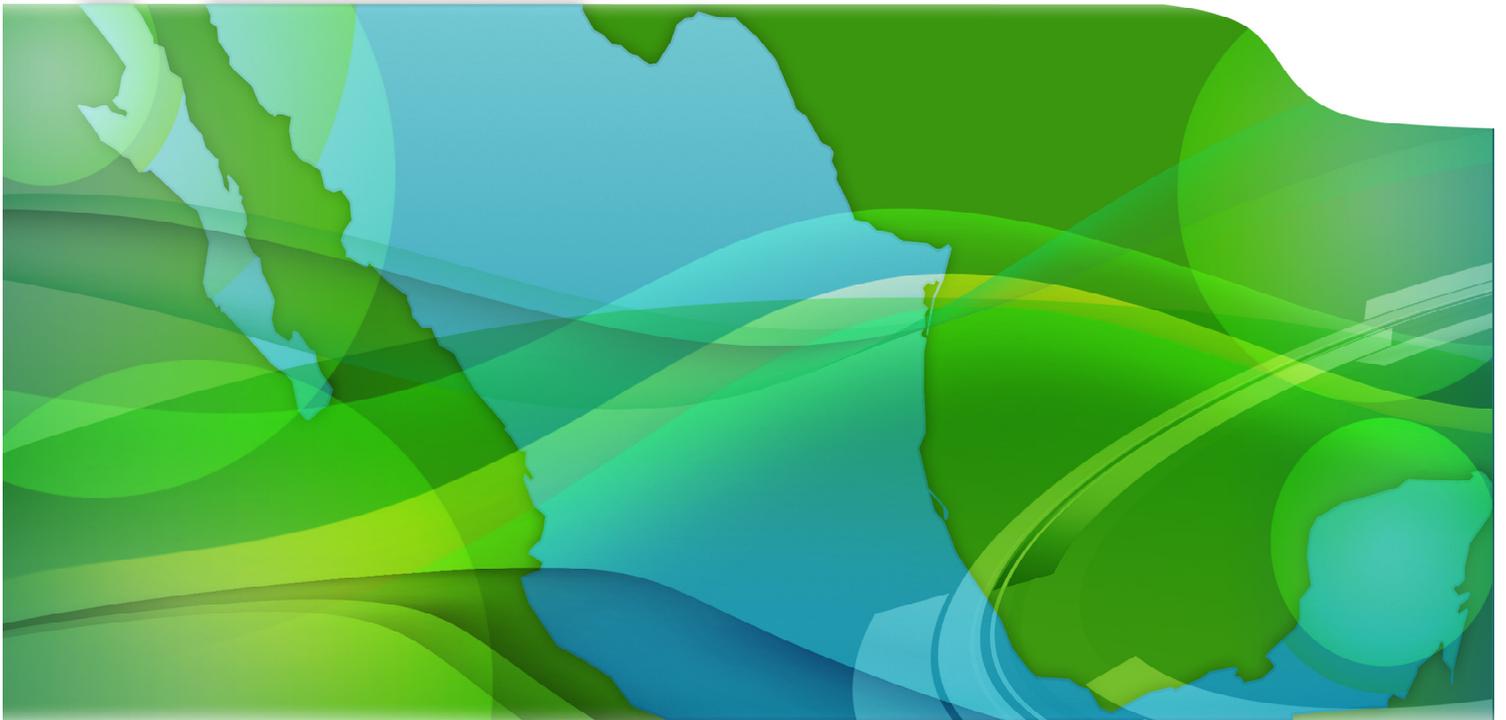




Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Prioridades de Desarrollo Social para el Plan Nacional de Desarrollo

Enero 2013



Lo que se mide **se puede mejorar**

www.coneval.gob.mx

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 Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete

Carolina Romero Pérez Grovas
Manuel Triano Enríquez
Rodrigo Aranda Balcázar
Germán Paul Cáceres Castrillón
Florencia Leyson Lelevier
Gerardo Mejía Sánchez
Edgar Martínez Mendoza
Cristina Pérez González
Andrea Villa de la Parra
Paloma Villagómez Ornelas

CONTENIDO

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	6
GLOSARIO DE TÉRMINOS	7
RESUMEN EJECUTIVO.....	11
INTRODUCCIÓN	15
I. SITUACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO	16
II. GENERACIÓN DE INGRESO	21
III. REZAGO EDUCATIVO	27
IV. ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD	29
V. ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL.....	33
VI. CALIDAD Y SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA.....	35
VII. ACCESO A LA ALIMENTACIÓN	37
VIII. DESIGUALDAD	37
IX. MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	38
FUENTES DE INFORMACIÓN	41
LISTA DE ANEXOS	42

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APF	Administración Pública Federal
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
EMSA	Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
HIFG	Hospital Infantil de México Federico Gómez
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ITLP	Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza
LBM	Línea de Bienestar Mínimo
MCS	Modulo de Condiciones Socioeconómicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes, PISA por sus siglas en inglés
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEBS): subdivisión de los municipios o delegaciones que conforman el país, utilizada por primera vez en el X Censo General de Población y Vivienda 1980. Su utilidad radica en permitir la formación de unidades primarias de muestreo y la organización de la información estadística. Tiene tres atributos fundamentales: a) es perfectamente reconocible en el terreno por estar delimitada por rasgos topográficos identificables y perdurables; b) por lo general es homogénea en cuanto a sus características geográficas, económicas y sociales; c) su extensión es tal que puede ser recorrida por una sola persona. Las AGEBS se clasifican en más y menos urbanizadas, dependiendo de su densidad de viviendas.

Áreas rurales: unidades territoriales con una población menor a 2,500 habitantes y que no es cabecera municipal.

Áreas urbanas: unidades territoriales con una población igual o mayor a 2,500 habitantes o cabecera municipal, independientemente de su número de habitantes.

Carencia por acceso a la seguridad social: la población con carencia por acceso a la seguridad social se identifica de acuerdo con los siguientes criterios:

1. En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2º de la Ley del Seguro Social.
2. En el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore.
3. Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
4. En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si

es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda: la población con carencia por servicios básicos en la vivienda es aquella que reside en viviendas que presentan, al menos, una de las siguientes características:

1. El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
2. No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
3. No disponen de energía eléctrica.
4. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

Carencia por acceso a los servicios de salud: se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

Carencia por calidad y espacios de la vivienda: se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

1. El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
2. El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
3. El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
3. La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

Carencia por rezago educativo: la población con carencia por rezago educativo es aquella que cumple alguno de los siguientes criterios:

1. Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.

2. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
3. Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

Coefficiente de Gini: el coeficiente de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa.

Índice de Percepción de Redes Sociales: se define como el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas.

Línea de Bienestar: valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

Línea de Bienestar Mínimo: valor monetario de una canasta alimentaria básica.

Objetivos del Milenio: la Declaración del Milenio fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), son ocho objetivos que se intenta alcanzar para 2015 y que se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio.

Pobreza: una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (sea ésta rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda o acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Pobreza extrema: una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición

de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

RESUMEN EJECUTIVO

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal (APF), con autonomía técnica y de gestión para generar información sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México. Como parte de estas actividades, formula diagnósticos en los que, utilizando una perspectiva multidimensional basada en el enfoque de derechos, identifica el nivel y la tendencia de los principales indicadores sociales.

Con base en lo anterior, a continuación se presentan algunas de las prioridades en materia de desarrollo social que el CONEVAL considera se tomen en cuenta en la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.¹

1. **Pobreza en México.** Implementar acciones en las entidades con los mayores porcentajes de población en pobreza y en pobreza extrema, que en 2010 fueron Chiapas, Guerrero y Oaxaca, así como en las entidades con mayor número de personas en pobreza que son Estado de México, Veracruz y Chiapas.
2. **Pobreza 2008-2010.** Realizar acciones dirigidas a quienes se encuentran en situación de carencia por acceso a la alimentación e ingreso menor a la Línea de Bienestar y Línea de Bienestar Mínimo, pues éstas son las carencias que aumentaron entre 2008 y 2010. Las entidades federativas en las que se incrementó más el número de personas en situación de pobreza son Veracruz, Guanajuato, Chihuahua y Oaxaca; los estados donde la pobreza aumentó más en términos relativos son Zacatecas y Baja California Sur; las entidades en las que la pobreza aumentó más, tanto en términos absolutos como relativos, son Veracruz y Chihuahua.
3. **Pobreza a nivel municipal.** Efectuar acciones específicas en los 190 municipios en los que se concentra la mitad de la población en situación de pobreza extrema. Debería enfatizarse la implementación de programas dirigidos a superar las carencias sociales que presentan mayor nivel en estos municipios. La lista del nivel de pobreza por

¹ Informes extensos sobre la situación de la política de desarrollo social y de la pobreza en México pueden consultarse en http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf y http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf, respectivamente.

municipio con la prevalencia de cada una de las carencias sociales puede consultarse en el anexo II.B.

4. **Pobreza en grupos vulnerables.** Llevar a cabo acciones dirigidas a las personas pertenecientes a los grupos vulnerables en los que aumentó más la pobreza, tanto en términos absolutos como relativos entre 2008 y 2010: los hablantes de lengua indígena y quienes tienen más de 65 años de edad.
5. **Generación de ingreso.** Realizar acciones a nivel nacional para mejorar el ingreso por trabajo de las personas, en especial en áreas urbanas, pues ésta es su principal fuente de ingreso y disminuyó de manera pronunciada a partir de mediados de 2008 (con sólo dos periodos breves de recuperación en 2010 y 2012). Además, el ingreso corriente por persona a nivel nacional apenas aumentó 1.9 por ciento entre 1992 y 2010 por lo que debe considerarse la implementación de políticas que garanticen la mejora sostenida del ingreso de los hogares mexicanos. Es importante subrayar que el incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de las mejoras en el crecimiento económico, en el empleo, los salarios, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios (especialmente de los alimentos), entre otras variables. No será factible observar una reducción significativa de la pobreza si el país no acelera su crecimiento económico, la creación de empleos y que esto se traduzca en mayores ingresos para las familias. En términos territoriales, las acciones para la mejora del ingreso deben enfatizarse en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas, pues estas son las entidades con el mayor porcentaje de población con ingresos menores a la Línea de Bienestar Mínimo en 2010.
6. **Rezago educativo.** Implementar acciones para disminuir el rezago educativo de la población de 16 años o más, pues en este grupo etario se encuentra la proporción más importante de personas con esta carencia. En términos territoriales, las acciones deben enfatizarse en Chiapas, Michoacán, Guerrero y Oaxaca, pues son las entidades con mayor incidencia de esta carencia en 2010.
7. **Acceso a la salud.** Realizar acciones para disminuir la carencia por acceso a la salud, enfatizando la atención en Estado de México, Michoacán, Puebla y Jalisco que son los estados que tuvieron el mayor porcentaje de población con esta carencia en 2012.

8. **Calidad de los servicios de salud.** Mejorar la calidad de los servicios de salud.
9. **Salud materna.** Efectuar acciones para mejorar la atención a la salud materna que redunden en la disminución en el corto plazo de la razón de mortalidad materna hasta lograr un nivel cercano al establecido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
10. **Acceso a la seguridad social.** Realizar acciones para disminuir la carencia por acceso a la seguridad social, enfatizando la atención en Chiapas, Oaxaca y Guerrero que son los estados que tuvieron mayor porcentaje de población con esta carencia en 2010. No obstante, no debe perderse de vista que 26 entidades tienen porcentajes de población con esta carencia superiores a 50 por ciento.
11. **Calidad y espacios de la vivienda.** Llevar a cabo acciones para disminuir la carencia por calidad y espacios de la vivienda, focalizando la atención en Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Veracruz que son los estados que tuvieron el mayor porcentaje de población con esta carencia en 2010.
12. **Acceso a los servicios básicos de la vivienda.** Efectuar acciones para disminuir la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, enfatizando la atención en Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Veracruz que son las entidades que tuvieron el mayor porcentaje de población con esta carencia en 2010.
13. **Acceso a la alimentación.** Realizar acciones a nivel nacional para disminuir la carencia por acceso a la alimentación, pues ésta fue la única carencia social que aumentó su nivel en 2010 respecto a 2008. Dichas acciones deben enfatizar la atención en Guerrero, Tabasco, Estado de México y Campeche que son las entidades con mayor porcentaje de población sin acceso a la alimentación.
14. **Desigualdad social.** Implementar modificaciones fiscales y de asignación presupuestaria que permitan que el gasto público sea más progresivo para que incida sobre la distribución del ingreso, pues la desigualdad social tuvo una disminución marginal entre 2000 y 2010.

15. **Medición y evaluación de la política de desarrollo social.** Llevar a cabo acciones que permitan seguir avanzando en la institucionalización del Sistema de Monitoreo y Evaluación de programas de desarrollo social, especialmente en las entidades federativas y municipios; en particular, es necesario fortalecer el uso de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones para la toma de decisiones de presupuestación, diseño e implementación de la política pública en materia de desarrollo social.

INTRODUCCIÓN

En este documento se presentan algunas de las prioridades en materia de desarrollo social que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera que deben tomarse en cuenta en la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal (APF), con autonomía técnica y de gestión para generar información y hacer recomendaciones sobre la situación de la política de desarrollo social. Como parte de estas actividades, formula diagnósticos en los que, utilizando una perspectiva multidimensional basada en el enfoque de derechos, identifica el nivel y la tendencia de los principales indicadores sociales.

Con base en lo anterior, a continuación se describen sintéticamente algunas prioridades de política pública vinculadas con los derechos sociales, la pobreza, el ingreso y la desigualdad.²

² Documentos elaborados por CONEVAL en los que se examina exhaustivamente la política de desarrollo social y la situación de la pobreza en México son los siguientes:

- a) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012, disponible en http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf
- b) Evaluaciones y resultados de programas de desarrollo social, disponibles en http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones_resultados_programas.es.do
- c) Evaluaciones estratégicas, mismas que pueden consultarse en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/index.es.do?sessionId=e3e33b2e6ddb13d00a137d818d153cffe72a8e471fcd75ed08b3e636f42df7de.e34QaN4LaxeOa40Qaxf0>
- d) El documento Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social 2012, disponible en <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Ingreso-Corriente-per-capita.aspx>
- e) Información generada por CONEVAL para el proceso presupuestario, disponible en http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/paquete_informativo_presupuesto.es.
- f) Informe de Pobreza en México, mismo que puede consultarse en http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf
- g) Medición de la pobreza a nivel nacional y por entidad federativa 2010, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>
- h) Medición de la pobreza por municipio 2010, disponible en <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>
- i) Índice de rezago social, disponible en <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Indice-de-Rezago-social-2010.aspx>
- j) Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza disponible en, <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Ingreso-Corriente-per-capita.aspx>

I. SITUACIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

En 2011 el CONEVAL, en cumplimiento de su mandato legal, dio a conocer los resultados de la **medición de pobreza 2010 para el país** en su conjunto y por entidad federativa, con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).³ CONEVAL presentará las estimaciones de pobreza para 2012 en 2013, cuando el INEGI publique las bases de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012.

La proporción de la población en situación de pobreza en 2010 correspondió a 46.2 por ciento del total, lo que representó 52 millones de personas (cuadro 1). En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas. No obstante, en este mismo periodo el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5 y la pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas.

Cuadro 1. Incidencia, número de personas y carencias promedio para los indicadores de pobreza, México, 2008 y 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 de CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 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 medición de la pobreza en 2008 y 2010 puede consultarse en, <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>

³ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010 y Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2010. La medición de la pobreza por municipio se dio a conocer el 2 de diciembre de 2011, puede consultarse en <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

El incremento del número de personas en situación de pobreza entre 2008 y 2010 fue resultado de los aumentos de quienes tenían carencia por acceso a la alimentación (4.2 millones) y de quienes tenían ingresos bajos (la población por debajo de la Línea de Bienestar se acrecentó en 4.8 millones y la población por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo en 3.4 millones de personas entre 2008 y 2010). A pesar de estos resultados, el número de pobres extremos no creció debido a que en este periodo (2008-2010) aumentaron 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, en la población pobre.

Al examinar la **medición de la pobreza por entidad federativa** se observa que las entidades en las cuales la pobreza aumentó más en términos relativos entre 2008 y 2010 fueron Zacatecas (9.8 puntos porcentuales más que en 2008), Baja California Sur (aumento de 9.5 puntos porcentuales), Colima (7.3 puntos porcentuales más), Veracruz (aumento de 7.0 puntos porcentuales) y Chihuahua (6.8 puntos porcentuales más que en 2008). Por su parte, las entidades en las que más se incrementó la pobreza medida en número de personas fueron Veracruz (600 mil), Guanajuato (309 mil), Chihuahua (255 mil), Oaxaca (247 mil) y Baja California (218 mil) (véase el anexo II.A).

A nivel nacional, 20.6 por ciento de las personas presentó una incidencia de carencia por rezago educativo en 2010. La incidencia es mayor en el grupo de población considerado pobre (29.9 por ciento) y en el grupo considerado pobre extremo (46.2 por ciento). Este mismo patrón se presenta en las otras cinco dimensiones tomadas en cuenta para la construcción del espacio de los derechos sociales: el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación (cuadro 2).

Cuadro 2. Incidencia en los indicadores de pobreza por condición de pobreza o pobreza extrema, México, 2010

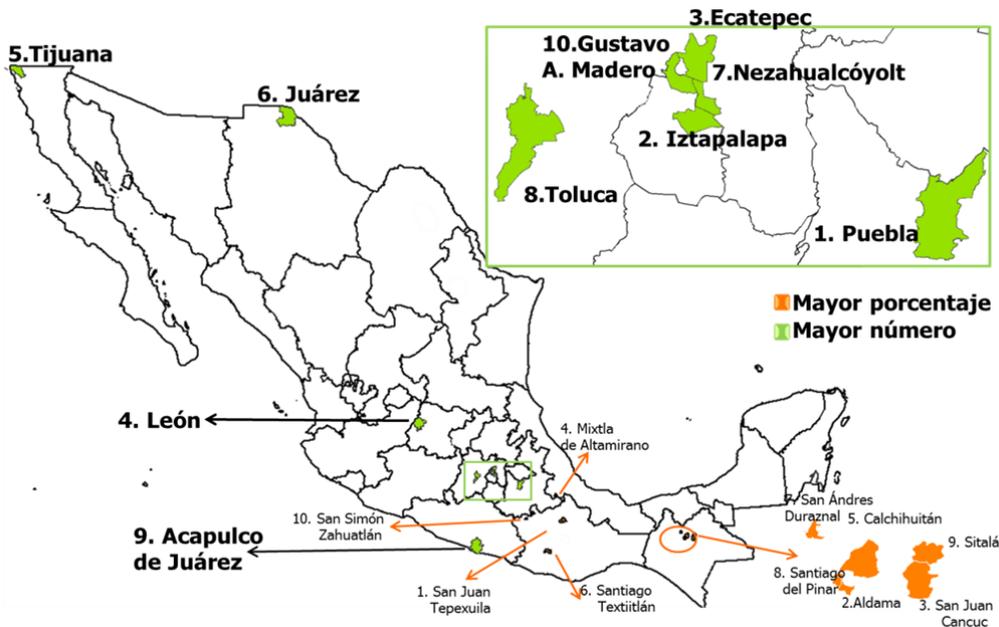
Indicador	Pobre extremo	No pobre extremo	Pobres	No pobres	Total
Rezago educativo	48.0	17.5	30.0	12.6	20.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	54.9	29.1	39.9	24.9	31.8
Carencia por acceso a la seguridad social	97.2	56.5	85.6	39.3	60.7
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	54.0	10.7	26.7	5.3	15.2
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	54.9	12.0	27.1	7.3	16.5
Carencia por acceso a la alimentación	63.2	20.4	39.2	12.6	24.9

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010.

La medición de la pobreza puede consultarse en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>

El CONEVAL presentó en 2011 la **medición de la pobreza a nivel municipal** para 2010. En 1,003 municipios el 75 por ciento o más de su población se encuentra en pobreza (la mayoría de ellos son municipios pequeños, con porcentajes altos de población que habla lengua indígena y con localidades rurales). En sólo 190 municipios del país se concentra la mitad de la población en situación de pobreza (estos municipios son urbanos y densamente poblados) (véase el anexo II.B). En el mapa 1 se representan los diez municipios con mayor porcentaje y los diez municipios con mayor número de población en situación de pobreza.

Mapa 1. Diez municipios con mayor porcentaje y diez con mayor número de población en situación de pobreza, México, 2010



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del XII Censo de Población y Vivienda y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010.

La medición municipal de la pobreza puede consultarse en:

<http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

Por otra parte, como se observa en el cuadro 3, las entidades federativas con mayores porcentajes de población en pobreza y en pobreza extrema en 2010 fueron Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Mientras que las entidades con menor incidencia en ambos indicadores fueron Nuevo León, Coahuila y Distrito Federal.

Cuadro 3. Distribución de la población por su condición de pobreza, según entidad federativa, 2010

Entidad federativa	Pobreza		Pobreza extrema	
	Porcentaje	Miles de personas	Porcentaje	Miles de personas
Aguascalientes	38.2	454.2	3.6	42.5
Baja California	32.1	1,017.5	3.1	99.7
Baja California Sur	30.9	199.4	4.6	29.6
Campeche	50.0	413.1	12.0	99.2
Coahuila	27.9	770.4	2.9	80.4
Colima	34.7	226.6	2.1	13.6
Chiapas	78.4	3,777.7	32.8	1,580.6
Chihuahua	39.2	1,338.4	6.6	225.9
Distrito Federal	28.7	2,525.8	2.2	191.6
Durango	51.3	840.6	10.2	166.7
Guanajuato	48.5	2,673.8	8.1	445.2
Guerrero	67.4	2,286.4	28.8	977.2
Hidalgo	54.8	1,466.2	12.3	330.0
Jalisco	36.9	2,718.3	4.9	362.2
México	42.9	6,533.7	8.1	1,240.0
Michoacán	54.7	2,383.6	12.7	551.2
Morelos	43.6	776.2	6.2	109.6
Nayarit	41.2	449.0	7.6	83.0
Nuevo León	21.1	986.1	1.9	87.1
Oaxaca	67.2	2,557.5	26.6	1,013.5
Puebla	61.0	3,534.1	14.9	863.8
Querétaro	41.4	760.1	6.9	125.8
Quintana Roo	34.5	463.2	4.7	63.5
San Luis Potosí	52.3	1,353.2	14.7	380.4
Sinaloa	36.5	1,009.9	5.1	140.8
Sonora	33.8	902.6	5.2	139.4
Tabasco	57.2	1,283.7	11.0	247.3
Tamaulipas	39.4	1,290.3	5.5	181.2
Tlaxcala	60.4	710.8	9.2	108.6
Veracruz	58.3	4,454.8	18.1	1,386.4
Yucatán	47.9	937.0	9.8	191.0
Zacatecas	60.2	899.0	10.4	155.7
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>46.2</i>	<i>51,993.4</i>	<i>10.4</i>	<i>11,713.0</i>

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

La pobreza tiene una incidencia diferenciada en varios **grupos sociales**. El 45.7 por ciento de los adultos mayores se encontraba en condición de pobreza en 2010, lo que equivale a 3.5 millones de personas de 65 o más años; 0.7 puntos porcentuales más que en 2008, lo que corresponde a 300 mil adultos mayores.

El porcentaje de la población menor a 18 años en situación de pobreza fue de 53.8 en 2010, lo que equivalía a 21.4 millones de niños y jóvenes; este es el grupo de edad con mayor porcentaje de pobreza en el país. Sin embargo, entre 2008 y 2010 la pobreza y la pobreza extrema de los niños y adolescentes menores de 18 años no se incrementó.

El porcentaje de quienes residen en las Zonas de Atención Prioritaria que se encuentran en condición de pobreza ascendió a 77.8 por ciento en 2010; esto quiere decir que existen 13.6 millones de personas en dicha condición. Al comparar con 2008, se observa que 2.5 por ciento más de las personas que residen en dichas zonas está en situación de pobreza, no obstante el número absoluto de personas es el mismo.

La proporción de hablantes de lengua indígena en condición de pobreza ascendía a 79.3 por ciento en 2010 (la más alta de los grupos considerados en este apartado), 3.4 puntos mayor que en 2008, es decir, 35,209 pobres indígenas adicionales en el bienio. Si bien se han presentado avances importantes en coberturas básicas, tanto para quienes viven en Zonas de Atención Prioritaria como para la población indígena, la doble crisis global iniciada en 2007-2008 (de los precios de los alimentos y financiera) parece haber impactado el ingreso de la población en su conjunto, lo cual contribuyó al aumento de la pobreza entre 2008 y 2010 de población más vulnerable como la hablante de lengua indígena.

En el anexo I.A se presentan indicadores complementarios de desarrollo social, en el que se compara al 20 por ciento de la población con menos ingresos con el total nacional y se presentan indicadores que se refieren a la desigualdad de oportunidades y discriminación, entre otros. Asimismo, el anexo I.B contiene el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012* en el cual se presenta un diagnóstico de la respuesta gubernamental en materia de desarrollo social.

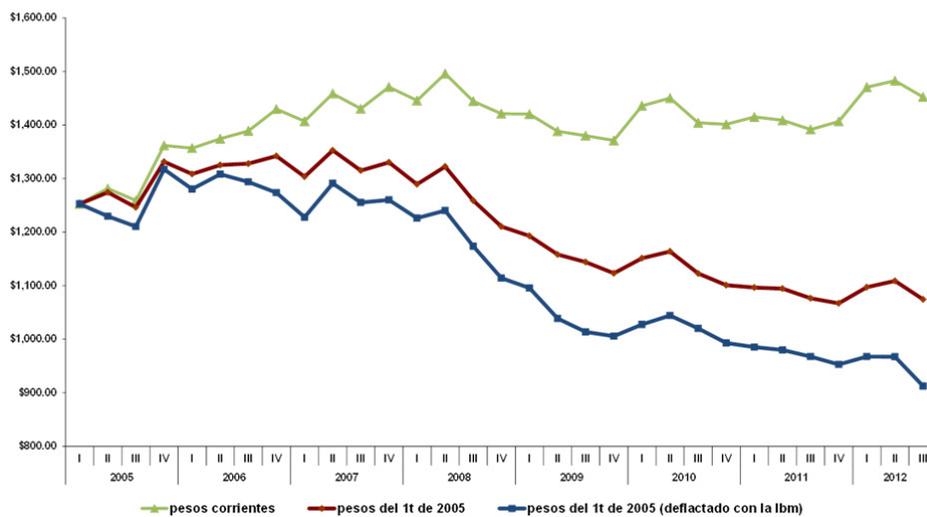
II. GENERACIÓN DE INGRESO

La magnitud de la pobreza puede explicarse por la manera en que cambia el nivel de las carencias sociales y de la dimensión de ingreso, por este motivo a continuación se describe la situación de cada una de estas dimensiones.

El nivel de vida de la mayoría de los hogares mexicanos depende de las remuneraciones por trabajo, pues éstas son su principal fuente de ingreso. Los ingresos por trabajo subordinado, independiente y por otros ingresos provenientes del trabajo representaron 76.5 por ciento del ingreso total de los hogares en 2010. La importancia del ingreso laboral era mayor en áreas urbanas (77.1 por ciento del total) que en las rurales (71.1 por ciento).

En la gráfica 1 se muestra el **ingreso por trabajo por persona** en 2005-2012, periodo en el que ocurrieron la crisis de los precios de los alimentos (a partir de 2007) y financiera internacional (a partir de 2008). Se observa que el valor real del ingreso por trabajo (deflactado con el índice de precios de los alimentos) disminuyó de manera pronunciada a partir de mediados de 2008, sólo interrumpido por dos periodos breves de recuperación en la primera mitad del 2010 y 2012.

Gráfica 1. Ingreso laboral per cápita a pesos corrientes (nominal), a pesos constantes (real) y deflactado con el índice de precios de la canasta alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo –LBM-)¹, México, 2005-2012

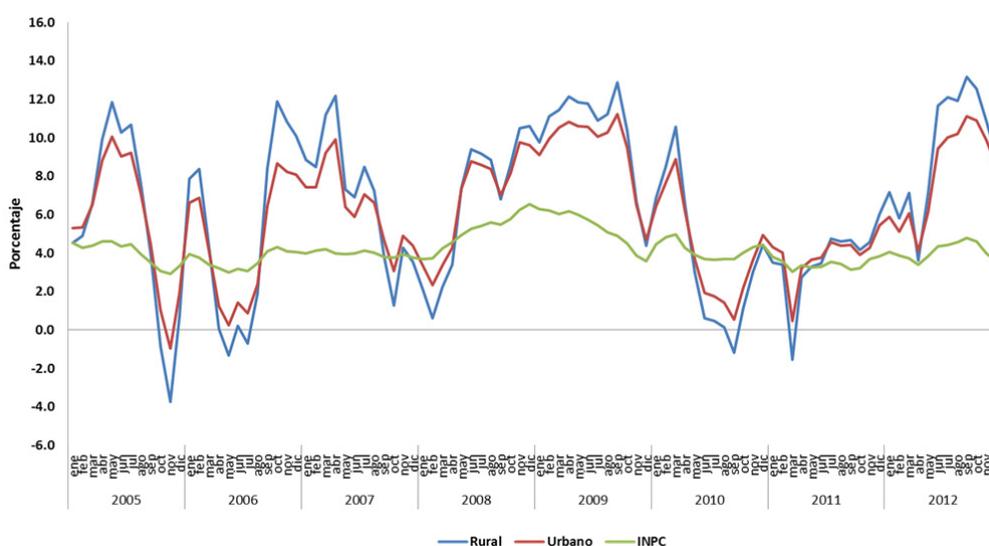


Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), reportada por INEGI.

¹ Estimaciones con Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) con base segunda quincena de 2010.

Una explicación del fenómeno anterior es que el crecimiento en los **precios de los alimentos** ha tenido un efecto importante en el poder adquisitivo de los ingresos laborales a partir del tercer trimestre de 2008. La gráfica 2 muestra las variaciones anuales del valor de la canasta alimentaria (la Línea de Bienestar Mínimo de la medición de la pobreza), para los ámbitos rural y urbano a precios corrientes.

Gráfica 2. Evolución del valor de la línea de bienestar mínimo y del Índice Nacional de Precios al Consumidor, México, 2005-2012
Variación porcentual con respecto al mismo mes del año anterior

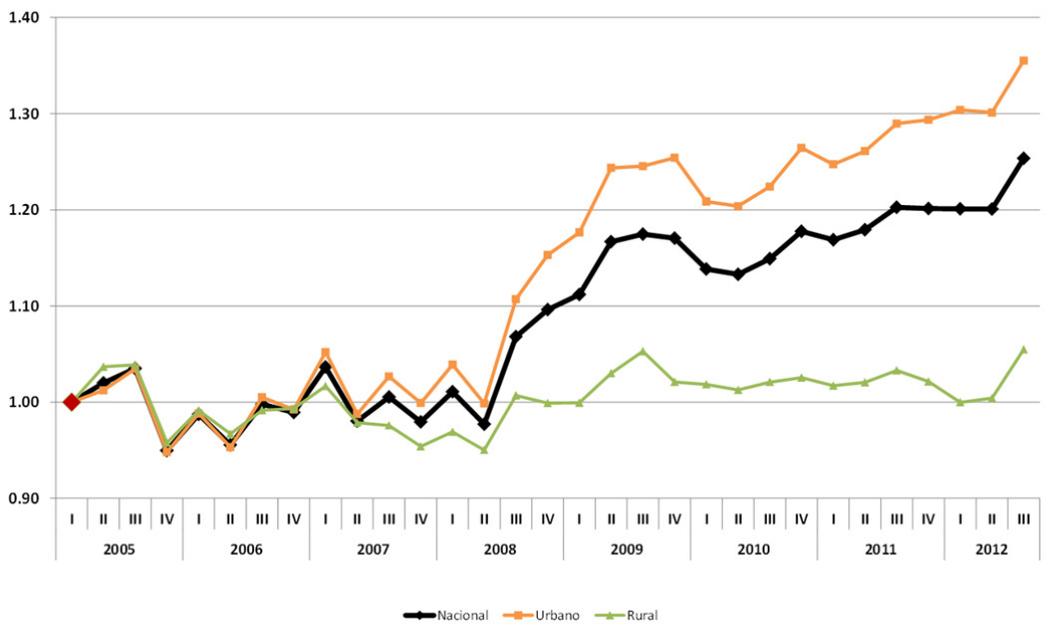


Fuente: elaboración del CONEVAL con información reportada por INEGI.
Nota: Estimaciones con el Índice Nacional de Precios al Consumidor base segunda quincena de 2010.

Se observa que hasta antes de abril 2010, el crecimiento del valor de la **canasta alimentaria** fue mayor que el de la inflación promedio, lo cual reduce el poder de compra del ingreso. Durante los primeros meses de 2012 la volatilidad de los precios de los alimentos regresó a los niveles previos a la crisis; sin embargo, a partir de junio crecieron de nuevo a niveles similares a los de 2009. Debido a que los salarios, en general, se ajustan con la inflación promedio, cada vez que el crecimiento de los precios de los alimentos es mayor que la inflación, hay una pérdida del poder adquisitivo del ingreso respecto a los alimentos. Esta pérdida afecta más a las personas con menores ingresos, porque destinan una mayor proporción de su gasto a la compra de alimentos.

Por su parte, el **Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)** muestra trimestralmente la tendencia del poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional y para las entidades federativas. Si bien esta no es un indicador de pobreza, su importancia radica en que permite, junto con otros indicadores, conocer la evolución de corto plazo de la capacidad adquisitiva del ingreso laboral en relación al costo de la canasta alimentaria.

Gráfica 3. ITLP nacional, urbano y rural, México, 2005-2012



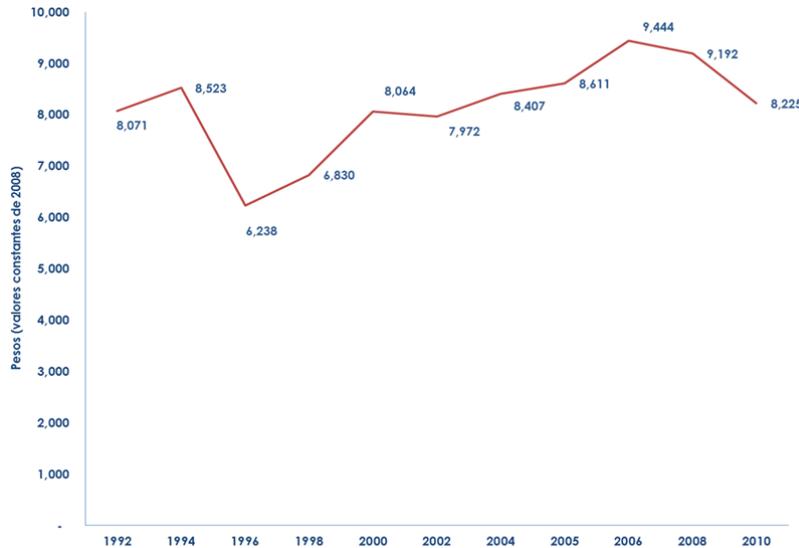
Fuente: elaboración de CONEVAL con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, reportada por el INEGI. Base primer trimestre 2005. El Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza puede consultarse en <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Ingreso-Corriente-per-capita.aspx>

A partir del trimestre de 2008 el valor del ITLP aumentó a nivel nacional, sobre todo en áreas urbanas (gráfica 3). Esto quiere decir que un mayor número de personas residentes en localidades mayores a 2,500 habitantes tienen ingresos laborales menores al valor de la canasta básica alimentaria, lo que significa un deterioro del bienestar en el corto plazo en su componente del bienestar económico.

Las líneas de bienestar, el ingreso por trabajo y el ITLP son datos de corto plazo. Otra forma de examinar el cambio del ingreso en el mediano plazo es estimarlo a través del **ingreso corriente total por persona trimestral entre 1992 y 2010** (gráfica 4). El ingreso corriente por persona trimestral a nivel nacional es apenas 154 pesos mayor en 2010 que en 1992; es decir,

aumentó 1.9 por ciento. Esto quiere decir que los ingresos reales de los mexicanos se encuentran prácticamente en el mismo nivel que hace 20 años.

Gráfica 4. Evolución del ingreso corriente total por persona trimestral, México, 1992-2010

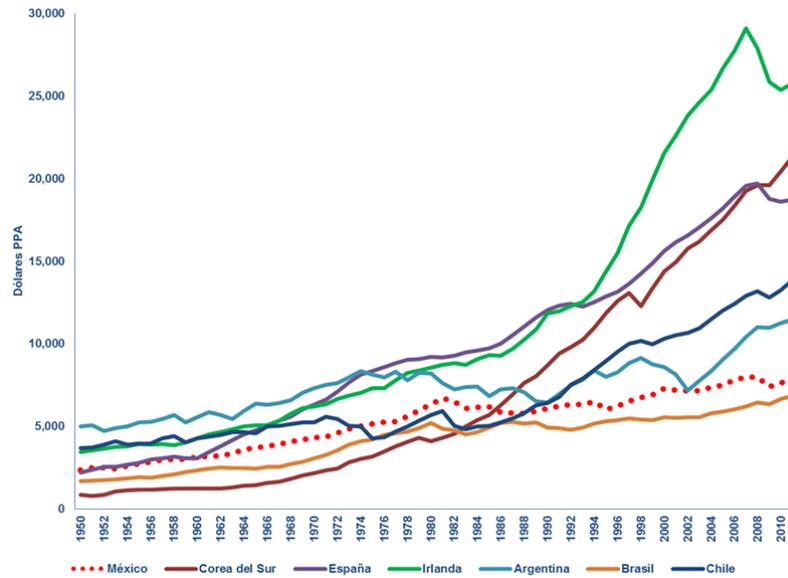


Fuente: de 1992 a 2008 datos del INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1992-2008. En 2010, estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2010.
Nota: Para 2010 se tomó como ingreso corriente la variable *ingcor* de la tabla de concentrado. Esta estimación utiliza los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.
Pesos de 2008.

Para comprender a cabalidad la evolución de las condiciones económicas en México debe considerarse también el panorama en el largo plazo. En esta perspectiva, el **crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita anual promedio del país** de 1990 a la fecha fue de sólo 1.2 por ciento, lo que contrasta con las tasas históricas de crecimiento entre 1940 y 1980. Si se toma en cuenta el periodo 1950-2011 y, además, el contraste se realiza con otros países que tenían un PIB similar al de México en 1950 (gráfica 5), lo que se observa es que la economía mexicana tampoco ha tenido un buen desempeño en comparación con éstos, ni ha mejorado suficientemente en el largo plazo. Durante este periodo, el crecimiento anual promedio del PIB por persona fue de sólo dos por ciento, lo cual contrasta con tasas claramente mayores de países como Chile, España, Corea del Sur, o Irlanda. Si en vez de dos por ciento, el crecimiento hubiera sido de tres por ciento en este mismo periodo, en 2010 el PIB por persona de México sería de 25,219 dólares en vez de los 14,151

dólares que tuvimos en ese año.⁴ Es decir, el nivel de ingresos promedio de los mexicanos hubiera sido en 2010, 78 por ciento más alto al que tuvimos y seguramente la pobreza sería mucho menor a la registrada.

Gráfica 5. Comparación del Producto Interno Bruto per cápita de México con seis países, 1950-2010



Fuentes: "Historical Statistics of the World Economy", Angus Maddison y Fondo Monetario Internacional (2012).
Nota: La gráfica está expresada en dólares Geary-Khamis (también conocidos como dólar internacional o dólar PPA – Paridad del Poder Adquisitivo) de 1990.

En el cuadro 4 se presenta el porcentaje de población con ingresos menores al valor de la canasta alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo) en 2010.⁵ Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas fueron las entidades con mayor porcentaje de población con ingresos inferiores a la Línea de Bienestar Mínimo. Por su parte, las entidades con menor incidencia en este indicador fueron el Distrito Federal, Nuevo León, Colima y Baja California que presentaron porcentajes menores a diez por ciento.

En el anexo III.A se presenta el nivel de la población con ingreso menor a la Línea de Bienestar y a la Línea de Bienestar Mínimo por entidad federativa en 2008 y 2010. En el anexo III.B se incluye un análisis de los Programas y Acciones dirigido al bienestar económico y la generación de ingresos del Gobierno Federal en 2008-2011.

⁴ Estas cifras se refieren a dólares convertidos a la paridad del poder de compra. El PIB per cápita en dólares sin este ajuste fue de 9,522 en 2010.

⁵ El valor del indicador en 2012 se dará a conocer en 2013, una vez que el INEGI haga públicas las bases de datos de la ENIGH 2012.

Cuadro 4. Incidencia en los indicadores de carencia social por entidad federativa, México, 2010 y 2012

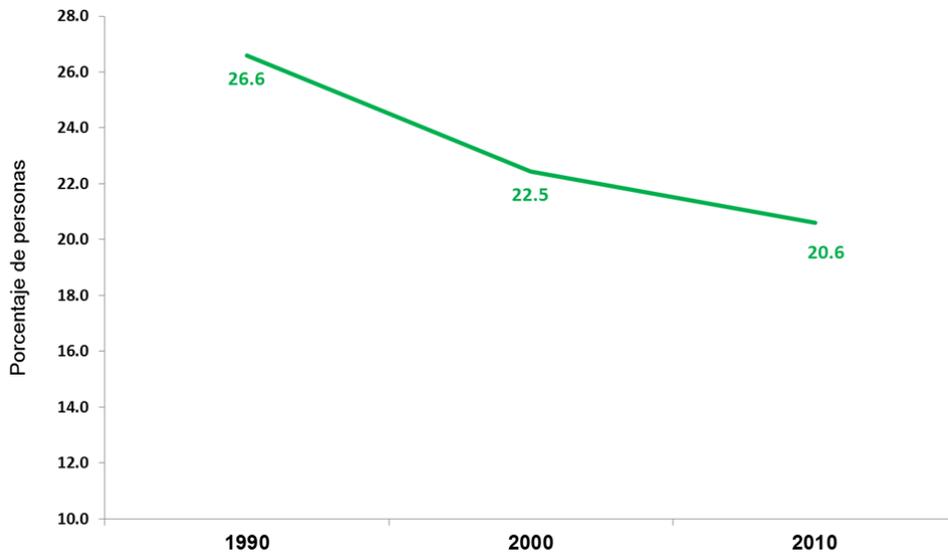
Entidad federativa	Rezago educativo	Carencia por acceso a los servicios de salud ¹	Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por calidad y espacios de la vivienda	Carencia por servicios básicos en la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo
	2010	2012	2010	2010	2010	2010	2010	2010
Aguascalientes	17.2	16.4	49.1	6.9	3.0	20.2	46.2	14.8
Baja California	17.1	24.1	54.9	10.2	6.5	16.6	38.2	9.8
Baja California Sur	16.9	20.2	45.9	12.3	8.0	25.9	35.4	11.2
Campeche	23.9	17.1	59.6	22.0	20.9	31.1	54.6	21.4
Coahuila	12.1	23.3	34.3	4.4	5.3	20.8	40.6	11.4
Colima	18.7	16.4	55.6	12.1	3.2	19.8	39.6	8.5
Chiapas	35.0	27.5	82.4	33.3	34.1	30.3	80.9	50.9
Chihuahua	17.5	23.4	48.5	6.4	6.8	17.7	51.8	16.6
Distrito Federal	9.5	28.1	52.4	7.6	3.7	15.5	34.0	6.0
Durango	18.6	24.0	58.2	11.3	16.1	20.1	60.1	23.1
Guanajuato	23.6	20.9	65.7	9.6	13.9	23.7	54.2	16.5
Guerrero	28.3	28.1	78.4	40.6	40.1	42.6	69.5	38.5
Hidalgo	23.4	21.2	71.9	13.6	22.6	29.0	58.8	23.7
Jalisco	20.2	28.6	54.8	6.7	9.5	22.1	43.0	14.4
México	18.5	30.9	58.9	12.9	13.3	31.6	48.4	14.4
Michoacán	30.4	30.9	72.0	22.3	17.9	28.8	58.9	21.5
Morelos	19.4	26.7	64.9	15.9	14.8	22.0	49.1	14.0
Nayarit	20.1	19.5	61.5	12.6	10.4	23.5	45.6	17.7
Nuevo León	13.1	20.7	37.2	6.8	2.8	15.7	29.2	6.0
Oaxaca	30.3	23.9	79.7	34.1	41.4	26.6	68.6	36.8
Puebla	25.0	29.4	71.9	19.4	23.2	27.4	66.7	27.3
Querétaro	19.5	18.7	60.7	9.9	13.5	21.4	46.3	16.0
Quintana Roo	18.2	26.1	53.6	21.6	5.3	21.7	39.2	11.9
San Luis Potosí	22.2	17.7	57.2	16.4	25.8	30.1	59.5	26.0
Sinaloa	19.2	19.8	53.4	8.4	11.7	24.4	44.1	14.1
Sonora	14.0	21.5	46.5	11.9	14.2	26.0	40.2	11.0
Tabasco	19.9	21.9	73.3	21.7	23.6	33.3	61.3	22.4
Tamaulipas	14.5	21.6	51.2	9.7	17.0	13.8	48.4	14.6
Tlaxcala	15.6	27.0	71.1	11.8	6.9	24.3	67.6	26.7
Veracruz	26.1	27.8	69.9	24.5	29.5	26.5	62.6	28.3
Yucatán	24.7	17.9	56.8	19.5	20.7	21.4	54.7	17.9
Zacatecas	22.8	21.6	66.4	5.8	16.1	24.8	67.0	29.5
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	20.6	25.5	60.7	15.2	16.5	24.9	52.0	19.4

Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012.

III. REZAGO EDUCATIVO

En 2010 el **rezago educativo** ascendió a 20.6 por ciento, lo que equivale a 23.2 millones de personas (gráfica 6). Este indicador registra una reducción de 1.3 puntos porcentuales en relación a 2008, esto quiere decir que aproximadamente 818 mil personas dejaron de estar en rezago educativo entre estos dos años.⁶ La reducción fue sobre todo entre la población de 5 a 15 años de edad, pues fue más lenta entre los adultos.

Gráfica 6. Evolución del indicador de carencia por rezago educativo, México, 1990-2010



Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el MCS-ENIGH 2010.

El cuadro 5 muestra la distribución y evolución de rezago educativo en diferentes grupos de edad. La incidencia en 2010 fue de 4.8 por ciento en la población de 5 a 15 años, 26.5 por ciento en la de 16 años y más y 21.2 por ciento en la de 5 años o más. La mayor área de oportunidad se encuentra entre la población de 16 años o más.

⁶ El valor del indicador de rezago educativo en 2012 se dará a conocer en 2013, una vez que el INEGI haga públicas las bases de datos de la ENIGH 2012.

Cuadro 5. Evolución de la carencia de rezago educativo por grupos de edad a nivel nacional, México, 1992-2010

Año	Población de 5 a 15 años	Población de 16 años o más	Población de 5 años o más
1992	13.9	36.2	29.1
1994	11.8	35.0	27.9
1996	10.4	32.4	25.8
1998	10.2	32.0	25.5
2000	8.1	31.4	24.8
2002	4.5	31.2	24.0
2004	5.2	30.3	23.7
2005	5.7	29.4	23.2
2006	5.0	28.2	22.1
2008	5.1	28.4	22.5
2010	4.8	26.5	21.2

Fuente: estimaciones de CONEVAL con base en las Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1992 a 2010. Nota: las estimaciones de 2006, 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

A nivel estatal, Chiapas, Michoacán, Oaxaca y Guerrero fueron las entidades que presentaron mayor incidencia en rezago educativo en 2010. Por su parte Distrito Federal, Coahuila, Nuevo León y Sonora contaron con los menores porcentajes de esta carencia (cuadro 4).

Otra forma de analizar el desempeño en el área educativa es a través de indicadores de **calidad de la enseñanza**. Entre éstos, los resultados en las pruebas internacionales estandarizadas como las del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) ofrecen un punto de contraste con otras naciones y en relación al propio desempeño del país en el tiempo. El primer registro de México en esta prueba fue en 2000; éste indicó que –en promedio- la calificación de los alumnos nacionales en matemáticas era 38 puntos menos que el promedio logrado por los países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y 113 puntos menor que el promedio obtenido por los países miembros de dicho organismo internacional. Este resultado ubicó a México en el lugar nueve de 13 países no miembros de dicha organización internacional y en el último de 27 países entonces miembros. En 2009, México redujo la brecha con los países no miembros de la OCDE: ésta disminuyó 17 puntos y el país se colocó en el lugar 16 de 32. En relación con los países miembros se ubicó 77 puntos

debajo del promedio y de nuevo fue el último de los 34 países entonces miembros. Estos resultados muestran que la calidad de los servicios educativos es todavía un reto importante para el país.

En el anexo IV.A se presenta el nivel de la población con rezago educativo por entidad federativa en 2008 y 2010. En el anexo IV.B se presenta el análisis de los Programas y Acciones educativos del Gobierno Federal en 2008-2011.

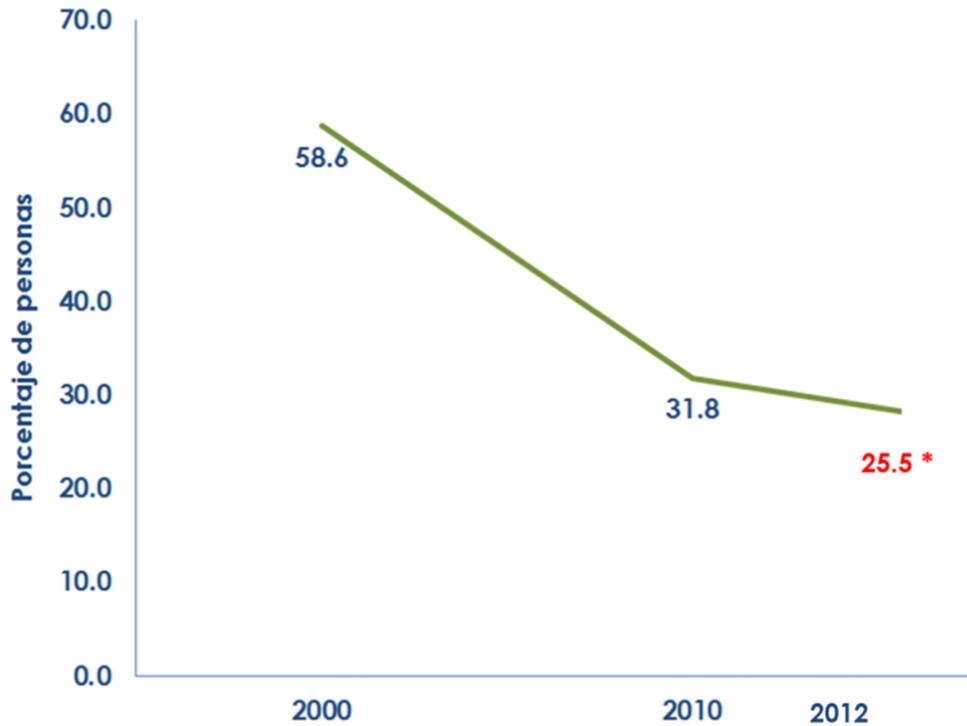
IV. ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Salud Pública en 2012, 25.5 por ciento de la población carecía de acceso a los servicios de salud, es decir, que no contaba con una institución pública o privada que les garantizara atención médica (gráfica 7).⁷ Esta carencia ha disminuido de manera importante debido al crecimiento del *Seguro Popular* y del *Seguro Médico para una Nueva Generación* que contaron, sumados, con 53.3 millones de afiliados en 2011; 8.5 millones más que la cifra registrada en 2010 cuando la población afiliada conjunta ascendió a 44.8 millones.

A pesar de la reducción de la carencia por acceso a los servicios de salud, el sistema de salud mexicano aún enfrenta numerosos retos. Entre éstos, se identifica mejorar la calidad de los servicios, que es heterogénea entre entidades federativas y municipios, y que además afecta variables clave como la mortalidad materna.

⁷ El valor presentado para 2012 proviene de la ENSANUT y podrá diferir con la medición oficial de la pobreza 2012 que CONEVAL dará a conocer durante 2013, una vez que el INEGI haga públicas las bases de datos de la ENIGH 2012, en función de que los datos fueron recabados en distintos periodos así como de las características de los diseños de las muestras. La estimación presentada es comparable con la metodología de medición de la pobreza de CONEVAL. Por su parte, el INSP estimó la carencia de acceso a los servicios de salud, obteniendo un valor de 21.4 por ciento utilizando una metodología distinta a la de CONEVAL.

Gráfica 7. Evolución del indicador de carencia por acceso a los servicios de salud, México, 2000-2012

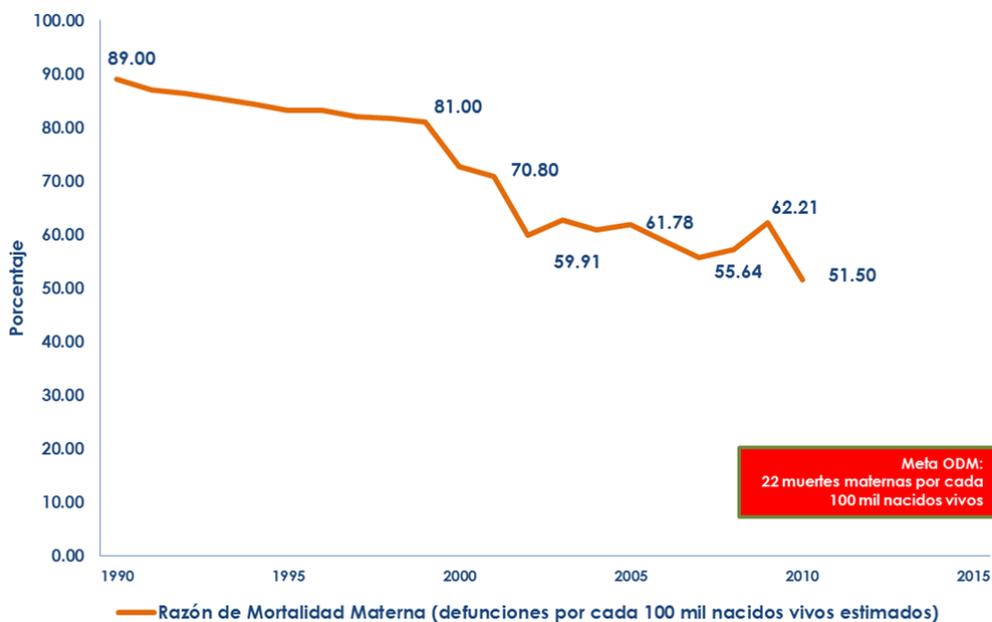


Fuente: estimación de CONEVAL con base en el Censo de Población y Vivienda 2000, el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012.

* El valor presentado para 2012 proviene de la ENSANUT y podrá diferir con el de la medición oficial de la pobreza 2012 que CONEVAL dará a conocer durante 2013, una vez que el INEGI haga públicas las bases de datos de la ENIGH 2012, en función de que los datos fueron recabados en distintos periodos así como de las características de los diseños de las muestras.

La razón de **mortalidad materna** disminuyó entre 1990 y 2010 (de 89 defunciones de mujeres por cada 100 mil nacidos vivos estimados a 51.5 en 2010). No obstante aún se está lejos de alcanzar la meta comprometida para 2015 como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que es de 22 defunciones maternas por cada 100 mil nacidos vivos (gráfica 8).

Gráfica 8. Razón de mortalidad materna, México, 1990-2010

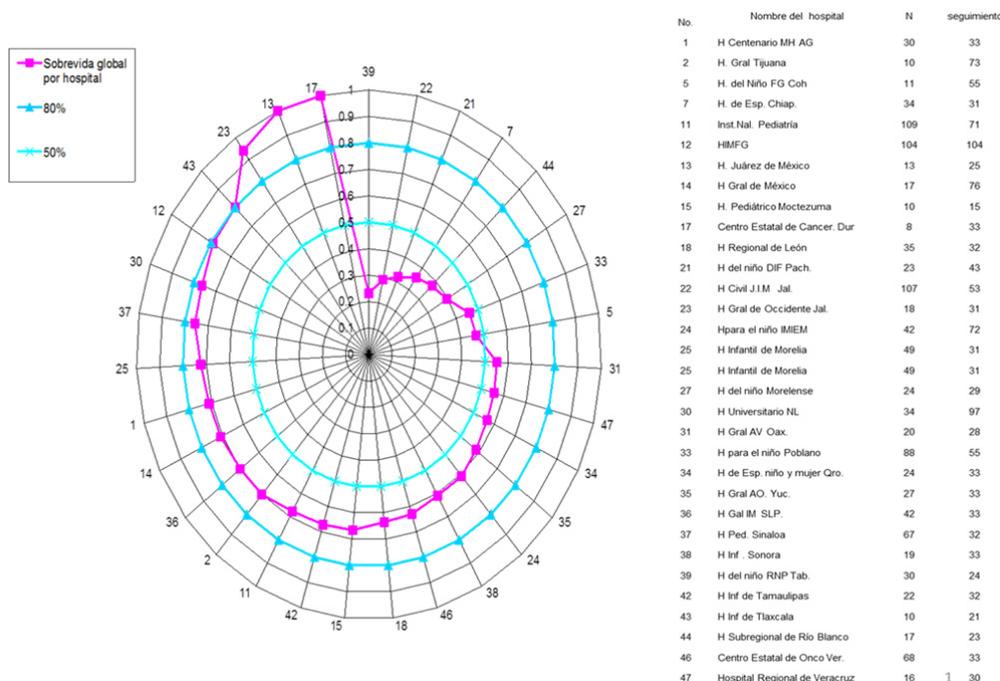


Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La brecha en la calidad de los servicios entre entidades federativas puede observarse en el desempeño de hospitales en la atención de ciertas enfermedades. La gráfica 9 muestra la alta variabilidad en la sobrevivencia global⁸ de los menores con leucemia aguda linfoblástica dependiendo de la unidad hospitalaria tratante (HIFG, 2012).

⁸ La sobrevivencia global se refiere al tiempo que vive un paciente después de que se le diagnóstica una enfermedad.

Gráfica 9. Sobrevida global de niños con leucemia aguda linfoblástica en hospitales con financiamiento del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos, Seguro Popular



Fuente: elaboración del Hospital Infantil Federico Gómez para CONEVAL

En relación con la carencia en el acceso a los servicios de salud en 2012, en el cuadro 4 se observa que las entidades que tuvieron el mayor porcentaje de población con esta carencia –de acuerdo con la ENSANUT– fueron Estado de México (30.9), Michoacán (30.9), Puebla (29.4) y Jalisco (28.6). Por su parte, las entidades con menor incidencia fueron Colima (16.4), Aguascalientes (16.4), Campeche (17.1) y San Luis Potosí (17.7). Cabe recordar que estos valores provienen de la ENSANUT y pueden diferir con los de la medición oficial de la pobreza 2012, en función de que los datos fueron recabados en distintos periodos así como de las características de los diseños de las muestras. CONEVAL dará a conocer la medición de la pobreza en 2013, una vez que INEGI haga públicas las bases de datos de la ENIGH 2012.⁹

⁹ Para identificar si una persona carece de acceso a la salud, CONEVAL, utiliza las preguntas del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares de la ENIGH que sirven para identificar si la persona está afiliada al Seguro Popular, si está afiliada a una institución médica y, en caso afirmativo, a qué institución está afiliado. En contraste, la ENSANUT 2012 sólo utiliza la siguiente pregunta: ¿(USTED/NOMBRE) está afiliado(a) o inscrito(a) a los servicios médicos: (se presenta un listado)?

En el anexo V.A se presenta el nivel de la población con carencia por acceso a los servicios de salud por entidad federativa en 2008 y 2010.

Finalmente, con el propósito de conocer la respuesta gubernamental ante esta problemática, en el anexo V.B se muestra el análisis de los Programas y Acciones de salud del Gobierno Federal en 2008-2011.

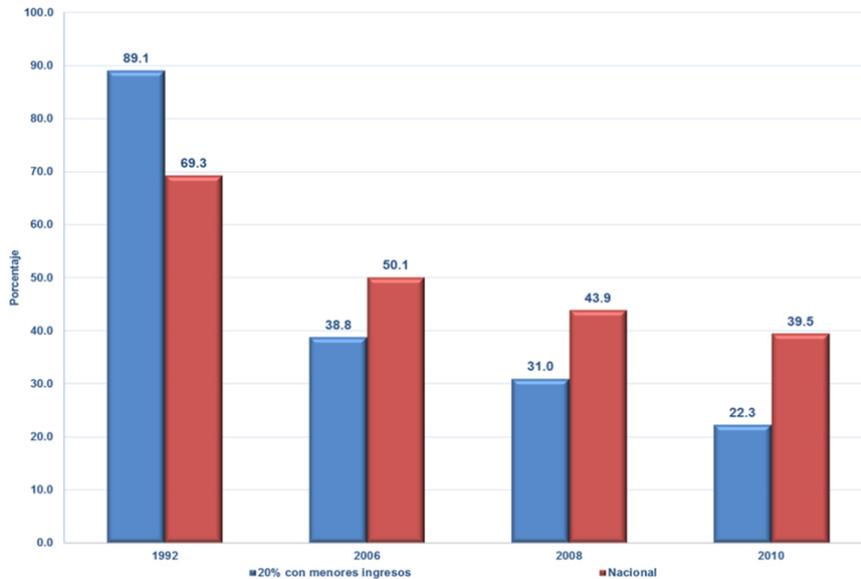
V. ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El número de personas con carencia por **acceso a la seguridad social** en 2010 ascendió a 60.7 por ciento del total de la población del país, lo que equivale a 68.3 millones de personas; este nivel es cuatro puntos porcentuales inferior al observado en 2008. En 2010, esta fue la carencia social con mayor incidencia.¹⁰

Si bien, estrictamente la seguridad social se refiere a la derechohabencia en instituciones formales financiada principalmente por medio de contribuciones obrero-patronales, tales como el *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)* o el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*, han existido esfuerzos por parte del Estado para atender a la población no asegurada mediante programas no contributivos de protección social. Así, el indicador de **hogares sin cobertura de programas sociales y de seguridad social dirigidos a adultos mayores** es otra forma de dar cuenta de la cobertura de seguridad social en el país (gráfica 10). Entre 2008 y 2010 este indicador mejoró poco más de cuatro puntos porcentuales a nivel nacional y casi 10 puntos porcentuales entre las personas que conforman el grupo de menores ingresos del país. Esta mejoría se debió al aumento del porcentaje de adultos mayores cubiertos por programas de pensiones no contributivas y con apoyo de programas sociales. Por ejemplo, se observó que entre 2008 y 2010 el programa *70 y Más* duplicó su cobertura de uno a dos millones, atendiendo a casi el 50 por ciento de su población potencial.

¹⁰ El valor del indicador de la carencia por acceso a la seguridad social 2012 se dará a conocer en 2013, una vez que el INEGI haga públicas las bases de datos de la ENIGH 2012.

Gráfica 10. Porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social, México, 1992-2010



Nota: Comprende los hogares sin apoyos de *PROCAMPO* y *Oportunidades*, aquéllos en los que ningún integrante cuenta con *Seguro Popular* y el jefe del hogar no cuenta con derechohabencia a servicios médicos como prestación laboral.
 Fuente: Estimaciones de CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

A nivel estatal, en 2011 hubo al menos 13 entidades federativas en las que se implementaron **pensiones no contributivas** para adultos mayores. Los programas estatales son variables en cuanto al tipo de beneficios que otorgan (monetarios o en especie), la edad que deben alcanzar los adultos mayores (entre 60 y 70 años) y los montos de los beneficios (desde 500 pesos mensuales o despensas alimenticias, hasta alrededor de 900 pesos mensuales).

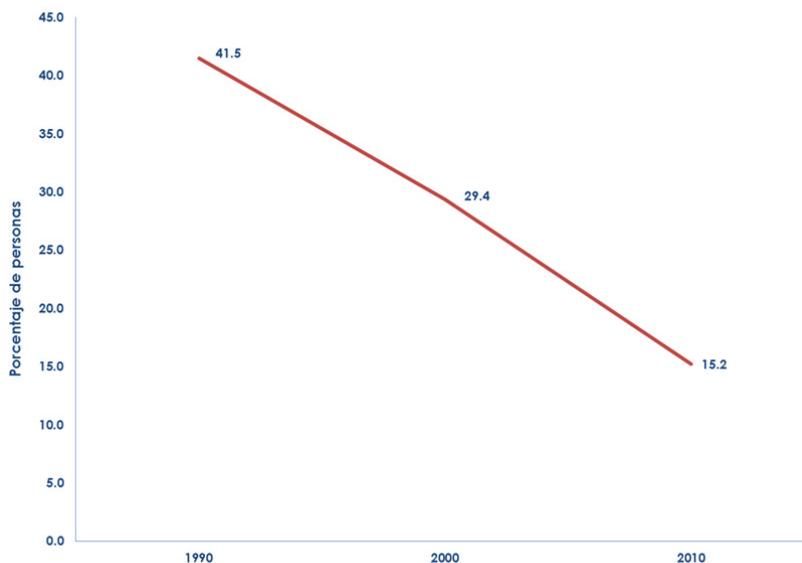
En cuanto al porcentaje de población con acceso a la seguridad social, en el cuadro 4 se observa que en 2010 las entidades más rezagadas fueron Chiapas (82.4), Oaxaca (79.7) y Guerrero (78.4); además 26 entidades tuvieron porcentajes de población con esta carencia superiores a 50 por ciento. Por su parte, las entidades con porcentajes de incidencia entre 34.3 y 49.1 por ciento, fueron Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Sonora.

En el anexo VI.A se presenta el nivel de la población con carencia por acceso a la seguridad social por entidad federativa en 2008 y 2010. En el anexo VI.B se muestra el análisis de los programas de seguridad social del Gobierno Federal en 2008-2011.

VI. CALIDAD Y SERVICIOS BÁSICOS 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 (gráfica 11).¹¹ La comparación con 2000 muestra una reducción de 14.2 puntos porcentuales y de 26.3 respecto a 1990. 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.

Gráfica 11. Evolución del indicador de carencia por calidad y espacios de la vivienda. México, 1990 a 2010



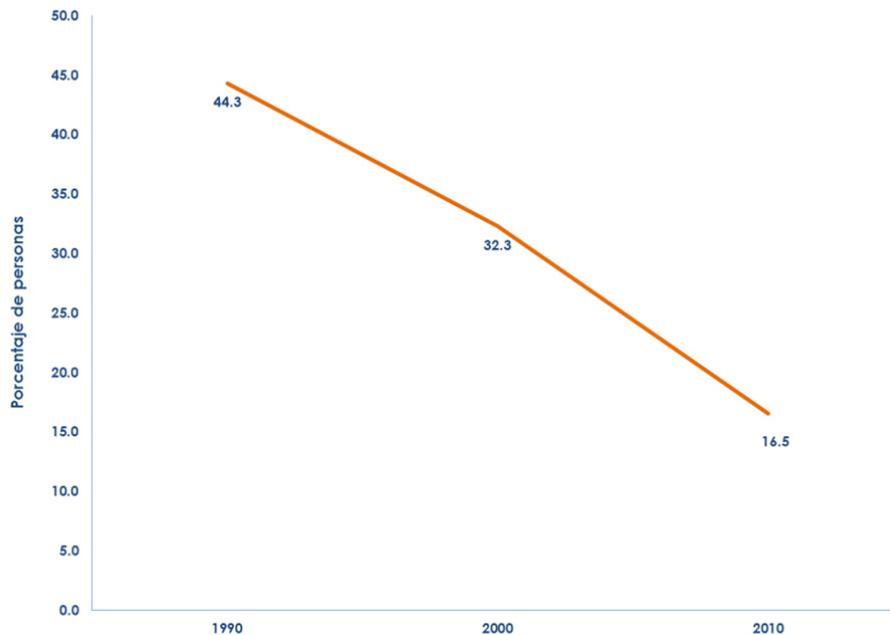
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010.

En 2010, 16.5 por ciento de la población total **carecía de acceso a los servicios básicos de la vivienda**; estas cifras muestran una reducción de 15.8 puntos porcentuales respecto de 2000 y de 27.8 respecto de 1990 (gráfica 12). Este resultado está vinculado principalmente al incremento de viviendas con acceso a agua y drenaje.¹²

¹¹ El valor del indicador de la carencia por calidad y espacios de la vivienda 2012 se dará a conocer en 2013, una vez que el INEGI haga públicas las bases de datos de la ENIGH 2012.

¹² El valor del indicador de la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda 2012 se dará a conocer en 2013, una vez que el INEGI haga públicas las bases de datos de la ENIGH 2012.

Gráfica 12. Evolución del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, México, 1990-2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010.

En el cuadro 4 se presenta la incidencia del indicador de carencia en la calidad y espacios de la vivienda por entidad federativa. Destacan por su alta incidencia Guerrero (40.6), Oaxaca (34.1), Chiapas (33.3) y Veracruz (24.5). Por otra parte, las entidades con menor incidencia fueron Coahuila (4.4), Zacatecas (5.8), Chihuahua (6.4) y Jalisco (6.7). En el mismo cuadro se observa que las entidades que tuvieron el mayor porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda fueron Oaxaca (41.4), Guerrero (40.1), Chiapas (34.1) y Veracruz (29.5). Por su parte, las entidades con menor incidencia fueron Nuevo León (2.8), Aguascalientes (3.0), Colima (3.2) y Distrito Federal (3.7).

En el anexo VII.A se presenta el nivel de la población con carencia por calidad y espacios de la vivienda, así como por servicios básicos en la vivienda distinguiendo por entidad federativa en 2008 y 2010. En el anexo VII.B se muestra el análisis de los programas de vivienda del Gobierno Federal en 2008-2011.

VII. ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

La incidencia de la **carencia por acceso a la alimentación** en la población fue de 24.9 por ciento en 2010. Ésta fue la única carencia social que aumentó su nivel en 2010 (4.2 millones de personas más que en 2008) lo que significa que un mayor número de personas reportaron haberse visto forzados a reducir su alimentación por falta de ingresos o que algún miembro de la familia no se alimentó lo suficiente algún día por un problema económico.¹³

Este resultado guarda una estrecha relación con la evolución del poder adquisitivo del ingreso. Si éste se redujo entre 2008 y 2010, es esperable que el acceso a la alimentación también lo haya hecho durante el mismo periodo.

Como se observa en el cuadro 4, las entidades federativas con mayor porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación fueron Guerrero (42.6), Tabasco (33.3), Estado de México (31.6) y Campeche (31.1). Por otra parte las entidades con menor incidencia fueron Tamaulipas (13.8), Distrito Federal (15.5), Nuevo León (15.7) y Baja California (16.6).

En el anexo VIII.A se presenta el nivel de la población con carencia por acceso a la alimentación por entidad federativa en 2008 y 2010. En el anexo VIII.B se presenta el análisis de los Programas y Acciones alimentarios del Gobierno Federal en 2008-2011.

VIII. DESIGUALDAD

La cohesión social es uno de los indicadores que la Ley General de Desarrollo Social establece para ser considerados en la definición, identificación y medición de la pobreza. No existe consenso sobre el concepto de cohesión social y, por ende, cómo medirlo. No obstante, es posible conceptualarlo como un elemento del contexto social que da cuenta del entorno en el cual ocurren los procesos sociales que

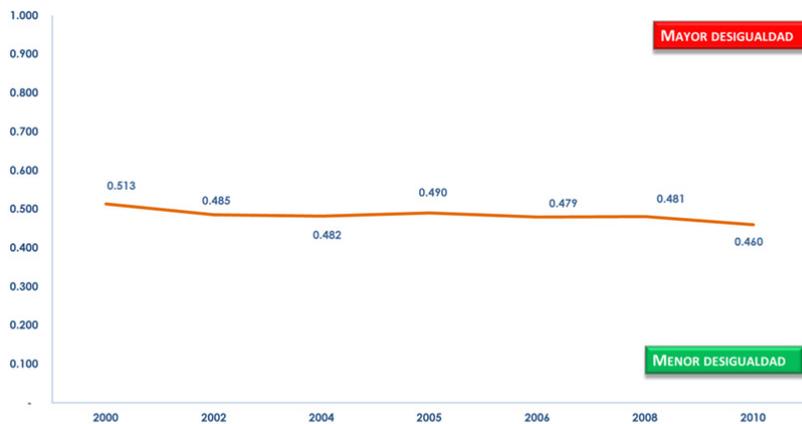
¹³ El valor del indicador de la carencia por acceso a la alimentación 2012 se dará a conocer en 2013, una vez que el INEGI haga públicas las bases de datos de la ENIGH 2012.

comprenden u originan la pobreza. Los indicadores que utiliza CONEVAL para hacer observable este concepto son el coeficiente de Gini, el grado de polarización social o el índice de percepción de redes sociales.

En la gráfica 13 se muestra la evolución del coeficiente de Gini calculado por el INEGI (con el ingreso corriente total por persona entre 1992 y 2010); este indicador disminuyó de 0.513 en 2000 a 0.460 en 2010, siguiendo una tendencia general decreciente en la desigualdad.

Otra forma de aproximarse a la desigualdad es a través de la razón del ingreso total entre el décimo y el primer decil, la cual tuvo una reducción de 31.3 a 25.2 entre 1992 y 2010.

Gráfica 13. Coeficiente de Gini, México, 1992-2010



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010.
NOTA: Los valores de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

IX. MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Un país que busca consolidar su democracia debe avanzar también en la transparencia y rendición de cuentas. Esto es lo que ha sucedido en México en la última década. La exigencia del Congreso de la Unión de que existan mecanismos transparentes de medición de pobreza y de evaluación objetiva de las políticas públicas federales se ha traducido en que ahora existe información valiosa que no se tenía años atrás.

La medición de la pobreza en todo el país y las evaluaciones externas deben ser parte de los procesos de planeación y de toma de decisiones en la política pública. Como parte de las acciones implementadas en este sentido, pueden sintetizarse los siguientes avances:

- a) Los 273 Programas y Acciones de desarrollo social del gobierno federal en 2011 tienen una matriz de indicadores de resultados que permite contar con un lenguaje común para la comprensión de la lógica causal de las intervenciones con relación a la atención de las problemáticas para las que fueron creadas.
- b) El vínculo de los Programas y Acciones de desarrollo social con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció mediante la elaboración de objetivos sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Un área de oportunidad es mejorar los indicadores correspondientes a dichos objetivos para medir con mayor precisión los avances en el logro de los objetivos sectoriales, así como los resultados alcanzados.
- c) De manera conjunta, las matrices de indicadores de resultados y la vinculación con objetivos sectoriales o estratégicos permite avanzar en el análisis y la mejor coordinación de los diversos programas y acciones y, potencialmente, en una reducción de la dispersión entre secretarías o niveles de gobierno.
- d) Desde 2008 se han evaluado anualmente más de 130 programas sociales con una metodología homogénea que permite, a pesar de las particularidades de los programas, realizar comparaciones.
- e) Para promover una cultura de la gestión basada en resultados, se ha capacitado a servidores públicos federales estatales y municipales.
- f) Desde 2008 los informes de las evaluaciones realizadas a los programas, acciones y políticas de desarrollo social y los compromisos para mejorarlos son publicados en el portal de internet del CONEVAL y de las dependencias responsables, así como en el Diario Oficial de la Federación.

De manera creciente, la información derivada de las evaluaciones y de la medición de pobreza es utilizada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo para la toma de decisiones, aunque los ejercicios son poco sistemáticos. Sin embargo, los retos que enfrenta el sistema de monitoreo y evaluación no son pocos. Sin duda, uno de los principales retos es que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales

cuenten con indicadores claros y relevantes que permitan conocer el avance y su contribución en los objetivos nacionales.

Otro reto es avanzar aún más en la institucionalización del proceso a través del cual se utilizan los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones para el diseño de programas y estrategias, su implementación y asignación presupuestaria. Si bien ya existen algunos procedimientos e instrumentos dirigidos a este fin, aún hace falta lograr que las evaluaciones se constituyan en un insumo ineludible para la política pública en todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

También es importante fomentar la actualización periódica de los diagnósticos en los que se basa la intervención de los programas. Esto debe efectuarse utilizando los datos más recientes disponibles y consultando a especialistas nacionales e internacionales. Asimismo, es relevante avanzar en la construcción de mejores insumos de planeación operativa, tal como un padrón único de beneficiarios que, además, contribuyan a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Por último, es necesario avanzar en la creación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Estos sistemas deberían contener rasgos mínimos indispensables como la existencia de diagnósticos en los que se cuantifiquen la problemática a la que se dirigen y se justifique la creación de nuevos programas, documentos normativos (reglas de operación, por ejemplo) para orientar su operación, matrices de indicadores para resultados, padrones de beneficiarios y evaluaciones externas realizadas por especialistas.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Informe de pobreza en México. El país, los estados y los municipios 2010*. México: CONEVAL. Documento disponible en [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES Y PUBLICACIONES PDF/Informe de Pobreza en Mexico 2010.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES/PDF/Informe_de_Pobreza_en_Mexico_2010.pdf)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. México: CONEVAL. Documento disponible en http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf

Hospital Infantil de México Federico Gómez. (2011). *Estudio para el análisis del Sistema de Salud en México*. México D.F.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1992 a 2010). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. México: INEGI.

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

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

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Salud Pública (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012*. MEXICO: INSP.

LISTA DE ANEXOS

- I.A Indicadores complementarios de desarrollo social 1992-2010.
- I.B Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012.

- II.A Medición de la pobreza por entidad federativa, 2008-2010.
- II.B Medición de la pobreza municipal, 2010.

- III.A Población con ingreso menor a la Línea de Bienestar y la Línea de Bienestar Mínimo por entidad federativa, 2008-2010.
- III.B Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia de bienestar económico y a la generación de ingresos 2011.

- IV.A Población con rezago educativo por entidad federativa, 2008-2010.
- IV.B Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia de educación 2011.

- V.A Población con carencia por acceso a los servicios de salud por entidad federativa, 2008-2010.
- V.B Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia de acceso a los servicios de salud 2011.

- VI.A Población con carencia por acceso a la seguridad social por entidad federativa, 2008-2010.
- VI.B Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia de acceso a la seguridad social 2011.

- VII.A Población con carencia por calidad y espacios de la vivienda así como por servicios básicos en la vivienda distinguiendo por entidad federativa, 2008-2010.
- VII.B Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia acceso a la calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda 2011.

- VIII.A Población con carencia por acceso a la alimentación por entidad federativa, 2008-2010.
- VIII.B Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia de acceso a la alimentación 2011.