros programas sociales” reportados sin desglose. El rubro de “Otros programas de Adultos Mayores” se desglosó entre el programa de Adultos Mayores del DF (se utilizó el lugar de residencia del hogar) y programas de AM de otros estados.

Para estimar la distribución de las *transferencias en especie* —los servicios educativos y de salud— se utilizó la información de asistencia a escuelas pública por nivel educativo y el lugar de atención en servicios de salud por institución, imputando a las personas el valor medio del servicio recibido a partir del costo de provisión reportado en la Cuenta Pública Federal y el gasto estatal estimado en estos servicios. En el caso educativo el gasto estatal se estima a partir de la matrícula bajo control estatal y los datos de gasto estatal reportados por la SEP (Principales Cifras Ciclo Escolar 2007-2008 y 2009-2010). En el caso de salud se tomó el gasto de los estados reportado en el *Sistema de Cuentas Nacionales y Estatales de Salud* publicado por la Secretaría de Salud.

Para estimar la incidencia distributiva de los *subsidios energéticos* se utilizó la información sobre el gasto de los hogares en electricidad, gasolinas y diesel, transporte público y gas LP que reporta la ENIGH, y el valor de los subsidios en estos bienes que reportan la CFE, la SHCP y Pemex, respectivamente. En el caso del *subsidio a combustibles automotrices* se toma en cuenta el uso de

combustibles en transporte público además de transporte privado, según las proporciones reportadas en el Presupuesto de Gasto Fiscal 2008 publicado por la SHCP.

En el caso del *subsidio eléctrico residencial* la estimación es más compleja ya que se aplican 112 estructuras tarifarias distintas, dependiendo del nivel de consumo, la temporada del año y la zona geográfica del país (para mayores detalles metodológicos ver Anexo 5 en Komives, Johnson, Halpern, Aburto y Scott, 2009).

El *subsidio al empleo* se estima a partir del tabulado correspondiente en la Ley del ISR 2008 y 2010, aplicado a los ingresos salariales de los trabajadores formales (con SAR o afiliados a una de las instituciones de seguridad social).

La *deducibilidad de colegiaturas*, que se introdujo en 2011 y se incluye aquí a manera comparativa, se calculó a partir de datos presentados en CIEP, 2011, "Deducibilidad de colegiaturas".

Los subsidios a los *sistemas de pensiones de la seguridad social* (IMSS, ISSSTE) se imputan en función de la derechohabencia reportada a estos sistemas, ya que la ENIGH no reporta directamente el origen institucional de los ingreso por pensiones.



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Anexo IV. Valoración general del desempeño de los programas de desarrollo social