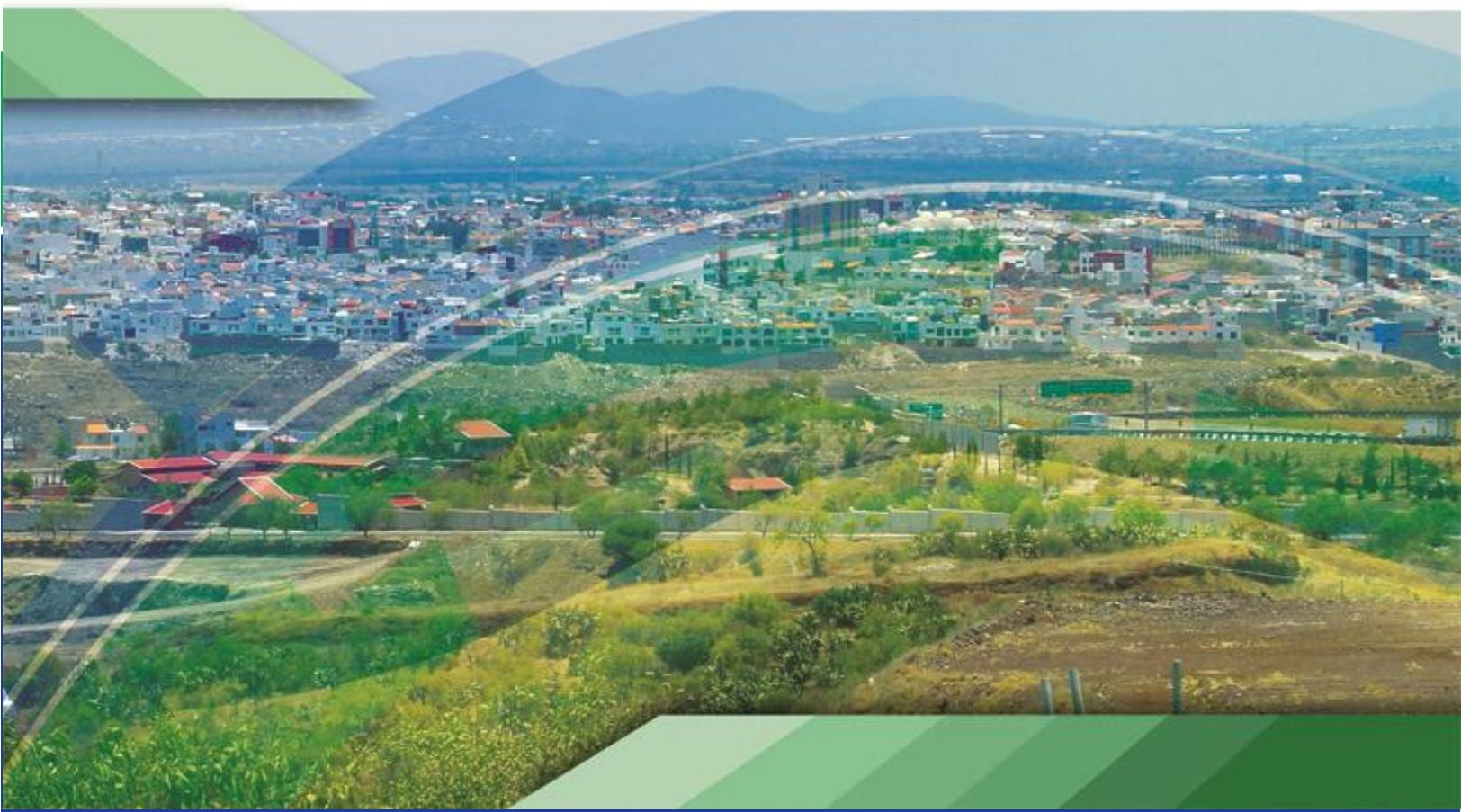




Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral de la Secretaría de Desarrollo Social 2011-2012





Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

**DIRECTORIO
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



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

EQUIPO TÉCNICO

Thania Paola de la Garza Navarrete
Manuel Triano Enríquez

Clemente Ávila Parra
Germán Paul Caceres Castrillón
Luis Fernando Cervantes García Rulfo
María Alejandra Cervantes Zavala
Liv Lafontaine Navarro
Manuel Lemas Valencia
Florencia Leyson Lelevier
Haydeé Macías Enciso
Luis Gerardo Mejía Sánchez
David Tonatíu Moreno González
Maricela Pestaña Bautista
Camilo Vicente Ovalle
Andrea Villa de la Parra
Janet Zamudio Chávez
Michelle Adriana Zempoalteca Nava

CONSULTOR EXTERNO

Este documento fue elaborado con base en un insumo de Investigación en Salud y Demografía, S.C.

Agradecimientos

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales en la revisión de este documento.

Evaluación Integral de las Dependencias de la Administración Pública Federal Asociadas al Desarrollo Social 2011-2012.
Secretaría de Desarrollo Social

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Boulevard Adolfo López Mateos 160
Colonia San Ángel Inn
CP. 01060
Delegación Álvaro Obregón
México, DF

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Evaluación integral de las dependencias de la administración pública federal asociadas al desarrollo social 2011-2012*. Secretaría de Desarrollo Social. México, D.F. CONEVAL, 2013.

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
1. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA	6
Situación nacional	7
Situación en las entidades federativas	8
Acceso a la alimentación.....	10
Grupos vulnerables	12
a. Etapa del ciclo de vida	12
b. Residencia o no en ZAP	14
d. Jornaleros agrícolas.....	14
e. Violencia contra las mujeres	14
Infraestructura y servicios	15
2. PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL	16
Superación de la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación	18
Ingreso de grupos vulnerables	19
Riesgos sociales de grupos vulnerables	21
Infraestructura y servicios	23
3. PRESUPUESTO Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS 2008-2011	25
Presupuesto	25
Cobertura	28
4. AVANCES Y RETOS EN TEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	30
Evaluaciones a los programas	31
Aspectos susceptibles de mejora	33
Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación	35
5. BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES	36
BIBLIOGRAFÍA	40
ANEXO I. CUADRO COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE LA SEDESOL	43

INTRODUCCIÓN

México logró numerosos avances en materia de desarrollo social en las últimas décadas. Indicadores asociados al rezago educativo, el acceso a la salud, así como a la calidad y espacios adecuados de la vivienda, por ejemplo, mejoraron de manera sustantiva de 1990 a la fecha.

Sin embargo, nuestro país aún enfrenta retos importantes. Entre los más relevantes pueden mencionarse abatir el nivel de la pobreza extrema, reducir la desigualdad social y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos. Por ello, cada día cobra mayor relevancia identificar qué acciones de política pública funcionan mejor y cuáles son sus áreas de oportunidad, así como disponer de alternativas viables para su implementación con el fin de lograr mejores resultados.

Con este fin, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó la Evaluación Integral de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Su objetivo es ofrecer a los ciudadanos y a los tomadores de decisiones un diagnóstico de la problemática del sector, así como un panorama integrado de las actividades de los programas, sus resultados, fortalezas, retos y áreas de oportunidad.

A inicios de 2013 se precisó en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la SEDESOL le corresponde atender el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación de políticas de combate efectivo a la pobreza, de atención a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, así como de atención a los derechos de la niñez, la juventud, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Asimismo, a la secretaría se le retiraron sus objetivos relacionados con la planeación habitacional y de desarrollo de vivienda, mismos que fueron transferidos a la novel Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

Esta evaluación se elaboró con base en el análisis de los programas que fueron objeto de una Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012. Cuando fue posible y pertinente, también se consideró información de otros programas, estudios, publicaciones y evaluaciones.

La primera sección de contiene un diagnóstico de las problemáticas que atiende la SEDESOL. El apartado inicia con la descripción de la pobreza a nivel nacional y en las entidades federativas para después caracterizar la situación del acceso a la alimentación, de algunos grupos vulnerables, así como de la infraestructura y servicios. En la segunda se describen los programas de la dependencia, así como algunos de sus principales resultados, retos, fortalezas y avances de los programas. En la tercera se muestra el cambio del presupuesto y cobertura de los programas entre 2008 y 2011. Enseguida se identifican avances y retos en materia de monitoreo y evaluación de los programas de la

dependencia. Por último, se presentan ejemplos de buenas prácticas internacionales relacionadas con la atención a las problemáticas que atiende la dependencia.

Con esta Evaluación Integral de la SEDESOL, el CONEVAL espera contribuir al fortalecimiento de las políticas y programas asociados al desarrollo social para que los mismos se enfoquen con mayor precisión en los resultados esperados.

1. DIAGNÓSTICO DE LA PROBLEMÁTICA

La política social tradicionalmente se conforma de programas y estrategias que buscan mejorar la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social, el medio ambiente, las condiciones sanitarias, disminuir la discriminación o se dirigen a la población en pobreza. México logró avances importantes en las últimas décadas en estos ámbitos (CONEVAL, 2012a).

Es innegable, no obstante, que lo que sucede con el crecimiento económico, el mercado laboral y la inflación, especialmente cuando ésta se refiere a los alimentos, condiciona de una manera amplia la política de desarrollo social de cualquier país. La evolución de la pobreza y muchas veces de la desigualdad también están estrechamente relacionadas con la evolución de la situación económica.

Es en este sentido que puede entenderse lo que ocurrió en materia de desarrollo social en México a partir de 2007 y 2008, en el contexto de las crisis internacionales de los precios de los alimentos y financiera internacional originada en Estados Unidos. Por una parte, vistos en el mediano plazo, indicadores sociales clave como el rezago educativo, la calidad y espacios de la vivienda, y los servicios básicos en la vivienda, así como el acceso a los servicios de salud mejoraron de manera sustantiva. Pero, por otro lado, la carencia de acceso a la alimentación y la población en pobreza aumentaron entre 2008 y 2010 en el contexto de la crisis mencionada. Por ello, el objetivo de la reducción de la pobreza no debe estar a cargo de una sola secretaría (en este caso SEDESOL), sino que debe ser responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social. Prácticamente, todas las secretarías deberían tener como objetivo prioritario la reducción de la pobreza coadyuvando así a mejorar la calidad de vida de la población y propiciar el cumplimiento de sus derechos (CONEVAL, 2012a).

A continuación se presenta un diagnóstico de la problemática general a la que se dirigen las acciones de los programas de la SEDESOL en el contexto de la doble crisis internacional iniciada en 2007-2008. En primer lugar se muestra el panorama de la pobreza a nivel nacional y en las entidades federativas, enseguida se describe lo que sucede con el acceso a la alimentación tanto a nivel nacional como en las entidades entre 2008 y 2010, para después resaltar la situación de algunos grupos vulnerables selectos (jóvenes, adultos mayores, así como de quienes residen en Zonas de Atención Prioritarias, entre otros). El

apartado concluye con la caracterización de la situación en términos de infraestructura y servicios.

Situación nacional

La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representó 52 millones de personas (cuadro 1). En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas. Este cambio ocurrió en el contexto de la crisis financiera de 2009 y la volatilidad de los precios de los alimentos. No obstante, es importante destacar que en este mismo periodo el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5 y que la pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas.

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).

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 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 medición de la pobreza en 2008 y 2010 puede consultarse en, <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza-2010.aspx>

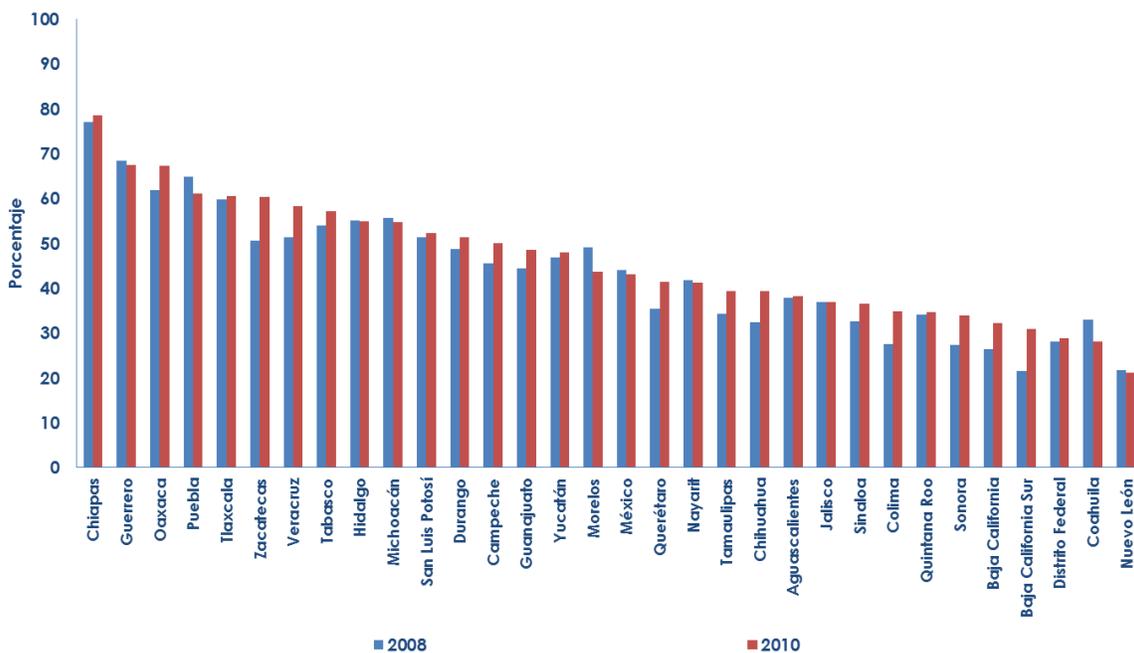
A pesar de estos resultados, la pobreza no se expandió en la misma magnitud que la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se extendieron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en la vivienda y la seguridad social, 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.

Por su parte, la población en pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas entre 2008 y 2010. Es importante destacar que el número de carencias promedio de la población en pobreza extrema disminuyó de 3.9 a 3.7 carencias.

Situación en las entidades federativas

La entidad federativa con el porcentaje más alto de pobreza en 2008 y 2010 fue Chiapas (gráfica 1). Además, este es el único estado que en ambos años tuvo un porcentaje mayor a 70 por ciento de su población en esta situación y uno de los que registraron un incremento relativo en 2010 respecto a 2008.

Gráfica 1. Porcentaje de personas en situación de pobreza, México, 2008 y 2010



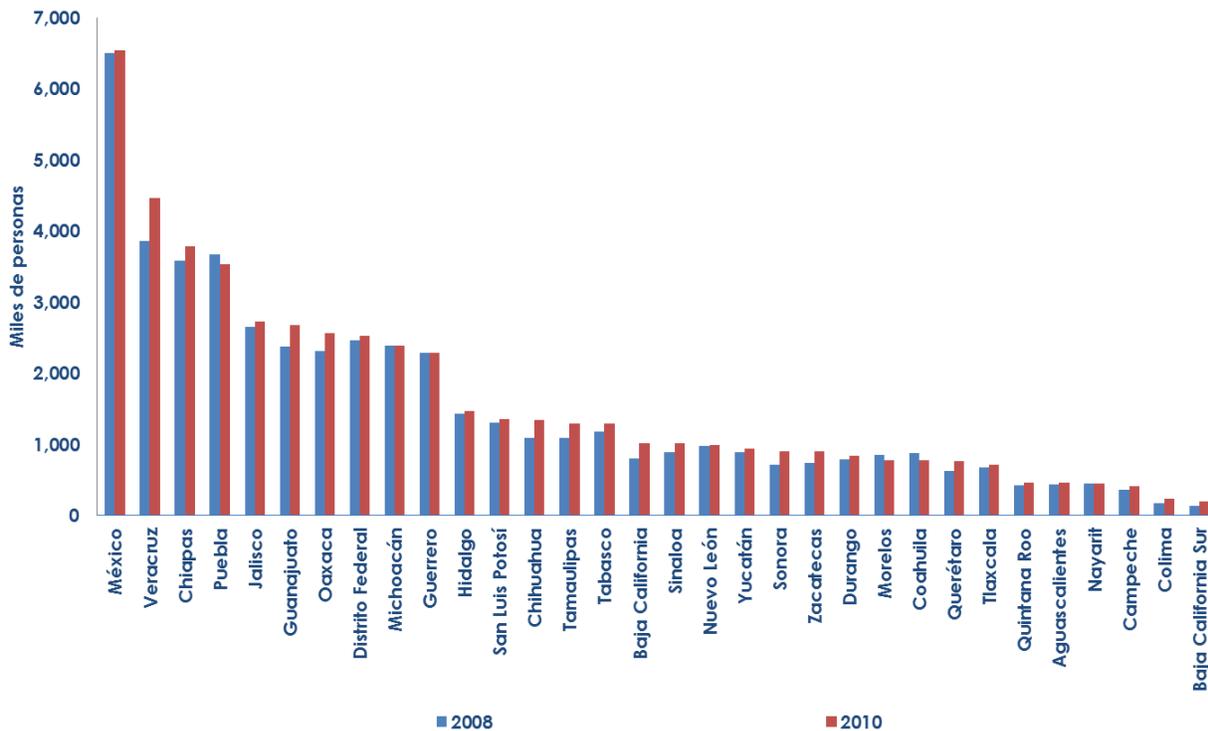
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Enseguida, hay un grupo de cinco entidades que en 2010 tenía un porcentaje de población en situación de pobreza entre 60 y 69 por ciento (Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas) y otro de siete con población en esta situación entre 50 y 59 por ciento (Veracruz, Tabasco, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí, Durango y Campeche). Esto es, más de la mitad de la población de 13 entidades se encontraba en situación de pobreza en 2010, a diferencia de 2008 cuando el número de estados en esa situación era de 11.

Las entidades en las que se registró el mayor aumento relativo de población en pobreza en 2010 respecto de 2008 fueron Zacatecas (9.8 puntos porcentuales más), Baja California Sur (9.5 puntos porcentuales más) y Colima (7.3 puntos porcentuales más). Por el contrario, en nueve entidades disminuyó el porcentaje de personas en esta situación; los estados que tuvieron las disminuciones más pronunciadas fueron Morelos (5.3 puntos porcentuales menos) y Coahuila (5.0 puntos porcentuales menos).

En lo que corresponde al número absoluto de personas en situación de pobreza, la entidad con el mayor número de personas en esta situación tanto en 2008 como en 2010 fue el estado de México (gráfica 2). En esto influye el tamaño de la población, pues esta entidad es la más grande del país en relación con el número de habitantes.

Gráfica 2. Número de personas en situación de pobreza, México, 2008 y 2010



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

El estado que tuvo el mayor crecimiento de población en situación de pobreza entre 2008 y 2010, exclusivamente en términos de número de personas, fue Veracruz (aumento de 599.8 miles de personas). Otras entidades con alzas pronunciadas fueron Guanajuato (aumento de 308.9 miles de personas), Chihuahua (254.9 miles de personas) y Oaxaca (247.1 miles de personas). En contraste, las entidades que disminuyeron su población en situación de pobreza fueron Puebla (reducción de 127.0 miles de personas) y Coahuila (disminución de 106.4 miles de personas).

En lo que respecta a la pobreza extrema, sólo 15 entidades disminuyeron el número de personas en pobreza extrema mientras que 17 tuvieron un aumento. Destacan los incrementos del estado de México (214,000 personas), Veracruz (183,000 personas), Jalisco (43,000 personas), Yucatán (35,000 personas) y Querétaro (32,000 personas).

Por el contrario, las entidades donde se tuvo una mayor reducción en pobreza extrema fueron Puebla (170,000 personas), Michoacán (98,000 personas), Chiapas (72,000 personas), Guerrero (69,000 personas) e Hidalgo (61,000 personas).

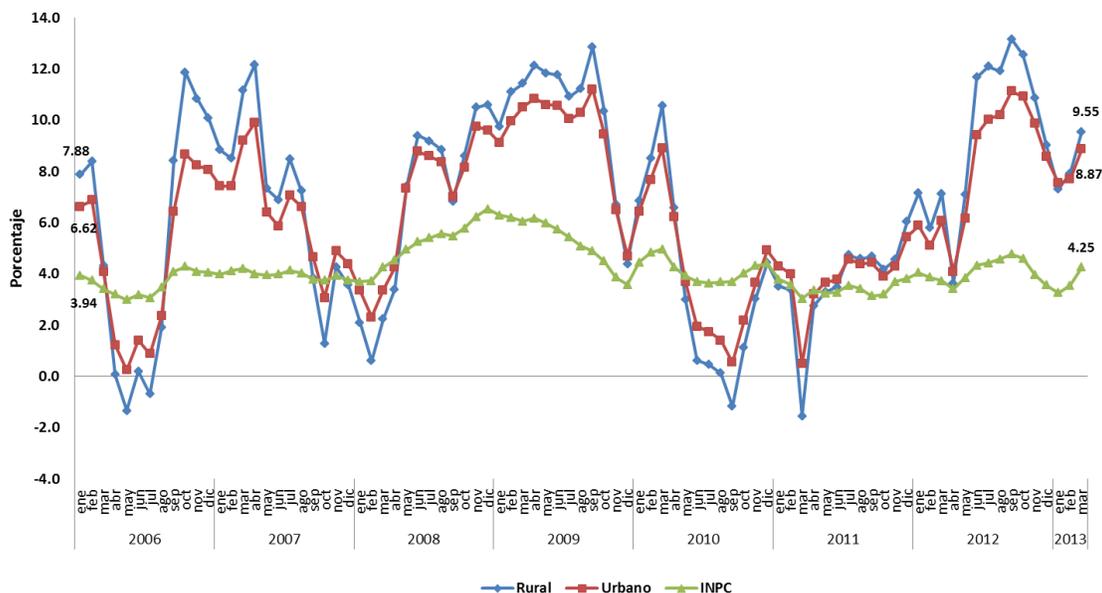
Acceso a la alimentación

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 3 muestra las variaciones anuales del valor de la canasta alimentaria (la línea de bienestar mínimo de la medición de la pobreza), para los ámbitos geográficos rural y urbano a precios corrientes.¹

Hasta antes de abril 2010, el crecimiento del valor de la canasta alimentaria fue mayor que el de la inflación promedio. 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 tomaron de nuevo un nivel similar al de 2009 para volver a disminuir ligeramente en los últimos meses del año. Debido a que los salarios en general se ajustan con la inflación promedio, cada vez que el crecimiento de los precios de los alimentos es mayor que la inflación, hay una pérdida importante del poder adquisitivo del ingreso respecto a los alimentos.

¹ El ámbito rural se refiere a localidades con menos de 2,500 habitantes y el ámbito urbano a localidades con al menos 2,500 habitantes.

Gráfica 3. Evolución del valor de la línea de bienestar mínimo* y del Índice Nacional de Precio al Consumidor. Variación porcentual con respecto al mismo mes del año anterior enero 2006–marzo 2013



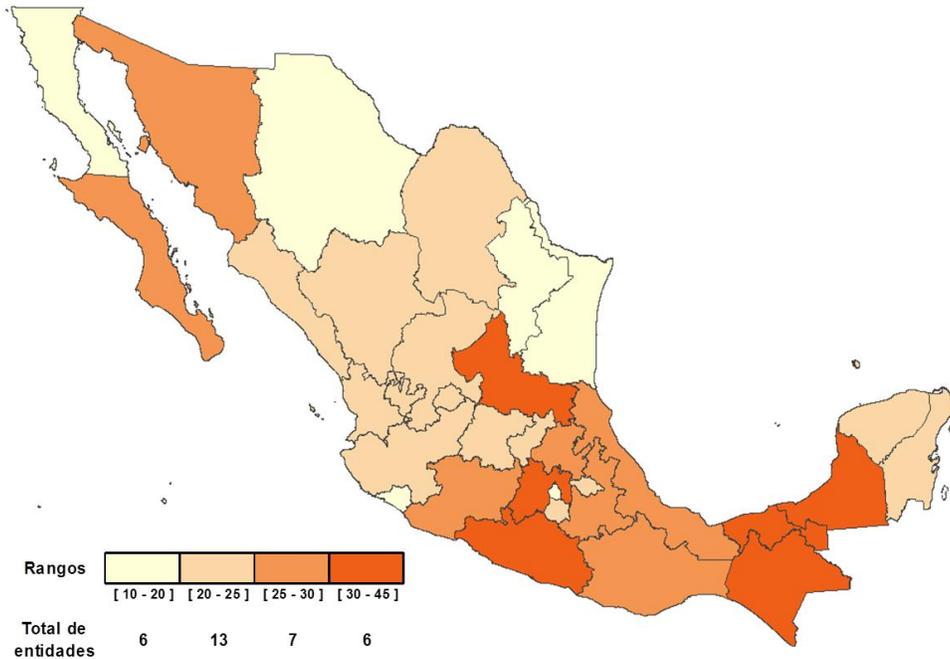
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del Índice Nacional de Precios al Consumidor, reportada por INEGI.

* Valor mensual per cápita

Con estos elementos de contexto, la incidencia de la población con carencia por acceso a la alimentación fue de 24.9 por ciento en 2010, 3.2 puntos porcentuales más que en 2008 (cuadro 1). Ésta fue la única carencia en el espacio de los derechos sociales que aumentó su nivel en 2010, 4.2 millones de personas más que en 2008; lo que significa que aumentó el porcentaje de personas que reportaron haber variado su alimentación o que algún miembro de la familia no se alimentó lo suficiente algún día por no disponer de dinero suficiente. Este resultado guarda una estrecha relación con la evolución del poder adquisitivo del ingreso. La incidencia de la población cuya condición es de pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación es de 26.5 por ciento lo que representa a 7.4 millones de personas.

Las entidades con el mayor porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación en 2010 eran Guerrero, Tabasco, estado de México, Campeche, Chiapas y San Luis Potosí, todas con una incidencia mayor al 30 por ciento de su población (mapa 1).

Mapa 1. Porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación por entidad federativa, México, 2010



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

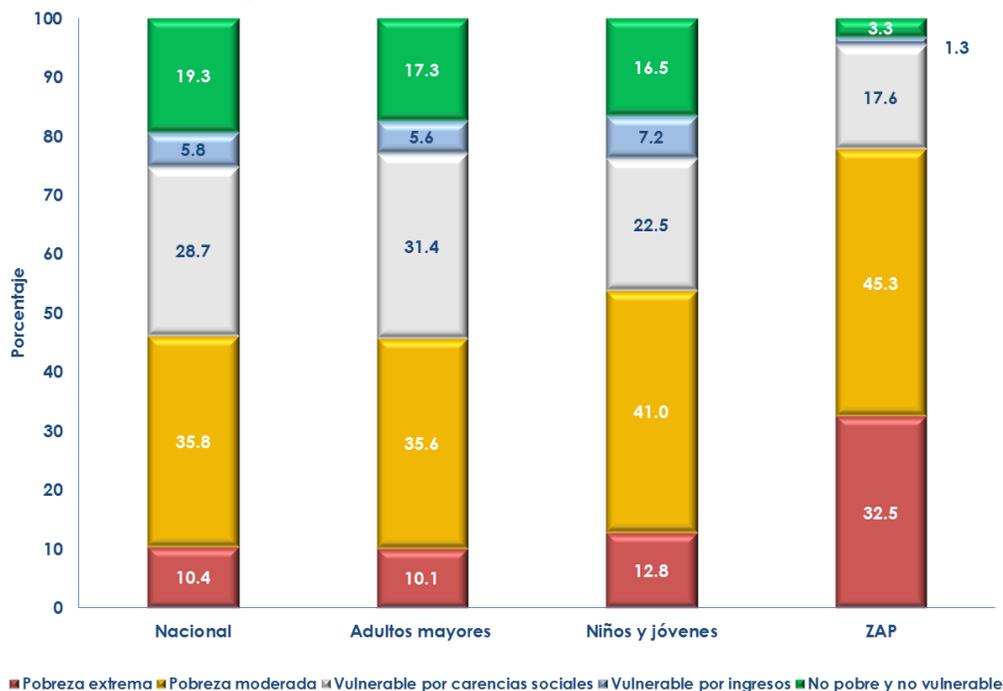
Grupos vulnerables

La pobreza tiene una incidencia diferenciada en varios grupos sociales. En esta sección se caracteriza la distribución de la pobreza y de los indicadores de carencia en algunos grupos vulnerables. Se emplean variables sociodemográficas como grupos de edad (menores de 18 y mayores de 65 años de edad), población que vive o no en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), se distingue a quienes son jornaleros agrícolas, así como las mujeres que sufren episodios de violencia.

a. Etapa del ciclo de vida

La distribución de la población en grupos vulnerables y grupos de edad se muestra en la gráfica 4. 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.

Gráfica 4. Distribución de la población según situación de pobreza en el país para grupos vulnerables selectos, México, 2010



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

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; éste es el grupo con mayor porcentaje de pobreza en el país.

En un documento elaborado por CONEVAL con UNICEF² se señala que durante 2008-2010, mientras que la pobreza a nivel nacional se incrementó en 3.2 millones de personas, en el marco de la crisis económica y la volatilidad del precio de los alimentos, la pobreza del grupo de edad de menores de 18 años no cambió, ni tampoco cambió la pobreza extrema. Esto se explica porque si bien a los niños y adolescentes sí les afectó el problema de ingresos y de carencia alimentaria, el avance en coberturas básicas de servicios de salud, educativos y de vivienda logró compensar la problemática económica. Lo anterior muestra que aunque sigue habiendo retos importantes para la población menor de 18 años, las políticas públicas han ayudado a mejorar su situación, en lo que respecta a tener una mayor cobertura de servicios básicos.

² CONEVAL y UNICEF. (2013). *Pobreza y derechos sociales de las niñas, los niños y adolescentes en México, 2008-2010*. México: CONEVAL / UNICEF.

b. Residencia o no en ZAP

Las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) son aquellas unidades territoriales que presentan los índices de rezago social o de marginación más elevados del país,³ así como altos niveles en la incidencia y número de personas en pobreza extrema. Las ZAP son determinadas anualmente por la SEDESOL con base en los resultados de los indicadores de carencias sociales y datos de pobreza generados por CONEVAL.

77.8 por ciento de quienes residían en las ZAP en 2010 se encontraban en condición de pobreza; esto quiere decir que suman 13.6 millones de personas en dicha condición (gráfica 4). Al comparar con 2008, se observa que 2.5 por ciento más de las personas que residen en ZAP está en situación de pobreza, no obstante, el número absoluto de personas es el mismo.

c. Jornaleros agrícolas

Los jornaleros agrícolas provienen sobre todo de las regiones más pobres y marginadas del país (CONEVAL, 2011b). Muchos de ellos se ven obligados a abandonar junto a sus familias su lugar de origen y son contratados temporalmente en otro lugar para desempeñar actividades de siembra, cosecha, recolección y preparación de productos. En las zonas de atracción éstos presentan un marcado grado de vulnerabilidad: 69.7 por ciento era pobre en 2010 y 24.7 por ciento era pobre extremo.

Las principales características de la problemática que enfrenta este grupo vulnerable son i) precarias condiciones de trabajo y de vida, ii) carencia de servicios e infraestructura básica, iii) insuficientes opciones laborales en los lugares de origen, iv) trabajo infantil, v) deterioro de la salud y vi) transmisión intergeneracional de la pobreza como efecto de dichas condiciones precarias (CONEVAL, 2011b).

d. Violencia contra las mujeres

Durante su ciclo de vida las mujeres están expuestas a situaciones de violencia que varían dependiendo de diferentes factores.⁴ En las Encuestas Nacionales sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM) 2003 y 2006 se encontró que el 25.8 por ciento las mujeres usuarias de los

³ En el Decreto de Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2010 se declara como Zona de Atención Prioritaria Rurales a 1,251 municipios con muy alta y alta marginación (365 y 866 respectivamente) que se encuentran en 26 estados y registran una población de 17 millones de habitantes; así como a 32 regiones que incluyen 365 municipios de muy alta marginación y 455 de alta marginación que registran un total de 9.1 millones de habitantes. Estas regiones cuentan con grados de rezago social que van de muy alto a medio. Asimismo, se declara como Zonas de Atención Prioritaria Urbanas a 2,109 localidades urbanas cuya población registra índices de pobreza y marginación.

⁴ Esta sección sobre la violencia contra las mujeres está basada en un estudio sobre la Norma Oficial Mexicana 046-SSA2-2005 realizado por la Dra. Cristina M. Herrera para el CONEVAL.

servicios de salud⁵ había experimentado en su vida una relación violenta en el primer año y 33.3 por ciento en el segundo. En el 2006, el 79.5 por ciento declaró que había experimentado la relación violenta con la pareja, el 38.8 por ciento por un familiar o madrastra, padre y el 4.2 por ciento por otra persona que no es su familiar.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011, el 25.2 por ciento de las mujeres mexicanas de 15 años y más que vivía con su pareja reportó haber sufrido algún incidente de violencia por parte de su pareja durante los doce meses previos al momento de la entrevista. De éstas, el 87.5 por ciento reportó haber sufrido alguna forma de violencia emocional. La violencia económica se reportó en el 48.2 por ciento de los casos, seguido de violencia física 14.9 por ciento y sexual de 9.3 por ciento. En el caso de la ENDIREH 2006, el reporte en las mujeres de 15 años y más casadas o unidas fue de 32 por ciento con violencia psicológica, 22.9 por ciento violencia económica, 10.2 por ciento con violencia física y 6 por ciento con violencia sexual.

La violencia en la infancia, en el contexto de las ocho regiones indígenas consideradas en la Encuesta de Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas (ENSADEMI) 2008, muestra que las humillaciones (26 por ciento) y los golpes (27 por ciento) se reportan de manera frecuente en los hogares indígenas. El 33.7 por ciento reportó maltrato infantil y 7.2 por ciento abuso sexual en la infancia. A partir de la construcción de un índice que mide la severidad de la violencia, se identificó una prevalencia de 25.5 por ciento en las mujeres indígenas que sufren violencia de la pareja actual. Además 17 por ciento de las mujeres declararon haber sido maltratadas en alguno de sus embarazos.

Los datos presentados dan cuenta, en primer lugar, de la magnitud de la violencia contra las mujeres en México. Pero también dan pie a resaltar la importancia que la violencia contra las mujeres representa como problema de salud pública –y en consecuencia de desarrollo social- y ofrecen una aproximación al margen de maniobra que disponen las acciones del Estado.

Infraestructura y servicios

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

⁵ La ENVIM se levantó en una muestra probabilística de mujeres que son usuarias de servicios de salud de las tres instituciones públicas de salud más importantes: 1) primero y segundo nivel de atención de la secretaría de salud (SSA), 2) IMSS, 3) ISSSTE). El diseño de la muestra permite tener representatividad tanto a nivel de institución como de entidad federativa.

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).

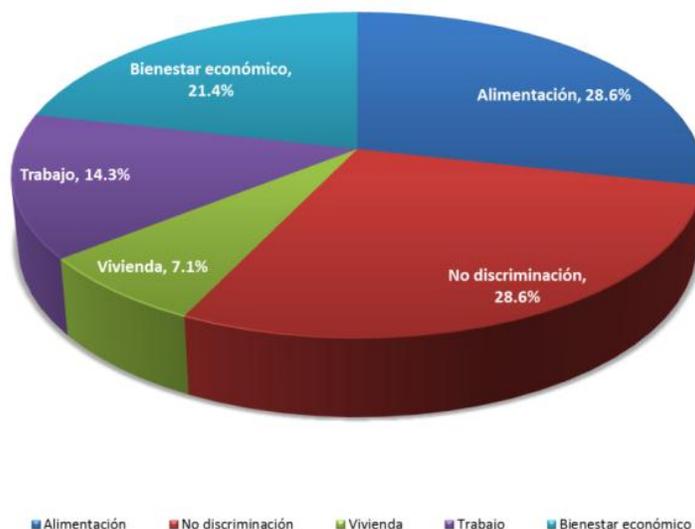
Una vez que se ha mostrado la problemática a la que se enfrenta la SEDESOL, a continuación se describen las intervenciones de política pública de esta dependencia que buscan atenderlas.

2. PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

En esta sección se presentan los programas de la SEDESOL afines a las problemáticas expuestas en la sección anterior, se revisan sus principales avances y retos. La exposición se lleva a cabo de acuerdo a los problemas que los programas buscan resolver.

La SEDESOL contaba en 2011 con 19 programas presupuestarios que participaron en una Evaluación de Consistencia y Resultados, de éstos 14 permanecían en la dependencia en 2013.⁶ De éstos últimos, cuatro se relacionaban directamente con el derecho a la alimentación, cuatro con el derecho a la no discriminación, tres con la dimensión de bienestar económico, dos con el derecho al trabajo y uno con el derecho a la vivienda (gráfica 5).

⁶ En 2013, se realizaron cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) con atribuciones para la planeación y el ordenamiento del territorio nacional. Por este motivo, seis programas de SEDESOL (Programa de Prevención de Riesgos en Asentamientos Humanos, Apoyo a los vecindarios en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar los asentamientos humanos irregulares, Rescate de Espacios Públicos, Hábitat, Vivienda Rural y Tu Casa) fueron reubicados en esta secretaría. El análisis que a continuación se presenta no considera dichas intervenciones.

Gráfica 5. Programas de la SEDESOL por derecho social, México, 2011

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

Los indicadores de los programas de la SEDESOL son en general positivos. Esto es una fortaleza importante, pues con esto se mide el avance en las acciones promovidas para atender la problemática a la que se dirige. Además, la dependencia cuenta con algunos programas que disponen de evaluaciones de impacto en los que se identifica su contribución a la solución de la problemática a la que se dirigen.

Con el propósito de presentar un análisis orientado a resultados, a continuación se presentan los programas de la SEDESOL de acuerdo con las siguientes problemáticas o necesidades que buscan atender:

- i) Superación de la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación.
- ii) Ingreso de grupos vulnerables.
- iii) Riesgos sociales que enfrentan los grupos vulnerables.
- iv) Infraestructura y servicios.⁷

⁷ En 2013, se realizaron cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) con atribuciones para la planeación y el ordenamiento del territorio nacional. Por este motivo, cinco programas de SEDESOL (Apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar los asentamientos humanos irregulares, Rescate de Espacios Públicos, Hábitat, Vivienda Rural y Tu Casa) fueron reubicados en esta secretaría. El análisis que a continuación se presenta no considera dichas intervenciones.

Superación de la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación

Los programas con un componente alimentario de la SEDESOL son el de Desarrollo Humano Oportunidades, de Apoyo Alimentario, de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa y de Abasto Rural a cargo de Diconsa. Éstos buscan contribuir a garantizar el acceso a la alimentación y a contribuir a la superación de la condición de pobreza de los hogares que se encuentran en esta situación (cuadro 2).

Cuadro 2. Programas de la SEDESOL dirigidos al acceso a la alimentación, México, 2011

Programa	Objetivo
1) Desarrollo Humano Oportunidades	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza extrema favoreciendo el desarrollo de las capacidades de educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias.
2) Apoyo Alimentario	Contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de los beneficiarios, mediante la realización de acciones que permitan mejorar su alimentación y nutrición.
3) Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	Mejorar los niveles de nutrición en la población en pobreza patrimonial en zonas rurales. El programa atiende a niñas y niños, mujeres adolescentes, en periodo de gestación y lactancia, adultos mayores, enfermos crónicos y personas con discapacidad.
4) Abasto Rural a cargo de Diconsa	Incidir en la oferta de alimentos y bebidas con precios accesibles en localidades rurales de 200 a 2500 habitantes en condiciones de alta y muy alta marginación.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

En su conjunto, la mayoría de estos programas tuvieron aumento de su presupuesto, crecimiento de su población atendida y cada uno logró resultados importantes en sus propios ámbitos de intervención entre 2008 y 2011 (cuadro 3 y sección 3). Entre sus logros comunes cabe resaltar contribuir a la disminución de la desnutrición, anemia y baja talla de niños, especialmente en áreas rurales Oportunidades y en áreas urbanas Liconsa. Estos programas, además, se distinguen por su progresividad, pues su población beneficiaria pertenece principalmente a los deciles de menor ingreso.

Sin embargo, no pudieron contener el incremento en la carencia de acceso a la alimentación en 2010 respecto de 2008. La incidencia negativa conjunta de la reducción del ingreso y el aumento en el precio de los alimentos que el país sufrió desde 2007 excedió su efecto (CONEVAL, 2012a). No obstante, estos programas contribuyeron a mantener estable las cifras de pobreza en el país. En particular, la pobreza extrema se mantuvo prácticamente sin cambios entre 2008 y 2010. Un área de oportunidad común de estos programas es mejorar su coordinación y complementariedad, de manera que se mejore la calidad de los servicios otorgados por los programas y se focalicen sus instrumentos de manera adecuada.

Cuadro 3. Avances y retos de los programas de la SEDESOL dirigidos al acceso a la alimentación, 2011-2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
Desarrollo Humano Oportunidades	Los niños que recibieron apoyo del programa durante sus primeros tres años de vida mejoraron su desempeño lingüístico y capacidad cognitiva, y disminuyó la prevalencia de desnutrición y de baja talla, especialmente en áreas rurales. Es progresivo.	Se sugiere tomar acciones para mejorar la coordinación con las secretarías de Salud y Educación para mejorar la calidad de la oferta de sus servicios, a fin de que efectivamente contribuyan a incrementar las capacidades de los beneficiarios.
Apoyo Alimentario	Tiene efectos positivos en el bienestar y calidad de la dieta en los hogares, aunque éstos no se reflejaron en las prevalencias de anemia ni en el crecimiento de los niños menores de 2 años. Es progresivo.	Se recomienda eliminar su coexistencia con Oportunidades a nivel localidad, dejándolo sólo en localidades marginadas sin acceso a servicios de salud y definir una estrategia para que en el mediano plazo puedan cumplir las corresponsabilidades en materia de salud y educación.
Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	El consumo de leche fortificada tiene efectos positivos en la disminución de la prevalencia de anemia en los niños de entre 12 y 23 meses de edad. Es progresivo.	Carece de instrumentos para focalizar con base en elementos nutricionales. Tiene problemas de acceso e infraestructura que limitan su cobertura en zonas rurales.
Abasto Rural a cargo de Diconsa	En localidades sin alternativas de abasto, representa una fuente de acceso a alimentos para los hogares, lo que permite diversificar su dieta, mejorar la nutrición de sus miembros; en correspondencia con lo anterior. Es progresivo.	Debe revisarse nuevamente el catálogo de productos, pues hay algunos que no son nutritivos, como los refrescos y golosinas. Está presente en localidades que no presentan desabasto por lo que será necesario analizar la permanencia de las tiendas en estas y en zonas metropolitanas.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011 y Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012.

Ingreso de grupos vulnerables

La SEDESOL realiza acciones para mejorar el ingreso de grupos vulnerables a través de tres programas: el Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías, el de Opciones Productivas y el de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (cuadro 4). Sus actividades consisten en la transferencia de recursos monetarios, en la entrega de servicios (capacitación) que permiten que la población vulnerable beneficiaria realice actividades productivas o que mejoren el desempeño de las que ya realizan y en apoyo para el cuidado de los niños que permita que las madres puedan trabajar.

Cuadro 4. Programas de la SEDESOL dirigidos al ingreso de grupos vulnerables, México, 2011

Programa	Objetivo
1) Opciones Productivas	Contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenibles de la población que vive en condiciones de pobreza, a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional.
2) Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías*	Mejorar las fuentes de ingreso de los artesanos que habiten en Zonas de Atención Prioritaria o que habiten fuera de éstas y se encuentren en situación de pobreza patrimonial, mejorando sus condiciones productivas.
3) Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras	Contribuir, mediante el aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a abatir el rezago en el acceso y permanencia en el trabajo de madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado en hogares que cumplan con los criterios de elegibilidad.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

*Denominado Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías a partir del ejercicio fiscal 2013.

Las fortalezas de este grupo de programas, en términos de resultados alcanzados, recaen en el Programa de Estancias Infantiles, el cual tiene documentados y cuantificados sus efectos (cuadro 5). No obstante, también pueden resaltarse aspectos positivos de gestión tanto el Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías como el Programa de Opciones Productivas. Las áreas de oportunidad de los dos últimos programas tienen que ver con identificar sus resultados en la mejora del ingreso de grupos vulnerables y en la coordinación con otras intervenciones similares con las que eventualmente podrían presentarse sinergias.

Cuadro 5. Avances y retos de los programas de la SEDESOL dirigidos al ingreso de grupos vulnerables, 2011-2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
Opciones Productivas	En 2010 tuvo una cobertura en 4,690 localidades en 1,095 municipios de los 31 estados con una población atendida de 93,126 personas.	Revisar su diseño ya que se identificaron 19 intervenciones del gobierno federal que también otorgan financiamiento a proyectos productivos o microcréditos. No se identificaron los resultados del programa. La población atendida disminuyó por la reducción presupuestal que presenta desde 2008.
Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías*	Mejóro su institucionalización y orientación a resultados con acciones como la unificación del padrón de beneficiarios, la reducción de tiempos de operación en la atención de solicitudes de financiamiento y en el proceso de capacitación.	No cuenta con evidencia de si realmente contribuye a mejorar las fuentes de ingreso (y/o la condición productiva) de los artesanos que habitan en Zonas de Atención Prioritaria en el mediano plazo.

Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras	Con el servicio de cuidado y atención infantil de la Red de Estancias Infantiles se han atendido a poco más de 1.05 millones de niños. Si el programa desapareciera, 34 por ciento de las beneficiarias dejarían su trabajo para cuidar a sus hijos.	Definir si las Estancias Infantiles son un intermediario del gobierno federal para la prestación de un servicio, o bien si son negocios privados que prestan un servicio social. De esta definición pueden derivarse modificaciones a los tipos de estancias, los montos y la temporalidad de los apoyos.
--	--	---

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012, así como la Evaluación de Procesos del programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras. *Denominado Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías a partir del ejercicio fiscal 2013.

Riesgos sociales de grupos vulnerables

La SEDESOL contaba con cinco intervenciones dirigidas a amortiguar los riesgos sociales que enfrentan grupos de población vulnerables (cuadro 6). Entre estos riesgos se encuentran el de llegar a la vejez sin pensión o ahorros suficientes, pasar por episodios de desocupación debido a crisis ambientales o económicas coyunturales, el de la violencia hacia las mujeres y el de la inestabilidad socioeconómica debida a la emigración laboral de jornaleros agrícolas.

Entre las fortalezas de los programas se encuentran que contribuyen a disminuir la vulnerabilidad por ingresos de personas de 70 y más años, así como de personas desocupadas debido a coyunturas económicas (cuadro 7).

Cuadro 6. Programas de la SEDESOL dirigidos a enfrentar los riesgos sociales de grupos vulnerables, México, 2011

Programa	Objetivo
1) 70 y más*	Mejorar el ingreso de los adultos mayores a través de la transferencia de un apoyo económico.
2) Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de Violencia Contra las Mujeres	Disminuir la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, detección y atención que brindan las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas.
3) Coinversión Social	Es el principal instrumento del Gobierno para atender la Ley Federal de Fomento a las Actividades de Organizaciones de la Sociedad Civil
4) Empleo Temporal	Contribuir a la protección social de la población afectada por baja demanda de mano de obra o una emergencia, ejecutando la entrega de apoyos temporales a su ingreso por su participación en proyectos de

	beneficio familiar o comunitario.
5) Atención a Jornaleros Agrícolas	Contribuir a la protección social de los jornaleros agrícolas y sus familias mediante acciones en apoyo en alimentación, salud, infraestructura, educación e información.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011. *Denominado Pensión para Adultos Mayores a partir del ejercicio fiscal 2013.

Las áreas de oportunidad comunes de este grupo de programas giran en torno a la medición de sus resultados y a la población a la que se dirigen. Dos de ellos - el programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de Violencia Contra las Mujeres, y Coinversión Social- tienen como retos importantes continuar con las acciones para lograr medir sus efectos; otros dos más tienen retos vinculados con su población objetivo y cobertura -Empleo Temporal y Atención a Jornaleros Agrícolas-, pero en sentidos opuestos: mientras el primero debería ampliar la población a la que se dirige, el segundo debería definir mejor a quienes atiende para circunscribir mejor su población atendida.

Cuadro 7. Avances y retos de los programas de la SEDESOL dirigidos a enfrentar los riesgos sociales de grupos vulnerables, 2011-2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
70 y más	La proporción de adultos trabajando por pago se reduce 18 por ciento por el programa, sus horas de trabajo por pago caen en promedio 37 por ciento. El ingreso laboral de los adultos mayores se reduce un 27 por ciento pero el gasto total del hogar crece un 24 por ciento. Es progresivo.	Realizar un diagnóstico complementario de su problemática que incluya localidades urbanas y que establezca las bases para una evaluación de impacto. Se recomienda seguir trabajando en la mejora de los indicadores de Fin y de Propósito en la MIR, aprovechando la simplificación de los objetivos general y específicos para 2011. Hasta el momento, los indicadores utilizados son de percepción de los beneficiarios, lo cual puede representar un reto logístico para obtener la información periódicamente y debilidades metodológicas que pueden afectar la consistencia de los indicadores. Sería relevante identificar mecanismos de seguimiento alternativos para captar información de los beneficiarios.
Empleo Temporal	Es uno de los pocos instrumentos del gobierno federal diseñado para apoyar a la población ante contingencias económicas. Contribuye a reducir los efectos coyunturales sobre el bienestar económico para proteger a la población que es más vulnerable frente a estos riesgos. Está diseñado para ser autofocalizado, pues lo buscan sólo los individuos con menores ingresos.	Se recomienda incorporar la rentabilidad social de los proyectos, en términos de sus efectos en los mercados locales de trabajo. Se sugiere que, ante eventos coyunturales como la crisis económica de 2009, se fortalezca su implementación en zonas urbanas y complemente con otras acciones.

Ha realizado avances significativos con relación a los aspectos susceptibles de mejora.

Atención a Jornaleros Agrícolas

Se dirige a un grupo de población difícil de atender por su movilidad geográfica.

Revisar sus objetivos debido a que son generales y ambiguos. No cuenta con bienes y servicios para atender a la población que presenta la problemática que se pretende resolver. El hecho de que otorgue múltiples apoyos a las familias jornaleras agrícolas, es una señal de que presenta deficiencia.

Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de Violencia Contra las Mujeres

Durante 2010, a través de los IMEF, benefició a 8,602 mujeres mediante de refugios y casas de tránsito y a 157,870 a través de servicios de atención directa especializada en materia de violencia tales como líneas telefónicas, centros de atención externa, unidades de atención itinerantes, entre otros.

Se recomienda continuar con las acciones que permitan medir sus resultados. Debe considerarse el diseño de un instrumento que permita reflejar los efectos del programa tanto en la disminución de la violencia contra las mujeres como en las actividades de prevención, detección y atención que realizan las IMEF propias del objetivo del programa.

Coinversión Social

Por medio de las organizaciones de la sociedad civil el programa identifica problemáticas sociales particulares que son atendidas a través de un modelo de corresponsabilidad entre el gobierno y sociedad civil.

Continuar con la realización de las acciones dirigidas a medir el impacto del programa en los beneficiarios.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011.

Infraestructura y servicios

Hasta 2013, SEDESOL tenía facultades sobre la política de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. Los programas de esta secretaría que se dirigían a estos ámbitos de atención eran seis. No obstante, en 2013 se realizaron cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cinco programas fueron reubicados en la novel Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Por este motivo, en esta sección sólo se consideran los programas 3x1 para Migrantes y Desarrollo de Zonas Prioritarias.

Estos programas tienen en común realizar acciones para mejorar el entorno (mediante el apoyo a iniciativas de emigrantes en sus lugares de origen u optimizando el proceso de planeación y regulación del crecimiento de los centros de población), mejorar las condiciones de la viviendas y disminuir las desigualdades regionales (cuadro 8).

Cuadro 8. Programas de la SEDESOL dirigidos a infraestructura y servicios, México, 2011

Programa	Objetivo
1) 3x1 para Migrantes	Multiplicar los esfuerzos de los migrantes mexicanos radicados en el extranjero, mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus comunidades de origen y la coordinación de acciones con los tres órdenes de gobierno que permitan mejorar la calidad de vida en dichas comunidades.
2) Desarrollo de Zonas Prioritarias	Reducción de las desigualdades regionales a través del fortalecimiento del capital físico y de acciones que permitan la integración de las regiones marginadas, rezagadas o en pobreza a los procesos de desarrollo.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

Una de las fortalezas de este grupo de programas es que las acciones que realiza el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias incide directamente en el nivel de la pobreza, pues se relacionan directamente con la carencia en el acceso a la calidad y espacios de la vivienda (cuadro 9).

Cuadro 9. Avances y retos de los programas de la SEDESOL dirigidos a infraestructura y servicios, 2011-2012

Programa	Avances y fortalezas	Retos y áreas de oportunidad
3x1 para Migrantes	Fortalece los lazos de los migrantes con sus comunidades de origen.	Definir el problema específico que busca solucionar, debido a que actualmente se limita a señalar que "incida en el desarrollo de las comunidades", lo que deja abierto el espacio para cualquier tipo de obra, dificultando la medición de sus resultados.
Desarrollo de Zonas Prioritarias	<p>El programa ejerce el presupuesto casi en su totalidad, lo que se traduce en el correcto seguimiento de las mecánicas de operación, ejercicio y aprovechamiento de recursos.</p> <p>El programa superó las metas sectoriales programadas de agua entubada y de piso firme en localidades menores a 15,000 habitantes.</p>	<p>Se sugiere la incorporación de documentos que muestren información sobre la conformación de mecanismos de sensibilización de la población para fomentar la apropiación de obras por parte de los beneficiarios.</p> <p>Aun cuando se reconocen las dificultades de utilizar el Índice de Marginación Absoluta para relacionar el actual indicador de Fin, se reitera la necesidad de buscar otro indicador para confrontarlo de tal forma que permita valorar la incidencia del programa en el cumplimiento del Objetivo 3 del PND.</p>

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 y las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011.

3. PRESUPUESTO Y COBERTURA DE LOS PROGRAMAS 2008-2011

En esta sección se describe el cambio en dos variables básicas de toda intervención de política pública: el presupuesto y la cobertura. En el caso del primero, se considera el gasto ejercido y se resaltan tanto los incrementos en términos absolutos como las variaciones porcentuales más pronunciadas. En el caso del segundo, se caracteriza de manera general la población a la que se dirigen los programas, los cambios en los tres tipos de población⁸ y su eficiencia en la cobertura.⁹ En ambos casos el periodo de referencia está constituido por los ejercicios fiscales que van de 2008 a 2011.

Presupuesto

El gasto ejercido por la SEDESOL en 2011 fue de 78 mil 706 millones de pesos (gráfica 6).¹⁰ Entre 2008 y 2011 el presupuesto de la dependencia creció en términos reales 26.2 por ciento, con una tendencia ascendente en el periodo 2008 a 2010 y una ligera disminución entre 2010 y 2011 de 0.9 por ciento. Los incrementos del presupuesto de la SEDESOL se explican fundamentalmente por los aumentos de los programas Oportunidades, 70 y más, Apoyo Alimentario y Desarrollo de Zonas Prioritarias entre 2008 y 2009, así como por los aumentos de Oportunidades, Apoyo Alimentario y Hábitat entre 2009 y 2010.

El gasto de la SEDESOL destinado a programas sociales ascendió a 65 mil 82 millones de pesos (14 programas que representan el 82.75 por ciento del total del gasto de la dependencia).¹¹

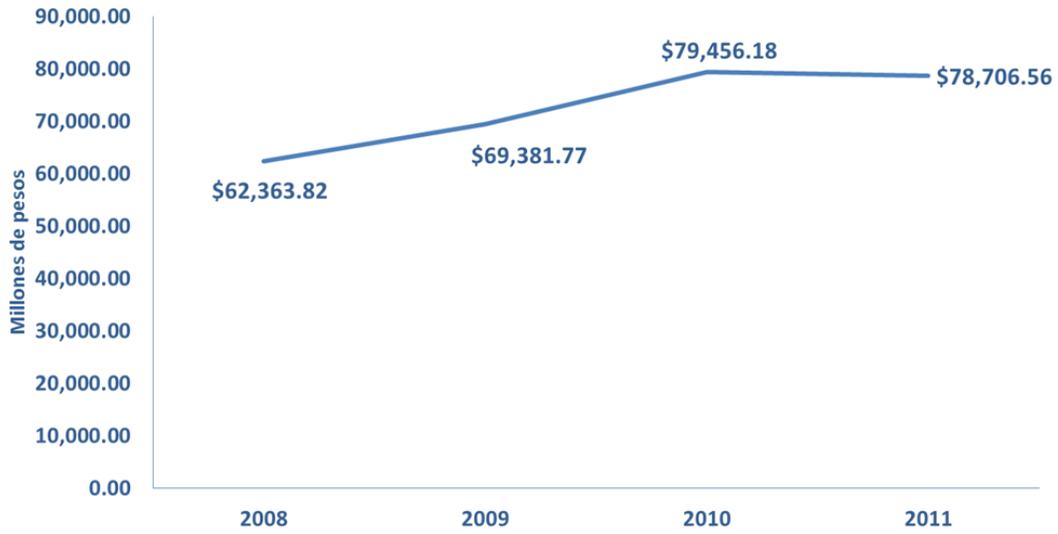
⁸ Los tres tipos de población son la población potencial, la población objetivo y la población atendida. La *población potencial* corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención. La *población objetivo* es la que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. La *población atendida* es la que se atendió en un periodo.

⁹ La eficiencia de cobertura es el cociente de la población atendida en un periodo entre la población objetivo para el mismo lapso

¹⁰ El análisis se realiza hasta 2011, pues al momento de elaboración del documento no se encontraba aún disponible la Cuenta Pública 2012.

¹¹ Se toman en cuenta los 14 programas que dependen directamente de SEDESOL.

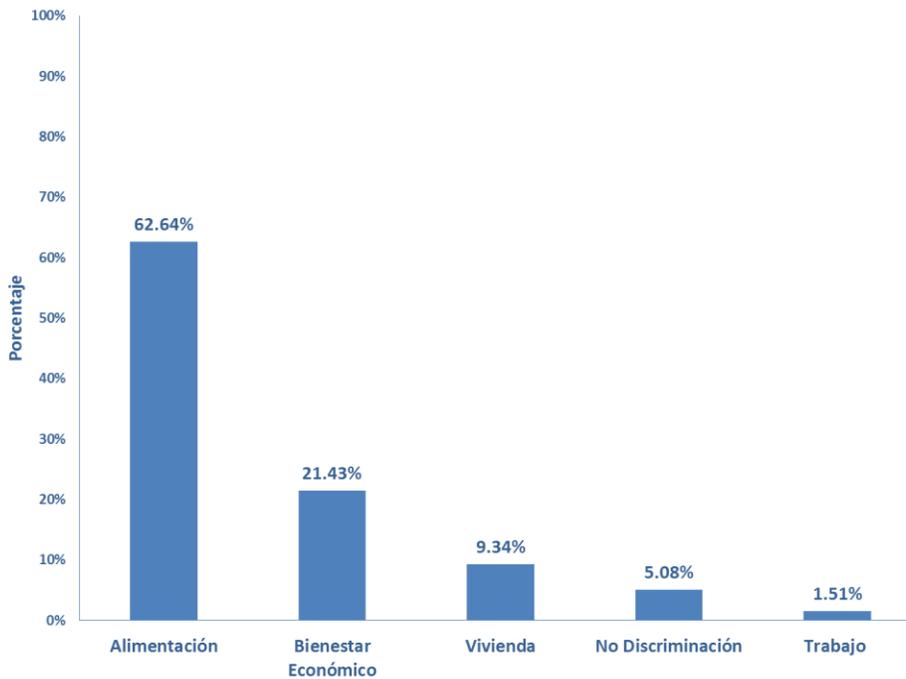
**Gráfica 6. Gasto ejercido por SEDESOL, México, 2008-2011
(millones de pesos de enero de 2011)**



Fuente: elaboración de CONEVAL con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

Respecto del presupuesto de los programas por tipo de derecho social al que se vinculan, en 2011, el 62.64 por ciento del presupuesto fue dirigido a los programas relacionados con el derecho a la alimentación, 21.43 por ciento a programas vinculados a la dimensión de bienestar económico (gráfica 7).

Gráfica 7. Gasto ejercido por los programas de la SEDESOL por derecho social o dimensión de bienestar económico, México, 2011



Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

Nota: se toman en cuenta los 14 programas de la SEDESOL con Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 que pertenecían a dicha dependencia en 2013.

A lo largo del periodo 2008-2011, la SEDESOL invirtió el 86.51 por ciento de su presupuesto en los 14 programas a su cargo que hacen parte de esta evaluación integral y que contaron con Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012.

En cuanto al presupuesto ejercido de acuerdo con los grupos de análisis establecidos para esta evaluación integral (cuadro 10), la mayor parte está dirigido a superar la pobreza mediante la disminución de la carencia por acceso a la alimentación. No obstante, la mayor variación porcentual positiva ocurrió en el grupo que se dirige a atender la problemática de desarrollo urbano.¹² El gasto ejercido en los diferentes grupos temáticos creció 44.57 por ciento entre 2008-2011.

¹² En el que se incluyen las siete intervenciones que la SEDESOL tenía para este fin en 2011: Apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar los asentamientos urbanos irregulares, Rescate de Espacios Públicos, 3x1 para Migrantes, Hábitat, Desarrollo de Zonas Prioritarias, Vivienda Rural y el de Apoyo y Subsidio para la Vivienda Tu Casa.

**Cuadro 10. Gasto ejercido por los programas de la SEDESOL
por problemática a la que se dirigen, México, 2008-2011**

Grupos temáticos	Gasto ejercido (Millones de pesos de enero de 2011)				Variación porcentual
	2008	2009	2010	2011	2008-2011
Acceso a la alimentación	28,915.13	30,015.69	39,215.62	40,905.65	41.47
Mejorar el ingreso a grupos vulnerables	3,411.78	3,682.38	3,404.47	3,116.16	-8.66
Abatir riesgos sociales de grupos vulnerables	12,124.93	15,144.81	15,359.98	14,637.95	20.73
Asentamientos humanos, desarrollo humano y vivienda*	566.64	8,549.14	8,126.92	6,422.90	1033.51
Total	45,018.48	57,392.02	66,106.98	65,082.66	44.57

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011.

Oportunidades, la intervención más importante de la SEDESOL, representó el 45.46 por ciento del gasto social total de la dependencia en el periodo 2008-2011, esto es, 114 mil 16 millones de pesos.¹³

Cobertura

El análisis de la cobertura de los programas de la SEDESOL tiene limitaciones para su valoración conjunta, pues las unidades de atención así como las definiciones de las poblaciones de los programas son heterogéneas entre sí. La razón obedece a que los programas atienden a poblaciones tan disímiles como individuos, hogares, localidades y Organizaciones de la Sociedad Civil. Por otro lado, se registraron, de 2008 a 2010, programas que para un mismo ejercicio fiscal utilizan unidades de medida diferentes para sus poblaciones potencial, objetivo y atendida.

De los 14 programas de la SEDESOL que en 2011 contaron con una Evaluación de Consistencia y Resultados, sólo nueve cuentan con información completa para los cuatro años del periodo y para los tres tipos de poblaciones;¹⁴ los otros cinco registran falta de información para al menos un año o un tipo de población.

El año en el que se registró el mayor número de programas con incremento en la cobertura de su población fue 2009: siete de los 14 programas tuvieron aumentos en 2009 en relación

¹³ Este monto corresponde al ejecutado por la SEDESOL en el programa Oportunidades. El programa Oportunidades también recibe recursos de las funciones presupuestarias de educación y salud.

¹⁴ Los tres tipos de población son la población potencial, la población objetivo y la población atendida. La *población potencial* corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por tanto pudiera ser elegible para su atención. La *población objetivo* es la que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella. La *población atendida* es la que se atendió en un periodo.

con 2008; para 2011, en cinco programas hubo incremento, en comparación con los registros de 2010.

Para determinar si los programas están cumpliendo con sus objetivos poblacionales, se analizaron los resultados conjuntos de la cobertura de la población objetivo y la cobertura de la población potencial.¹⁵ Se identificó que existen programas, como el de Estancias Infantiles para Apoyar a las Madres Trabajadoras que no han cubierto, en algún año de 2008-2011, el 20 por ciento de su población objetivo y han quedado por debajo del siete por ciento de la población potencial. El Programa de Coinversión Social se encuentra en una situación similar. En contraste, Oportunidades registró entre 2008 y 2011 niveles de cumplimiento, tanto de la población potencial como de la población objetivo, en el intervalo de 100 a 105 por ciento, lo que permite inferir que la planeación y la operación del programa son convergentes.

En el caso de algunos programas, la población atendida siempre ha superado a su población objetivo, tal es el caso del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías; no obstante, cabe mencionar que aún con esto, la población atendida con respecto de la población potencial queda muy por debajo (alrededor de cuatro por ciento). En el caso de 70 y Más, éste amplió su cobertura en 2012, pues se consideraron localidades de más de 30,000 habitantes, cuya población anteriormente no había sido tomada en cuenta como objetivo.

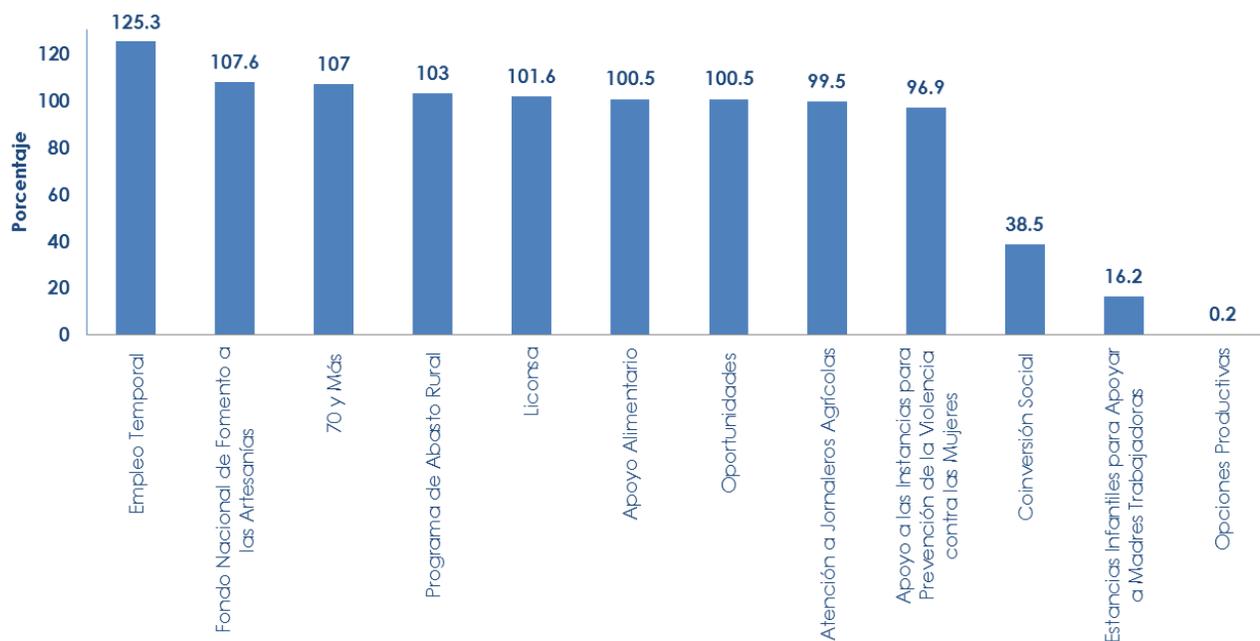
Existen otros programas, cuya variabilidad en sus criterios de definición de sus poblaciones se ve reflejada en la fluctuación del número de éstas; por ejemplo, los programas de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa y de Empleo Temporal.

En relación con la eficiencia de la cobertura,¹⁶ siete programas de los 14 programas de la SEDESOL con Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012, tuvieron en 2011 un cumplimiento mayor al 100 por ciento; dos alcanzaron entre el 85 y 99 por ciento y, en cinco, el cumplimiento fue menor al 40 por ciento (gráfica 8).

¹⁵ Cabe recordar que la capacidad de cobertura de los programas esta circunscrita al presupuesto anual que se les asigne.

¹⁶ La eficiencia de cobertura es el cociente de la población atendida en un periodo con la población objetivo para el mismo lapso.

Gráfica 8. Eficiencia de cobertura de programas seleccionados de la SEDESOL, México, 2011



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Evaluación de Consistencia y Resultados, 2011-2012.

Nota: Los programas de Rescate de Espacios Públicos, Hábitat, Programa de Prevención de Riesgos en Asentamientos Humanos, Apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar los asentamientos humanos irregulares, Tu Casa y Vivienda Rural fueron reubicados en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en 2013.

En cuanto a la cobertura geográfica de los programas, alrededor del 70 por ciento tiene cobertura nacional. La excepción son los programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa de Opciones Productivas, 3x1 para Migrantes y Atención a Jornaleros Agrícolas.

En suma, la SEDESOL cuenta con un avance significativo en la cobertura de sus programas, no obstante, la mayoría de éstos aún no cuentan con una estrategia documentada o establecida formalmente para ampliar su cobertura. Únicamente tres de ellos cumplen con todas las características establecidas por la normatividad relacionada a la cobertura.¹⁷

4. AVANCES Y RETOS EN TEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

En este apartado se examinan tanto los avances como los retos en materia de monitoreo y evaluación de los programas de la SEDESOL. Por una parte, se describe la distribución de los programas de la secretaría por tipo de evaluación y, por otro lado, se muestra el avance en

¹⁷ Estos programas son el de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres; de Abasto Rural a cargo de Diconsa, y el de Desarrollo Humano Oportunidades.

el cumplimiento de los aspectos susceptibles de mejora, que son las acciones de mejora que los programas y la secretaría se han comprometido para mejorar a partir de las evaluaciones. También se da cuenta de los reconocimientos “Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación”.

Evaluaciones a los programas

De los 14 programas a cargo de la SEDESOL con Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012, todos cuentan con al menos una Evaluación de Consistencia y Resultados entre 2007 y 2012 (10 programas tienen dos evaluaciones de este tipo y cuatro solamente una)¹⁸, asimismo, con excepción de dos de ellos (70 y Más, y Desarrollo en Zonas Prioritarias¹⁹) los demás programas tienen tres Evaluaciones Específicas de Desempeño (correspondientes a los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010, respectivamente) (cuadro 11).

Cuatro programas cuentan con evaluaciones de impacto.²⁰ Estas valoraciones se realizan con el fin de determinar si existe un efecto atribuible al programa en la población atendida.

De las 15 evaluaciones complementarias registradas, destaca la realizada al Programa 3x1 para Migrantes que analiza el componente de proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial del proyecto piloto 3x1 para Migrantes.

Las restantes 14 evaluaciones corresponden a Oportunidades y analizan diversos aspectos del mismo, tales como la calidad de los servicios educativos que ofrece el programa a su población beneficiaria rural, movilidad social intergeneracional de los jóvenes beneficiarios del programa provenientes de hogares en zonas rurales, trayectorias educativas de niños y jóvenes de hogares beneficiarios, áreas de oportunidad para mejorar la atención y los servicios a la población indígena urbana beneficiaria, por mencionar algunos.

Los programas que destacan por haber realizado el mayor número de evaluaciones son Oportunidades (21 evaluaciones), el de Estancias Infantiles (8), Liconsa y 3x1 para Migrantes (7 cada uno de ellos).

¹⁸La mayoría de los cuatro programas que sólo tienen únicamente una Evaluación de Consistencia y Resultados, es debido a que se trataban de programas nuevos que contaron con otras evaluaciones como Evaluaciones de Diseño.

¹⁹ El programa de Desarrollo en Zonas Prioritarias inició su operación en 2009. Es el resultado de la fusión del Programa para el desarrollo Local y el programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria. El primero tuvo una evaluación de Monitoreo de Obra Pública y una de Consistencia y Resultados en 2007, mientras que el segundo tuvo una evaluación de diseño en 2008.

²⁰ Estos programas son 70 y más, Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, de Desarrollo Humano Oportunidades y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

Cuadro 11. Evaluaciones a programas de SEDESOL recibidas por CONEVAL, México, 2007-2012

Programa	Complementaria	ECR	Diseño	Específica (Calidad de servicios)	Específica (Monitoreo de obra)	Específica (Percepción beneficiario)	EED	Impacto	Procesos	Total
1) 3x1 para Migrantes	1	2	-	-	1	-	3	-	-	7
2) 70 y más	-	1	-	-	-	1	2	1	-	5
3) Abasto Rural a cargo de Diconsa	-	2	-	-	-	1	3	-	-	6
4) Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	-	2	-	-	-	1	3	1	-	7
5) Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres	-	1	1	-	-	-	3	-	1	6
6) Apoyo Alimentario	-	2	1	-	-	-	3	-	-	6
7) Atención a Jornaleros Agrícolas	-	2	-	-	1	-	3	-	-	6
8) Coinversión Social	-	2	-	-	-	-	3	-	-	5
9) Oportunidades	14	2	-	1	-	-	3	1	-	21
10) Empleo Temporal	-	2	-	-	-	-	3	-	-	5
11) Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	-	1	1	-	-	1	3	1	1	8
12) Opciones Productivas	-	2	-	-	-	1	3	-	-	6
13) Desarrollo en Zonas Prioritarias	-	1	-	-	-	1	2	-	-	4
14) Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	-	2	-	-	-	1	3	-	-	6
Total	15	24	3	1	2	7	40	4	2	98

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Programa Anual de Evaluación.

Un área de oportunidad detectada en materia de evaluación es la elaboración de evaluaciones de procesos, con el fin de identificar los factores operativos que pueden obstaculizar o ser conducentes a lograr los resultados de un programa. Cabe resaltar únicamente que el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras cuentan con una evaluación de este tipo.

Destaca el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Derivado de la evaluación de impacto se identificó que 21 por ciento de las beneficiarias que no trabajaban ahora lo hace; además, se incrementa el tiempo laborado semanalmente (7 horas con 28 minutos) y se logra mayor permanencia en el empleo (16 por ciento). Asimismo, la evaluación de procesos de este programa encontró que una de las fortalezas del programa es la evaluación permanente, mediante la instrumentación de mecanismos internos para monitorear constantemente la operación del mismo. Las principales áreas de oportunidad que esa evaluación encontró fueron el fortalecimiento de la estrategia de difusión y promoción de los servicios de cuidado y atención infantil; la definición de un proceso claro, verificable y obligatorio para todas las coordinaciones sobre la capacitación que debe ser impartida a las beneficiarias en la modalidad padres y madres trabajadoras; la definición en la normatividad del programa respecto de cuál es el papel y los alcances de las responsables de las estancias infantiles en el proceso de solicitud de apoyos y selección de beneficiarias en la modalidad de madres y padres trabajadores. Por otro lado, resulta necesario contar con mecanismos de verificación de requisitos de elegibilidad para los beneficiarios, para evitar que éstos sean distintos a la población objetivo. Se sugiere reforzar el desarrollo de materiales y cursos de capacitación para las responsables de las estancias infantiles con aras de fortalecer el desarrollo integral de los infantes. Uno de los principales retos es definir de manera precisa si las estancias infantiles son un intermediario del gobierno federal para la prestación de un servicio, o bien si son negocios privados que prestan un servicio social. De esta definición pueden derivarse modificaciones a las características de las estancias infantiles, los montos y la temporalidad de los apoyos.

Aspectos susceptibles de mejora

Los aspectos susceptibles de mejora son los hallazgos, debilidades, oportunidades o amenazas identificados en una evaluación externa o informe y que pueden ser atendidos para la mejora de un programa.

El seguimiento a las recomendaciones permite observar en qué medida la SEDESOL atiende los hallazgos derivados de sus evaluaciones. De los avances reportados en 2010-2011, se identificaron un total de 39 aspectos susceptibles de mejora, de los cuales 38 son

específicos²¹ correspondientes a 13 programas evaluados²² y uno es institucional²³ del mismo número de programas evaluados (cuadro 12).

Cuadro 12. Avance porcentual de las acciones para la atención de los aspectos susceptibles de mejora de la SEDESOL, México, 2012

Porcentaje de avance	Aspectos específicos		Aspectos institucionales	
0-20	7	18.4	0	0.0
21-40	3	7.9	0	0.0
41-60	0	0.0	0	0.0
61-80	14	36.8	0	0.0
81-99	1	2.6	0	0.0
100	13	34.2	1	100.0
Total de ASM	38	100%	1	100%

Fuente: elaboración del CONEVAL con datos del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora 2012. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011 y marzo de 2012.

La segunda proporción más grande de los aspectos específicos (13, 34.2 por ciento) tenían un cumplimiento de cien por ciento, mientras que el único aspecto institucional (100 por ciento) tenía un cumplimiento del cien por ciento.

Siete aspectos susceptibles de mejora estaban concluidos al cien por ciento en 2012. Con el fin de medir la aportación que tales aspectos tienen en la mejora de los programas, éstos se clasificaron de acuerdo con el tipo de ajuste que éstos requerían. Esta distribución puede observarse en el cuadro 13.

Por último, existen tres aspectos interinstitucionales²⁴ para la atención de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y tres aspectos intergubernamentales²⁵ para la atención de la Comisión Nacional de Desarrollo Social. Los aspectos interinstitucionales son fortalecer el proceso de asignación de recursos para los programas y acciones federales de desarrollo

²¹ Los aspectos específicos son aquellos que para su implementación requieren sólo de la intervención del programa.

²² No se registran aspectos susceptibles de mejora específicos para el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.

²³ Los aspectos institucionales son aquellos que para su implementación requieren de la intervención del programa y de alguna instancia de la entidad o dependencia a la que pertenecen.

²⁴ Los aspectos interinstitucionales se refieren a aquellos que para su solución se deberá contar con la participación de más de una dependencia o entidad.

²⁵ Los aspectos intergubernamentales son aquellos que demandan la intervención de gobiernos estatales o municipales.

social, realizar un análisis de población atendida de aquellos programas que presentan similitudes para verificar que no existan traslapes e impulsar complementariedades, y promover el desarrollo de una política integral de recursos humanos. Por su parte, los aspectos intergubernamentales son para fomentar que los gobiernos estatales y municipales den seguimiento a los proyectos derivados de programas y acciones federales de desarrollo social, así como fortalecer el componente educativo del Programa Oportunidades,.

Cuadro 13. Cambios en la política programática de la SEDESOL, México, 2011

Tipo de mejora	Programas	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	1	14.3%
Modificar apoyos del programa	3	42.9%
Reorientar sustancialmente el programa	3	42.9%
Total	7	100%

Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011.

Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación

El CONEVAL emitió la primera convocatoria del reconocimiento “Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación” orientada a promover la utilización de los resultados de las evaluaciones y acciones de monitoreo en el quehacer de la Administración Pública Federal en 2009. En dicho año, la SEDESOL obtuvo un premio en materia de planeación para el proceso de evaluación por la evaluación continua de Oportunidades, el cual mostró el impacto del programa en su población beneficiaria, así como sus debilidades y amenazas, con el fin de contribuir a la mejora del mismo.

Cuadro 14. Reconocimientos “Buenas prácticas en materia de monitoreo y evaluación, 2009-2011

Convocatoria	Año	Reconocimientos
I	2009	1
II	2010	2
III	2011	2
Total		5

Fuente: elaboración del CONEVAL.

Nota: se incluyen los programas que en 2013 fueron reubicados en la SEDATU.

En 2010 recibió una mención honorífica en materia de monitoreo por la implementación de una encuesta panel para la medición de la percepción de inseguridad, conductas de riesgo y participación social en espacios públicos; esta encuesta se realiza previa y posteriormente a la intervención del programa. Asimismo, en este mismo año, recibió otra mención honorífica en materia de evaluación por la implementación de un proceso de evaluación que busca garantizar estudios de alta calidad en sus resultados.²⁶

En la tercera convocatoria, llevada a cabo en 2011, la SEDESOL recibió el reconocimiento en materia de evaluación por la coordinación interinstitucional para el diseño e implementación de la evaluación de impacto de Hábitat 2008-2012.²⁷ En este mismo evento, se hizo acreedora de una mención honorífica en materia de monitoreo por la elaboración de diagnósticos de los programas sociales de la secretaría y en materia de evaluación por la agenda de evaluación 2007-2012 del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

5. BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Con base en la consideración del contexto regional en que se encuentra inserto el país, se retomaron algunos casos específicos de programas exitosos para dar cuenta de buenas prácticas que se han logrado implementar en el ámbito internacional y que son equiparables a las acciones que la SEDESOL realiza.

En el nivel internacional se identificaron diversas prácticas relativas al desarrollo social desde una perspectiva de superación de la pobreza que pueden ser aprovechadas o reforzadas por los programas mexicanos. Éstas incluyen lo siguiente:

- Se encontró que las intervenciones que involucran complementos alimenticios a personas en condición de malnutrición son muy efectivas. Las intervenciones en el ámbito escolar que involucran complementos alimenticios ricos en nutrientes y derivados animales para los alumnos son más efectivas para combatir el bajo peso y estatura de los niños que los programas que se limitan a dar educación nutricional. No es de sorprenderse que los programas que involucran a ambos son todavía más efectivos. Además, este tipo de intervenciones ha demostrado también reducir la morbilidad (Dewey y Adu-Afarwuah, 2008).
- En cuanto a programas de transferencias no condicionadas a adultos mayores se encontró que este tipo de pensiones no contributivas parecen tener un impacto positivo en los niños y adultos jóvenes del mismo hogar en cuanto a nutrición,

²⁶ Este programa pertenece a la SEDATU a partir de 2013.

²⁷ Este programa pertenece a la SEDATU a partir de 2013.

asistencia escolar y gasto, siempre y cuando los apoyos sean otorgados a mujeres. En el caso en que los receptores son hombres no se encontraron estos efectos (Yoong, Rabinovich y Diepeveen, 2012).

- Una revisión sistemática de la literatura relacionada con programas de transferencias monetarias y programas de garantía de empleo (Hagen-Znker, McCord y Holmes, 2011), programas que entre otras cosas intentan aumentar el ingreso de los beneficiarios, se encontró que el impacto de este tipo de intervenciones depende de lo que se utilice como variable de resultado: ingreso, gasto o índice de pobreza. Esta heterogeneidad en los resultados resalta la importancia de contar con indicadores precisos y confiables, así como otros indicadores con los cuales se puedan realizar pruebas de robustez. La variable de resultado que muestra menos fluctuación es el gasto, los autores reportan que tres de las cuatro evaluaciones realizadas a programas de garantía de empleo y 14 de 18 programas de transferencias monetarias encuentran un efecto positivo en el gasto de las familias.

En un panorama general, la lucha contra la pobreza en América Latina se ha dado de maneras muy diferentes, de las cuales pueden retomarse ejemplos y adaptar los aciertos de estos países a las políticas mexicanas. Una referencia importante en cuanto a política social de combate a la pobreza en la región es el programa Hambre Cero, implementado en Brasil y evaluado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). De las conclusiones obtenidas en su informe pueden retomarse algunas consideraciones para mejorar los cursos de acción en el diseño de programas que atiendan necesidades puntuales y específicas, como es la mejora de la alimentación de determinado grupo de edad o el progreso en las condiciones de vida de determinadas zonas geográficas (ONU, 2012). Es importante señalar, que los resultados en términos de pobreza en Brasil deben ser analizados en el contexto de crecimiento económico y aumentos salariales que durante este periodo ha tenido Brasil. La SEDESOL podría dar un mayor impulso y atención a las acciones multisectoriales de combate a la pobreza, seguridad alimentaria o inclusión laboral con otras dependencias y posicionarse como la institución líder de estas operaciones, como puede ser el caso del Programa de Empleo Temporal coordinado con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte; asimismo, podría implementar sistemas de monitoreo y evaluación de desempeño e impacto a cada uno de los programas sociales, cuando sea pertinente.

El programa Hambre Cero trascendió en el plano regional hacia otros países, como Guatemala y Nicaragua. Este último, si bien sigue siendo el segundo más pobre de América Latina, sus índices de pobreza y desnutrición han mejorado desde el primer año de implementación del programa. Este país, al igual que México, ha tenido que enfrentar emergencias tanto naturales como sociales que dificultan la operación de políticas de combate a la pobreza. De esta política, puede rescatarse la capacidad de gestión ante el poder legislativo, el cual logró la aprobación en 2007 de la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, que permite una mayor cooperación de otros sectores de la

población para solucionar el problema de la pobreza y la alimentación, así como el desarrollo de sus acciones con un sustento más sólido y estable (FIAN, 2008).

También en Nicaragua puede identificarse otro caso exitoso: la Red de Protección Social, la cual es mencionada por la viabilidad técnica con la que se opera, ya que su coordinación y ejecución se realiza de manera interinstitucional, a fin de poder ofrecer atención a un mayor número de necesidades en una mayor extensión territorial y por consecuencia a una mayor cantidad de personas. De la Red, es importante mencionar acciones como su definición de criterios para la selección de los beneficiarios (focalización); su coordinación interinstitucional por un Consejo Coordinador que consiste en cinco ministerios.

Del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES) resaltan sus buenas prácticas de estructuración y clasificación de su población objetivo y políticas sociales. Esta institución divide sus acciones en cinco grandes ejes (MIDES, 2012):

- *Inclusión socio-laboral*, con ocho programas que pretenden fortalecer las capacidades y oportunidades de: desocupados de larga duración, jóvenes sin experiencia y pequeños emprendimientos de personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.
- *Participación ciudadana*, con cuatro programas que tienen como finalidad promover la participación de diferentes actores e instituciones en el territorio.
- *Inclusión socio-educativa*, con doce programas educativos operados en coordinación con otras instituciones tiene como finalidad que jóvenes y adultos logren culminar los ciclos o reinserirse en el sistema educativo.
- *Promoción y protección de derechos*, cuenta con tres programas y acciones que están orientados a promover, difundir y proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas. Su eje de prestaciones opera con tres programas que otorgan beneficios a jóvenes y población en situación de vulnerabilidad.

Chile es uno de los países que ha logrado disminuir la población en situación de pobreza en más de 50 por ciento (FIADELSO, 2012). El Ministerio de Desarrollo Social del país tiene como objetivo contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellos destinados a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables. Para ello, promueve la movilidad e integración social, por medio de seis subsistemas. El de Chile Solidario opera programas para la vinculación y habilitación de las personas en pobreza extrema y con familiares en esta situación, mediante el Programa Puente, Programa Vínculos, Programa Calle y Programa Abriendo Caminos; la Oficina Nacional de Calle cuenta con los programas Noche Digna y Catastro Calle; el subsistema Chile Crece Contigo ofrece protección a la infancia, acompañando y protegiendo a los menores y sus familias, la Ficha de Protección Social es un instrumento que tiene como objetivo identificar y priorizar con mayor precisión a la

población sujeta a los beneficios sociales; el Ingreso Ético Familiar es un apoyo social que consta de una asignación base y bonificaciones adicionales que premian el esfuerzo de las familias beneficiarias conforme las medidas que éstas tomen para superar su situación de pobreza; y, el Sistema Integrado de Información Social (SIIS), que es una plataforma virtual que registra información de la población más vulnerable del país, con el fin de facilitar la administración de los programas sociales adscritos al Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto a la operación de la política de desarrollo social en México, se considera una buena práctica la consolidación de un sistema de información integral que permita, entre otras cuestiones, contar con catálogos de apoyos otorgados; padrones de beneficiarios clasificados por situación socioeconómica, área geográfica y campo del desarrollo social; cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida, así como con cualquier otra información que permita una mejor planeación y focalización de las intervenciones. En este sentido, se ubica la experiencia de Perú, que a través de un decreto supremo (presidencial) estableció lineamientos, mecanismos, plazos, responsabilidades de dependencias y actores sociales y, definió una estructura de datos única a ser recolectada en los programas sociales (MMPVD, 2012). Para ello, se desarrolló una plataforma informática denominada el Registro Único de Beneficiarios (RUBEN), para recopilar y unificar la información de los beneficiarios de programas sociales, en un sistema que ha permitido a los gobiernos locales (provinciales y regionales), adoptar una sola herramienta compatible para la administración de diversos programas, mejorando la oportunidad y calidad de los datos y, la ampliación de la cobertura poblacional. Especial importancia se le dio a la capacitación de los responsables del registro de beneficiarios. Retomando la experiencia anterior, el contar con un registro único de beneficiarios de los programas sociales en México permitiría, entre otros aspectos, homologar procesos y procedimientos; mejorar la definición y cuantificación de las poblaciones objetivo y atendida; identificar complementariedades de los programas federales, la optimización de tiempos y de recursos en la implantación de nuevos programas; la mejora en la regulación de trámites por los beneficiarios y, sobre todo, una mejor integración de los programas sociales que son realizados con recursos de los gobiernos estatales y municipales.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2011). *Temporary Employment Programs. International Evidence and Mexico's experience during the 2009-2010 crisis*. Mimeo.

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

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011b). *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales de Atención a Grupos Prioritarios y Fortalecimiento de Capacidades 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011c). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, 70 y más*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011d). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de Violencia Contra las Mujeres*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011e). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Coinversión Social*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011f). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Empleo Temporal*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011g). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Atención a Jornaleros Agrícolas*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011h). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, 3x1 Migrantes*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011i). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Desarrollo de Zonas Prioritarias*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011j). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011k). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.* México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011i). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Programa de Apoyo Alimentario*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012a). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012b). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, Programa de Opciones Productivas*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012c). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012d). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2012e). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: CONEVAL.

Dewey, K. G. and Adu-Afarwuah, S. (2008). "Systematic review of the efficacy and effectiveness of complementary feeding interventions in developing countries" en *Maternal and Child Nutrition*. 4 (suppl. s1), pp. 24–85.

Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo Local y Social (FIADELISO). 2012. *El combate a la pobreza en Latinoamérica, un mayor desafío ante la crisis*. Documento consultado el 23 de septiembre de 2012 y disponible en <http://www.fiadelso.org/noticias/el-combate-a-la-pobreza-en-latinoamerica-un-maor-desafio-frente-a-la-crisis.asp>.

FIAN. (2008). *El derecho a la Alimentación y la Lucha contra el Hambre en Nicaragua*. Nicaragua: FIAN.

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.

Hagen-Zanker, J., A. McCord, y R. Holmes. (2011). *The impact of employment guarantee schemes and cash transfers on the poor*. Overseas Development Institute: London.

MIDES. (2012). *Planes y Programas del Ministerio de Desarrollo Social*. República Oriental del Uruguay. Documento consultado el 14 de septiembre de 2012 y disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14273/3/innova.front/planes_y_programas.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MMPVD), Gobierno de Perú. (2012). *RUBEN (Registro de Beneficiarios) y su contribución al registro de Beneficiarios del PCA gestionados por los Gobiernos Locales Provinciales*. Documento consultado el 22 de octubre de 2012 y disponible en: http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGPDS/sistematizacion_mimdes/2_Ruben.pdf

Organización de las Naciones Unidas, Servicio de Noticias de las Naciones Unidas. (2012). Documento consultado el 15 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=7537&criteria1=Brasil>.

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

Yoong J., L. Rabinovich, y S. Diepeveen. (2012) *The impact of economic resource transfers to women versus men: a systematic review*. Technical report. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

ANEXO I. CUADRO COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE LA SEDESOL

Nombre del programa	Derecho social directo asociado	Grupo de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Cobertura	Zona geográfica donde se concentran los apoyos
Programa de Apoyo Alimentario	Alimentación	Estudiante Población de localidades de alta o muy alta marginación Población en pobreza	Alimentos, Campañas o promoción, Capacitación, Subsidio a precios	Ambos (monetario y no monetario)	6.82%	Nacional
Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres en las E. Federativas, p/ Implementar y Ejecutar Programas de Prev. de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF)	No Discriminación	Otro: Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF)	Financiamiento de proyectos sociales	Monetario	93.75%	Nacional
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	No Discriminación	Madres, Población con ingreso específico, Padres de familia, Otro: Responsables de las Estancias Infantiles	Compensación garantizada al ingreso, Guarderías, Seguro cobertura patrimonio, bienes y servicios, Capacitación	Ambos (monetario y no monetario)	7.52%	Nacional
Programa 70 y más	Bienestar Económico	Personas jubiladas	Actividades recreativas culturales, Campañas promoción, Compensación garantizada al ingreso	Ambos (monetario y no monetario)	44.23%	Nacional

Nombre del programa	Derecho social directo asociado	Grupo de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Cobertura	Zona geográfica donde se concentran los apoyos
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Vivienda	Población de localidades de alta o muy alta marginación, Población en pobreza	Obra pública, Vivienda nueva o mejoramiento de vivienda pre-existente, Financiamiento de infraestructura	No Monetario	297.72%	Nacional
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	Alimentación	Población con ingreso específico, Población en pobreza	Alimentos	No Monetario	25.38 Hogares	Nacional
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.	Alimentación	Población de localidades de alta o muy alta marginación	Alimentos, Capacitación, Subsidio a precios	No Monetario	54.53%	Nacional
Programa de Opciones Productivas	Bienestar Económico	Indígenas, Población en pobreza, Población de localidades de alta o muy alta marginación	Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito, Capacitación	Ambos (monetario y no monetario)	0.96%	Nacional
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	Trabajo	Población en pobreza	Asesoría técnica, Campañas o promoción, Otro: Adquisición de artesanías, financiamiento para la comercialización	Ambos (monetario y no monetario)	2.97%	Nacional
Programa 3 x 1 para Migrantes	Bienestar Económico	Migrantes	Financiamiento de proyectos productivos o microcrédito, Financiamiento de infraestructura	Monetario	ND	Nacional

Nombre del programa	Derecho social directo asociado	Grupo de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Cobertura	Zona geográfica donde se concentran los apoyos
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	No Discriminación	Jornaleros agrícolas	Alimentos, Albergue, Campañas o promoción, Financiamiento para proyectos sociales, Infraestructura Servicios educativos, Servicios de salud, Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios	Ambos (monetario y no monetario)	11.81%	Nacional
Programa de Coinversión Social	No Discriminación	Instituciones de Educación, Instituciones de Investigación, Organizaciones de la Sociedad Civil, Dependencias, Entidades municipales	Financiamiento de proyectos sociales	Monetario	22.06%	Nacional
Programa de Empleo Temporal	Trabajo	Población con ingreso específico	Financiamiento de servicios, Financiamiento de proyectos sociales, Compensación garantizada al ingreso	Ambos (monetario y no monetario)	24.86%	Nacional
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Alimentación	Estudiantes, Población de localidades de alta o muy alta marginación y Población en pobreza	Alimentos, Beca, Capacitación, Compensación garantizada al ingreso, Libros y/o material didáctico, Servicios de salud	Ambos (monetario y no monetario)	48.89%	Nacional

Nombre del programa	Derecho social directo asociado	Grupo de atención	Bienes o servicios otorgados	Tipo de apoyo otorgado	Cobertura	Zona geográfica donde se concentran los apoyos
Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos	Vivienda	Toda la población	Campañas o promoción, Capacitación, Obra pública	Ambos (monetario y no monetario)	ND	Nacional
Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros	Vivienda	Dependencias/Entidades estatales	Asesoría jurídica, Regularización de la tenencia de la tierra o de inmuebles	ND	ND	ND
Programa de impulso al desarrollo regional	Bienestar Económico	Dependencias/Entidades federales, Federativas, Fideicomisos, Entidades Otro:	Asesoría técnica, Capacitación, Financiamiento de proyectos sociales, Otro: Subsidios	Ambos (monetario y no monetario)	100%	Nacional
Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S.A. de C.V.	Alimentación	Dependencias/Entidades estatales	Otro: Comercialización de la leche nacional adquirida en los programas sociales	ND	ND	Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Colima, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas
Servicios a grupos con necesidades especiales	Seguridad Social	Personas jubiladas	Actividades recreativas y culturales, Albergue, Alimentos, Asesoría jurídica, Campañas o promoción, Capacitación, Dedución de impuestos, Servicios de salud, Servicios educativos, Subsidio a precios	No Monetario	ND	Nacional