

**CONSEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012



Lo que se mide **se puede mejorar**

[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)



# COŃEVAL

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

## Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012



Lo que se mide se puede mejorar

## 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 P. 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

---

*Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*

Primera edición noviembre 2012

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, D.F.

Impreso y hecho en México  
Printed and made in Mexico

ISBN 978-607-95986-1-7

Citación sugerida  
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, México DF. CONEVAL, 2012.

## COLABORADORES

### Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

#### Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona  
Thania Paola de la Garza Navarrete

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

#### Capítulos I y II

Rodrigo Aranda Balcázar  
Germán Paul Cáceres Castrillón  
Thania de la Garza Navarrete  
José Martín Lima Velázquez  
David Antonio Rojas Rosey  
Carolina Romero Pérez Grovas  
Manuel Triano Enríquez

#### Capítulo III

Érika Ávila Mérida  
Clemente Ávila Parra  
Germán Paul Cáceres Castrillón  
Thania de la Garza Navarrete  
Liv Lafontaine Navarro  
Eréndira León Bravo  
Hortensia Pérez Seldner  
Carolina Romero Pérez Grovas  
Mayra Paulina Salazar Rivera  
John Scott Andretta  
Manuel Triano Enríquez  
Andrea Villa de la Parra

#### Diagnóstico de las entidades federativas

Edgar Martínez Mendoza  
Cristina Hayde Pérez González  
Gabriela Gutiérrez Salas

#### Revisión técnica

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

# Contenido

<b>Lista de siglas y acrónimos</b>	6
<b>Glosario de términos</b>	11
<b>Introducción</b>	14
<b>Capítulo I. Evolución de las condiciones económicas en México</b>	16
I. Producto Interno Bruto	18
II. El mercado laboral	19
III. El efecto del crecimiento en los precios de los alimentos	22
IV. El crecimiento de la economía mexicana en el largo plazo	24
<b>Capítulo II. Evolución del desarrollo social en México</b>	28
I. La pobreza en México, 2008-2010	28
II. La pobreza en las entidades federativas	41
III. La pobreza en los municipios de México	43
IV. Diferenciación social en México	44
V. Comentarios finales	47
<b>Capítulo III. Evaluación de la política de desarrollo social</b>	52
<b>PRIMERA PARTE. DIMENSIONES SOCIALES</b>	52
I. Protección Social	54

II. Bienestar económico y generación de ingresos	97
III. Educación	110
IV. Alimentación	131
V. Vivienda	141
<b>SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL</b>	153
I. Dispersión de programas federales	153
II. Incidencia distributiva y equidad del gasto social: 2008-2010	159
III. La política de desarrollo social y los pueblos indígenas	173
IV. Consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación: uso de la información CONEVAL	178
<b>Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones sobre la política de desarrollo social</b>	188
I. Conclusiones	188
II. Recomendaciones	200
<b>Bibliografía</b>	218
<b>Anexos</b>	227

## Lista de siglas y acrónimos

### Dependencias, entidades y organismos internacionales

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
CCINSHAE	Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEDRESSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CENEVAL	Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior
CIEP	Centro de Investigaciones Económicas y Presupuestarias
CINVESTAV	Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
HIMFG	Hospital Infantil de México Federico Gómez
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OCD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SALUD	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria

STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)

## Programas y fondos

APAZU	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
APCI	Programa de Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena
ÉSTA ES TU CASA	Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para la Vivienda
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FAETA	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FAPPA	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FINAFIM	Fondo Nacional de Financiamiento al Microempresario
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FISE	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
FISM	Fondo de Infraestructura Social Municipal
FIUPEA	Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
FOMES	Fondo de Modernización para la Educación Superior
FOMIX	Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FONAES	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
FONART	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
FONCYT	Fondo Nuevo de Ciencia y Tecnología
FONDO PyME	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
FOREMOBA	Fondo de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal
IMSS-OPORTUNIDADES	Programa IMSS-Oportunidades
JERFT	Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
OPORTUNIDADES	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PAAP	Programa para la Adquisición de Activos Productivos
PACC	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas

PACMYC	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PAEI	Programa de Albergues Escolares Indígenas
PAFA	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario
PAICE	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados
PAID	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados, Indígenas Urbanos y Migrantes
PAIMEF	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
PAJA	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PAP	Programa de Apoyo para la Productividad
PAPE	Programa de Atención a Problemas Estructurales
PAR	Programa de Abasto Rural
PASCL	Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral
PASL	Programa de Abasto Social de Leche
PASPRAH	Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
PATP	Programa Asesor Técnico Pedagógico
PCEZM	Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas
PCS	Programa Caravanas de la Salud
PDIA	Programa de Desarrollo Institucional y Ordenamientos Ecológicos Ambientales
PDZP	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PEI	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
PER	Programa Educativo Rural
PES	Programa Escuela Segura
PET	Programa de Empleo Temporal
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo
PFEIE	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa
PFRI	Programa Fondos Regionales Indígenas
PIBAI	Programa de Infraestructura Básica para los Pueblos Indígenas
PIDEFIMER	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
PNL	Programa Nacional de Lectura
POPMI	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
PPCMJ	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia
PROBAPISS	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCAPI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena
PRODEP	Programa de Desarrollo Parcelario

PRODIAT	Programas para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología
PROFODECI	Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas
PROIND	Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales
PROLOGYCA	Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto
PROMAJOVEN	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
PROMEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado
PROMIN	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONABES	Programa Nacional de Becas para la Educación Superior
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
PRONIM	Programa de Educación Básica para Niñas y Niños Migrantes
PROSOFT	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software
PROSSAPYZ	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
PSASA	Programa Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
PTAZI	Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas
PVR	Programa de Vivienda Rural
SICALIDAD	Sistema Integral de Calidad en Salud
SMNG	Seguro Médico para una Nueva Generación
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SP	Seguro Popular

## Otros

AFORE	Administradores de Fondos para el Retiro
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADI	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil
CAIC	Centros de Asistencia Infantil Comunitaria
CAUSES	Catálogo Universal de Servicios de Salud
CENDI	Centros de Desarrollo Infantil
CEI	Centros de Educación Inicial
CIE	Clasificación Internacional de Enfermedades
CISS	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EED	Evaluación Específica de Desempeño
ENCASU	Encuesta Nacional de Capital Social

ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENJO	Encuesta Nacional de Jornaleros
ENLACE	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
EXCALE	Examen para la Calidad y el Logro Educativo
ID	Índice de Desempeño
IDV	Índice de Vulnerabilidad Social
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IES	Instituciones de Educación Superior
Inventario CONEVAL	Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
ISR	Impuesto sobre la Renta
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGE	Ley General de Educación
LGS	Ley General de Salud
LSS	Ley de Seguridad Social
MCS	Módulo de Condiciones Socioeconómicas
ODES	Organismos Descentralizados Estatales
PASE	Programa de Alimentación, Salud y Educación
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNV	Programa Nacional de Vivienda
PSE	Programa Sectorial de Educación
SICUENTAS	Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal
SINAIS	Sistema Nacional de Información en Salud
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
UPEAS	Universidades Públicas Estatales y de Apoyo Solidario
UPES	Universidades Públicas Estatales
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

## Glosario de términos

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

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

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

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

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

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

**Programas evaluados.** Para fines del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 se considera como programas evaluados sólo aquellos Programas y Acciones que fueron sujetos a una evaluación anual determinada por CONEVAL (Evaluación Específica de Desempeño en 2008-2009, 2009-2010 y 2010-2011; así como Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008 y 2010-2011). No obstante, se reconoce que las entidades y dependencias realizan otros tipos de evaluaciones como evaluaciones de diseño, de procesos, de impacto y complementarias, entre otras.

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

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

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

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

**Población ocupada:** Personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración; o bien, ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica. Incluye: a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña) (INEGI, 2011b).

**Población Potencial:** Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por tanto, pudiera ser elegible para su atención

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

**Tasa de absorción:** La tasa de absorción es el cociente del número de alumnos de nuevo ingreso al primer grado de educación superior en un determinado ciclo escolar por cada cien egresados del nivel educativo precedente del ciclo escolar previo. Provee una estimación del tránsito entre niveles. La utilidad del indicador radica en precisar la capacidad del sistema para tender a la población que terminó el nivel educativo precedente y que se incorpora a la educación superior (INEE, 2012).

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

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

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

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

## Introducción

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

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

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

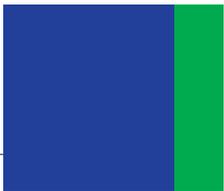
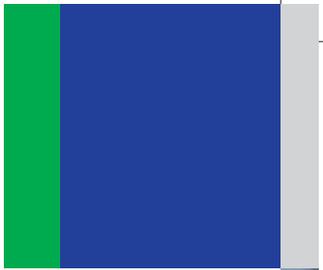
Hoy en día se cuenta con más de 750 evaluaciones coordinadas por el CONEVAL, el cual ha desarrollado una nueva medición de la pobreza con base en los criterios establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, mismos que se han aplicado en 2008 y 2010 a nivel nacional, estatal y —sólo en 2010— a nivel municipal; además, se han elaborado indicadores trimestrales que complementan la visión que se tiene sobre el desarrollo social. Todos estos instrumentos de evaluación y de medición se envían al Congreso de la Unión, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública, a las secretarías de Estado que pertenecen al Sistema Nacional de Desarrollo Social, así como a los gobiernos locales. Asimismo, para el uso y conocimiento de toda la ciudadanía, esta información se encuentra permanentemente en la página de Internet [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx). El objetivo de esta información es contribuir a la rendición de cuentas y mejorar el desempeño de la política de desarrollo social.

El *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012* consiste en la actualización y ampliación del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011*, manteniendo como insumos principales las mediciones de pobreza y las evaluaciones realizadas; este *Informe* tiene como objetivo evaluar qué hemos logrado y qué nos falta por alcanzar en el desempeño de la política de desarrollo

social en los últimos años, especialmente entre 2008 y 2011, periodo caracterizado por un incremento en los precios de los alimentos y por la crisis económica y financiera internacional.

El *Informe* está estructurado en cuatro capítulos. En el capítulo I se presenta la evolución de las condiciones económicas de México en el corto, mediano y largo plazo. El capítulo II describe la evolución del desarrollo social en México; se toma como periodo central de atención el de 2008 a 2011, con base en las mediciones de la pobreza nacional, estatal y municipal, así como con indicadores complementarios de desarrollo social. El capítulo III, en el que se evalúa la política de desarrollo social, está dividido en dos partes; en la primera, se analizan el conjunto de instrumentos de política pública asociados a la Protección Social actual, y se enriquece con los resultados de los programas de desarrollo social clasificados de acuerdo con las dimensiones con que se elabora la medición de la pobreza. Además, se describen y comparan de manera sistemática rasgos básicos del universo de programas y de acciones del Gobierno Federal integrados en el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. En la segunda parte se presentan las principales fortalezas y retos de la política de desarrollo social; los temas específicos que se analizan son la dispersión de las acciones y de los programas de desarrollo social, la incidencia distributiva y la equidad del gasto social, las acciones y programas dirigidos a los pueblos indígenas, así como la consolidación del sistema de monitoreo y evaluación en nuestro país, tanto a nivel federal como estatal. Por último, en el capítulo IV se presentan conclusiones sobre el estado de la política de desarrollo social en México y se formulan recomendaciones para mejorarla.

Cualquier periodo de reflexión sobre la política de desarrollo social es importante en un país que tiene todavía tantos retos por delante. El presente *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012* es un instrumento útil de análisis en un momento en el que la sociedad en su conjunto y diversos actores de manera específica necesitan información valiosa que apoye las mejores decisiones en los años y décadas siguientes, como, por ejemplo, ¿qué hemos logrado y qué necesitamos mejorar como país en materia de desarrollo social?





# Capítulo I

## Evolución de las condiciones económicas en México

## Capítulo I. Evolución de las condiciones económicas en México

Si bien tradicionalmente la política social se conforma de programas y estrategias para mejorar la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social, el medio ambiente, las condiciones sanitarias, disminuir la discriminación o se destinan a la población en pobreza, es innegable que lo que sucede con el crecimiento económico, el mercado laboral y la inflación —especialmente cuando ésta se refiere a los alimentos—, condiciona en un sentido amplio 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 de un país. Por ello las políticas para fomentar el crecimiento y la estabilidad económica, y proteger a la población más vulnerable contra los efectos de las crisis macroeconómicas, son tanto o más importantes para el desarrollo social que los instrumentos tradicionales de la política social. En otras palabras, el entorno económico forma parte del contexto del desarrollo social de toda nación. Por esta razón, este capítulo analiza la evolución de las variables económicas más relevantes para nuestro país en los últimos años.

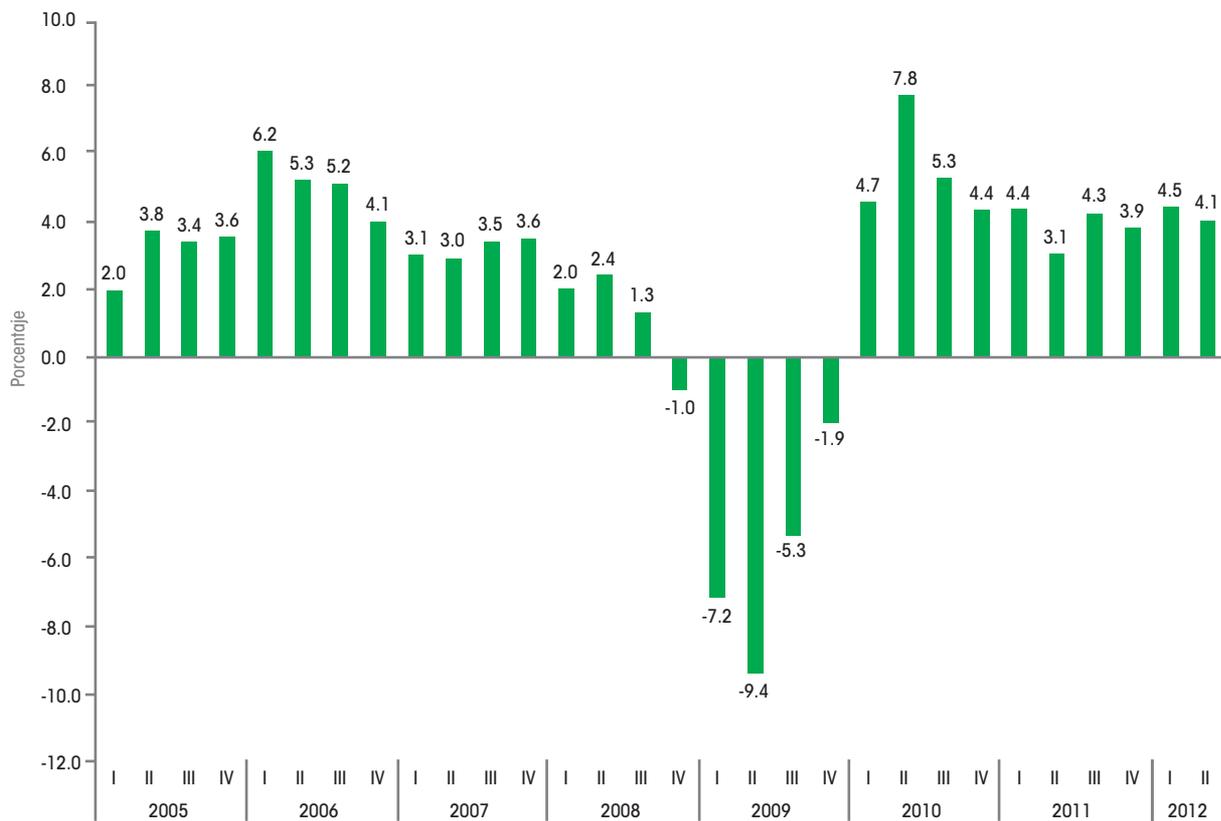
De esta manera, el análisis de la crisis económica internacional que inició en 2008 y de la volatilidad en los precios de los alimentos que México ha sufrido desde 2007, así como el desempeño de largo plazo de la economía mexicana, ayudarán a entender mejor la evolución de las principales variables del desarrollo social del país.

### I. Producto Interno Bruto

La gráfica 1.1 muestra que México había sostenido tasas de crecimiento económicas positivas desde 2005, pero que a partir del cuarto trimestre de 2008 y durante todos los trimestres de 2009 el crecimiento económico fue negativo, lo cual sucedió en el contexto de la crisis económica que afectó al sistema financiero mundial en ese periodo. El Producto Interno Bruto (PIB) de 2009 cayó 6.0 por ciento respecto al del año anterior.

Las tasas de crecimiento volvieron a ser positivas a partir de 2010, alcanzaron una tasa anual de 7.8 por ciento en el segundo trimestre de ese año y desde entonces siguen positivas, pero a un nivel menor. A diferencia de lo que pasa en algunos países de Europa, la recuperación de la economía mexicana, después de la crisis financiera de 2009, ha sido más sólida.

**Gráfica 1.1** Crecimiento del Producto Interno Bruto trimestral. México, primer trimestre de 2005 a segundo trimestre de 2012 (Variación porcentual respecto del mismo trimestre del año anterior)



Fuente: elaboración del CONEVAL con información del INEGI.

Es importante reconocer que la evolución de la economía mundial, especialmente de la norteamericana influye de manera importante sobre las fluctuaciones en el crecimiento económico de México. La incertidumbre sobre la economía internacional para 2013 podría traducirse nuevamente en una menor tasa de crecimiento.

## II. El mercado laboral

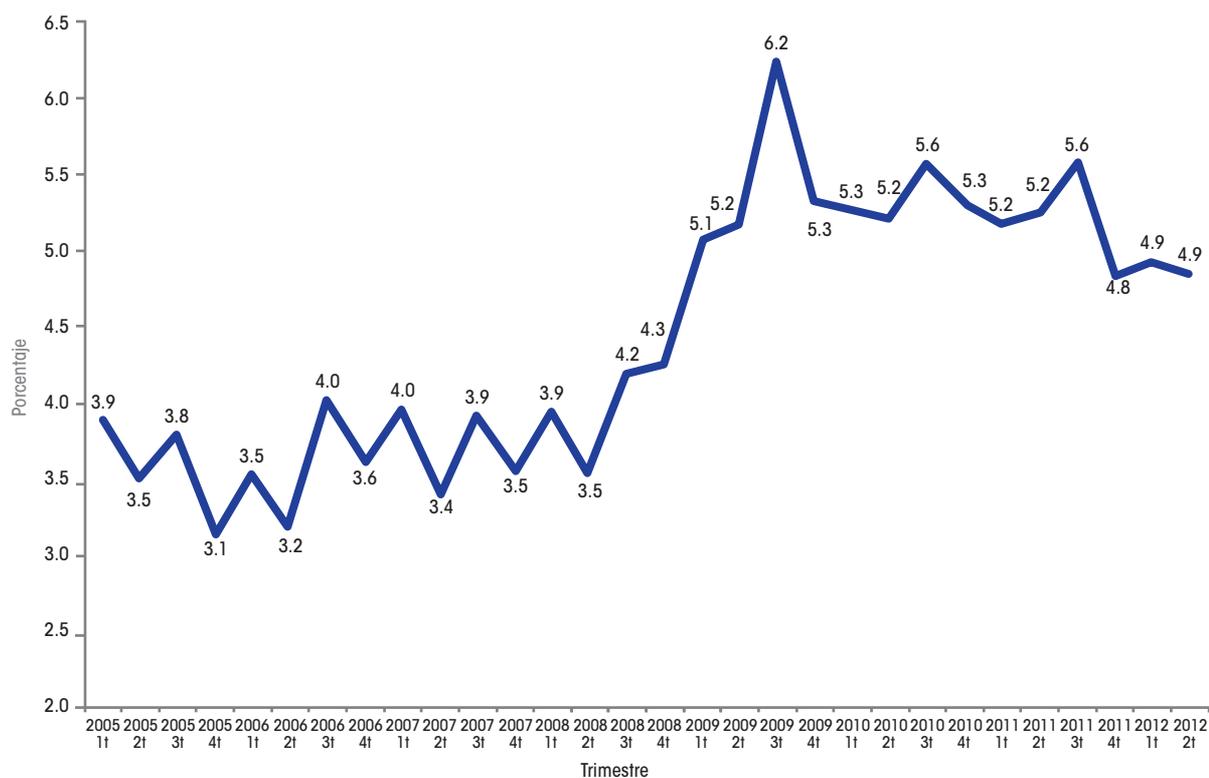
Uno de los mayores efectos del desempeño de la economía sobre los mexicanos se da a través del mercado laboral. En México el mercado laboral se caracteriza por bajos niveles de productividad, salarios exigüos para un porcentaje alto de la población, falta de competitividad y una muy alta tasa de informalidad. Otro elemento distintivo es que, en contraste con otros países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y a pesar de que en los últimos años aumentó, la tasa de desocupación se mantiene baja, aunque existe un alto

nivel de subocupación (8.3 por ciento promedio en 2008-2011). Asimismo, el número de empleos netos creados entre 2008 y 2012 ha sido insuficiente para que los jóvenes que se incorporan año con año a la fuerza de trabajo encuentren una opción en el mercado formal.

La gráfica 1.2 describe una de las variables más relevantes en este tema: la evolución trimestral de la tasa de desocupación abierta entre 2005 y 2012. La tasa promedio entre 2005 y el segundo trimestre de 2008 fue de 3.6 por ciento; sin embargo, en el tercer trimestre de 2008 ésta aumentó a 4.2 por ciento, 0.7 puntos porcentuales más con respecto al trimestre inmediato anterior. A partir del tercer trimestre de 2008 y hasta el tercer trimestre de 2009 mostró una tendencia creciente, con la mayor contracción en el empleo ocurrida en el tercer trimestre de 2009, cuando alcanzó una tasa de desocupación de 6.2 por ciento.

Aun cuando las tasas de desocupación se redujeron después de 2010 respecto de la observada en el tercer trimestre de 2009, éstas se han mantenido mayores a las registradas antes de 2009. En el primer y segundo trimestre de 2012 fue de 4.9 por ciento, mientras que para el mismo trimestre de 2007 fue de 4.0 por ciento.

**Gráfica 1.2** Tasa de desocupación trimestral, México, primer trimestre 2005-primer trimestre 2012



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de la ENOE-INEGI.

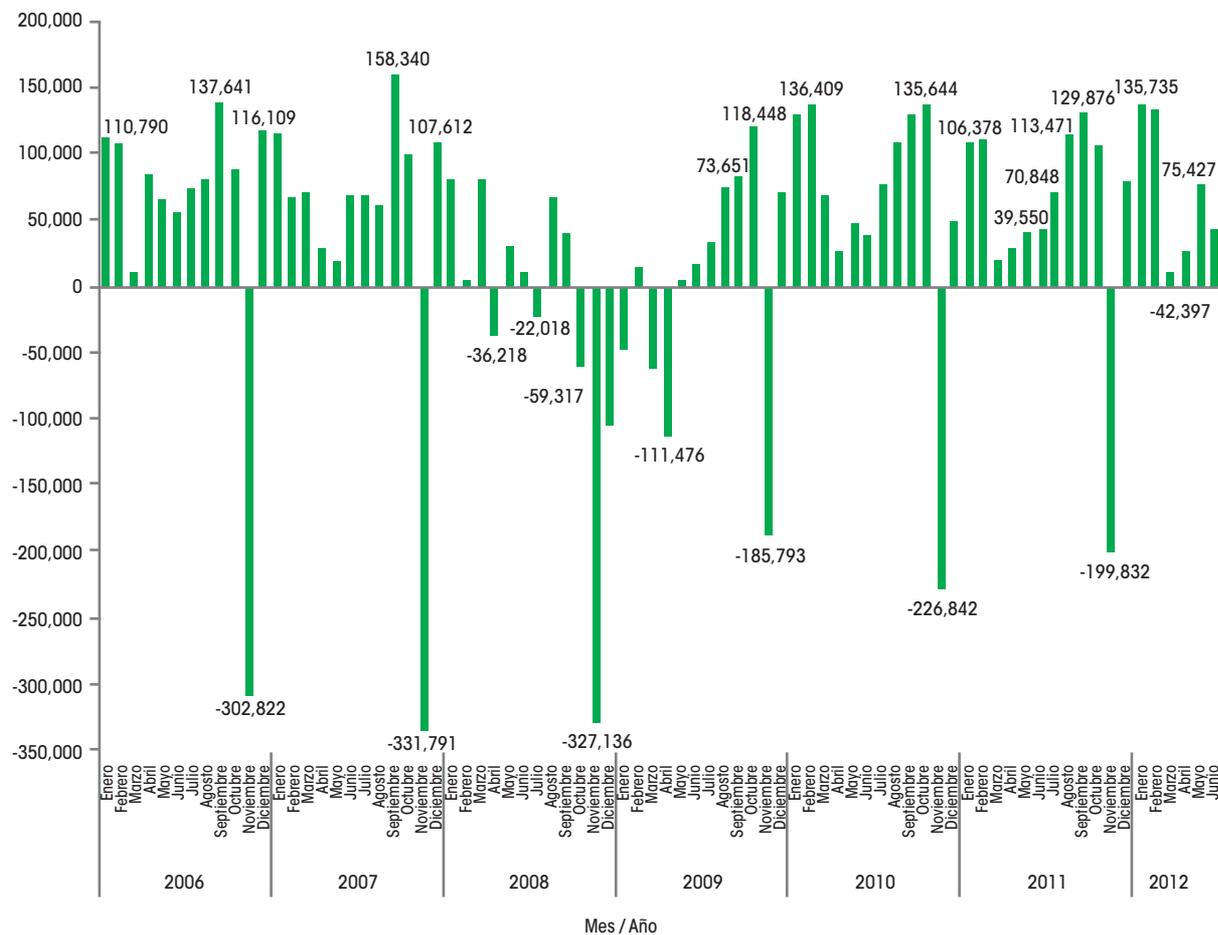
Es importante destacar que si bien durante 2010 y 2011 las tasas trimestrales de crecimiento de la economía han sido mayores que las que se observaron antes de la crisis, la recuperación del mercado laboral ha sido más lenta; de ahí que la tasa de desocupación sea mayor ahora que la observada antes de la crisis financiera.

**Cuadro 1.1 Empleos creados, perdidos y netos de acuerdo con los empleos registrados en el IMSS, México, 2006-2011**

Año	Empleos creados	Empleos perdidos	Empleos netos
2006	806,819	-302,822	503,997
2007	861,005	-331,791	529,214
2008	415,100	-444,689	-29,589
2009	337,390	-509,103	-171,713
2010	959,221	-226,842	732,379
2011	811,384	-199,832	611,552

Fuente: cálculos del CONEVAL con base en los cubos dinámicos del IMSS, disponibles en <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/Pages/cubo.aspx>

**Gráfica 1.3 Empleos registrados en el IMSS, México, febrero 2006 a junio 2012**

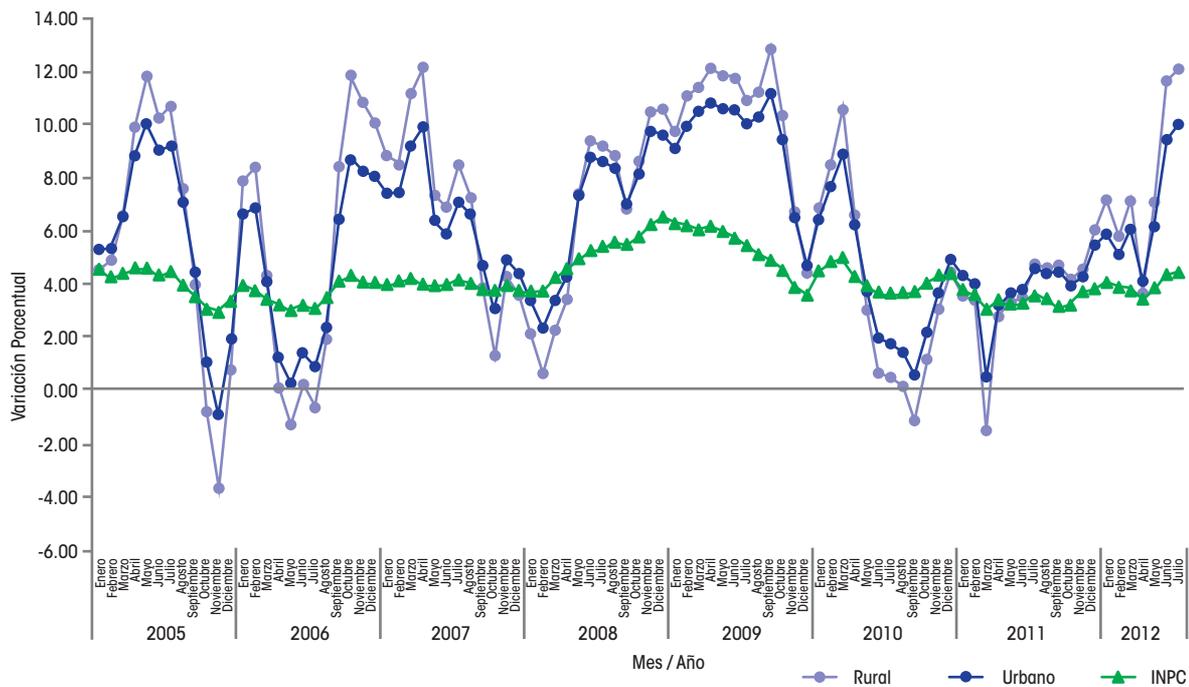


Fuente: cálculos del CONEVAL con base en los cubos dinámicos del IMSS, disponibles en <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/Pages/cubo.aspx>.

### III. El efecto del crecimiento en los precios de los alimentos

El crecimiento en los precios de los alimentos ha repercutido en el poder adquisitivo de los ingresos laborales a partir del tercer trimestre de 2008. La gráfica 1.4 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.<sup>1</sup>

**Gráfica 1.4** 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, México, enero 2005—julio 2012



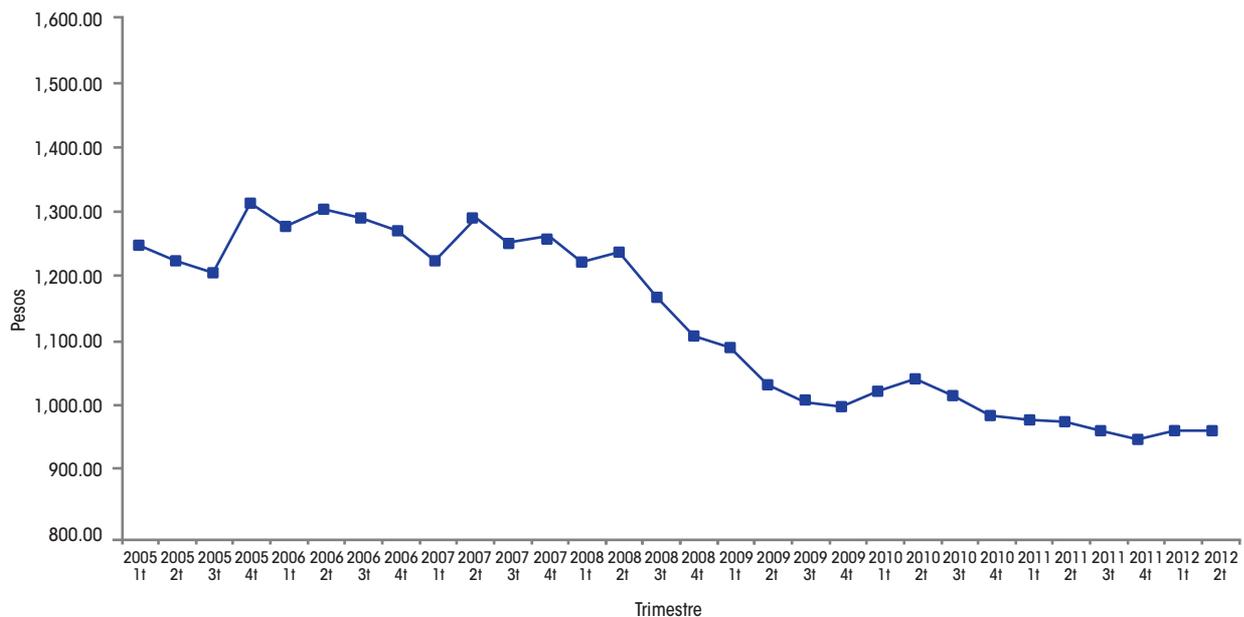
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INPC, reportada por BANXICO. Estimaciones con el INPC base segunda quincena de 2010.

<sup>1</sup> El ámbito rural se refiere a localidades con menos de 2,500 habitantes y el ámbito urbano a localidades con más de 2,500 habitantes.



Se observa que hasta antes de abril de 2010, el crecimiento del valor de la canasta alimentaria fue mayor que el de la inflación promedio, lo cual reduce el poder de compra del ingreso. Durante los primeros meses de 2012 la volatilidad de los precios de los alimentos regresó a los niveles anteriores a la crisis; sin embargo, a partir de junio crecieron de nuevo a niveles similares a los de 2009. Debido a que los salarios en general se ajustan con la inflación promedio, cada vez que el crecimiento de los precios de los alimentos es mayor que la inflación, hay una pérdida importante del poder adquisitivo del ingreso respecto a los alimentos.

**Gráfica 1.5** Ingreso por trabajo per cápita, México, 2005-2012  
(pesos primer trimestre 2005 deflactado con precios de la canasta alimentaria)



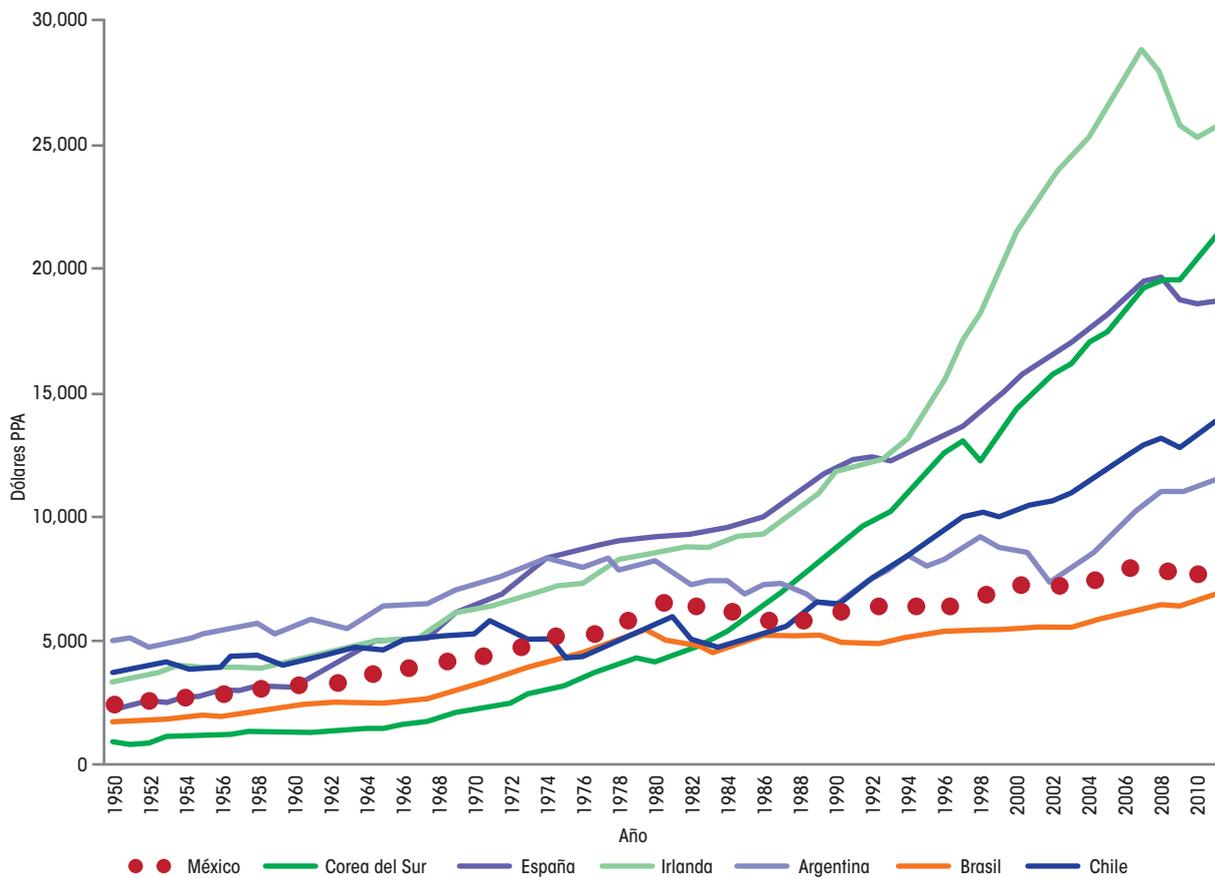
Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de la ENOE-INEGI.

La evolución de la economía y la de los precios de los alimentos tuvieron un efecto importante sobre el ingreso laboral real en el país. En la gráfica 1.5 se observa que el valor real del ingreso por trabajo (deflactado con el índice de precios de los alimentos) disminuyó de manera pronunciada a partir de mediados de 2008 y, aunque se estabilizó durante 2011, no ha retomado su nivel previo a la crisis. Sin duda, este indicador disminuirá significativamente después del segundo trimestre de 2012 dado el severo aumento en el valor de la línea de bienestar mínimo observado en junio (gráfica 1.4).

## IV. El crecimiento de la economía mexicana en el largo plazo

En la sección previa se observó que en la coyuntura de 2008-2009 la crisis financiera internacional y la volatilidad en los precios de los alimentos fueron los causantes principales de la reducción del poder adquisitivo de los ingresos laborales en México. En materia de empleo, se presentó una recuperación de la tasa de desocupación durante 2010 y 2011, pero su nivel no logró ser el mismo que antes de la crisis. Es decir, aunque se observa una recuperación general en los diferentes indicadores económicos, ésta no ha sido sostenida ni suficiente para regresar a la situación registrada antes de 2008.

**Gráfica 1.6** Comparación del Producto Interno Bruto per cápita de México con seis países, 1950-2010



Fuente: *Historical Statistics of the World Economy*, Maddison y Fondo Monetario Internacional (2012).

Nota: La gráfica está expresada en dólares Geary-Khamis (también conocidos como dólar internacional o dólar PPA —Paridad del Poder Adquisitivo) de 1990.

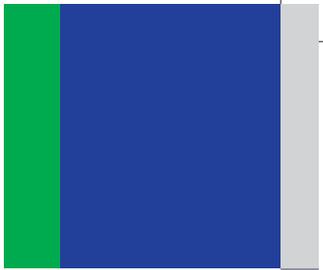


Para comprender cabalmente la evolución de las condiciones económicas en México, también debe considerarse el panorama en el largo plazo. En esta perspectiva, el crecimiento del PIB per cápita anual promedio del país de 1990 a la fecha fue de sólo 1.2 por ciento, que contrasta con las tasas históricas de crecimiento entre 1940 y 1980; además, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), el ingreso laboral promedio real en el país no ha crecido entre 1992 y 2010.

Si se toma en cuenta el periodo 1950-2010 y se contrasta la información con la de otros países con un PIB similar al de México en 1950 (gráfica 1.6), se observa que la economía mexicana tampoco ha tenido un buen desempeño en comparación con éstos ni ha mejorado suficientemente en el largo plazo. Durante este periodo, el crecimiento anual promedio del PIB per cápita fue de sólo dos por ciento, lo cual contrasta con tasas claramente mayores de países como Chile, España, Corea del Sur, o Irlanda. Si en vez de dos por ciento, el crecimiento hubiera sido de tres por ciento en este mismo periodo, en 2010 el PIB per cápita de México sería de 25,219 dólares en vez de los 14,151 dólares que tuvimos en ese año;<sup>2</sup> es decir, el nivel de ingresos promedio de los mexicanos hubiera sido en 2010, 78 por ciento más alto al que tuvimos y seguramente la pobreza sería mucho menor a la que hoy tenemos.

No sólo la crisis financiera coyuntural o el incremento en el precio de los alimentos han sido los responsables de que el ingreso real no sea mayor en México (y de que la pobreza sea elevada), también lo ha sido el lento crecimiento económico de largo plazo que ha marcado la historia económica de México en las últimas tres décadas. Las condiciones de México no podrán mejorarse si no se realizan cambios económicos profundos que propicien el incremento de la productividad, la inversión, la generación de más empleos formales y de mejor calidad, así como el aumento del salario real de manera sistemática y sostenida. De la misma manera, la mejora en otras variables, como la estabilidad de los precios —particularmente de los alimentos— podría redundar en un incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso, al suponer asimismo un mayor dinamismo de los salarios nominales. Por otro lado, es importante reconocer que un logro de la política económica en las últimas dos décadas ha sido mantener la estabilidad general de los precios por medio de una política fiscal sustentable y una política monetaria independiente. Los aumentos recientes en los precios alimentarios (y energéticos) se deben principalmente a factores externos. Sin embargo, es posible y necesario implementar políticas efectivas para proteger a la población más vulnerable contra la variabilidad en los precios, como transferencias o subsidios focalizados condicionados a estas contingencias. La política de desarrollo social y la política económica deben ser parte de una política integral de desarrollo.

<sup>2</sup> Estas cifras se refieren a dólares convertidos a la paridad del poder de compra. El PIB per cápita en dólares sin este ajuste fue de 9,522 en 2010.





## Capítulo II

# Evolución del desarrollo social en México



## Capítulo II. Evolución del desarrollo social en México

Para evaluar la política de desarrollo social es necesario analizar primero la evolución de los indicadores más importantes que afectan el bienestar y el acceso a los derechos, dos elementos fundamentales. Con este fin, en este capítulo se describe el nivel de la pobreza en 2010 y las dimensiones que conforman dicha estimación, así como el cambio con relación a 2008. Asimismo se muestra la pobreza por entidad federativa y municipio, los niveles de pobreza para distintos grupos vulnerables y se describe la evolución de otras variables complementarias del desarrollo social, además de las estrictamente relacionadas con la pobreza.

### I. La pobreza en México, 2008-2010

El 29 de julio de 2011 el CONEVAL, en cumplimiento de su mandato legal, dio a conocer los resultados de la medición de pobreza de 2010 por entidad federativa y para el país en su conjunto, con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).<sup>3</sup>

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

El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. La medición considera dos elementos: a) la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y b) la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.<sup>4</sup> El espacio de los derechos sociales se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Como lo establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia asociados a derechos: acceso a los servicios

<sup>3</sup> Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010 y Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2010.

<sup>4</sup> "La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada" (CONEVAL, 2010a: 40). Al tomar como referencia junio de 2012, la línea de bienestar fue calculada para el ámbito urbano en 2,296.92 pesos por persona y en 1,467.34 pesos para el rural. Por su parte, la línea de bienestar mínimo fue calculada para el mismo mes en 1,101.45 pesos por persona para las zonas urbanas y en 782.89 pesos por persona para las rurales.

de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras), como son los asociados a la cohesión social, el cual es aproximado a través de medidas de desigualdad.

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

**Cuadro 2.1** Incidencia, número de personas y carencias promedio para los indicadores de pobreza, México, 2008-2010

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de Personas		Carencias Promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
<b>Pobreza</b>						
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
<b>Privación social</b>						
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
<b>Indicadores de carencia social</b>						
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
<b>Bienestar</b>						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3.0	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	53.7	58.5	2.5	2.2

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

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

La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representó 52 millones de personas (cuadro 2.1). En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas. No obstante, en este mismo periodo es importante destacar que 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 entre 2008 y 2010.

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

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

A continuación se examinan los indicadores de carencia social en el país; se presenta su nivel en 2010, su cambio respecto de 2008 y otros indicadores de desarrollo social complementarios.

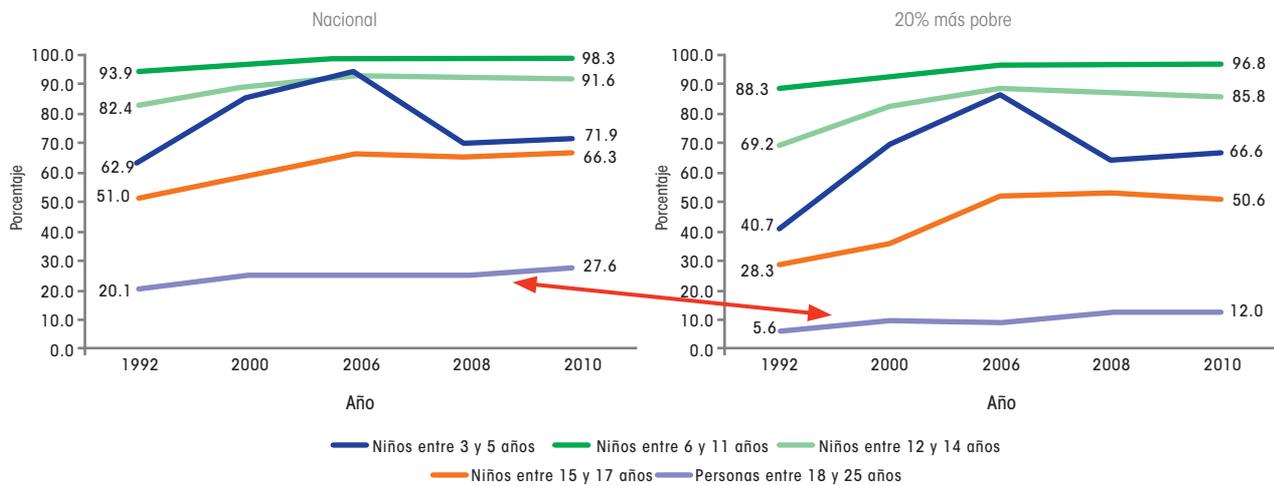
## A) REZAGO EDUCATIVO

En 2010 el rezago educativo ascendió a 20.6 por ciento, lo que representa 23.2 millones de personas (cuadro 2.1). Este indicador registra una reducción de 1.3 puntos porcentuales con relación a 2008, lo que equivale a que aproximadamente 900 mil personas dejaron de estar en rezago educativo entre estos dos años, y una disminución de 2.6 por ciento respecto a 1992 (cuadro 2.2). La reducción fue sobre todo entre la población de 6 y 15 años de edad, pues la disminución del rezago fue más lenta entre los adultos. Las entidades con menor disminución del rezago educativo fueron Chiapas, Michoacán, Guerrero y Oaxaca.

Otra forma de analizar el desempeño en el área educativa es a través de indicadores de calidad de la enseñanza. Entre éstos, los resultados en las pruebas internacionales estandarizadas como las del *Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes* (PISA, por sus siglas en inglés) ofrecen un punto de contraste con otras naciones y en relación al propio desempeño del país en el

tiempo (cuadro 2.2).<sup>5</sup> El primer registro de México en esta prueba fue en 2000 y arrojó que —en promedio— la calificación de los alumnos nacionales en matemáticas era de 387 puntos, 38 menos que el promedio logrado por los países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este resultado ubicó a México en el lugar nueve de 13 países no miembros de dicha organización internacional. En 2009, México mejoró su resultado para alcanzar 419 puntos promedio en la misma prueba; es decir, 32 puntos más que 10 años antes. La brecha con el resultado alcanzado por los países no miembros de la OCDE se redujo a 17 puntos y el país se colocó en el lugar 16 de 32.<sup>6</sup>

**Gráfica 2.1** Asistencia escolar por grupo de edad a nivel nacional y en el 20 por ciento más pobre de la población, México, 1990-2010



Nota: Asistencia escolar se refiere al porcentaje de niños en cada rango de edad que asiste a la escuela.

5 El examen evalúa el nivel de los estudiantes en comprensión de lectura, razonamiento matemático y conocimiento en ciencias. Cabe señalar que la prueba PISA está diseñada para ser aplicada cada tres años; enfatiza cada vez un área de conocimiento (lectura, ciencias o matemáticas). Una de las consecuencias de este procedimiento es que, en sentido estricto, los resultados alcanzados por un país en un área sólo son comparables en los años en los que recibieron dicho énfasis. Es decir, "sólo son confiables las comparaciones basadas en las escalas de las competencias que constituyen el área principal de la evaluación en un ciclo determinado" (INEE, 2010: 145). En este sentido, la única comparación posible es, hasta 2010, la del área de lectura (que ya completó dos ciclos de aplicación, 2000 y 2009). Para el caso de matemáticas, habrá que esperar los resultados de la prueba efectuada en 2012 para realizar comparaciones.

6 Es importante subrayar el debate reciente sobre la comparabilidad de las calificaciones de matemáticas de esta prueba y que por tanto hay que ser cautelosos al interpretar estas cifras.

Otro indicador relevante es la asistencia escolar por grupos normativos de edad; es decir, de acuerdo con las edades en las que se supone que los niños y jóvenes deberían encontrarse en la escuela (cuadro 2.2). En 2010, a nivel nacional, los menores niveles se encontraban entre quienes tenían 15 años de edad o más (66 por ciento para los jóvenes entre 15 y 17 años, 28 por ciento para quienes tenían entre 18 y 25 años). El mayor nivel lo tenían los niños en las edades que debían acudir a la Primaria (98 por ciento entre los niños de seis a 11 años).

La distribución de la asistencia escolar entre el 20 por ciento de la población con menores ingresos seguía una tendencia similar al de la población del país, pero con niveles de asistencia menores (gráfica 2.1). La brecha entre éstos y el nivel nacional era más pronunciada en el grupo de edad correspondiente a los mayores de 15 años, donde la diferencia es de 15 puntos porcentuales. La menor discrepancia se encontraba en el grupo de seis a 11 años de edad, donde alcanzaba apenas 1.5 por ciento.

Los niños entre tres y 17 años que acudían a la escuela y que pertenecían al 20 por ciento de la población con menores ingresos aumentaron entre 1992 y 2006. Las variaciones más pronunciadas ocurrieron a las edades más tempranas: la asistencia de los niños entre tres y cinco años de edad era de 40.7 en 1992 y de 86.2 por ciento en 2006, mientras que la de los jóvenes entre 15 y 17 años pasó de 28.3 a 51.8 por ciento en dichos años. No obstante, a partir de 2006 no se han presentado nuevas mejoras en el nivel de asistencia, lo que podría reflejar un efecto de la reciente crisis económica.

## B) ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD

El 31.8 por ciento de la población total del país presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud en 2010, lo que equivale a casi 36 millones de personas; cifra menor a la registrada en 2008 de 40.8 por ciento, lo que equivale a 44.8 millones de personas. En buena medida este avance se debió al crecimiento de afiliados al *Seguro Popular*. La población afiliada al *Seguro Popular* y *Seguro Médico para una Nueva Generación* fue de 53.3 millones en 2011; 8.5 millones más que la registrada en 2010 cuando la población afiliada conjunta ascendió a 44.8 millones (véase la *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012*).

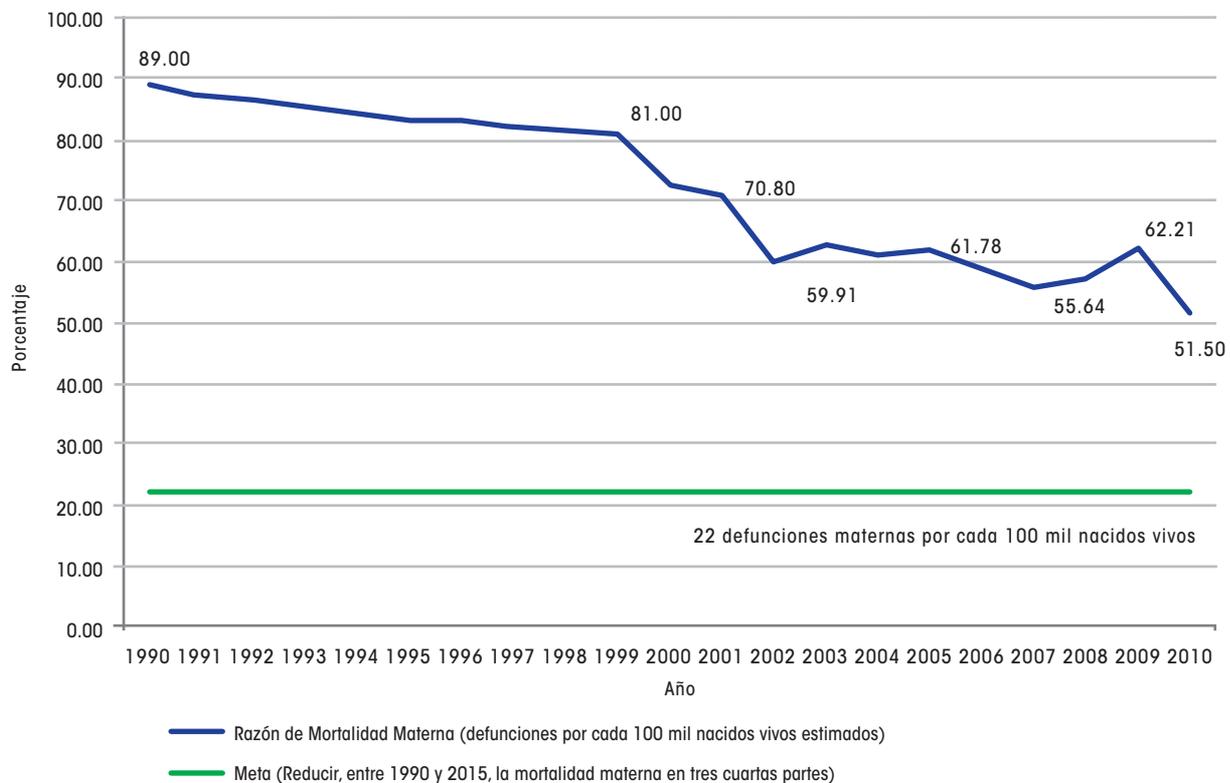
Otra manera en la que puede observarse la disminución de la carencia por acceso a los servicios de salud es a través de los indicadores del cuadro 2.2. La esperanza de vida al nacer es un indicador sintético que expresa el número promedio de años que se espera que viva una persona a partir de su nacimiento de acuerdo con las condiciones de mortalidad del año de estimación. En 2011, la esperanza de vida al nacimiento era de 75.6 años (CONAPO, 2011a),

esta cifra es 0.5 años más que la de 2008 y casi cuatro años más que la registrada en 1992.

En el caso de la mortalidad materna, entre 1990 y 2009 se observa una disminución importante, pero aún se está lejos de alcanzar la meta comprometida para 2015 como parte de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que es de 22 defunciones maternas por cada 100 mil nacidos vivos. Cabe señalar que la dinámica de cambio observada en años recientes en este indicador hace difícil prever la satisfacción del objetivo planteado (gráfica 2.2).<sup>7</sup>

En el tema preventivo, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición* (ENSANUT) 2006, la obesidad se ha incrementado de manera importante desde finales de la década de 1980. El nivel de obesidad entre los mexicanos representa una amenaza de salud pública.

**Gráfica 2.2** Razón de mortalidad materna, México, 1990-2010



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

<sup>7</sup> Al respecto puede consultarse la *Evaluación Estratégica sobre Mortalidad Materna en México 2010* (CONEVAL, 2012b). Disponible en, [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Mortalidad%20materna%202010/INFORME\\_MORTALIDAD\\_MATERNA.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Mortalidad%20materna%202010/INFORME_MORTALIDAD_MATERNA.pdf)



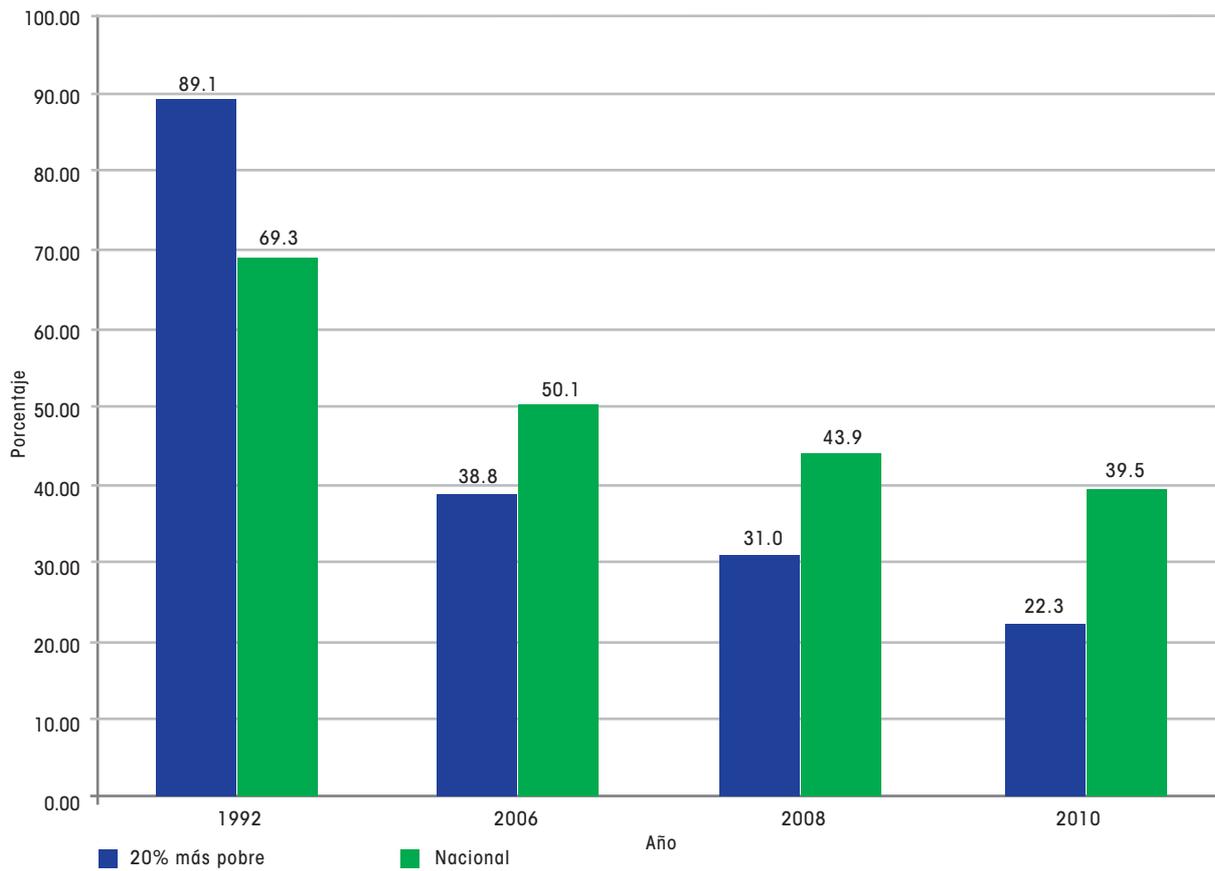
Al igual que en materia educativa, a pesar del favorable incremento en la cobertura de servicios básicos de salud, la calidad y el acceso efectivo siguen siendo retos importantes.

### C) ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

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

Si bien la seguridad social se refiere estrictamente a la derechohabencia en instituciones formales financiada principalmente por medio de contribuciones obrero-patronales, tales como el *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)* o el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*, el Estado se ha esforzado en atender a la población no asegurada mediante programas no contributivos de protección social.<sup>8</sup> Así, el indicador de hogares sin cobertura de programas sociales dirigidos a adultos mayores ni de seguridad social es otra forma de dar cuenta de la cobertura de seguridad social en el país (cuadro 2.2). Entre 2008 y 2010 este indicador disminuyó poco más de cuatro puntos porcentuales a nivel nacional y casi 10 puntos porcentuales entre las personas que conforman el grupo de menores ingresos del país. Esta disminución se debió al aumento del porcentaje de adultos mayores cubiertos por programas de pensiones no contributivas y con apoyo de programas sociales. Por ejemplo, se observó que entre 2008 y 2010 el programa *70 y Más* duplicó su cobertura de uno a dos millones, atendiendo a casi el 50 por ciento de su población potencial. Para 2012 se anunció la cobertura universal a los adultos mayores de 70 años o más que no cuentan con una pensión por medio del programa *70 y Más*.

<sup>8</sup> Los programas no contributivos son los financiados con impuestos generales y, usualmente, tienen propósitos redistributivos.

**Gráfica 2.3** Porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social, México, 1992-2010

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH.

Nota: Comprende los hogares sin apoyos de *PROCAMPO* y *Oportunidades*, aquellos donde ningún integrante cuenta con *Seguro Popular* y donde el jefe del hogar no cuenta con derechohabiencia a servicios médicos como prestación laboral.

En el largo plazo, entre 1992 y 2010, el porcentaje de hogares en esta situación se redujo en casi 30 puntos porcentuales (gráfica 2.3).

#### D) CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA

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

## E) SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA

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

## F) ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

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. Ésta fue la única carencia social que aumentó 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 un problema económico.

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

## G) BIENESTAR ECONÓMICO

La metodología para medir la pobreza incorpora dos umbrales de ingreso: el primero es la línea de bienestar, la cual se determina como la suma de los costos de la canasta alimentaria y la no alimentaria; el segundo umbral es la línea de bienestar mínimo que equivale exclusivamente al costo de la canasta alimentaria. Estas líneas permiten distinguir el porcentaje de personas con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Entre 2008 y 2010, el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar<sup>9</sup> se elevó en tres puntos a nivel nacional. Igualmente, el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo<sup>10</sup> creció 2.7 puntos porcentuales (CONEVAL, 2011r).

9 Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar fue calculada para el ámbito urbano en 2,114 pesos por persona y en 1,329 pesos por persona para el ámbito rural.

10 Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar mínimo fue calculada para 2010 en 978 pesos por persona para el ámbito urbano y en 684 pesos por personas para el ámbito rural.



En las áreas urbanas el porcentaje de personas con un ingreso menor a la línea de bienestar fue de 45 por ciento en 2008 y alcanzó el 48 por ciento en 2010, mientras en las áreas rurales pasó de 63 a 66 por ciento (CONEVAL, 2011r).

Si se observa la evolución del ingreso en el largo plazo, se encuentra que entre 1992 y 2010 (con base en la ENIGH), el ingreso real neto total por persona se mantuvo constante (quizá incluso con una reducción marginal). Esto coincide con un crecimiento del PIB por persona promedio anual de sólo 1.2 por ciento entre dichos años.

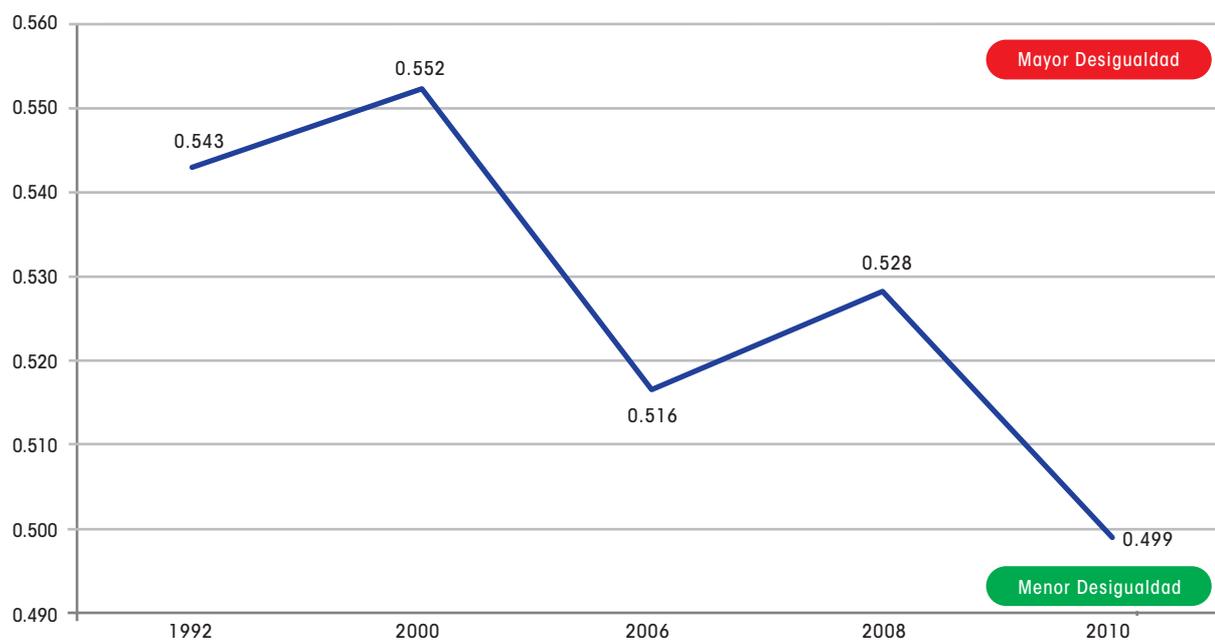
Lo anterior implica que será difícil reducir la pobreza si no se instrumentan políticas para incrementar el ingreso real de la población. La evolución del mercado laboral tiene efectos directos sobre la dimensión del ingreso en la medición de la pobreza. Su reducción se desprenderá, en buena medida, de las mejoras en el mercado laboral y, de manera más general, en la capacidad de la economía de lograr niveles adecuados de crecimiento sostenido y estable.

Igualmente es importante destacar el papel redistributivo del sistema fiscal de impuestos y transferencias para modificar la relación entre el ingreso de mercado y el ingreso disponible de los hogares. En términos puramente contables, las principales transferencias monetarias (*Oportunidades* y *PROCAMPO*) permiten a una parte de la población de bajos ingresos alcanzar la línea de bienestar mínimo.

## H) COHESIÓN SOCIAL

Cohesión social es uno de los indicadores que la LGDS establece para ser considerados en la definición, identificación y medición de la pobreza. Esto muestra la importancia que dicha ley otorga a los factores contextuales y a la interacción social en la determinación de la calidad de vida de la población.

Gráfica 2.4 Coeficiente de Gini, México, 1992-2010



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

Nota: El Gini se calcula con el ingreso neto total por persona empleado en la medición de pobreza por ingresos usando la ENIGH. Por comparabilidad se mantiene este indicador calculado con dicho ingreso desde 1992 a 2010.

No existe consenso sobre el concepto de cohesión social y, por ende, cómo medirla. No obstante, es posible conceptualarla como un elemento del contexto social que da cuenta del entorno en el cual ocurren los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza. Los indicadores que utiliza CONEVAL para hacer observable este concepto son el coeficiente de Gini, el grado de polarización social<sup>11</sup> o el índice de percepción de redes sociales.<sup>12</sup>

En la gráfica 2.4 se muestra la evolución del coeficiente de Gini (con el ingreso neto total per cápita). Este indicador disminuyó de 0.528 en 2008 a 0.499 en 2010. En el cuadro 2.2, se muestra la razón del ingreso total entre el décimo y el primer decil, la cual, tuvo una reducción de 27.3 a 25.2.

<sup>11</sup> La polarización social se define como la distribución equitativa de la población en dos polos de la escala de marginación en un espacio concreto. Para su cálculo se utiliza el Índice de Marginación del CONAPO.

<sup>12</sup> El índice de percepción de redes se define como el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas.



**Cuadro 2.2** Indicadores complementarios de desarrollo social en la población nacional y el 20 por ciento más pobre,\* México, años seleccionados.

Dimensiones	1992		2000		2006		2008		2010	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
<b>EDUCACIÓN</b>										
<b>Asistencia escolar por grupos de edad (%)<sup>1</sup></b>										
Niños entre 3 y 5 años <sup>a</sup>	40.7	62.9	69.5	85.2	86.2	93.6	64.1	69.5	66.6	71.9
Niños entre 6 y 11 años	88.3	93.9	93.3	96.6	96.3	98.0	97.0	98.3	96.8	98.3
Niños entre 12 y 14 años	69.2	82.4	82.3	88.9	88.5	92.4	86.6	91.5	85.8	91.6
Niños entre 15 y 17 años	28.3	51.0	35.5	58.4	51.8	65.9	52.9	65.0	50.6	66.3
Personas entre 18 y 25 años	5.6	20.1	9.0	24.9	8.5	25.7	12.2	25.8	12.0	27.6
<b>Calidad de la educación</b>										
Promedio en la prueba PISA de Matemáticas en México <sup>2</sup>				386.8		404.2		N.D.		419.0 [2009]
Promedio en la prueba PISA de Matemáticas de los países no miembros de la OCDE				425.1		427.0		N.D.		436.3 [2009]
Lugar que ocupa México respecto a países no miembros de la OCDE en la prueba PISA de Matemáticas				9 de 13		18 de 26		N.D.		16 de 32 [2009]
<b>SALUD</b>										
Esperanza de vida (años) <sup>3</sup>		71.7		73.9		74.8		75.1		75.6 [2011]
Tasa de mortalidad infantil (defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos) <sup>3</sup>		31.5		19.4		16.2		15.2		14.2
Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacimientos) <sup>4</sup>		86.4		72.6		60.0		57.2		51.5
<b>MEDIO AMBIENTE</b>										
Porcentaje de ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar <sup>b</sup>		23.4 [1990]		17.2		16.1		15.6		16.6
Porcentaje de superficie nacional cubierta por bosques y selvas <sup>c</sup>		35.3 [1993]		34.4 [2002]		N.D.		34.0 [2007]		N.D.
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>										
Porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social <sup>5</sup>	89.1	69.3	**	**	38.8	50.1	31.0	43.9	22.3	39.5

**Cuadro 2.2** Indicadores complementarios de desarrollo social en la población nacional y el 20 por ciento más pobre,\* México, años seleccionados (continuación).

Dimensiones	1992		2000		2006		2008		2010	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
<b>NUTRICIÓN<sup>d</sup></b>										
Porcentaje de prevalencia de bajo peso en menores de 5 años		14.2 [1988]		7.6 [1999]		5.0		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años		22.8 [1988]		17.8 [1999]		12.5		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena		48.1 [1988]		44.3 [1999]		33.2		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de emaciación en menores de 5 años		6.0 [1988]		2.1 [1999]		1.6		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad		25.0 [1988]		36.1 [1999]		36.9		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad		9.5 [1988]		24.9 [1999]		32.4		N.D.		N.D.
<b>COHESIÓN SOCIAL</b>										
Desigualdad (coeficiente de Gini)		0.543		0.552		0.516		0.528		0.499
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil <sup>6</sup>		31.3		36.0		25.7		27.3		25.2
<b>IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</b>										
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados		8.8		16.8		22.2		26.6		27.2
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Senadores		3.1 [1990]		18.0		16.4		20.3		22.0
<b>DISCRIMINACIÓN</b>										
Porcentaje de discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores <sup>7</sup>						30.4		N.D.		N.D.

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

\*\* No hay dato para este año ya que en la ENIGH 2000 no se reporta información de cobertura sobre *Oportunidades*.

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

b El valor reportado para 1992 se obtiene del Censo General de Población y Vivienda 1990, los demás se obtienen del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

c Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

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

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

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

3 Indicadores demográficos, 1990-2050, CONAPO.

4 Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

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

6 La medida de ingreso corresponde al ingreso neto por persona empleado en la medición de la pobreza por ingresos. El Coeficiente Gini se calcula con el ingreso neto por persona empleado en la medición de pobreza por ingresos usando la ENIGH. Se mantiene este indicador calculando con ese ingreso por comparabilidad desde 1992 a 2010.

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

Fuentes:

- Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000, 2006, 2008 y 2010.
- INEGI, Tabulados básicos, Censo General de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.
- PISA 2006: Science Competences for Tomorrow's World. OECD. PISA 2009.
- Primera Encuesta sobre Discriminación en México, 2005. *SEDESOL* y *CONAPRED*.
- Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Sistema para el análisis de la estadística educativa. SEP.
- INEGI, Tabulados de la ENE y ENEO (segundo trimestre del año en cuestión).
- Rivera Dommarco J y Col, Nutrición y Pobreza: Política Pública Sustentada, 2008.
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).
- Sistema Nacional de Información en Salud
- CONAPO, República Mexicana: Indicadores demográficos, 1990-2050.



## II. La pobreza en las entidades federativas

En el cuadro 2.3 se muestra la medición de la pobreza por entidad federativa. Los estados donde la pobreza aumentó más en términos relativos en 2008-2010 fueron Baja California Sur (9.5 puntos porcentuales más que en 2008), Colima (aumento de 7.3 por ciento), Sonora (aumento de 6.5 puntos porcentuales) y Baja California (5.7 por ciento más que en 2008). Por su parte, las entidades donde más se incrementó la pobreza medida en número de personas fueron Veracruz (600,000), Guanajuato (309,000), Chihuahua (255,000), Oaxaca (247,000) y Baja California (218,000).

La pobreza extrema cambió relativamente poco en todo el país, pero destacan los incrementos en el 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, la entidades donde se redujo la población en pobreza fueron Coahuila (reducción de cinco puntos porcentuales respecto a 2008, equivalente a 106,000 personas), Morelos (reducción de 8.6 por ciento, 5.3 puntos porcentuales menos respecto de 2008, equivalente a 73,000 personas) y Puebla (reducción de 3.7 puntos porcentuales entre 2010 y 2008, equivalente a 127 personas).

La pobreza extrema tuvo una mayor reducción en Puebla (170,000 personas), Michoacán (98,000 personas), Chiapas (72,000 personas), Guerrero (69,000 personas) e Hidalgo (61,000 personas).

Cuadro 2.3 Medición de la pobreza por entidad federativa, México, 2008-2010

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

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

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



### III. La pobreza en los municipios de México

En diciembre de 2011, CONEVAL presentó la medición de la pobreza a nivel municipal para 2010. En 1,003, municipios el 75 por ciento o más de su población se encuentra en pobreza (la mayoría de ellos son municipios pequeños, con porcentajes altos de población que habla lengua indígena y con localidades rurales). En sólo 190 municipios del país se concentran la mitad de la población en situación de pobreza (estos municipios son urbanos y densamente poblados).

Entre los resultados principales por carencia social específica puede mencionarse lo siguiente:

- El 93.4 por ciento del total de los municipios tenía más de 50 por ciento de su población sin acceso a la seguridad social.
- El 48.0 por ciento tenía más de 50 por ciento de su población con carencia por servicios básicos en la vivienda.
- El 17.1 por ciento tenía más de 50 por ciento de su población sin acceso a servicios de salud.
- El 9.2 por ciento tenía más de 50 por ciento de su población con carencia por la calidad y espacios de la vivienda.
- El 4 por ciento tuvo porcentajes mayores a 50 por ciento de su población con carencia de la alimentación.
- El 3.5 por ciento tenía más de 50 por ciento de su población con rezago educativo.

En el mapa 2.1 se representan los diez municipios con mayor porcentaje y los diez con menor porcentaje de población en situación de pobreza.

**Mapa 2.1** Diez municipios con mayor porcentaje y diez con menor porcentaje de población en situación de pobreza, México, 2010



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

Los municipios que presentaron el mayor porcentaje de población en pobreza fueron San Juan Tepexiula, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5) y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4) (mapa 2.1).

Lo anterior muestra que el reto de abatir la pobreza municipal es doble: reducir la pobreza rural de municipios pequeños y dispersos, así como disminuir la pobreza urbana, que tiene mayor peso en volumen poblacional.

## IV. Diferenciación social en México

La pobreza tiene una incidencia diferenciada en varios grupos sociales. El objetivo de esta sección es caracterizar la distribución de la pobreza y de los indicadores de carencia en algunos grupos vulnerables. Se emplean variables socio-demográficas como grupos de edad (menores de 18 y mayores de 65 años de

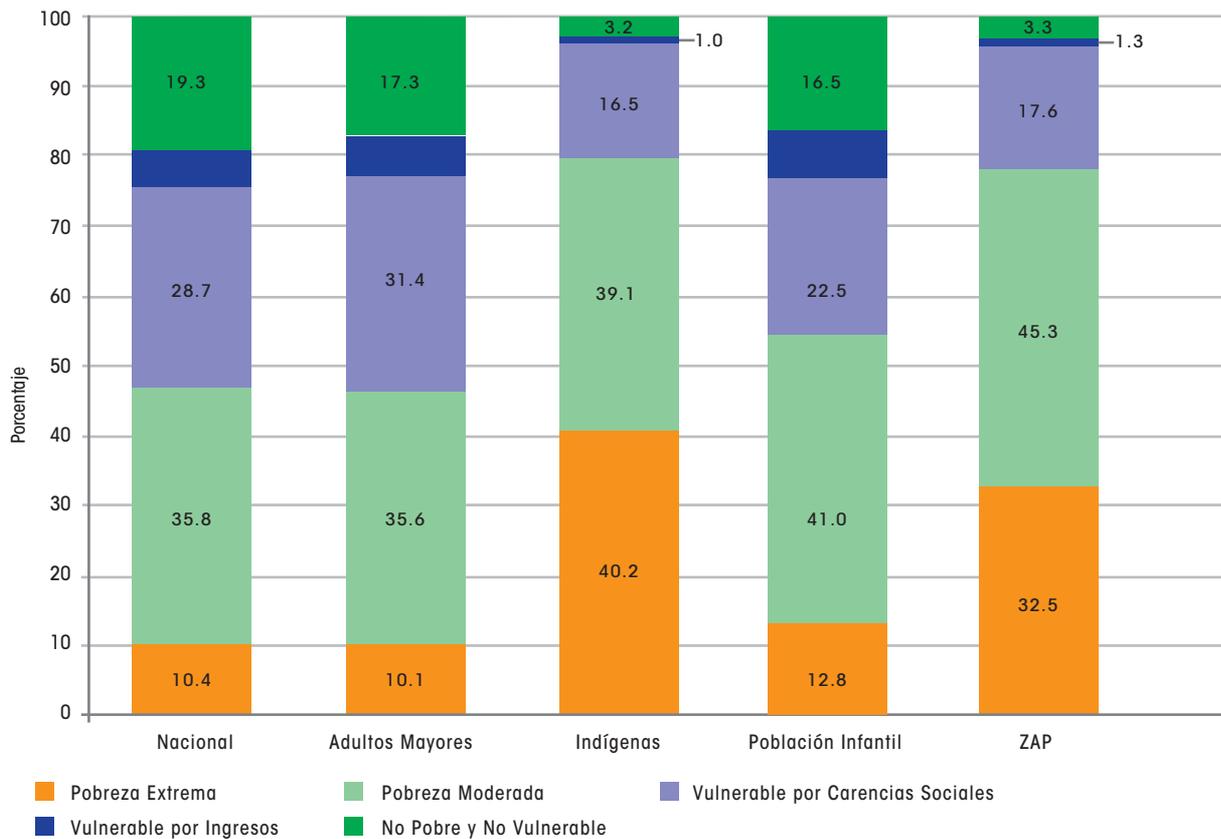
edad), población que vive o no en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y se distingue a la población por pertenecer o no a un grupo indígena.

## A) ETAPA DEL CICLO DE VIDA

En la gráfica 2.5 puede observarse la distribución de la población en grupos vulnerables y grupos de edad. 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 300,000 adultos mayores.

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

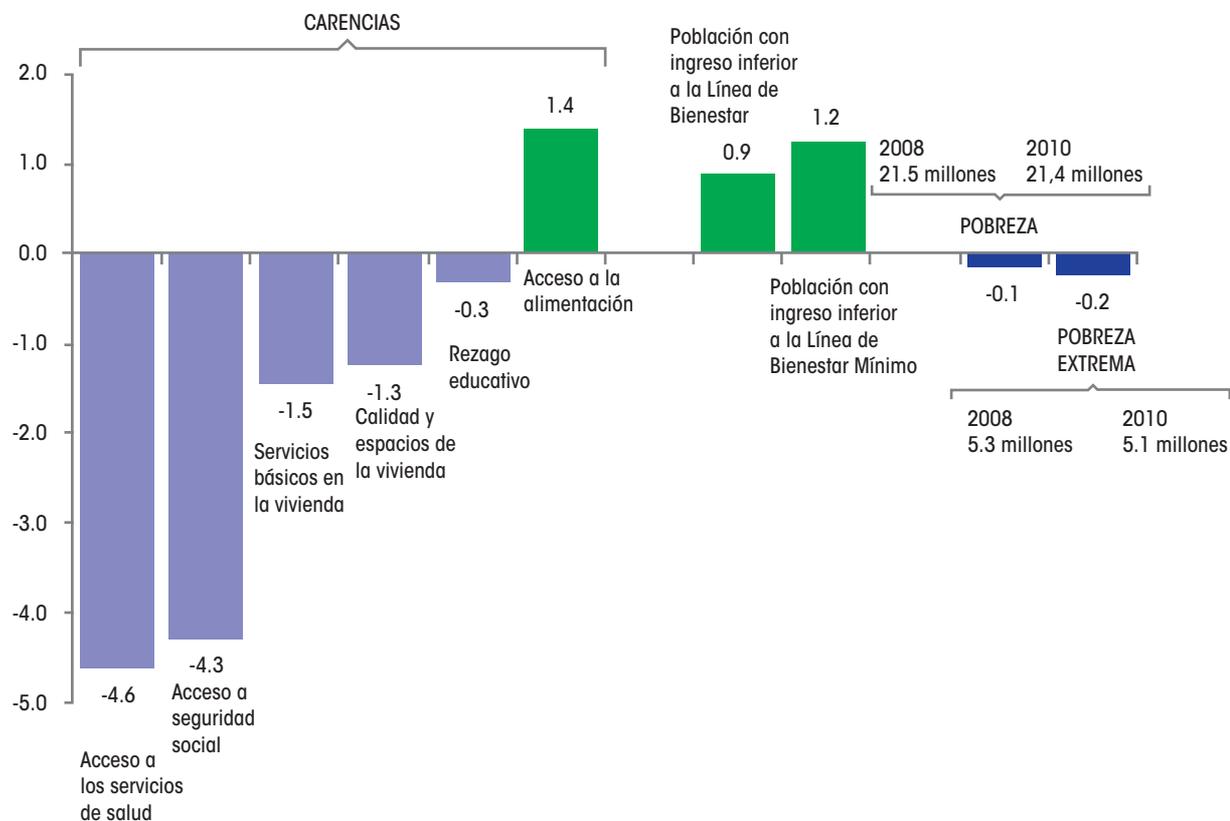
**Gráfica 2.5** Distribución de la población según situación de pobreza en el país para grupos selectos, México, 2010



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

Es importante destacar que en un documento reciente elaborado por CONEVAL y UNICEF (*Pobreza y derechos sociales de las niñas, los niños y adolescentes en México, 2008-2010*) se señala que durante el bienio 2008-2010, mientras 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, no cambió la pobreza del grupo de edad de menores de 18 años, ni tampoco la pobreza extrema. Esto se explica porque si bien a los niños y adolescentes 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 aun cuando se presentan retos importantes para la población menor de 18 años, las políticas públicas han ayudado a mejorar su situación, en lo que respecta a una mayor cobertura de servicios básicos.

**Gráfica 2.6** Cambio en el número de niñas, niños y adolescentes en pobreza, México, 2008-2010



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



## B) RESIDENCIA O NO EN ZAP

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

La gráfica 2.5 muestra que 77.8 por ciento de quienes residen en las ZAP se encuentran en condición de pobreza; esto quiere decir que suman 13.6 millones de personas en dicha condición. Al comparar con 2008, se observa que 2.5 por ciento más de las personas que residen en ZAP está en situación de pobreza, no obstante el número absoluto de personas sea el mismo.

## C) HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA

La proporción de hablantes de lengua indígena en condición de pobreza ascendía a 79.3 por ciento en 2010 (la más alta de los grupos considerados en este apartado), 3.4 puntos mayor que en 2008, es decir, 100,000 pobres indígenas adicionales en el bienio. Si bien se han presentado avances importantes en coberturas básicas, tanto para quienes viven en ZAP<sup>13</sup> como para la población indígena,<sup>14</sup> la doble crisis global iniciada en 2007-2008 (de los precios de los alimentos y financiera) parece haber impactado el ingreso de la población en su conjunto, lo cual contribuyó al aumento de la pobreza de la población hablante de lengua indígena entre 2008 y 2010.<sup>15</sup>

## V. Comentarios finales

En los últimos veinte años la evolución de la pobreza avanzó por dos vías con diferentes resultados. Por una parte, la política social desempeñó un papel importante en el aumento de la cobertura de servicios básicos como educación, acceso a los servicios de salud, la calidad y los servicios de la vivienda.

13 El porcentaje de personas residentes en ZAP con acceso a los servicios de salud disminuyó de 52.2 en 2008 a 34.5 por ciento en 2010, el de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda se redujo de 43.8 en 2008 a 34.7 en 2010 y el de personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda de 55.3 a 48.5 por ciento.

14 El porcentaje de población que habla lengua indígena con carencia de los servicios de salud disminuyó de 52.8 por ciento en 2008 a 37.2 por ciento en 2010, el de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda se redujo de 50.8 en 2008 a 42 en 2010 y el de personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda de 54.3 a 50.6 por ciento.

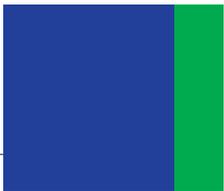
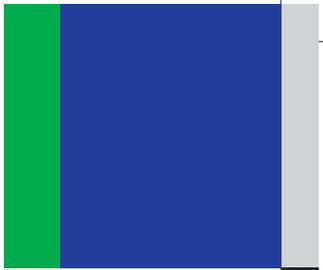
15 El porcentaje de población que habla lengua indígena con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo aumentó de 45 a 52 por ciento entre 2008 y 2010, mientras que el porcentaje de quienes tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar se incrementó de 77 a 88.3 por ciento en dichos años.



Sin embargo, a pesar de lo anterior, aún hay retos importantes en materia de calidad de los servicios, especialmente en materia de salud y educación, para acceder efectivamente a estos derechos fundamentales. En el caso del ingreso, éste no ha avanzado adecuadamente en las últimas décadas. La crisis económica de 1995, la desaceleración de inicios del siglo XXI, así como el incremento en los precios de los alimentos desde finales de 2007 y la crisis financiera de 2009, han hecho que el ingreso real per cápita en México prácticamente no haya crecido en las últimas dos décadas.

La reducción efectiva de la pobreza se materializará sólo si la cobertura y calidad de los servicios básicos, así como el ingreso mejoran sustancialmente.







## Capítulo III

### Evaluación de la política de desarrollo social



## Capítulo III. Evaluación de la política de desarrollo social

En el capítulo previo se analizó la evolución de la pobreza y de otros indicadores relevantes sobre el desarrollo social en México en los años recientes. En este capítulo el objetivo es presentar un diagnóstico de diversas respuestas de política pública para enfrentar los retos del desarrollo social descritos en el capítulo anterior.

El análisis se centra en las evaluaciones que el CONEVAL ha coordinado a programas particulares o a políticas públicas específicas. Al inicio, en la sección "Dimensiones Sociales" se examina en primera instancia la Protección Social en México entendida como el conjunto de apoyos institucionales para los hogares frente a riesgos que afectan, en ciertos momentos de su vida, su nivel de consumo o ingreso. Los riesgos que se analizan son los asociados con la falta de acceso a los servicios de salud, al desempleo y subocupación, a la orfandad, discapacidad y vejez, así como tener un ingreso menor a la línea de bienestar económico. El objetivo es identificar si el conjunto de apoyos institucionales están integrados y si contribuyeron a aminorar la materialización de los riesgos sociales de los hogares en el contexto de la crisis de 2009.

A continuación, en esa misma sección se abordan las evaluaciones relacionadas con los programas, de acuerdo con su vínculo con algunas dimensiones de la medición de la pobreza (ingreso, educación, alimentación y vivienda), esto con el fin de relacionar los retos mencionados en el capítulo previo con las respuestas de política pública del gobierno mexicano.

Por último, en la segunda parte, en la sección denominada "Temas transversales", se estudia la política de desarrollo social respecto de la multiplicidad de programas con los que cuenta, a su incidencia distributiva, a los avances en el ámbito de la institucionalización de las evaluaciones, y se profundiza en el caso particular de la política de desarrollo social para la población indígena.

### PRIMERA PARTE. DIMENSIONES SOCIALES

En este capítulo se presenta un informe de los resultados de diferentes dimensiones de la política de desarrollo social asociadas con los derechos sociales en México durante 2008-2011. El objetivo es mostrar las problemáticas existentes, así como el avance y retos de los instrumentos de gobierno para atenderlas.



Con este fin, se describen y comparan de manera sistemática rasgos básicos de un abanico de instrumentos de protección social dirigidos a cubrir distintos riesgos de los hogares, así como del universo de Programas y Acciones del Gobierno Federal integrados en el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social* (Inventario CONEVAL). Entre éstos se subraya el análisis del subconjunto de programas que fueron sometidos a *Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED)* en 2010-2011 y a *Evaluaciones de Consistencia y Resultados (ECR)* entre 2011 y 2012.

De esta manera, en la primera sección se examina la protección social en México; enseguida se discute la situación y los programas dirigidos al bienestar económico y apoyo al ingreso; en la siguiente sección se presentan las principales dificultades y los resultados de los programas relacionados con aspectos educativos; después se describen la problemática e instrumentos relacionados con el acceso a la alimentación; y, por último, se examinan los rasgos de las problemáticas y los instrumentos utilizados para mejorar el acceso y calidad de la vivienda.

Con el fin de lograr una comparación estructurada entre las dimensiones asociadas directamente a los derechos sociales y a la medición de la pobreza (ingreso, educación, alimentación y vivienda), cada apartado, uno por dimensión, se divide en las mismas secciones. En la primera se presenta un diagnóstico de la situación de las problemáticas; posteriormente se comentan los programas identificados que atienden cada dimensión; en la tercera sección se caracterizan dichos programas en términos de la evolución de su gasto en 2008 y 2011;<sup>16</sup> a continuación se muestran resultados de los programas y finalmente se presentan las conclusiones. Además, como un apartado adicional, en las secciones sobre vivienda, educación y alimentación se contrastan los indicadores presupuestarios clave de los fondos del Ramo 33 con los de la medición de la pobreza correspon-

16 El primer paso del análisis del gasto ejercido por los programas de desarrollo social que se realiza en las siguientes secciones se efectuó siguiendo este procedimiento general: primero se indicó a qué grupo funcional pertenecen los programas (desarrollo social, desarrollo económico o gobierno) y después se estableció a qué función corresponden la mayoría de éstos (el número de funciones cambia según el grupo funcional). En el Anexo I se presenta un diagrama con la estructura organizacional de las funciones de gobierno.

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

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

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

Los programas para la superación de la pobreza pertenecen en su mayoría a la función de asistencia social. La excepción es *Oportunidades* que también recibe recursos de las funciones de educación y salud. Por este motivo, para ofrecer un punto de referencia que permita resaltar la importancia de este grupo de programas, los recursos ejercidos por los programas de superación de la pobreza se contrastan con la función de asistencia social, aunque los recursos de estos programas provengan de tres funciones (asistencia social, educación y salud) debido a *Oportunidades*.

dientes y se resaltan algunos de los hallazgos más importantes efectuados en la *Evaluación Estratégica sobre el Ramo 33*.

Las principales fuentes de información que se utilizan son las *ECR*, las *EED*, las *Evaluaciones Integrales del Desempeño* y el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales para el Desarrollo Social*. Para la sección de gasto se utiliza la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Igualmente, se recurre a los diagnósticos y evaluaciones estratégicas de *Protección Social en México*, *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública* y *Dimensiones de la seguridad alimentaria. Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*.

## I. Protección Social

El aumento de los precios de los alimentos y la crisis financiera internacional originada en Estados Unidos afectaron indicadores clave del desarrollo económico de México como el Producto Interno Bruto (PIB), la tasa de desocupación y el ingreso por trabajo, entre otros, a partir de 2009 (véase el capítulo I).

En gran medida como efecto de esta crisis, y a pesar de los avances en numerosos indicadores de desarrollo social (como los de vivienda, educación y salud), en 2010 la pobreza aumentó en comparación con 2008. Esto ocurrió debido al aumento del número de personas con carencia por acceso a la alimentación y de individuos con ingreso menor a la Línea de Bienestar (véase el capítulo II). Sin embargo, es importante resaltar que la pobreza extrema no cambió.

El Gobierno Federal y el Poder Legislativo emprendieron acciones para enfrentar el contexto económico adverso y, en particular, para que éste no afectara la estructura de consumo y gasto de los hogares mexicanos vulnerables. Entre estas iniciativas pueden mencionarse el aumento del presupuesto y la ampliación de la cobertura de programas sociales clave (*Oportunidades*, *Apoyo Alimentario*, *Seguro Popular* y *Empleo Temporal*, entre otros), así como la creación de nuevos componentes en algunos de ellos ("Vivir Mejor" del programa *Oportunidades*, por ejemplo). También pueden aludirse modificaciones a los sistemas de seguridad social, como, por ejemplo, que se permita a los desempleados efectuar retiros limitados de las cuentas individuales de sus pensiones de vejez.

Sin embargo, en cuanto a su diseño estas medidas fueron insuficientes para proteger a los más vulnerables. Aunque los programas lograron resultados importantes (véase la sección de resultados de los Programas y Acciones de este capítulo III y el Anexo IV), sus acciones no contuvieron el aumento de la pobreza debido, en buena medida, a las características concretas de esta doble crisis



internacional: el aumento de los precios en los alimentos, conjugado con la disminución del ingreso laboral de los trabajadores, así como del empleo de los mexicanos en Estados Unidos y sus secuelas en las transferencias por remesas.

La crisis evidenció la falta de instrumentos para proteger a la población que es más vulnerable frente a estos riesgos coyunturales. Con la excepción del *Programa de Empleo Temporal*, cuyos recursos han sido limitados hasta recientemente, los principales programas de transferencias (*Oportunidades*, *PROCAMPO*) no están diseñados para apoyar a la población ante contingencias económicas coyunturales. Finalmente, por su diseño (financiamiento contributivo con costos relativamente altos), y dada la desigualdad económica que impera en México, los sistemas de seguridad social (y en gran parte la legislación laboral que se aplica principalmente a los trabajadores formales) dejan desprotegida a la mayoría de trabajadores de ingresos bajos y condiciones laborales más precarias. Inclusive para la población asegurada, estos sistemas no incluyen seguros de desempleo (no obstante la reciente reforma al costo de los fondos de retiro).

Los grupos de población que resintieron más la crisis en México fueron los que habitaban en áreas urbanas y en zonas fronterizas con Estados Unidos, muchos de ellos con empleos formales. La efectividad moderada de la mayoría de los instrumentos de protección social utilizados para afrontar el contexto adverso se debe, por una parte, a que están orientados a enfrentar problemas estructurales (ruptura de la pobreza intergeneracional), y por otra, se dirigen, en primera instancia, a quienes residen en áreas rurales y a los trabajadores informales. Los programas de política social que se dirigen a la población vulnerable que enfrenta situaciones adversas coyunturales (disminución temporal del ingreso debido a eventos inesperados que arriesgan el nivel de vida en el mediano y largo plazo) y vive en áreas urbanas cuentan con menos instrumentos, tienen menores recursos, enfrentan mayores dificultades para alcanzar a su Población Objetivo y son capaces de atender a un número menor de beneficiarios.

Esto no implica, desde luego, que sea menor el reto rural en materia de protección social. Por el contrario, la población rural pobre no es menos vulnerable ante las crisis y ciclos económicos por contar con mejores sistemas públicos de protección social, sino por su relativa lejanía y autarquía frente a los mercados formales. Por ello, estas poblaciones están comparativamente excluidas de la recuperación económica que, en general, reduce la pobreza urbana con mayor fuerza y rapidez que la rural. Por otro lado, la población rural es más vulnerable que la urbana frente a otros riesgos como los desastres naturales y los ciclos climáticos.

Esta sección tiene por objeto evaluar al conjunto amplio de programas de protección social que operan en México, entendido como el conjunto de intervenciones de política pública que buscan incidir en el manejo de riesgos que

afectan el nivel de consumo de la población durante su ciclo de vida.<sup>17</sup> Con este fin, a) se identifican los rasgos actuales de la Protección Social; b) se describen los riesgos asociados a no tener acceso efectivo a los servicios de salud, al trabajo, a la vejez, a la discapacidad y la orfandad, así como a la falta de ingresos en el curso de vida (ingresos menores a la línea de bienestar económica); c) se presentan los principales instrumentos de política pública del Gobierno Federal para contribuir a aminorar estos riesgos, y, d) se perfilan aspectos considerados en el capítulo IV para formular conclusiones y recomendaciones que contribuyan a la construcción de un sistema integral de protección social que pueda hacer frente tanto a riesgos estructurales como coyunturales y atender eficazmente a quienes residen lo mismo en áreas rurales que urbanas.

### Características de la protección social en México

La protección social en México está constituida por un conjunto de sistemas de seguridad social contributivos, originados a partir de la década del cuarenta, así como por un conjunto de programas sociales no contributivos creados en el transcurso de la última década.<sup>18</sup>

En México la protección social tiene estas características generales:

1. *Las políticas de protección social, así como las de desarrollo social, no están directamente asociadas a derechos.* Los progresos manifiestos en la Ley General de Desarrollo Social, que consisten en la definición de los derechos sociales, no se han convertido en instrumentos coordinados y eficaces de política pública. A pesar del avance en los objetivos de política pública, aún es imposible materializar el ejercicio de derechos sociales. En el caso de la dimensión de salud, por ejemplo, la afiliación a un sistema, instituto o programa no garantiza en todos los casos el acceso efectivo a los servicios de salud (atención con capacidad resolutoria); en el caso de la dimensión laboral, el acceso a los programas de apoyo al empleo no garantiza la inserción laboral.
2. *La cobertura de la protección social es limitada.* El porcentaje de población que carecía de acceso a la salud en 2010 era de 31.8 por ciento, mientras que el de quienes carecían de acceso a la seguridad social ascendía,

17 Los sistemas de protección social pueden incluir a) subsistemas de seguridad social con programas contributivos para ayudar a las familias a asegurarse en caso de eventos que provoquen una pérdida de ingreso; b) una red de protección con transferencias no contributivas dirigidas a los más pobres y vulnerables; así como c) un subsistema de derechos mínimos para la protección de los individuos en su lugar de trabajo (CISS, 2011).

18 Los instrumentos contributivos son los financiados por sus beneficiados, mientras que los no contributivos son los financiados con impuestos generales y que, usualmente, tienen propósitos redistributivos.



para el mismo año, a 60.7 por ciento. Es posible que para 2012 esta cobertura haya mejorado.

En el caso de las políticas activas de empleo, el *Programa de Apoyo al Empleo* (el que tuvo mayor presupuesto y que apoyó a un mayor número de trabajadores entre 2006 y 2010) atendió entre 2006 y 2010 a 340,702 personas en promedio anualmente, pero sólo logró que 220,671 personas obtuvieran un empleo en dicho periodo; es decir, el número de beneficiarios no sólo es pequeño en comparación con el número de desocupados (2.1 millones en promedio anual entre 2006 y 2011), sino que se identifican áreas de oportunidad en la obtención de un empleo.

El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* es el instrumento de atención a la población en pobreza más relevante del Gobierno Federal. Ha dispuesto de uno de los presupuestos más altos entre los programas sociales (58,700.24 millones de pesos en 2011 con un aumento de 24 por ciento entre 2008 y 2011). Su población atendida ha crecido de manera pronunciada a lo largo de su historia (su padrón aumentó de 300,705 familias en 1997 a 5.8 millones en 2011) y ha sido un modelo de "lecciones aprendidas" para la instrumentación de programas de transferencias condicionadas en América Latina y en otras regiones del mundo (véase, por ejemplo, Cohen y Franco, 2006). No obstante, para 2010 había alrededor de 500,000 hogares identificados como parte de la población en pobreza que no han podido ser atendidos por diversas razones; entre éstas pueden señalarse que las localidades no cuentan con acceso a una unidad de salud; o son pequeñas, dispersas y móviles, o por la existencia de dificultades administrativas originadas por diferencias entre el catálogo de localidades de INEGI con el de *Oportunidades*. Además, la identificación de hogares elegibles en zonas urbanas ha probado ser un reto para el programa. Esto es, hacer efectivo el acceso a *Oportunidades* de una parte de la población elegible no ha sido posible a pesar de la existencia de un instrumento de política pública destinado expresamente a la población en condiciones de pobreza, así como de la creación de un programa complementario, destinado a la población residente en las localidades más aisladas sin acceso a servicios educativos y de salud (el *Programa de Apoyo Alimentario*).

3. *El nivel de acceso y la calidad de los programas de protección social es desigual horizontal y verticalmente.* La desigualdad horizontal significa que las instituciones y programas de protección social entregan bienes y servicios diferentes a individuos con necesidades y riesgos similares. Las diferencias en los paquetes de beneficios pueden deberse a características contingentes como el área de residencia o la condición laboral, entre otros. Por otro lado, la desigualdad vertical implica que en México se ejerce una

proporción sustantiva del gasto social a través de instrumentos regresivos en términos absolutos en detrimento de instrumentos progresivos o neutrales (véase la sección de "Incidencia distributiva y equidad del gasto social" de este *Informe*). De esta manera, frente a riesgos similares, tienden a obtener beneficios menores quienes cuentan con menores ingresos.<sup>19</sup> Y son los hogares de menores ingresos los que tienden a enfrentar mayores riesgos.

4. *La coordinación y complementariedad entre entidades y dependencias para entregar beneficios a la población vulnerable y en pobreza es débil.*

A pesar de que existen espacios institucionales de colaboración entre instancias de gobierno (la Comisión Intersecretarial y la Comisión Nacional de Desarrollo Social, por ejemplo), hay programas e instituciones dirigidas a cubrir riesgos similares de carácter contributivo y no contributivo, tanto a nivel federal como estatal, o dirigidas al mismo derecho y población objetivo sin necesariamente contar con vinculación institucional entre sí y con esquemas de financiamiento diferentes.

5. *No existen instrumentos eficaces dirigidos a la población vulnerable residente en áreas urbanas y que, además, puedan activarse frente a crisis inesperadas.*

Los grupos de población con mayor deterioro en el contexto de la crisis económica experimentada en el país en 2009 fueron los que residían en áreas urbanas y en las zonas fronterizas con Estados Unidos. Las acciones realizadas por el Gobierno Federal para contener la disminución del nivel de vida de la población permitieron que el número absoluto y relativo de personas en condición de pobreza extrema no aumentara en 2010 respecto de 2008; sin embargo, fueron insuficientes para contener el aumento de la pobreza en las áreas urbanas y fronterizas debido a que los instrumentos más importantes en términos presupuestarios y de población atendida están dirigidos principalmente a la población en pobreza de largo plazo, residente en áreas rurales y que carecen de acceso a la seguridad social formal.

## Riesgos asociados a la protección social

Los principales riesgos asociados a la protección social en el transcurso del ciclo de vida se representan en la figura 3.1.1. En las filas se muestran los riesgos asociados a cuatro dimensiones clave de la protección social: a) al acceso a la salud; b) al trabajo; c) a la orfandad, discapacidad y vejez; y d) al ingreso;

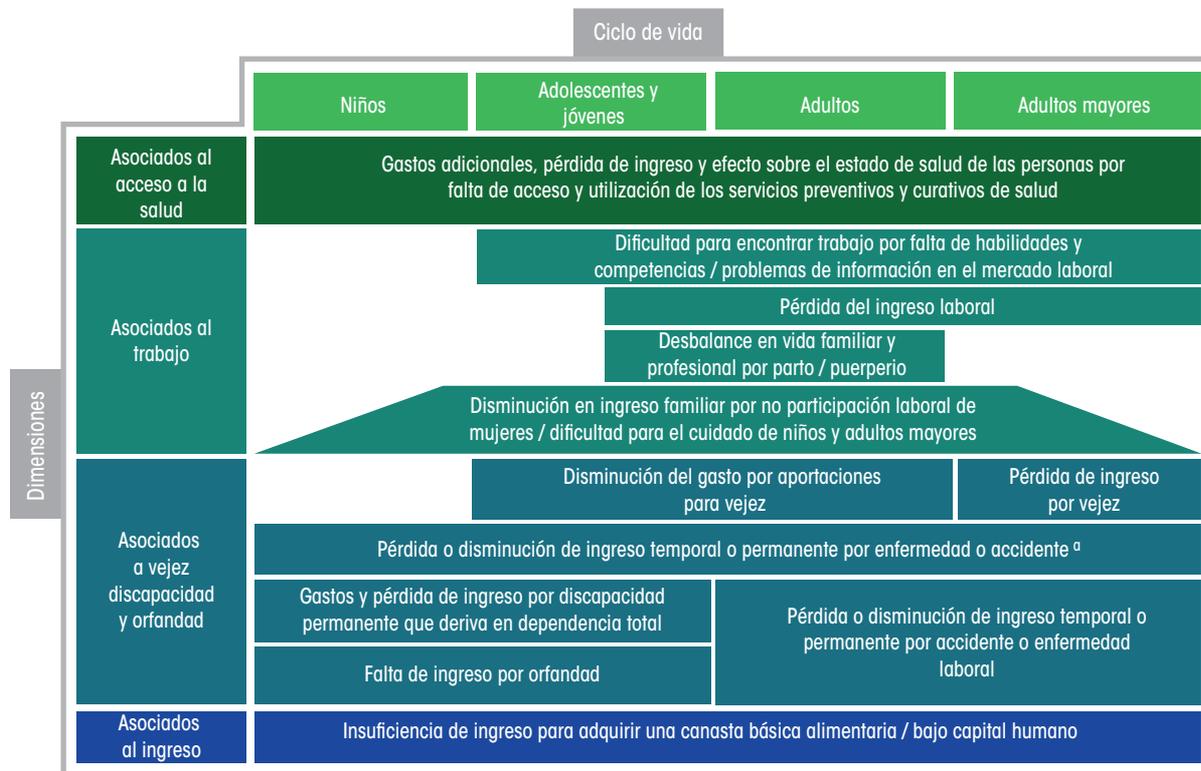
<sup>19</sup> Se resalta la importancia de la regresividad de los instrumentos de política pública sólo para evaluar la asignación de beneficios sociales en términos de su equidad. Esto no supone que la equidad es el único objetivo o el objetivo dominante de todos los instrumentos de gasto social. Un rubro de gasto social regresivo puede justificarse cuando persigue otros fines.



mientras que en las columnas se representan cuatro grupos etarios de acuerdo con diferentes momentos del ciclo de vida: niños; adolescentes y jóvenes; adultos y adultos mayores. Las celdas simbolizan los riesgos asociados a una de las dimensiones de protección social que enfrentan los individuos que se encuentran en un momento del ciclo de vida particular.

De esta manera, por ejemplo, la primera celda (de color verde) indica que todos los individuos a lo largo de su ciclo de vida pueden afrontar gastos adicionales, pérdida de ingreso y tener un efecto sobre su estado de salud debido a falta de acceso efectivo de los servicios preventivos de salud. O, bien, la primera celda que corresponde a la dimensión asociada al trabajo señala que tanto los adolescentes y jóvenes como los adultos y adultos mayores pueden enfrentarse a la dificultad para encontrar trabajo, sea por falta de habilidades y competencias o por problemas de información en el mercado laboral.

**Figura 3.1.1. Principales riesgos asociados a la protección social en el curso de vida**



Fuente: elaboración de CONEVAL.

<sup>a</sup> Se consideran situaciones en las que una enfermedad o accidente imposibilita a las personas a realizar una actividad económica remunerada, tales como ceguera, sordera, parálisis o falta de un miembro específico, entre otros. En el caso de los menores de edad, este riesgo se refiere a la situación en la que éstos tienen una discapacidad o una enfermedad que exige que un integrante del hogar deje de trabajar para cuidarle o que alguien que podría contribuir al gasto doméstico deje de hacerlo para cuidarle.



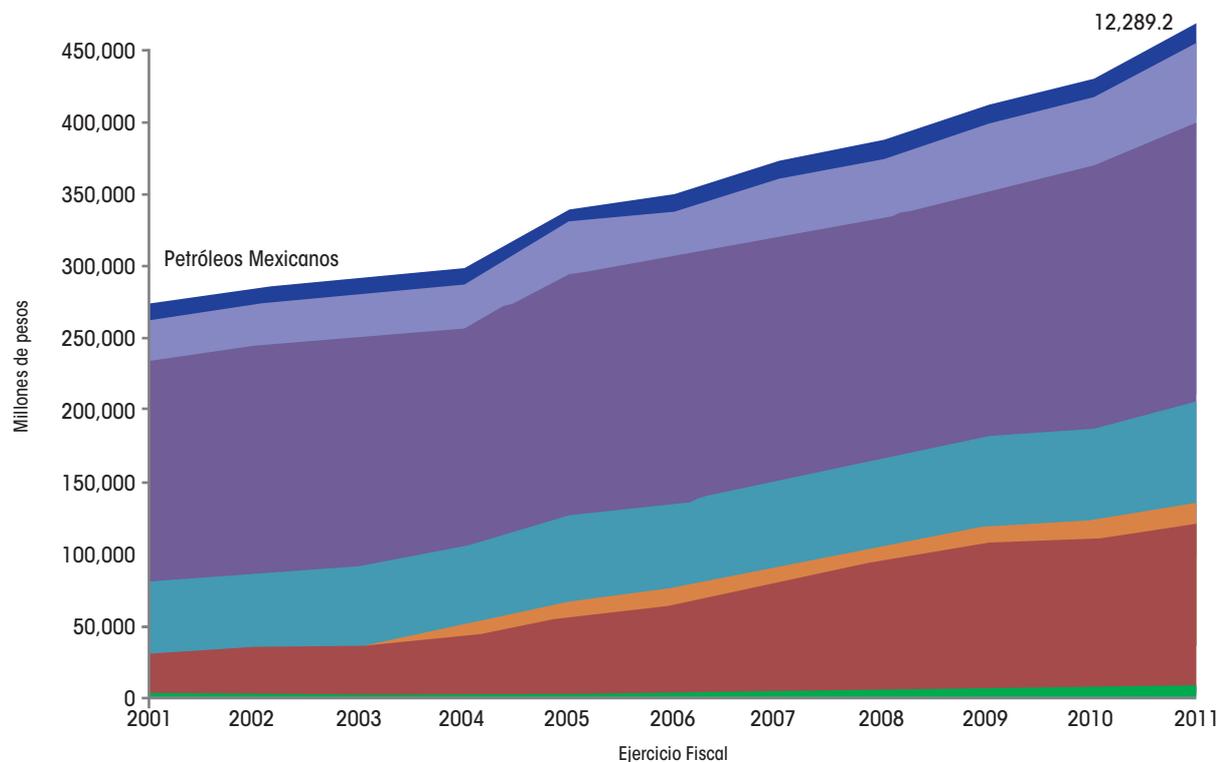
Con base en esta representación de los riesgos que enfrentan los individuos a lo largo del ciclo de vida, a continuación se presenta un diagnóstico de los riesgos asociados a cada una de las dimensiones de la protección social. El objetivo es, por una parte, describir cuál es el diseño institucional vigente para contribuir a enfrentar dichos riesgos y, por otro lado, esbozar el escenario poblacional actual de las dimensiones en términos de indicadores clave.

### i. Diagnóstico de riesgos asociados con el acceso a la salud

El sistema de salud mexicano tuvo logros importantes entre 2006 y 2011. Entre éstos pueden destacarse los siguientes:

1. El gasto total en salud del Gobierno Federal creció 34.1 por ciento entre 2006 y 2011, pues aumentó de 314,409.1 millones a 421,682.7 millones (gráfica 3.1.1).<sup>20</sup>

**Gráfica 3.1.1** Gasto en Salud por Ramo, México, 2003-2011 (Pesos constantes de enero de 2011)



Fuente: elaboración de CONEVAL con base en Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2011.

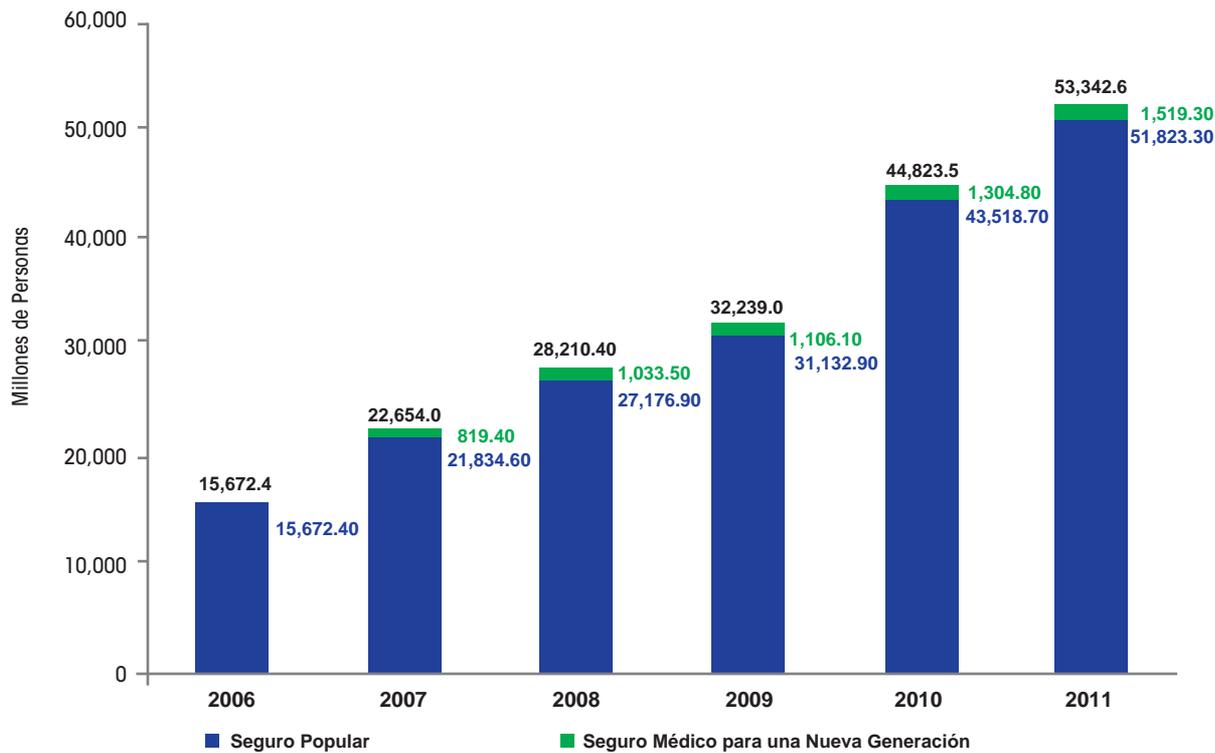
Nota: Por su nivel menor en comparación con otras instituciones, el gasto en salud del Ramo 7 (Defensa Nacional; 5,653,546,864 pesos en 2011) y Ramo 13 (Marina; 1,536,073,512 pesos en 2011) no alcanza a distinguirse en la gráfica.

<sup>20</sup> Se consideran los rubros de salud de los ramos presupuestarios correspondientes a Defensa Nacional (Ramo 7), Marina (Ramo 13), Aportaciones a seguridad (Ramo 19), FASSA (Ramo 33), IMSS (Ramo 50), ISSSTE (Ramo 51) y Petróleos Mexicanos; así como Salud (Ramo 12, completo).



2. La afiliación al *Seguro Popular* y al *Seguro Médico para una Nueva Generación* creció de manera pronunciada en los últimos años. La población afiliada por el primero aumentó de 15.7 millones de personas en 2006 a 51.8 millones en 2011, mientras que la del segundo pasó de 819,410 personas afiliadas en 2007 a 5,783,114 personas afiliadas, entre 2007 y 2011. Esto representa un primer paso hacia la universalización de la atención en salud (gráfica 3.1.2).

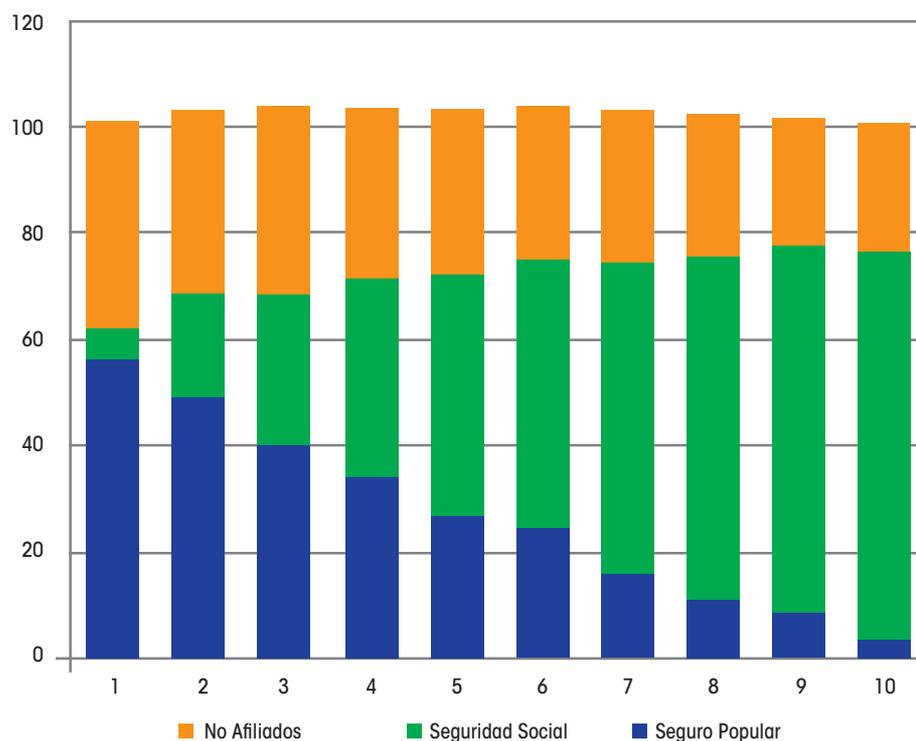
**Gráfica 3.1.2** Población afiliada por el Seguro Popular y Seguro Médico para una Nueva Generación, México, 2006-2011 (millones de personas)



Fuente: *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011* y *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012*.

Adicionalmente en la gráfica 3.1.3 puede observarse que proporciones importantes de la población de los deciles de ingreso de menores recursos está afiliada al *Seguro Popular*.

**Gráfica 3.1.3** Composición de la afiliación a la Seguridad Social y al *Seguro Popular* por deciles de ingreso por persona, México, 2010



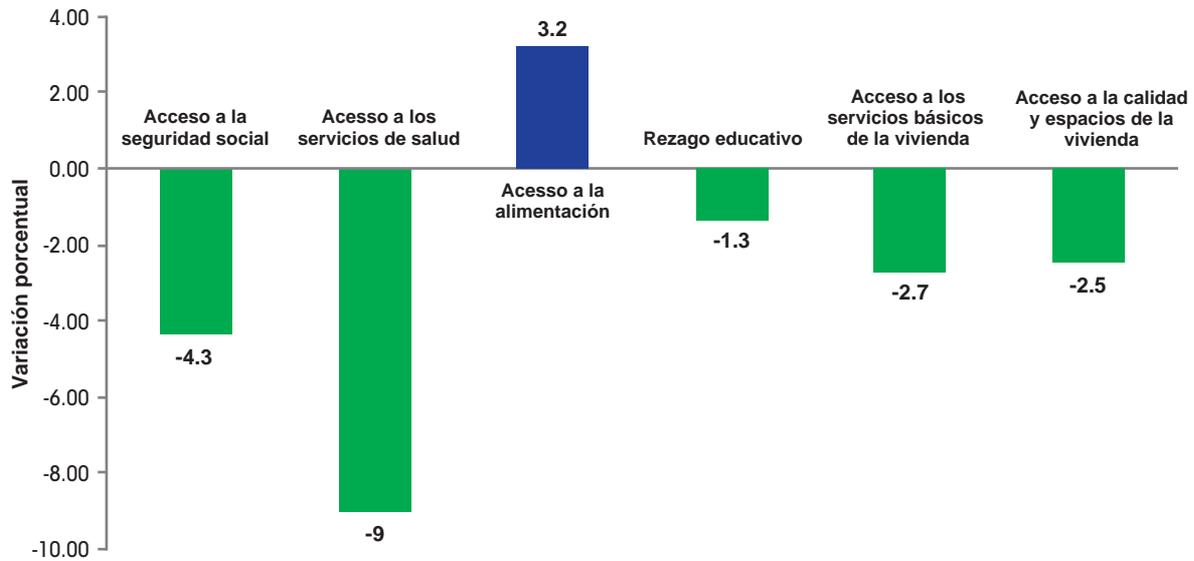
Fuente: elaboración de CONEVAL con base en la ENIGH 2010.

Nota: Los porcentajes no suman 100 porque hay 3.3 millones de personas que reportan estar afiliadas al *Seguro Popular* y a la Seguridad Social de forma simultánea.

- La población con carencia por acceso a la salud, de acuerdo con la medición de pobreza de CONEVAL, disminuyó nueve puntos porcentuales: de 40.8 por ciento en 2008 a 31.8 por ciento en 2010. Esto representa que nueve millones de personas accedieron a los servicios de una institución de salud entre dichos años. Ésta es la carencia que disminuyó de manera más pronunciada entre las consideradas para la medición de la pobreza (gráfica 3.1.4). La reducción de la carencia de acceso a los servicios de salud se debió en buena medida al avance de cobertura del *Seguro Popular*.



**Gráfica 3.1.4** Cambio porcentual por carencia social, México, 2008-2010



Fuente: CONEVAL (2011). *Medición de la Pobreza 2010 a nivel nacional*.

A pesar de estos logros, el panorama del sistema de salud es complejo y aún existen retos que deben enfrentarse, como se verá a continuación. Si bien es de destacar el aumento de la cobertura, el objetivo principal es incrementar el acceso efectivo a este derecho social, y éste no avanzará adecuadamente sin mejorar la calidad de los servicios, enfrentando la nueva realidad epidemiológica de la población.

#### *Perfil epidemiológico*

En lo referente a su estado de salud la población de México muestra una polarización. En cuanto a problemas propios del rezago socioeconómico se aprecia una tendencia descendente de la prevalencia. No obstante, los cambios demográficos y en los estilos de vida así como la exposición a factores de riesgo se han manifestado en el progresivo envejecimiento poblacional y en un aumento de las enfermedades no transmisibles.

Los cambios en los estilos de vida han causado que la población esté expuesta a factores de riesgo cuyas consecuencias pueden traducirse en el desarrollo de enfermedades crónicas. La obesidad (30 por ciento en la población adulta), el consumo excesivo de alcohol (4.8 por ciento) y el tabaquismo (13.3 por ciento), junto con la falta de ejercicio físico, son algunos de los principales factores de riesgo. Está demostrado que las enfermedades no transmisibles, además de las consecuencias sobre la salud, acarrearán asimismo repercusiones económicas, sociales y laborales que arriesgan la viabilidad financiera y la capacidad de respuesta de los servicios de salud (HIMFG, 2011).

El estado de salud de la población del país todavía no logra alcanzar los niveles promedio que reporta la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (cuadros 3.1.1 y 3.1.2). En México la expectativa de vida es menor, tanto al nacimiento<sup>21</sup> como a los 65 años.<sup>22</sup> Las cifras de bajo peso al nacer,<sup>23</sup> mortalidades infantil, materna y por cáncer cérvico-uterino<sup>24</sup> son considerablemente superiores. El número de muertes por accidentes automovilísticos ha aumentado en forma muy importante, mientras que en otros países ha disminuido a casi la mitad (OCDE, 2011c; 2012).

**Cuadro 3.1.1** Indicadores del estado de salud de la población utilizando la OCDE como referente, 2009

Indicador	OCDE	México	OCDE	México	OCDE	México	OCDE	México
	1990		2000		2005		2009	
Esperanza de vida (años)								
Mujeres	78.1	73.5	80.2	76.5	81.3	77.0	82.2	77.6
Hombres	71.4	67.7	74.0	71.3	75.6	72.2	76.6	72.9
Esperanza de vida a los 65 años								
Mujeres	17.8	17.8	19.0	18.1	19.8	18.2	20.4	18.3
Hombres	14.3	16.0	15.5	16.5	16.4	16.8	17.2	16.8
Bajo peso al nacer <sup>a</sup>	5.7	---	6.3	9.7	6.4	8.8	6.6	8.4
Tasa de mortalidad infantil <sup>b</sup>	10.2	39.1	6.7	19.9	5.2	17.3	4.4	14.6
Razón de mortalidad materna <sup>c</sup>	15.8	89.0	10.3	72.6	9.0	61.8	8.8	62.2
Tasa de mortalidad por cáncer cervicouterino <sup>d</sup>	6.4	28.5	5.1	20.2	4.5	16.0	4.4	13.3

Fuente: elaboración del Hospital Infantil de México Federico Gómez para CONEVAL con base en CONAPO (2011a); el Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS) de la Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud y el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

a Porcentaje del total de nacidos.

b Por cada mil nacidos vivos estimados.

c Por cien mil nacidos vivos estimados.

d Por cada cien mil mujeres de 25 o más años.

21 La esperanza de vida al nacimiento es el promedio de años que una persona espera vivir desde el momento de su nacimiento, si las condiciones de mortalidad prevalentes del presente se mantuvieran a lo largo de su vida.

22 Promedio de años que espera vivir una persona a partir de los 65 años de edad, si las condiciones de mortalidad prevalentes del presente se mantuvieran a lo largo de su vida.

23 Peso de un niño al nacer menor a 2.5 kilos, sin importar su edad gestacional.

24 Es el número de defunciones de mujeres por cáncer cervicouterino por cada cien mil mujeres de 25 o más años en el año de referencia.



La transición epidemiológica es visible en las principales causas de mortalidad. El cuadro 3.1.2 compara las principales causas de mortalidad general entre 1990 y 2010. En 2010, las enfermedades no transmisibles (enfermedades del corazón y diabetes mellitus) ocuparon los primeros lugares de las principales causas de muerte en la población general. Las infecciones intestinales y respiratorias agudas ocuparon lugares menos relevantes.

**Cuadro 3.1.2 Principales causas de mortalidad general, México, 1990-2009**

Causa de Muerte	Año							
	1990		2000		2005		2010	
	Defunciones	Tasa <sup>1</sup>						
Diabetes mellitus	25,782	30.7	46,525	47.3	67,090	64.5	82,964	76.5
Enfermedades isquémicas del corazón	29,764	35.4	43,753	44.4	53,188	51.2	70,888	65.4
Enfermedad cerebrovascular	19,760	23.5	25,357	25.8	27,370	26.3	32,306	29.8
Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	17,902	21.3	25,378	25.8	27,566	26.5	28,369	26.2
Agresiones (homicidios)	14,497	17.3	10,638	10.8	9,921	9.5	25,757	23.8
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	12,432	14.8	15,915	16.2	20,253	19.5	23,795	22.0
Enfermedades hipertensivas	6,818	8.1	9,778	9.9	12,876	12.4	17,695	16.3
Infecciones respiratorias agudas bajas	23,958	28.5	14,213	14.4	14,979	14.4	17,131	15.8
Accidentes de tráfico de vehículo de motor	8,768	10.4	13,755	14.0	15,742	15.1	11,773	10.9
Desnutrición calórico proteica	11,705	13.9	8,865	9.0	8,442	8.1	8,672	8.0
Enfermedades infecciosas intestinales	22,196	26.4	5,216	5.3	4,266	4.1	3,202	3.0
Otras principales	139,181		138,557		85,599		150,454	
Total de enfermedades principales	193,582		219,393		261,693		322,552	
Mal definidas	9,716		8,648		9,484		12,789	
Otras	102,414		94,928		159,810		123,196	
<b>Total</b>	<b>444,893</b>		<b>461,526</b>		<b>516,586</b>		<b>608,991</b>	

Fuente: elaboración del Hospital Infantil de México Federico Gómez para CONEVAL con base en el Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS) de la Dirección General de Información en Salud, Secretaría de Salud.

<sup>1</sup>Tasa por 100,000 habitantes

El perfil de mortalidad de la población se transformó de uno en el cual las enfermedades transmisibles ocupan un lugar importante como causa de muerte a uno en el cual éstas son menos relevantes en comparación con las defunciones asociadas con patologías no transmisibles.

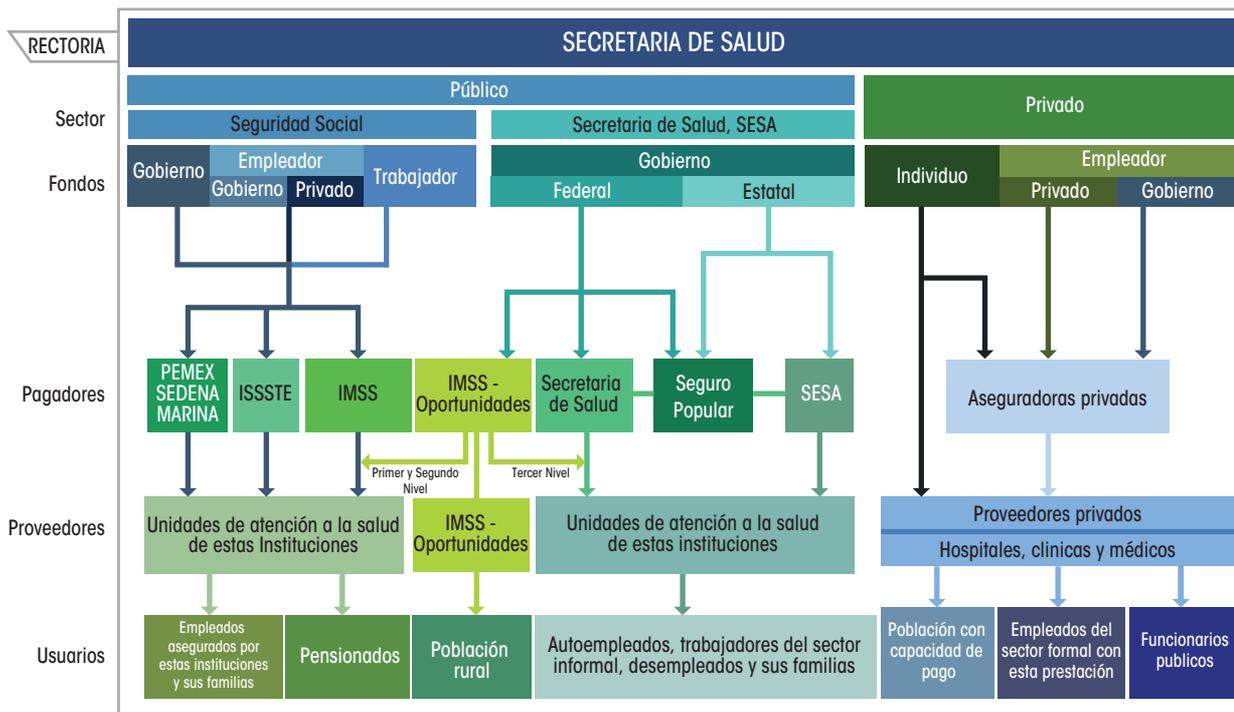
El caso de mortalidad materna es un ejemplo de que no se ha logrado avanzar en la calidad del servicio y en el acceso efectivo, pues aunque se observa una reducción importante desde 1990, México está aún lejos de la Meta del Milenio de 22 muertes por cada mil nacidos vivos en 2015 (gráfica 2.2 al respecto véase CONEVAL, 2012b).

No obstante la reducción de la mortalidad por enfermedades transmisibles, las infecciones, la mortalidad materna y las complicaciones perinatales continúan como problemas de salud muy importantes, particularmente en la población que reside en áreas marginadas. Es importante destacar que detrás del promedio nacional persisten desigualdades amplias en las entidades federativas, por zonas geográficas, entre poblaciones indígenas y no indígenas, así como a lo largo de la distribución del ingreso. Lo anterior implica importantes retos de política pública: garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud y la existencia de sistema de salud ordenado.

*Organización institucional del sector salud*

La organización del Sector Salud en México es compleja y fragmentada. La rectoría es atribución de la Secretaría de Salud federal y al sector lo integran instituciones públicas y organismos e instituciones privadas. El sector público comprende la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud (SESA) y las instituciones de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de las entidades federativas, secretarías de Defensa Nacional y Marina, así como los Servicios Médicos de PEMEX). La figura 3.1.2 ilustra la estructura del sistema, fuentes de financiamiento, compradores, proveedores y población atendida.

**Figura 3.1.2** Estructura actual del Sistema de Salud de México



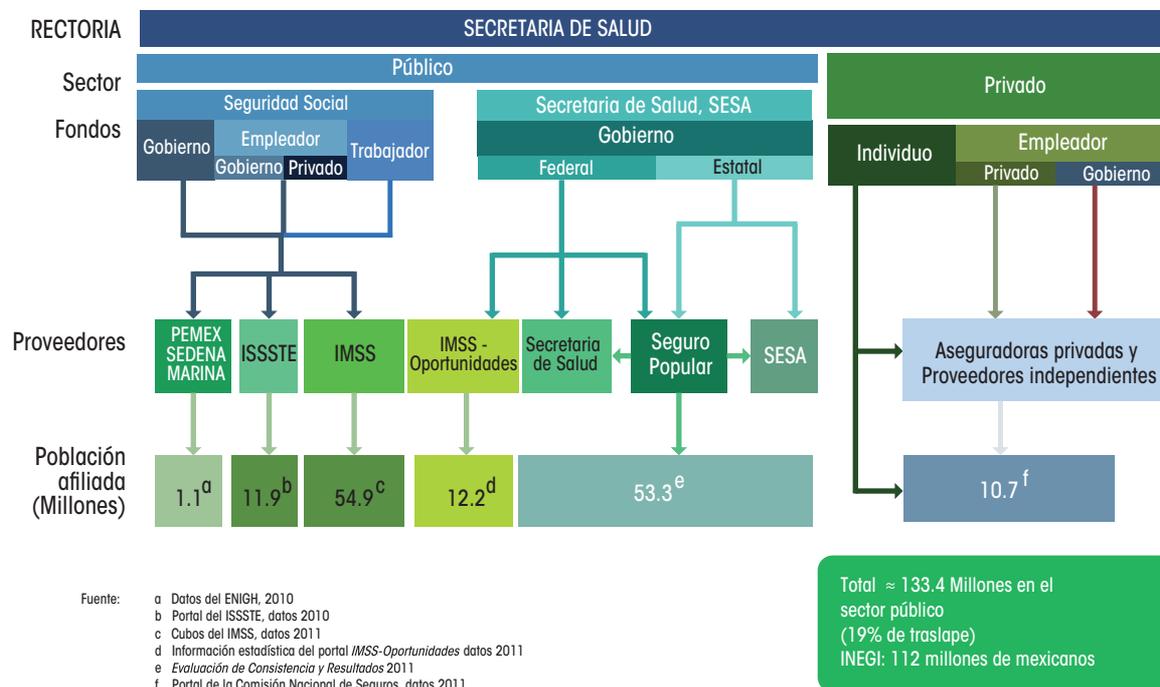
Fuente: elaboración del Hospital Infantil de México Federico Gómez para CONEVAL.

La capacidad instalada del sector aún tiene limitaciones con respecto de la población que debe atender. Una proporción importante de las localidades menores a 2,500 habitantes carece de algún establecimiento médico. En 2011, por cada mil habitantes las instituciones públicas contaban con 2.03 médicos, 2.5 enfermeras y 1.25 camas. Estos indicadores están por debajo de los promedios de la OCDE e indican la necesidad de un mayor número de recursos humanos y materiales (SINAIS, 2011b; OCDE, 2012).

### Población atendida por el sistema de salud

La mayor parte de la población del país es cubierta por las instituciones de salud; sin embargo, con base en información de 2010 y 2011 había inconsistencias en las definiciones y fuentes en los distintos sistemas de información disponibles. Por una parte, 35.8 millones de personas carecen de acceso a servicios de salud, según los datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH 2010 utilizados para medir el rezago en acceso a la salud (cuadro 2.1), y por la otra, la suma de la población afiliada a las instituciones públicas, según sus propios datos administrativos, es mayor que la población del país, lo que refleja la ausencia de un registro adecuado de población cubierta por la seguridad social, el *Seguro Popular* y la cubierta por el *IMSS-Oportunidades*, así como el que un porcentaje de la población está afiliado a más de una institución de salud, o la existencia de errores en la imputación de la población total afiliada a partir de los trabajadores registrados como derechohabientes directos. Es importante reconocer que en 2012 existe un avance importante en la cobertura del *Seguro Popular*, que no se ve reflejado en las cifras anteriores.

**Figura 3.1.3** Población cubierta por institución de Salud en México, 2010-2011



La Secretaría de Salud, los Sistemas Estatales de Salud y el programa *IMSS-Oportunidades* atienden aproximadamente a 50 millones de personas no afiliadas a la seguridad social contributiva. Esta población incluye autoempleados, trabajadores del sector informal, desempleados y la mayor parte de la población rural. El financiamiento para la atención de esta población proviene del Gobierno Federal, principalmente del *Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular)* y de aportaciones de los gobiernos estatales.

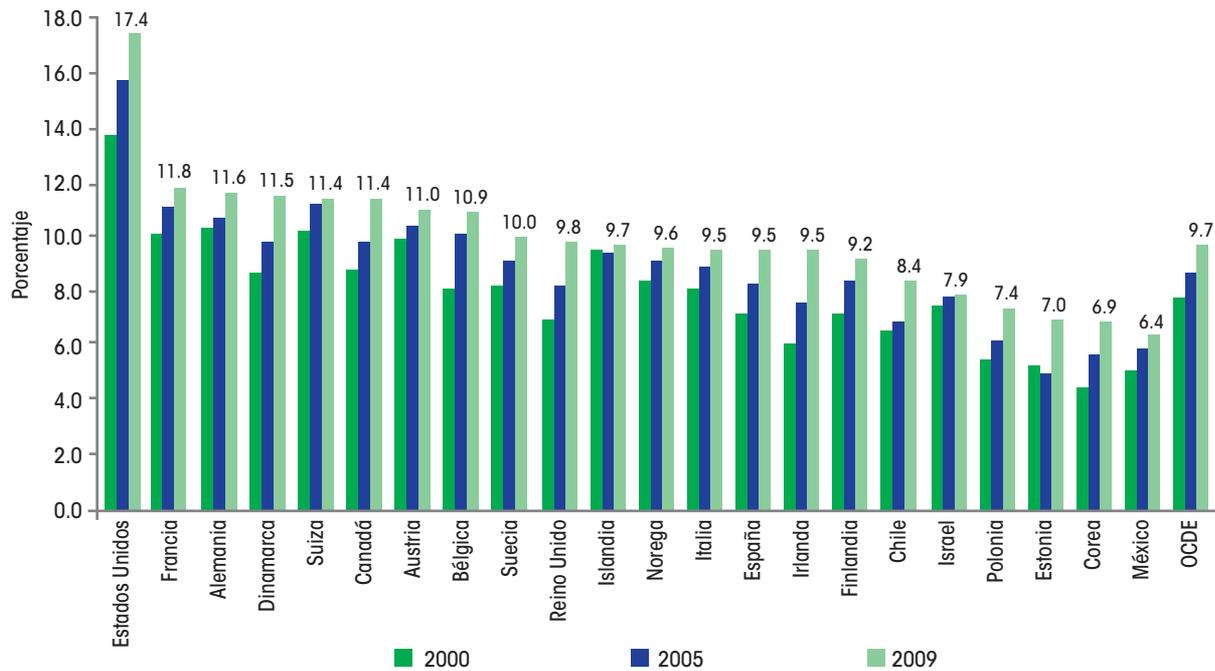
Las instituciones de seguridad social cubren aproximadamente 48.3 millones de personas. Por otro lado, en 2010 el MCS de la ENIGH 2010 indica que la carencia en el acceso a la seguridad social ascendió a 68.3 millones individuos; las instituciones de seguridad social atienden, por definición, a los empleados del sector formal, sus beneficiarios y pensionados; incluyen a las fuerzas armadas y trabajadores de PEMEX. El financiamiento para este sector proviene de contribuciones del empleador, del empleado y el gobierno.

Si bien las cifras muestran que hay números apreciables de dobles afiliados, se ha avanzado poco en la portabilidad de derechos de acceso a la salud. Un convenio federal llamado 32 X 32 permite a los estados entablar convenios bilaterales para que sus migrantes interestatales y poblaciones limítrofes reciban servicios en otros estados. Pero la portabilidad inter-institucional se ha desarrollado en mucha menor medida. Dicha portabilidad permitiría racionalizar la inversión y mejorar el servicio, de tal manera que en zonas muy aisladas una sola clínica básica pueda servir a afiliados de diversas instituciones, y en los hospitales del máximo nivel se puedan aprovechar grandes inversiones de uso poco frecuente.

El sector privado, en particular en el ramo de aseguramiento en salud y de gastos médicos, cubre aproximadamente al 10 por ciento de la población. A pesar de ello, el 48 por ciento del gasto total en salud es gasto privado, principalmente de bolsillo. En el tercer trimestre de 2011, la Comisión de Seguros y Fianzas reportó una cifra de 11,880,476 asegurados en vigor para el seguro de gastos médicos y 337,565 asegurados para el seguro de salud (Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, 2012).

#### *Gastos en servicios de salud*

Durante los últimos años el gasto en salud ha aumentado gradualmente, aunque todavía hay diferencias en el gasto per cápita entre las poblaciones con y sin seguridad social. En 2011, el gasto en salud representó 6.4 por ciento del Producto Interno Bruto, y el gasto por persona promedio en dicho año fue de 3,619 pesos; al desagregar se identifican las diferencias entre la población asegurada (4,976 pesos) y no asegurada (2,576 pesos). En la gráfica 3.1.5 puede apreciarse que México es uno de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico que gasta menos en salud como porcentaje del Producto Interno Bruto.

**Gráfica 3.1.5** Gasto en salud como porcentaje del PIB en países de la OCDE, 2005, 2009 y 2010

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en OCDE, 2011.

El gasto de bolsillo en medicamentos resulta oneroso para la población. En 2009, el gasto público representó una cuarta parte del total del gasto en este rubro, mientras que el gasto privado fue de las tres cuartas partes. Esto indica la magnitud del gasto de bolsillo de la población para adquirir medicamentos.

El sector privado atiende a la población con capacidad de pago, ya sea mediante pago directo de bolsillo, ya sea mediante seguros de salud o de gastos médicos. El gasto de bolsillo comprende el pago directo al proveedor por el usuario, para el servicio médico, consultas y hospitalizaciones, compra de medicamentos, estudios de laboratorio o gabinete y cubrir gastos de hospitalización. Representa la forma más ineficiente e inequitativa de gasto en salud. La población adquiere en forma voluntaria los seguros médicos privados o como prestación laboral para algunos empleados del sector formal y funcionarios públicos, adicional a su afiliación al IMSS o ISSSTE, respectivamente.

#### *Paquetes de beneficios diferenciados*

Las instituciones otorgan diferentes paquetes de beneficios, lo cual indica la inequidad en el acceso a los servicios. Las instituciones de seguridad social cubren 21 apartados de la 10ª Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE 10), lo que representa 12,487 diagnósticos. En cambio, el *Sistema de Protección Social en Salud* cubre 284 intervenciones, con 1,400 diagnósticos. Por su parte, el IMSS

y el ISSSTE pueden atender el total de intervenciones del Catálogo Universal de Servicios en Salud (CAUSES) mientras que, como se señaló, el *Seguro Popular* ofrece una cobertura de 284 intervenciones.

En conclusión, el Sector Salud tiene logros y avances importantes en la instrumentación de acciones y programas orientados a mejorar la cobertura y oferta de servicios. Sin embargo, tiene una estructura fragmentada cuyas consecuencias obstaculizan un desempeño apropiado. Esta segmentación limita la capacidad de la Secretaría de Salud para ejercer la rectoría del sistema, lo que se refleja en la escasa convergencia de las políticas de salud entre las instituciones, que mantienen programas internos para las poblaciones bajo su responsabilidad con alcance, servicios y coberturas distintas. Este fenómeno se explica principalmente por dos factores: a) la segmentación de origen del sistema de salud público, dividido entre diversas instituciones de seguridad social y diversos servicios para la población no asegurada, así como b) el bajo peso presupuestal que aún tiene el sistema público frente al gasto de bolsillo de los hogares. Más específicamente, es explicable por diversas causas: diferencias en el presupuesto asignado, que han generado asimetría en la inversión y en la capacidad de oferta de servicios; elevado gasto administrativo; asignación desigual del gasto per cápita; y diferencias en las prestaciones a las que la población afiliada tiene derecho. Las instituciones de seguridad social y de los servicios estatales de salud ofrecen servicios de salud distintos en contenido, extensión y calidad. Además, la inversión en salud pública aún es insuficiente. Esta situación marca gran variabilidad en la oferta de servicios, cuya calidad es, además, heterogénea.

Las condiciones actuales del sector dificultan el acceso efectivo de la población, en particular de los más vulnerables. Aparte de las ineficiencias que este fraccionamiento impone al sistema de salud pública y a la economía más ampliamente, implica desigualdades importantes en el acceso a los servicios de salud en México. Éstas resultan de tres factores principales, a) el peso relativamente bajo del gasto público frente al gasto privado (principalmente de bolsillo), que representa menos de la mitad de los recursos totales ejercidos en salud a pesar de haber aumentado de 43.8 por ciento a 48.8 por ciento entre 2002 y 2010 (Cuentas Nacionales y Estatales de Salud 2010, Secretaría de Salud); y b) la segregación y desigualdades dentro del sistema público, que se explican a su vez por estos elementos principales: i) la cobertura excluyente y regresiva de los sistemas de seguridad social, ii) las brechas en el gasto público por beneficiario entre estos sistemas y subsistemas, y iii) restricciones en la demanda (económicas, geográficas y culturales, entre otras), así como en la oferta de los servicios por los hogares (nominalmente) cubiertos por ellos.

Hay marcadas diferencias en la arquitectura y desarrollo de los sistemas de información de las instituciones. Si bien es cierto que se han hecho esfuerzos para



medir e incrementar la calidad de los servicios, incluyendo la creación de guías de práctica clínica, persiste una gran heterogeneidad en los criterios de atención y evidencias publicadas respecto a las limitaciones en la calidad de atención, tanto en el ámbito hospitalario como en el ambulatorio.

## ii. Diagnóstico de riesgos asociados al trabajo

La desocupación y subocupación son un problema concerniente al desarrollo social porque el nivel de vida de la mayoría de los hogares mexicanos depende de las remuneraciones por trabajo, pues éstas son su principal fuente de ingreso. Los ingresos por trabajo subordinado, independiente y por otros ingresos provenientes del trabajo representaron 76.5 por ciento del ingreso total de los hogares en 2010. La importancia del ingreso laboral era mayor en áreas urbanas (77.1 por ciento del total) que en las rurales (71.1 por ciento), dada la importancia de las transferencias en el sector rural (cuadro 3.1.3). La importancia del salario es creciente en ambos contextos a corto y mediano plazos, lo cual significa que éste es responsable de la mayor parte de las variaciones en la pobreza, particularmente durante una crisis como la de 2009.

**Cuadro 3.1.3** Porcentaje de los rubros de ingreso respecto al ingreso corriente total mensual por persona. Nacional, rural y urbano, México, 2008-2010

Rubro de ingreso	Nacional		Rural		Urbano	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
<b>Ingreso corriente monetario</b>	93.7	93.7	92.7	92.7	93.8	93.8
Remuneraciones por trabajo subordinado	61.1	63.9	47.8	51.5	62.6	65.4
Ingreso por trabajo independiente	10.7	9.6	16.4	14.8	10.1	8.9
Ingreso por renta de propiedad	8.5	5.0	5.2	1.7	8.9	5.4
Otros ingresos provenientes del trabajo	2.9	3.0	4.8	4.8	2.7	2.8
Transferencias	10.5	12.2	18.5	19.8	9.6	11.2
<b>Ingreso corriente no monetario</b>	6.3	6.5	7.3	7.4	6.2	6.3
Pago en especie	2.4	2.8	2.6	2.9	2.4	2.8
Transferencias en especie	3.9	3.6	4.7	4.5	3.8	3.5

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

### Desocupación

Entre 2006 y 2012 la desocupación promedio fue de 4.6 puntos porcentuales. Alcanzó su nivel más alto en el tercer trimestre de 2009 cuando llegó a 6.2 por ciento y se mantuvo por arriba de los cinco puntos a lo largo de 2009, 2010 y los tres primeros trimestres de 2011 (véase el capítulo II).

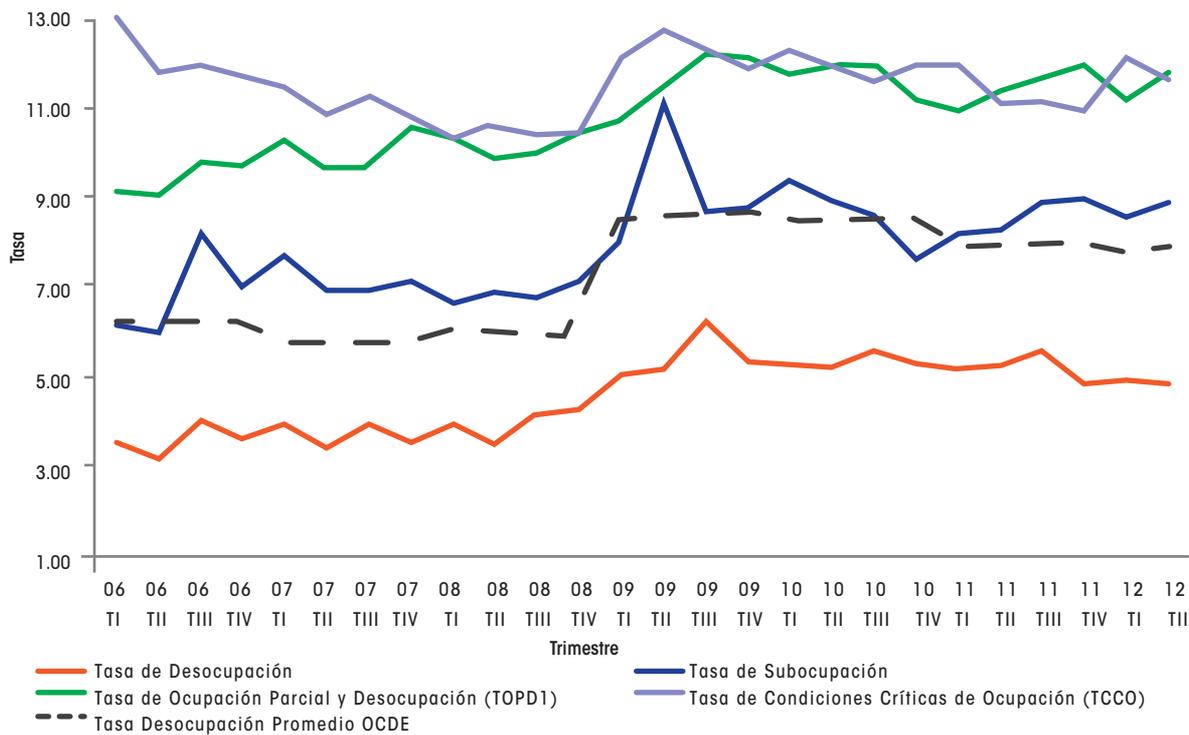
No obstante su aumento durante la crisis, el nivel de esta tasa podría ser calificado como bajo si se contrasta con el registrado en el mismo periodo en los países de la OCDE. La desocupación promedio del conjunto de los países miembros de la OCDE entre 2006 y 2012 fue de 7.3 puntos porcentuales; 1.1 más que el nivel más alto alcanzado en México en los últimos años. Entre los países con la tasa de desocupación más alta, se encuentran España (18 por ciento en 2009 y 20.1 por ciento en 2010), Estonia (13.8 por ciento en 2009 y 16.8 en 2010), Eslovaquia (12 por ciento en 2009 y 14.4 por ciento en 2010), Irlanda (11.8 por ciento en 2009 y 13.7 por ciento en 2010) y Grecia (9.5 en 2009 y 12.6 en 2010). Con todo, este contraste con los países de la OCDE disimula las restricciones y los riesgos que enfrentan muchos trabajadores en el mercado de trabajo mexicano.

Si se consideran indicadores de desocupación complementarios como la tasa de subocupación,<sup>25</sup> de ocupación parcial y desocupación,<sup>26</sup> así como de condiciones críticas de ocupación,<sup>27</sup> el panorama cambia y México alcanza niveles similares al promedio de países de la OCDE e incluso por arriba de éstos. En el periodo considerado, la tasa de subocupación nunca bajó de 6.5 puntos, la de ocupación parcial y desocupación de 9.5 puntos y la de condiciones críticas de la ocupación de 10 puntos porcentuales. Esta diferencia entre la tasa de desocupación y las medidas complementarias puede deberse a que la primera tiende a estimar a la baja diversas manifestaciones de subempleo y desempleo en mercados de trabajo como el mexicano que se distinguen por una rotación elevada y donde las personas tienden a tomar trabajos temporales o de tiempo parcial con frecuencia; es decir, las medidas complementarias serían un mejor instrumento para valorar adecuadamente la desocupación en el mercado de trabajo nacional y ubicar al país en contraste con los demás miembros de la OCDE.

25 Porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite (INEGI, 2011b).

26 Porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra desocupada, más la ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia (INEGI, 2011b).

27 Porcentaje de la población ocupada que se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, más la que trabaja 35 y más horas semanales con ingresos de hasta un salario mínimo y la que labora más de 48 horas semanales ganando más de uno y hasta dos salarios mínimos (INEGI, 2011b).

**Gráfica 3.1.6** Tasas de desocupación complementarias, México, 2006-2012

Fuente: elaboración de CONEVAL con base en la ENOE y OCDE, 2012.

Estas diferencias entre niveles de desocupación no son meramente de medición estadística, también influye la manera en que los mercados de trabajo nacionales están organizados y la forma en que el Estado interviene en éstos. El desempleo puede parecer bajo en México porque cuando el o los proveedores económicos de un hogar pierden su empleo y, en consecuencia, enfrentan problemas de liquidez monetaria para financiar su consumo diario, pueden preferir tomar empleos precarios y desempeñar actividades que en otra circunstancia no realizarían, antes que enfrentar disminuciones pronunciadas en su nivel de vida. Un fenómeno de esta naturaleza, a nivel agregado, sería el origen de la existencia de tasas de desocupación bajas. Esto refleja precisamente la ausencia de un seguro de desempleo, en contraste con la mayoría de los países de la OCDE. En una circunstancia de este tipo, la participación del Estado, a través de la creación de un programa de seguro de desempleo bien diseñado, puede ser deseable, al permitir a los desempleados financiar la transición hacia un empleo más productivo, aun cuando como efecto secundario pueda aumentar el nivel de las tasas de desempleo.

Otras opciones de los trabajadores mexicanos frente al desempleo son:

- a. *Indemnización por despido de conformidad con lo establecido en los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Federal del Trabajo.*
- b. *Ahorro de la AFORE o de la cuenta de Retiro, Cesantía y Vejez de conformidad con lo establecido en la Ley del Seguro Social.* Los trabajadores pueden retirar, por motivo de cesantía, entre 30 y 90 días de Salario Base de Cotización de su AFORE o 11.5 por ciento del saldo en la cuenta de Retiro, Cesantía y Vejez (lo que resulte menor) cada cinco años. Entre 2011 y 2012, alrededor de un millón de trabajadores recurrieron a este beneficio y retiraron 3,631 pesos en promedio. No obstante, es preciso resaltar que su uso mengua el monto de su pensión futura.
- c. *Programa de Empleo Temporal.* La población objetivo del programa es la población vulnerable mayor de 16 años que fue afectada por la pérdida o disminución temporal de su ingreso y que está dispuesta a participar en los proyectos que impulsa el programa. El beneficio consiste en una transferencia en efectivo correspondiente al 99 por ciento de un salario mínimo por un máximo de dos jornales diarios y 132 jornales al año por beneficiario. En 2010, el programa ejerció un presupuesto de 3,028.35 millones de pesos (monto expresado en pesos constantes de enero de 2011) y atendió a 582,044 personas.
- d. *Seguro de desempleo en el Distrito Federal.* La Población Objetivo son los trabajadores mayores de 18 años de edad que perdieron su empleo y son habitantes del Distrito Federal. El lugar en el que laboraban debe tener domicilio fiscal en esta entidad. El beneficio consiste en la entrega de 30 días de salario mínimo y su duración es hasta por seis meses.

Cabe resaltar que el seguro de desempleo es una pieza fundamental dentro de los esquemas nacionales de seguridad social de muchos países; México es uno de los países de América Latina<sup>28</sup> y de la OCDE que no cuenta con un instrumento de este tipo.

### *Políticas activas de empleo*

Entre los programas federales que tienen por objeto enfrentar riesgos como la pérdida de ingreso laboral o la dificultad para encontrar trabajo por falta de habilidades, se encuentran los programas de *Apoyo al Empleo (PAE)*, de *Apoyo a la Productividad (PAP)* de *Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)* y de *Coordinación de Acciones de Vinculación entre los Factores de la Producción para Apoyar al Em-*

28 Países de América Latina con seguro de desempleo son Brasil (desde la década de 1980), Argentina, Barbados, Chile y Uruguay (desde la década de 1990), así como Colombia (con un programa reciente y más pequeño en términos de trabajadores beneficiados).



pleo. Estos programas pueden clasificarse entre las políticas activas de empleo, pues consisten en actividades de capacitación y entrenamiento, subsidios al empleo y acciones de "empate" entre empresas y trabajadores (cuadro 3.1.4).<sup>29</sup>

Entre éstos, el programa más importante es el de *Apoyo al Empleo* que ejerció 1,408.6 millones de pesos en 2010 (montos expresados en pesos constantes de enero de 2011). La población atendida ascendió a 439,842 personas, no obstante que de éstas sólo 261,119 lograron colocarse en un empleo (es decir, el 60 por ciento). Si esta población se contrasta con el número de trabajadores desocupados (2.6 millones) y subocupados (3.9 millones) en dicho año, se identifica el tamaño del área de oportunidad existente para instrumentar políticas activas de empleo en México.

**Cuadro 3.1.4** Programas de políticas activas de empleo, México, 2010

Programa	Beneficio	Población Atendida (personas)	Presupuesto Ejercido (Millones de Pesos de 2011)
Programa de Apoyo al Empleo	Acciones de capacitación, apoyos monetarios para traslado y capacitación	439,842	1,408.59
Programa de Apoyo a la Productividad	Apoya a empresas para capacitación de trabajadores	1,672	65.18
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral	Apoyos monetarios en contingencias laborales	29,073	17.75
Coordinación de Acciones de Vinculación entre los Factores de Producción para Apoyar el Empleo	Vinculación laboral (bolsa de trabajo, <i>call center</i> y feria del empleo, entre otras)	3,671,666	111.0

Fuente: *Evaluación específica de Desempeño 2010-2011* de cada programa.

Nota: Los programas son operados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Cabe, por último, resaltar que México es uno de los países de la OCDE que menos gastan en políticas activas de empleo (cuadro 3.1.5).

**Cuadro 3.1.5** Gasto público en programas de mercado de trabajo en países de la OCDE (porcentaje del PIB en 2005)

	Canadá	Corea	México	Estados Unidos	Polonia	Francia
Servicio Público de Empleo y Administración	0.15	0.03	---	0.03	0.09	0.24
Entrenamiento	0.08	0.05	0.01	0.02	0.1	0.29
Incentivos al empleo	0.17	0.03	---	---	0.05	0.12
Empleo subsidiado	---	---	---	0.03	0.16	0.07
Creación directa de empleo	0.02	0.01	---	0.01	0.02	0.19
Incentivos de inicio	0.01	---	---	---	0.04	0.01
Mantenimiento de ingreso y apoyo	0.6	0.24	---	0.24	0.27	1.35
Retiro temprano	---	---	---	---	0.45	0.05
<b>Total</b>	<b>0.9</b>	<b>0.37</b>	<b>0.01</b>	<b>0.38</b>	<b>1.18</b>	<b>2.32</b>

Fuente: *OCDE Employment Outlook 2008*.

<sup>29</sup> El Programa de Apoyo al Empleo no está dirigido a la atención de personas desempleadas.

### Servicios de cuidado infantil

Un tercer riesgo asociado al mercado de trabajo es la disminución del ingreso familiar debido a que uno o más miembros que trabajan, mujeres en particular, requieran permanecer en casa atendiendo niños, personas con alguna discapacidad o adultos mayores con dificultades para realizar actividades de la vida cotidiana. Este riesgo es cada vez más importante en las sociedades contemporáneas debido, por una parte, a la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo, quienes tradicionalmente desempeñan el papel de "cuidadoras", pero también en virtud del incremento de la proporción de la población anciana, fenómeno que responde en parte a un incremento de la longevidad promedio de la población, así como de la disminución de la fecundidad (Montes de Oca, 1998; Robles Silva, 2001 y 2007).

**Cuadro 3.1.6 Servicios de cuidado infantil, México, 2007-2008**

Institución	Nomenclatura	Modalidad	Nivel	Población Objetivo	Niños Atendidos	Número de Centros
ISSSTE	Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (propias y subrogadas)	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados (2 meses a 6 años.)	34,047 [2007] <sup>1</sup>	275
IMSS	Guarderías: propias y subrogadas	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Hijos de trabajadores afiliados (43 días a 4 años)	214,034 [2008] <sup>2</sup>	1,554
DIF	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población infantil (45 días a 5 años 11 meses)	51,492 [Ciclo 2008-2009]	559
	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios	Semi-escolarizado (comunitario)	Educación inicial y preescolar	Población infantil (45 días a 5 años 11 meses)	88,751 [ciclo 2007-2008]	2,195
SEP	Centros de Desarrollo Infantil	Escolarizado	Educación inicial y preescolar	Población infantil (0 a 5 años 11 meses)	71,186 [ciclo 2007-2008]	N.D.
	Centros de Educación Inicial	Semi-escolarizado	Educación inicial	Población infantil (2 a 4 años) Sólo DF	N.D.	N.D.
SEDESOL	Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Escolarizado	Educación inicial	Población infantil (1 a 3 años 11 meses y 1 a 5 años 11 meses (niños con discapacidad)	125,359 [2007]	5,504 [2007]
				264,164 [2010]	9,587 [2010]	
Total					548,869 [2007]	10,087 [2007]

1 Fuente: Área de Planeación y Evaluación del Desempeño Institucional, ISSSTE..

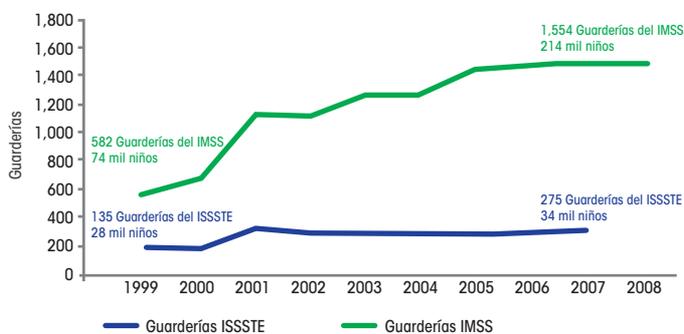
2 Fuente: Los niños atendidos por el IMSS se refieren a niños inscritos. Todas las cifras del IMSS corresponden al mes de diciembre.

El aumento de la participación económica de las mujeres ha sido posible por la incidencia de un conjunto de factores de mediano y largo plazo. Entre los factores de largo plazo pueden señalarse la creciente urbanización y el consecuente traslado masivo de población del campo a la ciudad; el incremento generaliza-

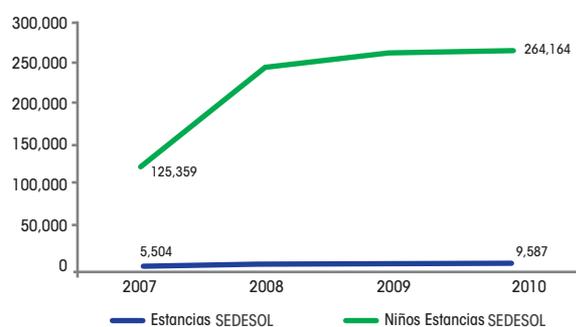
do del nivel educativo, en particular de ellas, así como el descenso de la fecundidad con su efecto sobre el tamaño de los hogares y la composición de la población. Entre los factores de mediano plazo que han tenido incidencia en la mayor participación de las mujeres a partir de la década del ochenta pueden mencionarse los cambios en la estrategia de crecimiento y la flexibilización del mercado de trabajo, el incremento en el número de perceptores como una respuesta estratégica de los hogares frente a la reducción del poder adquisitivo del ingreso, además de un pronunciado cambio sectorial en el mismo mercado, que implica la creación de numerosas posiciones ocupacionales en actividades relacionadas con el sector de servicios y comercios, en detrimento de posiciones en los sectores primario y secundario (Oliveira, Ariza y Eternod, 2001: 882-883). Entre 2005 y 2011 la tasa de participación laboral de las mujeres pasó de 39.6 por ciento a 41.8 por ciento, en tanto que la de los hombres descendió de 77.7 por ciento a 76.8 (INEGI, 2012). Sin embargo, la participación de las mujeres más pobres es mucho menor y se ha rezagado en las últimas décadas: en 2008 la participación laboral de las mujeres era de 57 por ciento en el quintil más rico, pero apenas 30 por ciento en el más pobre.

Para las mujeres que precisan suspender temporalmente su vida laboral debido a decisiones reproductivas y al correspondiente periodo de puerperio, la Ley Federal del Trabajo contempla la licencia de maternidad. Ésta establece un lapso de 12 semanas (seis antes del parto y seis después) de descanso para la madre trabajadora con goce de sueldo. Además, existe una variada oferta pública de servicios de cuidado infantil.

**Gráfica 3.1.7** Servicios de guarderías del IMSS e ISSSTE y niños atendidos, México, 1999-2008



**Gráfica 3.1.8** Estancias Infantiles SEDESOL y niños atendidos, México, 2007-2010



Fuente: elaboración de CONEVAL con base en SEDESOL. (2011). Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral. México: Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Análisis y Prospectiva.

Dicha oferta está compuesta por servicios contributivos y no contributivos. Los primeros incluyen al ISSSTE, a través de las *Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil*; al IMSS; y la Secretaría de Educación Pública (SEP) con los *Centros de Desarrollo Infantil (CENDI)* y *Centros de Educación Inicial (CEI)*. Los servicios no contributivos están conformados por los *Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI)* y los *Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC)* del SNDIF, así como por las *Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras* de la SEDESOL (cuadro 3.1.6).

La oferta pública de servicios de cuidado infantil atendía en 2007-2008 aproximadamente a 584,869 niños con diferentes tipos de servicios y para diferentes rangos de edad. Los servicios contributivos más importantes, por el número de niños atendidos, eran los del IMSS con 214,034 niños, mientras que entre los no contributivos, las Estancias Infantiles de SEDESOL atendían a 125,359 niños en 2007.

En el largo plazo, los servicios que crecieron más fueron los del IMSS, pues entre 1999 y 2008 el número de niños atendidos creció 158 por ciento (al pasar de 82,870 a 214,034; gráfica 3.1.7). El número de niños atendidos por *Estancias Infantiles* de SEDESOL, por su parte, creció en 110 por ciento entre 2007 y 2010 (al pasar de 125,359 a 264,164; gráfica 3.1.8).

Como en los otros componentes de la seguridad social, existe una brecha amplia entre el costo y calidad de los beneficios otorgados por las instituciones de seguridad social contributiva y los programas no contributivos: el gasto promedio por niño en 2010 fue de 2,921 pesos al mes en el IMSS, y 761 pesos mensuales en las Estancias de SEDESOL (*Anexo Estadístico, Quinto Informe de Gobierno*).

Entre los retos que enfrentan los servicios de cuidado infantil pueden mencionarse hacer esfuerzos para lograr la armonización de horarios de las guarderías con el de las actividades laborales de los padres, así como conseguir que un importante segmento de población al que no le es posible pagar la oferta de cuidado infantil existente pueda acceder a ésta, tanto por reducción del costo como por vía de una ampliación de la cobertura.

### iii. Diagnóstico de riesgos asociados a la vejez, discapacidad y orfandad

El acceso a la seguridad social es un elemento fundamental para enfrentar la incertidumbre propia de la sociedad moderna. Consiste en un conjunto de mecanismos institucionales diseñados para garantizar y proteger los medios de subsistencia de los individuos y sus familias frente a eventualidades derivadas de contingencias como enfermedades o accidentes, o bien, ante condiciones de riesgo socialmente reconocidas como el embarazo o la vejez. Sin contar con la



protección de los mecanismos de seguridad social ni disponer de recursos propios que los sustituyan, las personas pueden encontrarse expuestas a situaciones imprevistas que vulneren su desarrollo físico y social (CONEVAL, 2008: 49; CONEVAL, 2010a: 55).

En sentido estricto, el acceso a la seguridad social está normado en el Artículo 123 de la Constitución, relativo al trabajo. En éste se definen las coberturas sociales mínimas que deben otorgarse a los trabajadores y sus familias. La Ley de Seguridad Social (LSS) establece que la finalidad de esta es garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo (CONEVAL, 2010a: 55-56).

Sin embargo, los sistemas de seguridad social contributiva creados hace más de 70 años para dar cumplimiento a este artículo constitucional (principalmente IMSS e ISSSTE) cubren actualmente una fracción minoritaria de la población, por lo que se han introducido otros instrumentos de gasto social para ofrecer esta protección a la población no asegurada, como el *Seguro Popular* y el programa *70 y Más*. Aun así, parte de la población no se encuentra protegida, ya sea por problemas de portabilidad (por un cambio de trabajo con beneficios diferentes provenientes de instituciones diferentes, por ejemplo) o porque, a pesar de no cotizar a la seguridad social en materia de pensiones, la persona no cumple con los criterios de elegibilidad de los programas federales o estatales (nivel de ingreso y ubicación, entre otros).

A continuación se elabora un diagnóstico de los programas de pensiones dirigidos a mitigar los riesgos de vejez, discapacidad (en particular la derivada de condiciones laborales) y muerte de los padres sobre el nivel de consumo.

### *Pensiones de vejez*

Las pensiones de vejez tienen por finalidad contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo por vejez, así como de ser un medio de aseguramiento que garantice un ahorro ligado al salario. Existen dos tipos de pensiones de vejez en México: las contributivas y las no contributivas. Las pensiones de vejez contributivas son las del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales a los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos (PEMEX), Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y los programas de seguridad social estatales.

En México los sistemas de pensiones contributivos tienen una larga historia que se remonta al siglo XIX. Desde sus orígenes se han caracterizado por beneficiar

a grupos de trabajadores organizados selectos (Mesa-Lago 1978). En cambio, y en contraste con la mayoría de los países más grandes de la región, antes de la primera década de 2000, cuando se creó el programa de adultos mayores en la Ciudad de México, no existía programa alguno de pensiones no contributivas en México, y apenas en 2007 se crea un programa federal con cobertura amplia (70 y más).

El IMSS cubre aproximadamente al 76 por ciento de la población asegurada,<sup>30</sup> el ISSSTE o el ISSSTE estatal al 18 por ciento y PEMEX —que por una disposición transitoria de la Ley del Seguro Social puede mantener su propio plan—, y las fuerzas armadas al 5 por ciento (CONEVAL, 2011†).

Entre las áreas de oportunidad de las pensiones contributivas puede mencionarse la existencia de barreras significativas a la portabilidad de derechos y un problema de tributación múltiple. La falta de portabilidad genera que las personas limiten su movilidad entre trabajos y que los programas terminen con costos excesivos, porque los asegurados pueden adoptar conductas abusivas para obtener beneficios. Por otro lado, la tributación múltiple afecta en mayor grado a trabajadores de menor salario, pues para ellos el costo de pagar varias veces puede ser crítico con respecto a sus ingresos. La tributación múltiple afecta al trabajador mexicano que tiene que cotizar en varios sistemas simultáneamente o que, aunque cotizara sólo al IMSS, debe incurrir en doble pago de las partes fijas de las cuotas, que pueden terminar por pagar por arriba del tope de cotización. Sólo si se define un régimen general de pensiones será posible eliminar esta doble tributación que afecta más a personas con trabajos de tiempo parcial o en ocupaciones que favorecen la alternancia de empleadores durante periodos relativamente cortos.

En décadas recientes la organización de los programas de retiro en México se inclinó hacia sistemas de capitalización individual, a partir de las reformas al IMSS y al ISSSTE, pero los sistemas de las paraestatales aún son de reparto y con pasivos laborales insostenibles y rápidamente crecientes.

Los aspectos generales que resaltan en los sistemas de capitalización individual se refieren al destino de las inversiones de los fondos de pensiones, a la concentración del mercado en un número reducido de administradoras de los fondos y al costo de administración relativamente alto en varios países. En América Latina es marcada la inversión dirigida mayormente hacia instrumentos de deuda pública (Bolivia, El Salvador, República Dominicana y México) en comparación con la inversión destinada a acciones o a emisiones extranjeras. Es deseable una

<sup>30</sup> Población con acceso al IMSS, ISSSTE, PEMEX y Fuerzas Armadas, en esta proporción no se considera a la población con acceso al *Seguro Popular* por referirse a quienes acceden a la seguridad social en su componente de pensión de vejez.



mayor competencia, que permita reducir los costos por aportante en la región y, en particular, en México.

En cuanto a cobertura y presupuesto, la pensión de vejez no contributiva más importante es el programa *70 y Más* del Gobierno Federal. Sin embargo, existe un amplio y diverso conjunto de programas estatales; en Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Veracruz.<sup>31</sup>

Hasta 2011, el programa *70 y Más* de la SEDESOL otorga beneficios básicos a todas las personas de 70 y más años que residían en localidades menores a 30,000 habitantes. A partir de 2012, se decretó su ampliación a todas las localidades del país, por lo que se convirtió en una pensión universal. El apoyo monetario consta de 500 pesos mensuales, en entregas bimestrales, y un pago de marcha de 1,000 pesos entregado por única vez a la persona nombrada como representante por el beneficiario para utilizarse cuando éste fallece. Hacia finales de 2011 el programa atendía a 2,149,024 adultos mayores, con un gasto de 12,816 millones de pesos y con un gasto aprobado de 18,821.12 millones de pesos en 2012. El programa *70 y Más* se ha establecido sobre una base ad hoc, sin una relación funcional con el sistema general.

A nivel estatal al menos 13 entidades federativas ya implementan programas sociales no contributivos para adultos mayores. Los programas estatales son variables en cuanto al tipo de beneficios que otorgan (monetarios o en especie), la edad que deben alcanzar los adultos mayores (entre 60 y 70 años) los montos de los beneficios (desde 500 pesos mensuales o despensas alimenticias, hasta 897.30 pesos mensuales). En general, estos programas exigen una condición de residencia en la entidad por un número de años que varía entre tres (Distrito Federal) y 20 (Veracruz) y no recibir algún otro beneficio por concepto de pensión. Los detalles de estos programas, así como el número de beneficiarios y el monto presupuestal estatal asignado en 2011 se presentan en el cuadro 3.1.7.

31 El programa del Distrito Federal dirigido a adultos mayores, denominado *Pensión Alimenticia para los Adultos Mayores de 70 años*, fue el primero de los programas no contributivos dirigidos a la población mayor de 70 años. Surgió en 2001 como el *Programa de Apoyo Alimentario y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años o más*. Su Población Objetivo inicial eran los adultos mayores que habitaban en las unidades territoriales del Distrito Federal clasificadas como de muy alta, alta y media marginación. A partir de enero de 2004 se instituyó como ley. Mediante este programa se otorga una pensión del 50 por ciento del salario mínimo general vigente en la capital del país (897.30 pesos en 2011) a los adultos mayores de 70 años de edad y más, con una antigüedad mínima de tres años como residente permanente en el Distrito Federal. Dicha pensión se paga mediante una tarjeta electrónica y que puede ser utilizada en los principales centros comerciales autorizados y en los mercados públicos de la ciudad. El programa es financiado con impuestos generales. Para 2011, el presupuesto del programa fue de 5,101 millones de pesos. De acuerdo con cifras del *Instituto para la Atención de los Adultos Mayores* en la capital del país, al cierre del ejercicio 2010, el padrón de derechohabientes ascendió a 473,000 adultos mayores.

Cuadro 3.1.7 Programas de Pensiones Estatales para Adultos Mayores, México, 2011

Entidad	Programa	Requisitos	Tipo de Apoyo	Monto	Periodicidad	Beneficiarios 2011	Presupuesto Aprobado 2011
Chiapas	Amanecer	64 años de edad y ser residente de Chiapas	Transferencia monetaria	550.00	Mensual	240,000	1,438,649,159.86
Chihuahua	Vive a plenitud	65 años	En Especie	---	---	15,000	120,987,484.00
Colima	Pensión alimenticia a adultos mayores	65 años, no percibir ingresos o prestaciones por parte del Gobierno Federal, 10 años de residencia en Colima	---	---	---	3,000	5,100,000.00
Distrito Federal	Pensión alimentaria por adulto mayor	68 años y ser residente del DF con una antigüedad mínima de 3 años	Transferencia monetaria	897.30	Mensual	473,360	5,101,042,155.00
Jalisco	Estrategia de atención a los adultos mayores "Vive grande"	70 años de edad y vivir en condiciones de marginación y/o desamparo	Transferencia monetaria	1,500.00	Trimestral	94,417	15,000,000.00
Estado de México	Pensión alimenticia para adultos mayores de 60 a 69 años	60 a 69 años de edad y vivir en situación de pobreza alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad	En Especie	Despensa	Mensual	120,000	299,718,469.31
	Pensión alimenticia para adultos mayores	70 años de edad y vivir en situación de pobreza alimentaria, marginación, exclusión social o vulnerabilidad	En Especie	Despensa	Mensual	160,912	1,150,000,000.00
Nayarit	Pensiones alimenticia para adultos mayores de 70 años	Ser adulto mayor de 70 años	En Especie	Despensa	Mensual	47,988	40,000,000.00
Oaxaca	Pensión estatal alimentaria para adultos de 70 y Más	70 años de edad, residir en localidades mayores a 30 mil habitantes, no contar con beneficios del programa federal de 70 y Más	Transferencia monetaria	1,000.00	Bimestral	31,000	150,405,284.78
Puebla	Setenta y más urbano	70 años de edad y vivir en localidades de más de 50 mil habitantes	Transferencia monetaria	500.00	Mensual	---	---
Querétaro	Programa de Apoyo Alimentario	60 años	En Especie	Despensa	Bimestral	96,600	9,948,461.00
Quintana Roo	Programa de Apoyo Económico "Abuelito estoy contigo"	70 años, vivir en situación de vulnerabilidad, no contar con pensión y/o apoyos de instancias federales y residencia mínima de 5 años	Transferencia monetaria	850.00	Mensual	33,611	43,200,000.00
Sonora	CreSer con adultos mayores	65 a 69 años y acreditar su residencia en zonas de atención prioritaria	Transferencia monetaria	1,000.00	Semestral	50,500	50,500,000.00
Veracruz	Pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años	70 años de edad, residencia mínima de 20 años y carecer de cualquier sistema de pensiones o de seguridad social	Transferencia monetaria	La mitad de un SM de Xalapa., Veracruz	Mensual	35,699	350,000,000.00

Fuente: elaboración de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social para CONEVAL con base en información de la página de INFOMEX del Distrito Federal, Chiapas, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Chihuahua, Querétaro, Quintana Roo, Nayarit, Nuevo León y Sonora. La información de Colima se obtuvo de la página del Instituto para la Atención de los Adultos en Plenitud ([www.iaap.col.gob.mx](http://www.iaap.col.gob.mx)); la del Estado de México de la página del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social ([www.edomexico.gob.mx/cemybs/HTM/principal.htm](http://www.edomexico.gob.mx/cemybs/HTM/principal.htm)) y la de Veracruz de la Gaceta Oficial del Gobierno de Veracruz ([www.difver.gob.mx/transparencia2/FRACC\\_por\\_ciento20XIII/13ROPPAAM70.pdf](http://www.difver.gob.mx/transparencia2/FRACC_por_ciento20XIII/13ROPPAAM70.pdf)).



### *Pensiones de invalidez y vida*

El seguro de invalidez general consiste en beneficios a individuos con fuertes discapacidades, tales como ceguera, sordera, parálisis o falta de algún miembro. Protegen a las personas y los hogares contra la incapacidad crónica o temporal para trabajar y percibir un ingreso. Los programas existentes de la seguridad social sólo proporcionan protección a quienes contribuyen a ella. Generalmente, el seguro de invalidez y vida incluye el seguro de sobrevivientes, que es un beneficio garantizado al grupo familiar inmediato en el evento de una muerte temprana. Asimismo, las personas discapacitadas pueden tener acceso a los servicios de salud.

El seguro de invalidez y vida del IMSS ofrece protección contra los riesgos de invalidez y muerte del afiliado cotizante o del pensionado por invalidez. Ofrece beneficios al trabajador que cotiza al menos 250 semanas (150 si la incapacidad es de más del 75 por ciento y 150 semanas para el ramo de vida).

En caso de fallecer el asegurado o pensionado por invalidez, el seguro otorga una pensión vitalicia a los dependientes del asegurado.

El pago de la pensión de invalidez se suspende durante el tiempo en que el pensionado se desempeña en un puesto igual a aquel en que trabajaba al declararse ésta. Si una persona tiene derecho a una pensión de invalidez y vida, así como a pensión proveniente del seguro de riesgos de trabajo, percibe ambas sin que la suma de sus cuantías exceda del cien por ciento del salario mayor de los que sirvieron de base para determinar la cuantía de las pensiones concedidas. Los ajustes para no exceder del límite señalado no afectarán la pensión proveniente de riesgos de trabajo.

Existe invalidez cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales. La declaración de invalidez deberá ser realizada por el IMSS. Las pensiones de invalidez pueden ser temporales o definitivas.

A raíz de la reforma de 1997, las pensiones de invalidez tienen tasas de remplazo del orden de 40 por ciento, que es parecida a las de otros países. Similarmente, desde finales de los ochenta hasta los noventa diversas reformas colocaron las pensiones de viudez en 90 por ciento, que es inclusive una cifra elevada en comparación con otras tasas de remplazo (se llegó a ella como consecuencia del bajo valor de las pensiones en décadas pasadas).

Existen pocos programas de pensiones de invalidez y vida de gobiernos locales.

### *Pensiones de viudez y orfandad*

Debido a que las mujeres tienden a vivir más que los hombres, cualquier nivel dado de ahorros para el retiro resulta en menos pensiones anuales para las mujeres, especialmente si las tablas de mortalidad específicas de sexo se utilizan para definir el nivel de la pensión mensual.

La mayoría de los sistemas de pensiones en América Latina dividen el beneficio existente por causa de fallecimiento del asegurado titular entre todos los sobrevivientes que reúnan los requisitos de elegibilidad (cónyuge, hijos, padres dependientes, entre otros); esto implica que el 100 por ciento del beneficio debe dividirse entre varias personas, afectando a aquellas familias de mayor tamaño. Por esta razón, los huérfanos en la mayoría de países de América Latina no están bien protegidos por los sistemas de pensiones.

La práctica legal brinda a los huérfanos un beneficio total sustancialmente inferior a la cantidad pagada a una viuda. Por ejemplo, una norma típica puede otorgar a una viuda del 70 al 90 por ciento de los beneficios pagados a un retirado vivo, pero sólo entre el 20 y el 30 por ciento a un huérfano de ambos padres. Adicionalmente, el beneficio total para los niños puede estar cubierto (por ejemplo, si el beneficio para el huérfano es del 25 por ciento de un beneficio de referencia; si hay más de cuatro hijos el beneficio total se reduce proporcionalmente para que no rebase 100 por ciento). Esta norma pone en desventaja a los niños que más apoyo necesitan. El número total de huérfanos ha ido disminuyendo en casi todos los países del continente americano gracias a la disminución de la mortalidad general. Sin embargo, se debe convocar a un renovado interés en los huérfanos, especialmente si perdieron a ambos padres.<sup>32</sup> Debido a las mencionadas tendencias en mortalidad, mejorar o ampliar las pensiones de orfandad no es particularmente oneroso.

### *Pensión por riesgo de trabajo*

Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo. Se considera accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste. También se considerarán accidentes de trabajo algunos de los que se produzcan al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél. Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo.

<sup>32</sup> Es necesario profundizar en el diagnóstico y prospectiva de los escenarios asociados a diferentes configuraciones domésticas; en este caso en particular, por ejemplo, cómo otorgar y bajo qué criterios la pensión por orfandad en casos en los que los niños no residen con sus padres o en los hogares de jefatura femenina.



En México, los trabajadores del sector privado que cotizan al IMSS adquieren dentro del paquete de seguros que otorga la institución un seguro de riesgos profesionales para protegerlos contra accidentes y enfermedades a los que están expuestos en su lugar de trabajo.

Para gozar de las prestaciones en dinero, el asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo deberá someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el IMSS, salvo cuando justifique la causa de no hacerlo. El IMSS deberá avisar al patrón cuando califique de profesional algún accidente o enfermedad, o en caso de recaída con motivo de éstos.

#### iv. Diagnóstico de riesgos asociados al ingreso

En el capítulo I se presentaron las dificultades que enfrentó la economía mexicana en 2009 en el contexto de la doble crisis internacional de los precios de los alimentos y financiera. En el capítulo II se describió el nivel de la pobreza en 2010 y su cambio respecto de 2008. Se refirió que la pobreza aumentó a pesar de que indicadores de carencias en salud, seguridad social, vivienda y educación mejoraron, así como que la pobreza extrema no aumentó. El aumento se debió al incremento del número de personas con carencia por acceso a la alimentación y con ingreso por debajo de la línea de bienestar; esto es, el nivel de la pobreza en 2010 parecería estar relacionado con la crisis de los precios de los alimentos y la financiera internacional.

A continuación se examinan los programas y acciones del Gobierno Federal dirigidos a combatir a la pobreza o enfocados a atender a la población que se encuentra en esta situación. La selección de los programas se realizó tomando en cuenta dos criterios: a) aquellos cuyo fin y propósito, de acuerdo con su matriz de indicadores, están dirigidos a la pobreza; y b) los clasificados en una categoría de la Cuenta Pública relacionada con la pobreza.<sup>33</sup> Estos programas tienen en común que apoyan a los hogares pobres y vulnerables a enfrentar el riesgo de tener ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica alimentaria o tener bajo capital humano.

#### *Programas de superación de la pobreza*

El Gobierno Federal contaba con 19 programas relacionados con la superación de la pobreza en 2011 (cuadro 3.1.8). Éstos pertenecen a dos funciones presupuestarias de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal: "asistencia social" y "urba-

<sup>33</sup> Es decir, aquellos programas presupuestarios pertenecientes a las actividades institucionales de "Apoyo al ingreso, a la salud y a la educación de las familias en pobreza", "Apoyo a adultos mayores en pobreza", "Atención de la población urbana y rural en pobreza", "Apoyo a artesanos tradicionales, desempleados y jornaleros agrícolas en pobreza" del grupo funcional de desarrollo social, entre otros.

nización”, “vivienda y desarrollo regional”.<sup>34</sup> En 2011 representaban un total de 29 por ciento de los recursos aprobados para el conjunto de dichas funciones presupuestarias; lo que equivale al ejercicio de 71,801.1 millones de pesos.

Estos 19 programas representan siete por ciento del universo de 273 programas de desarrollo social contenidos en el *Inventario CONEVAL* y 16 de ellos fueron objeto de *Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR)* en 2011-2012 (este subconjunto ejerció 69,257 millones de pesos en 2011); de este último conjunto es de los que se tiene información sobre sus resultados.

**Cuadro 3.1.8** Programas de combate a la pobreza, México, 2011-2012

Programas presupuestarios	Función presupuestaria de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal	ECR 2011-2012
Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA	Asistencia social	No
Servicios a grupos con necesidades especiales	Asistencia social	No
Evaluación y estudios de los programas sociales	Asistencia social	No
Programa 3 x 1 para Migrantes	Asistencia social	Si
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Asistencia social	Si
Programa de Apoyo Alimentario	Asistencia social	Si
Credencialización para Adultos Mayores	Asistencia social	Si
Programa 70 y Más	Asistencia social	Si
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA	Asistencia social	Si
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Asistencia social	Si
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	Asistencia social	Si
Programa de Empleo Temporal (PET)	Asistencia social	Si
Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares ( PASPRAH )	Urbanización, vivienda y desarrollo regional	Si
Programa Hábitat	Urbanización, vivienda y desarrollo regional	Si
Programa Opciones Productivas	Urbanización, vivienda y desarrollo regional	Si
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	Urbanización, vivienda y desarrollo regional	Si
Programa de Vivienda Rural	Urbanización, vivienda y desarrollo regional	Si
Programa de Rescate de Espacios Públicos	Urbanización, vivienda y desarrollo regional	Si
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Urbanización, vivienda y desarrollo regional	Si

Fuente: Cuenta Pública de la Hacienda Federal y Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012.

<sup>34</sup> Es importante señalar que es posible realizar otras categorizaciones de programas referentes a la superación de la pobreza. Para los fines de este informe, se consideraron los dos mencionados.



### *Gasto de los programas de superación de la pobreza*

A continuación se presenta la situación del gasto ejercido por los programas vinculados con la superación de la pobreza en 2008-2012. Se analiza la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas de pobreza respecto a las funciones presupuestarias de "asistencia social" y de "urbanización, vivienda y desarrollo regional", así como el gasto de los 16 programas con evaluación anual determinada por CONEVAL en 2008-2011.

Los programas de superación de la pobreza del Gobierno Federal pertenecen al grupo funcional de desarrollo social. Se concentran en dos funciones presupuestarias; 12 de ellos forman parte de la función de asistencia social y siete de la de urbanización, vivienda y desarrollo regional; aunque el programa *Oportunidades* también ejerce recursos de las funciones de educación y salud.

El gasto ejercido por *Oportunidades* es el más grande de todos los programas de superación a la pobreza; recibe recursos de tres funciones (asistencia social, educación y salud). Con fines ilustrativos, el gasto de un subconjunto de programas se contrasta con la función de asistencia social, pero debe tomarse en cuenta que la parte de *Oportunidades* incluye recursos de otras dos funciones.

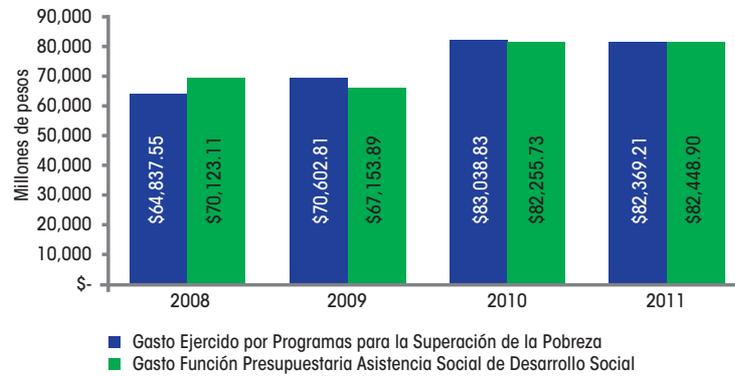
En la gráfica 3.1.9 puede observarse que de 2008 a 2011 los 12 programas de superación de la pobreza pertenecientes a la función presupuestaria de asistencia social ejercieron un gasto similar o superior al de esta función. En la gráfica 3.1.10 se representa a los siete programas de la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional, los cuales constituían el 9 por ciento de dicha función; esto es, 4,669 millones de pesos.

En las gráficas 3.1.11 y 3.1.12 se muestra que los recursos ejercidos por los programas de superación de la pobreza con evaluación anual determinada por CONEVAL (16 de los 19) se incrementaron en 22,500 millones de pesos entre 2008 y 2011, lo que representa un aumento de 31 por ciento entre dichos años.

En el cuadro 3.1.9 se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2011 por los programas de combate a la pobreza. El programa con el mayor gasto ejercido en términos absolutos fue *Oportunidades*, que en 2011 ejerció 58,700 millones de pesos,<sup>35</sup> un monto 24 por ciento mayor que el de 2008.

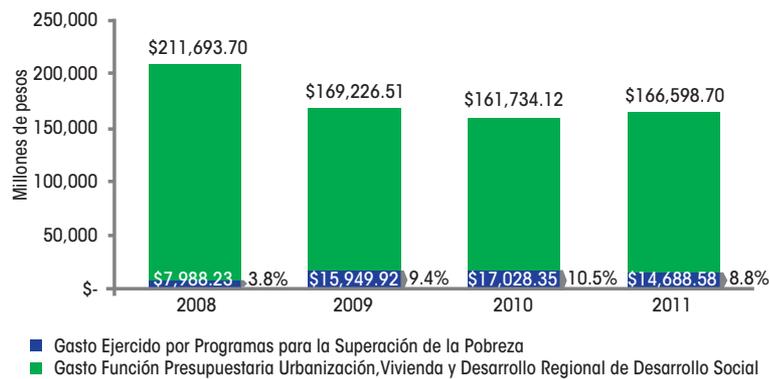
<sup>35</sup> Este monto considera las aportaciones hechas al programa por SEDESOL, SALUD y SEP.

**Gráfica 3.1.9** Gasto ejercido por programas de pobreza en comparación con la función presupuestaria de asistencia social del gasto en desarrollo social, México, 2008-2011. (Millones de pesos enero 2011)



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*; Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

**Gráfica 3.1.10** Gasto ejercido por los programas de pobreza pertenecientes a la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional del gasto en desarrollo social, México, 2008-2011. (Millones de pesos enero 2011)

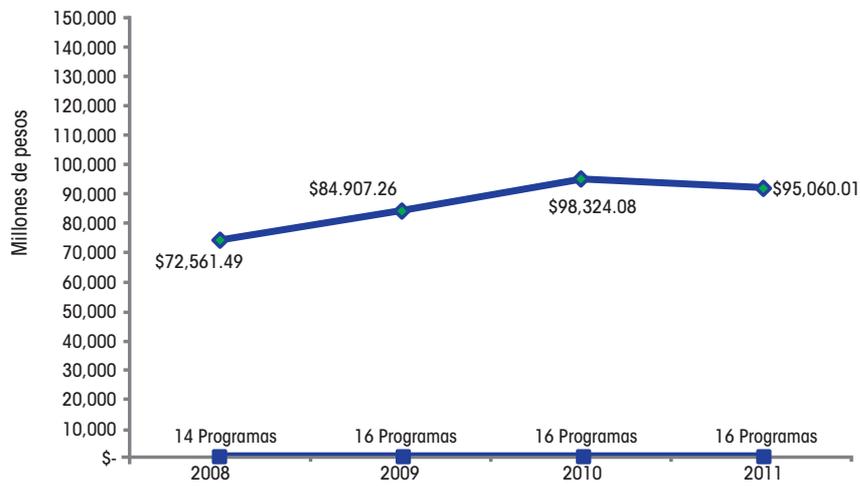


Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*; Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Los instrumentos de política pública con la variación relativa más pronunciada en 2008-2011 fueron el *Programa de Adquisición de Leche Nacional* a cargo de LICONSA y el *Programa de Apoyo Alimentario*. El gasto del primero aumentó de 31.34 millones de pesos en 2008 a 1,738.6 millones de pesos en 2011 y el del se-

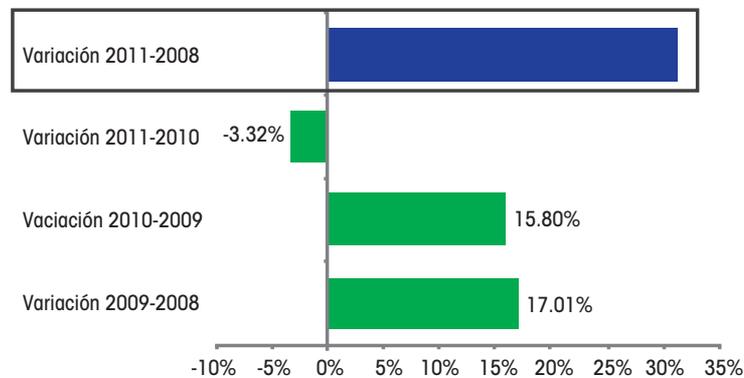
gundo de 474.6 a \$3,695 millones de pesos; esto representó una variación de 5,447.5 por ciento y 678.5 por ciento, respectivamente. Los incrementos más importantes sucedieron en el ejercicio fiscal 2009 respecto a 2008.

**Gráfica 3.1.11** Gasto total ejercido por los programas de pobreza evaluados en 2008-2011, México (Millones de pesos enero de 2011)



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*; Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

**Gráfica 3.1.12** Gasto total ejercido por los programas de pobreza evaluados en 2008-2011, México. Variación porcentual



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011

Esto quiere decir que, entre los programas y acciones utilizados por el Gobierno Federal para afrontar a la pobreza en el contexto de la crisis de 2009, *Oportunidades* y *PAL* tuvieron financiamiento privilegiado respecto de los restantes programas.

**Cuadro 3.1.9 Gasto ejercido por los programas de superación de la pobreza, México, 2008-2011**

	Ejercicio fiscal (en pesos constantes)				Variación 2008-2011
	2008	2009	2010	2011	
Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA	31.34	1,355.10	1,464.57	1,738.56	5,447.51
Servicios a grupos con necesidades especiales	232.95	218.78	220.32	229.32	-1.56
Evaluación y estudios de los programas sociales	---	33.29	28.00	29.90	---
Programa 3 x 1 para Migrantes	566.64	561.68	562.71	546.34	-3.58
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	47,393.81	49,243.85	59,075.97	58,700.24	23.86
Programa de Apoyo Alimentario	474.62	1,305.17	3,680.00	3,695.14	678.55
Credencialización para Adultos Mayores	---	38.30	30.21	0.00	---
Programa 70 y más	10,988.03	13,450.02	13,411.44	12,972.30	18.06
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa	3,158.72	1,410.76	1,214.60	1,180.00	-62.64
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	112.90	87.06	92.70	74.52	-34.00
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	169.78	231.54	229.96	203.45	19.83
Programa de Empleo Temporal (PET)	1,708.76	2,667.26	3,028.35	2,999.44	75.53
Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPAH)	322.90	319.59	266.93	219.83	-31.92
Programa Hábitat	2,174.64	2,713.53	4,276.80	3,549.25	63.21
Programa Opciones Productivas	1,327.46	1,013.42	786.77	478.74	-63.94
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	1,887.82	1,847.14	2,144.24	2,018.73	6.93
Programa de Vivienda Rural	810.86	817.55	623.88	1,231.47	51.87
Programa de Rescate de Espacios Públicos	1,464.55	1,251.24	1,365.52	1,314.01	-10.28
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	0.00	7,987.45	7,564.22	5,876.56	
<b>Total</b>	<b>72,825.78</b>	<b>86,552.73</b>	<b>100,067.18</b>	<b>97,057.79</b>	<b>33.27</b>

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

Nota: El gasto ejercido por *Oportunidades* considera las aportaciones hechas al programa por parte de SEDESOL, SEP y SALUD.

La variación 2008-2011 de los programas que no existían en 2008 se efectuó con 2009.

La variación 2008-2011 de los programas que no existían en 2011 se realizó con el último año que operaron.

### *Superación de la pobreza estructural a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*

*Oportunidades* comenzó a operar en 1997 (entonces *Programa para la Educación, Salud y Alimentación* o *Progresá*).<sup>5</sup> Su creación fue un elemento de la reforma rural y de la política de desarrollo social entonces en curso, no sólo a causa de la población que inicialmente definió como objetivo, sino porque su diseño



basó en hallazgos relacionados directamente con el campo,<sup>36</sup> con la dinámica de los hogares,<sup>37</sup> sus características sociodemográficas,<sup>38</sup> el uso de datos y sistemas de información geográfica avanzados para la época,<sup>39</sup> así como en el ajuste de su operación de acuerdo con la valoración efectuada a un ejercicio piloto<sup>40</sup> por parte de servidores públicos de diferentes entidades y formaciones académicas<sup>41</sup>. Desde entonces, se convirtió en el principal instrumento de política social del gobierno mexicano para superar la pobreza.

El programa, a cargo de la *Coordinación Nacional de Oportunidades* (antes *Progresá*), tomó como unidad de intervención a los hogares residentes en áreas rurales y se propuso estimular la mejora tanto de los niveles de salud de todos los miembros de los grupos domésticos beneficiarios como de los niveles de escolaridad de los niños, destacando la atención dirigida a las niñas. La intención era cambiar las variables sociodemográficas mencionadas y permitir que, al cumplir edad propia para ello, los niños que recibieron el apoyo pudieran insertarse de mejor manera en el mercado de trabajo. Además, el programa se diferenció de lo hecho antes en la política social mexicana al contemplar como parte inherente a su funcionamiento entregar transferencias monetarias directas condicionadas a la asistencia a unidades de salud de todos los miembros de los hogares

36 La pobreza estaba más extendida en las áreas rurales que en las urbanas y la pobreza en el campo era más intensa que en las ciudades (Levy, 1994; Escobar, 2001).

37 Con base en estudios sociodemográficos y antropológicos (González de la Rocha, 1986 y 1994), se determinó, por una parte, que la unidad de atención deberían ser los hogares y no los individuos, debido a que ésta es la instancia en la que se toman decisiones sobre el gasto y consumo de las personas. Por otra parte, se estableció que la etapa del ciclo doméstico más crítica en la vida de los hogares es la de formación (es decir, el momento que va desde la unión conyugal de la pareja a la época en que la vida fértil de la mujer llega a su fin; es un periodo complicado debido a que suele presentarse una relación de dependencia más desfavorable —hay hijos pequeños que consumen, pero no aportan—; la madre en muchas ocasiones no puede trabajar y aportar económicamente al gasto doméstico o participar de tiempo completo, pues se dedica a la crianza de los hijos), por lo que se estableció apoyar a este tipo de hogares (González de la Rocha, 1986 y 1994; Cortés y Rubalcava, 2012).

38 Tasas elevadas de mortalidad materna e infantil, bajo uso de anticonceptivos.

39 El Consejo Nacional de Población generó en 1995 mapas con todas las localidades del país representadas según su población, grado de marginación y distancia que los separaba de carreteras y caminos. Entonces, ninguna de las entidades y dependencia del Gobierno Federal disponía de este tipo de información a nivel localidad (Cortés y Rubalcava, 2012). La identificación de los rasgos sociodemográficos de las familias pobres que propiciaban la transmisión intergeneracional de esta condición en conjunción con la ubicación de las localidades en las que se concentraba el mayor número de hogares con estos rasgos fue uno de los elementos clave que contribuyeron al éxito del programa.

40 En 1995 se implementó el *Programa de Alimentación, Salud y Educación* (PASE) en municipios de Campeche como una prueba para valorar la transferencia de ingresos a la población pobre (Levy y Rodríguez, 2005: 67).

41 En la construcción de *Progresá* participaron servidores públicos de la Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la Secretaría General del Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación y de la Oficina de la Presidencia de la República. La formación de estos servidores públicos era diversa, incluía economistas, economistas de la salud, nutriólogos, estadísticos, matemáticos, actuarios, demógrafos, sociólogos, antropólogos y geógrafos (Cortés y Rubalcava, 2012). Entre los elementos que se modificaron con la evaluación del ejercicio piloto pueden mencionarse la selección de hogares como unidad de atención en lugar de los individuos; el proceso de focalización que consideraba la realización de encuestas a nivel localidad y un proceso de "contraloría social" para validar el resultado de la encuesta en vez de una focalización municipal; y la entrega de transferencias monetarias en efectivo, en vez de depósitos en cuentas bancarias, entre otras (Cortés y Rubalcava, 2012).

beneficiarios y a la asistencia a la escuela de todos los niños y jóvenes en edad de cursar algún grado entre tercero de Primaria y tercero de Secundaria,<sup>42</sup> el permanente monitoreo de procesos operativos y el desarrollo de una evaluación de impacto desde el inicio de su instrumentación.

En 2010, la *Coordinación Nacional de Oportunidades* se hizo responsable también de la operación del *Programa de Apoyo Alimentario (PAL)*, previamente a cargo de *DICONSA*. La intención era que el *PAL* atendiera a aquellos hogares identificados como en condición de pobreza alimentaria, pero que no podían ser atendidos por *Oportunidades* debido a que no contaban con servicios de salud y/o educación cercanos.

En conjunto, *Oportunidades* y *PAL* tuvieron presencia en 126,831 localidades de todos los municipios y entidades federativas del país en 2011. Su población atendida de manera conjunta ascendió a 6.6 millones de hogares.

En lo referente a los resultados de *Oportunidades* en el ámbito nutricional, se identificó que, diez años después de haber comenzado a ser beneficiarios, los niños apoyados durante sus primeros tres años de vida tienen mejor desempeño lingüístico y capacidad cognitiva, menores problemas de conducta, menor prevalencia de desnutrición, una prevalencia de anemia 10 por ciento menor que quienes no fueron beneficiarios y se identificó que la prevalencia de baja talla disminuyó en las localidades de muy alta marginación en 4.9 puntos porcentuales y en 10.3 en las de alta marginación. En cuanto a su salud, se encontró que los beneficiarios tienen una mayor probabilidad de llevar al centro de salud a sus hijos cuando éstos presentan síntomas de enfermedad, que la probabilidad de embarazo en la adolescencia es mayor entre las jóvenes con menor tiempo de exposición al programa, que las familias beneficiarias tenían un mejor conocimiento sobre su estado de salud y una mejor disposición a participar en campañas de salud preventiva. En lo relativo a educación, se halló que los jóvenes con más tiempo en el programa alcanzan mayores grados de escolaridad y que una parte importante de los becarios se ubicó en los deciles altos de puntuación de la prueba ENLACE-2007 (al respecto, puede consultarse la *Evaluación de Consistencia y Resultados, 2011-2012*).

Entre los efectos de largo plazo de *Oportunidades* destaca la existencia de un patrón de movilidad ocupacional *relativa*<sup>43</sup> en el cual hay fuerte peso de la

<sup>42</sup> A partir de 2002 las becas se extendieron a la educación media superior.

<sup>43</sup> La movilidad relativa se refiere a la probabilidad de los miembros de un grupo ocupacional de cambiar de posición con respecto a la de otro grupo, independientemente de los cambios económicos y demográficos estructurales; es, en lo fundamental, el resultado del mérito de los individuos y constituye una aproximación a la igualdad de oportunidades. En contraste, la movilidad absoluta o estructural se refiere a los cambios globales que ocurren en una estructura de posiciones. Puede ser el resultado de los cambios en la población, el crecimiento económico o la composición sectorial del mercado de trabajo. El análisis de la movilidad estructural permite observar la creación o limitación de oportunidades de movilidad, independientemente del origen social y el mérito individual (Solís, 2005; 2007). Podría decirse que la movilidad absoluta es una medida bruta, mientras que la movilidad relativa es una medida neta.



“herencia” de la ocupación de los padres a sus hijos (los jóvenes que fueron beneficiarios del programa), con mayor peso de la “herencia” entre quienes provienen de hogares en el que el padre se desempeñaba en actividades agrícolas. En el caso de quienes experimentaron movilidad (ascendente o descendente) la movilidad es predominantemente de “corta distancia”; es decir, hacia ocupaciones similares a las desempeñadas por los padres (Yaschine, 2012: 197).

Existen diferencias por sexo y por condición migratoria en la movilidad relativa de los jóvenes ex beneficiarios de *Oportunidades*, pero no por condición étnica ni por tiempo de exposición al programa. Esto es, por una parte, mientras que los hombres tienen mayor probabilidad de “heredar” la ocupación del padre, la probabilidad de que esto suceda entre las mujeres es menor, lo que quiere decir que pueden desempeñar actividades distintas a la de sus padres con mayor facilidad. Por otra parte, los jóvenes que emigran de su localidad de origen tienen también mayor probabilidad de desempeñar trabajos diferentes a los de sus padres, en comparación con los jóvenes ex beneficiarios que continúan residiendo en su localidad de origen. Cabe resaltar que la movilidad de los jóvenes migrantes tiene mayor probabilidad de ser de larga que de corta distancia; esto es, de desempeñar actividades muy diferentes a la de sus padres. Por el contrario, parece que no hay diferencias entre indígenas y no indígenas (Yaschine, 2012: 200-208).

Por ello, tomando en cuenta la amplitud de su padrón de beneficiarios y su presencia territorial, el Gobierno Federal consideró que la red operativa de *Oportunidades* podría ser uno de los instrumentos a través de los cuales apoyar a los hogares pobres y vulnerables durante la crisis de 2009.<sup>44</sup> En este contexto, la cobertura de *Oportunidades* creció de 5 millones en 2007 a 5.2 millones en 2009 y a 5.8 millones en 2010, mientras que la del *PAL* pasó de 126,300 hogares en 2008 a 673,500 en 2011. Se creó, además, un nuevo componente (“Vivir Mejor”) en julio de 2008, con el objetivo específico de contribuir a mejorar el nivel de ingreso de los hogares beneficiarios. Éste consistió en una transferencia mensual directa de 120 pesos a todos los beneficiarios del programa, lo cual corresponde a un incremento aproximado de 20 por ciento de las transferencias que reciben los beneficiarios de *Oportunidades* y de 45 por ciento de las de los beneficiarios del *PAL*.

El aumento del nivel de la pobreza en 2010 constituye, sin embargo, un indicio de que esta estrategia no funcionó con la eficacia esperada. Esto, sobre todo en lo que corresponde a *Oportunidades*, puede deberse a que el programa no es

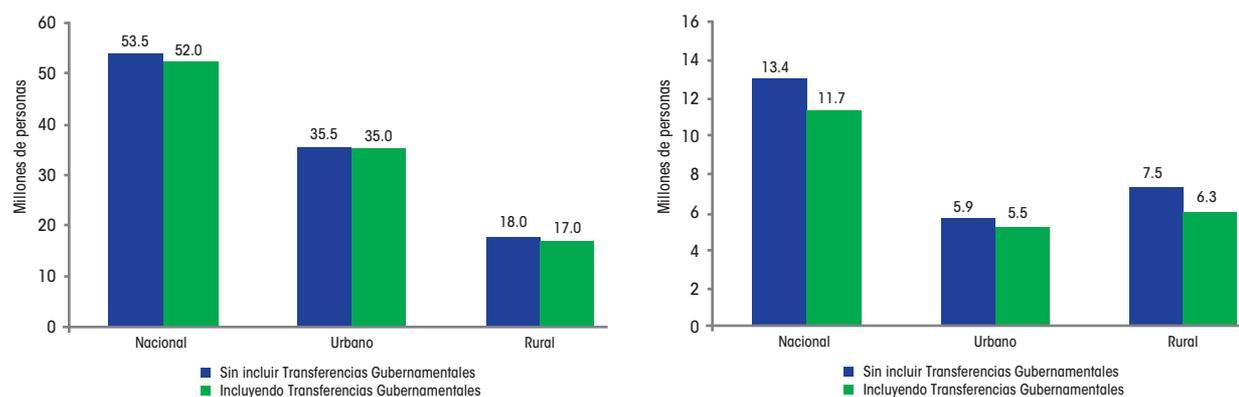
<sup>44</sup> El Gobierno Federal implementó el *Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo* en enero de 2009, a través del cual se fortalecieron los programas *Oportunidades*, de *Apoyo Alimentario* y de *Empleo Temporal*; además se buscó robustecer el *Servicio Nacional de Empleo* y se amplió la cobertura de atención médica y de maternidad del Seguro Social de dos a seis meses para los trabajadores que hubiesen perdido su empleo, entre otras acciones.

propiamente un instrumento de política pública diseñado para enfrentar eventos económicos coyunturales que puedan tener un efecto de corto plazo en la estructura de ingreso-gasto de los hogares, sino más bien una intervención de largo plazo pensada para superar la pobreza de tipo "estructural" a través de la interrupción del "círculo vicioso de la pobreza" (Hernández, Gómez de León y Vázquez, 1999). Incorporar a más familias en el programa con la intención de reducir la pobreza en la coyuntura pudiera haber generado que las nuevas familias incorporadas sólo hubieran caído en la pobreza de manera temporal, con lo cual se pudiera estar distorsionando la naturaleza original del programa. Otro factor que pudo influir es que la parte sustantiva y más eficiente de *Oportunidades* y el *Programa de Apoyo Alimentario* se encuentra en el ámbito rural, pero la crisis estuvo relacionada en mayor medida con quienes residían en ciudades y localidades fronterizas con Estados Unidos. Asimismo, la población objetivo de ambos programas son los hogares en pobreza extrema, una de cuyas características es la de carecer de trabajo formal; no obstante, la característica de los trabajadores urbanos que pudieron haber resentido la crisis de manera más pronunciada es la de contar con empleos formales.

### Gráfica 3.1.13 Medición de la pobreza, según apoyo de transferencias gubernamentales, 2010

Población en pobreza (millones de personas)

Población en pobreza extrema (millones de personas)



Fuente: elaboración de CONEVAL.

Ahora bien, debe considerarse que aunque la caída del PIB en 2009 y 2010 fue similar a la de la crisis de 1994-1995, la pobreza no aumentó con igual magnitud, y que la pobreza extrema se mantuvo en el mismo nivel, lo que podría deberse a la incidencia de programas como *Oportunidades* y PAL.

#### *Superación de la pobreza de corto plazo a través del Programa de Empleo Temporal*

El Programa de *Empleo Temporal* (PET) fue creado en 1995. Aunque su implementación fue parte de la respuesta del Gobierno Federal a la crisis económica de



1994-1995, el *PET*, como *Oportunidades*, forma parte de un conjunto amplio de acciones de política pública efectuadas con el fin de reorganizar el gasto social, reorientándolo hacia el sector rural; es decir, forma parte de la generación de programas aplicados en la década del noventa que se distinguían por su diseño innovador y la búsqueda de criterios de focalización efectivos. En contraste con *Oportunidades*, el *PET* fue concebido como un programa autofocalizado que entregaba beneficios monetarios bajos y por un lapso corto con el fin de asegurar exclusivamente la participación de trabajadores rurales en condición de pobreza extrema.<sup>45</sup>

Inicialmente, en la administración y financiamiento del *PET* participaban la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Agricultura (SAGARPA), la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). No obstante, en 2008 la SAGARPA dejó de participar y recientemente se incorporó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) como coordinadora, pero no financiadora.

El programa tuvo uno de sus puntos más altos en términos presupuestarios y de cobertura entre 1995 y 2000, creando alrededor de un millón de trabajos temporales en 1999-2000. Sin embargo, en la administración federal de 2000-2006 el presupuesto y la población atendida por el programa disminuyeron abruptamente. En la administración federal 2006-2012, el *PET* aumentó de nuevo su presupuesto<sup>46</sup> y su población atendida volvió a ampliarse, sin alcanzar el nivel de sus primeros cinco años de operación.<sup>47</sup>

Entre los resultados alcanzados por el programa pueden mencionarse: a) en 2009-2010 las entidades federativas con niveles más altos de pobreza recibieron una proporción mayor del presupuesto del programa; b) existe una relación positiva entre la proporción de beneficiarios antes de la crisis y la proporción del presupuesto que recibieron en los años subsecuentes; c) existe asociación entre el nivel de desempleo en una entidad federativa y la asignación de recursos en ese lugar (un aumento de un punto porcentual en el nivel de desempleo, por ejemplo, incrementa a su vez la proporción del presupuesto recibido en 0.5 puntos porcentuales); y d) el programa muestra una respuesta presupuestaria adecuada en zonas urbanas con alto desempleo (aumento de 0.209 en la

45 Entre 1995 y 2002 el beneficio entregado por el *PET* consistía en 90 por ciento del salario mínimo vigente, a partir de 2003 el monto se incrementó a 99 por ciento. Los beneficiarios pueden trabajar un máximo de dos jornadas por día y hasta 132 por ejercicio fiscal.

46 En 2009, el programa ejerció 2,667 millones de pesos (cifras expresadas en montos constantes de 2011), 56 por ciento más que en 2008; mientras que en 2010 ejerció 3,028 millones, 13.5 por ciento más que en 2009 y 77 por ciento más que en 2008.

47 En 2009, el *PET* atendió a 262,446 personas, 39 por ciento más que en 2008; mientras que en 2010 atendió a 582,044, 122 por ciento más que en 2009, pero 208 por ciento más que en 2008.

proporción total de presupuesto con crecimiento de un punto porcentual en las áreas urbanas) (Banco Mundial, 2011: 49-52).

La importancia del *PET* radica en ser prácticamente el único instrumento de política pública que trata de apoyar a los trabajadores pobres y sin acceso a las instituciones contributivas de seguridad social que se encuentran en situación aún más vulnerable debido a eventos inesperados y transitorios. Por ello, el Gobierno Federal consideró que en el contexto de la crisis económica de 2009, el *PET* podría ser uno de los instrumentos de política pública privilegiados para enfrentar al contexto adverso. De esta manera, su gasto ejercido creció 958.5 millones de pesos en 2009 respecto a 2008, las unidades territoriales en las que el programa operaba se ampliaron entre 2009 y 2010 de sólo las rurales a también las urbanas y tanto el número de jornales entregados como de obras y personas beneficiadas se incrementaron. Es evidente que la escala modesta de la expansión del programa y del gasto no representó una respuesta adecuada ante la magnitud de la crisis.

Uno de los factores que deben considerarse al valorar el desempeño del *PET* en esta coyuntura es que, hasta entonces, su operación había sido exclusivamente rural, pero la crisis estuvo relacionada en mayor medida con las áreas urbanas de tal forma que habría que considerar una suerte de curva de aprendizaje para su instrumentación en este tipo de unidades territoriales. Es preciso resaltar que estrategias como las implementadas por el *PET* parecen más eficientes para enfrentar crisis como la de 2009, aunque el monto del programa parece insuficiente. En conclusión, es necesario fortalecer instrumentos como el *PET* que contribuyen a reducir los efectos coyunturales sobre el bienestar económico y el ingreso, o considerar la opción de diseñar nuevos programas (por ejemplo, crear un seguro al desempleo contributivo) que lo complementen.

#### *Superación de la pobreza en localidades pequeñas, dispersas o nuevas*

Una de las áreas de oportunidad más importante de los programas de protección social, que intentan proteger contra la insuficiencia de ingreso para adquirir una canasta básica alimentaria, es la atención a hogares identificados como elegibles para recibir beneficios, pero a los que es imposible apoyar por motivos no presupuestarios.

Para 2010 se identificaron 505,910 hogares que eventualmente podrían recibir el apoyo de *Oportunidades* o el *Programa de Apoyo Alimentario*. De estos, el 47 por ciento reside en localidades rurales. Las principales dificultades para lograr entregarles los beneficios de *Oportunidades* a estos grupos domésticos es que carecen de servicios de salud en un radio determinado. No obstante, tampoco pueden acceder a los beneficios del *PAL* debido a que una proporción importante son muy pequeñas (72,652 hogares o 15 por ciento en localidades menores a cien habi-



tantes) y móviles en algunos casos (los llamados “ranchos de agua”; es decir, lugares a los que se trasladan grupos de familias sólo durante los meses de cosecha). Además, en algunos casos se presentan diferencias entre el catálogo de localidades del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y de *Oportunidades*; en particular, el personal administrativo del programa difícilmente los localiza durante los procesos de incorporación de hogares beneficiarios en nuevas localidades. También el procedimiento para dar de alta a hogares residentes en localidades que no aparecen en el catálogo entorpece su incorporación.

La problemática anterior sugiere la definición de nuevas propuestas de política pública que atiendan a la población afectada por cambios súbitos originados en el mercado, en eventos climáticos o de otro tipo. En particular, parece que en esas circunstancias la respuesta de una estrategia tipo *PET* podría ser más ágil que la de *Oportunidades*, dado que su prueba de elegibilidad no detecta estas oscilaciones de corto plazo, a menos que se dañen significativamente el empleo, la vivienda y sus activos.

## II. Bienestar económico y generación de ingresos

En su Artículo 11 la LGDS indica que la política nacional de desarrollo social tiene entre sus objetivos promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; así como incluir la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación para la superación de la pobreza como una de sus vertientes (Artículo 14).

El bienestar económico se refiere a la dimensión de la vida de las personas que permite identificar si sus ingresos son suficientes para satisfacer sus necesidades, tanto alimentarias como no alimentarias (CONEVAL, 2011r: 64).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 en su eje 2 (“Economía competitiva y generadora de empleos”) establece una estrategia con diferentes objetivos que coinciden con la cuestión que aquí se trata; entre éstos pueden mencionarse a) promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal; b) potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos; c) promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas; y d) mejorar los ingresos de los productores al incrementar su presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor.

En consecuencia, la garantía del bienestar económico depende de acciones que permiten “el fomento económico y mejoran las condiciones de las poblaciones vulnerables o en situaciones de bajo nivel de desarrollo social” (CONEVAL, 2011s).

Existen diferentes maneras de clasificar los Programas y Acciones de desarrollo social dirigidos al bienestar económico. Dos de las formas más comunes son las que privilegian la generación de ingresos (como los programas dirigidos a la capacitación para el trabajo o de formación de emprendedores) y los que se dirigen a la transferencia directa de ingresos (como los de transferencias monetarias condicionadas). Esta sección del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012* destaca el primer tipo de clasificación: se describen los Programas y Acciones de conservación y generación de empleo, de apoyo a productores, microempresarios o de financiamiento de actividades productivas que propician la generación de ingreso. Los programas de transferencia de ingreso relacionados con otras dimensiones sociales se examinan en las secciones correspondientes.<sup>48</sup> Una de las funciones principales de las transferencias directas es la protección contra crisis económicas inesperadas que pueden tener efectos empobrecedores, como se analizó en la sección anterior.

Esto implica una fuerte asociación de la dimensión de bienestar económico y generación de ingreso con la disposición de recursos económicos por parte de los individuos y sus hogares, con lo cual es lógico que se resalte en las cuestiones de empleo y actividad productiva, pues éstos son una de las principales maneras en que se obtienen los recursos económicos que garantizan el bienestar de las personas.

## A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

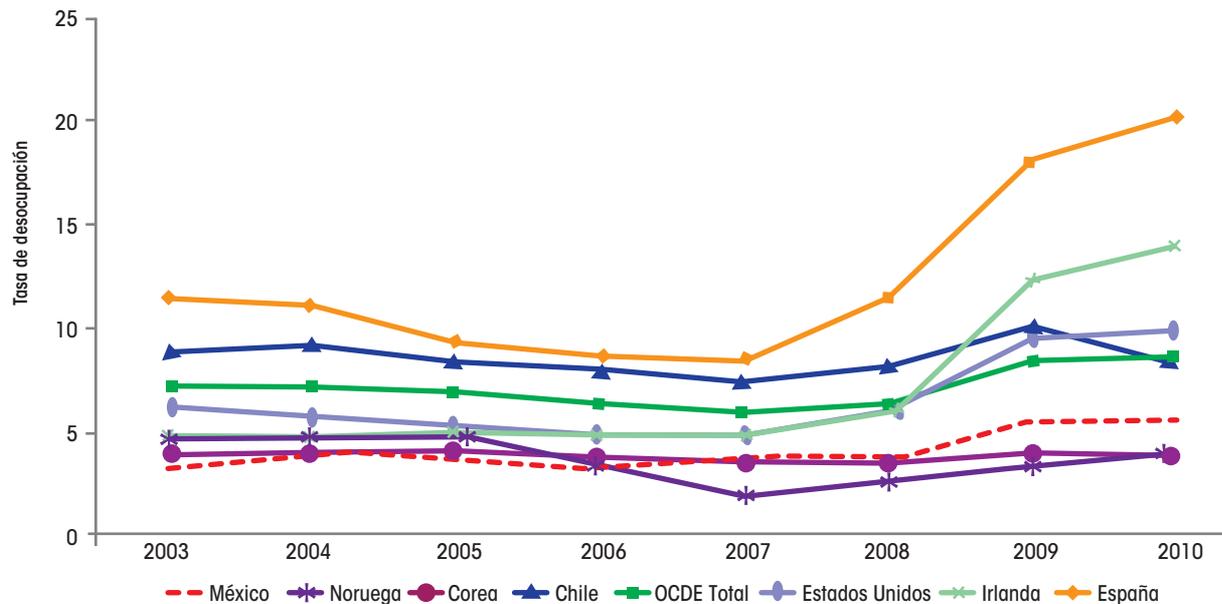
Con relación al empleo, la tasa de desocupación<sup>49</sup> fue de 5.3 por ciento en promedio entre 2009 y 2011 y, aunque es una de las más bajas en la OCDE —debido en buena medida a la ausencia de seguro de desempleo en México—,<sup>50</sup> es más alta que la hace una década (poco menos de 3 por ciento) y que la de inicios del sexenio (3.8 por ciento en 2006-2008) (véanse las gráficas 1.2 y 3.2.1).

48 De acuerdo con el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, el Gobierno Federal contaba en 2010 con un total de 87 programas de transferencias monetarias, de éstos, 32 son analizados en la dimensión de bienestar económico y 55 en otras de las dimensiones sociales. Para tener una idea de la importancia de estos últimos puede señalarse que su presupuesto en 2010 ascendió a 122,762.88 millones de pesos, monto superior al destinado a todos los programas de bienestar económico en 2010. Adicionalmente, 60 programas entregan tanto apoyos de tipo monetario como bienes y servicios, de éstos programas, 15 son considerados en la sección de bienestar económico y 45 son analizados en otra dimensión social. Estos últimos programas tuvieron un presupuesto conjunto de 124,816.38 millones de pesos en 2010. El *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, que en este documento se analiza en la dimensión de alimentación, tal vez sea uno de los programas con mayor presupuesto entre los que realizan transferencias monetarias y entregan de bienes y servicios.

49 Porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo. Por PEA se entiende a las personas de 14 y más años que en la semana de referencia se encontraban ocupadas o desocupadas (INEGI, 2011b).

50 La menor tasa de desocupación en 2010 entre los países miembros se registró en Noruega, con un promedio de 3.5 por ciento (el dato para 2011 no se encontraba disponible en junio de 2012), mientras que la más elevada fue la de España con 20.1 por ciento (21.7 en 2011). La tasa promedio de desempleo entre los países de la OCDE fue de 8.6 por ciento en 2010 (OCDE, 2011). La tasa de desocupación es el porcentaje de la PEA que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo (INEGI, 2011b).

Gráfica 3.2.1 Tasa de desocupación en países seleccionados de la OCDE, 2003-2010



Fuente: elaboración CONEVAL con base en OCDE, 2010b.

De modo general, en algunos grupos de población de nuestro país el empleo se caracteriza por altos niveles de rotación, ausencia de seguros de desempleo (lo que explica en gran medida las tasas bajas de desocupación), trabajadores que desempeñan jornadas largas, muy superiores a las laboradas en otros países de la OCDE,<sup>51</sup> condiciones desfavorables hacia las mujeres,<sup>52</sup> salarios bajos (un 59.4 por ciento de la población ocupada percibía menos de tres salarios mínimos y 74.4 por ciento menos de cinco, al primer trimestre de 2012) y elevado porcentaje de población ocupada sin acceso a instituciones de seguridad social, que es una de las acepciones de la informalidad; este porcentaje aumentó de 59.4 por ciento en el segundo trimestre de 2008 a 64.4 por ciento en el primer trimestre de 2012 (OCDE, 2011a; OCDE, 2011b; CONEVAL, 2010a; INEGI, 2011c; INEGI, 2012).

La productividad laboral de México es baja con relación a la de los países miembros de la OCDE.<sup>53</sup> La tasa de crecimiento del país fue -0.7 y -5.0 por ciento en 2008 y 2009, respectivamente. Esta tasa es menor a la promedio en la OCDE (-0.1 y -1.6 por ciento, respectivamente). A pesar de que para 2010 México creció

51 En promedio, los mexicanos trabajan casi 10 horas al día (remuneradas y no remuneradas), en comparación con un promedio de la OCDE de poco más de ocho horas (OCDE, 2011a y 2011b).

52 La diferencia del tiempo invertido en trabajo no remunerado entre mujeres y hombres en México es de cuatro horas y 21 minutos, la mayor diferencia de la OCDE, donde la brecha promedio es de dos horas y 28 minutos. Además, la participación laboral de las mujeres mexicanas es relativamente baja en comparación con la de los hombres (OCDE, 2011a y 2011b).

53 La OCDE calcula que la productividad laboral en 2011 en México representa el 33.4 por ciento de la productividad laboral en los Estados Unidos, la productividad más baja en la OCDE y menos de la mitad del promedio de los países miembros 74.0 por ciento (OCDE, 2011a y 2011b).

3.7 por ciento y fue superior al promedio de la OCDE (2.9 por ciento), aún está lejos de compensar las pérdidas acumuladas (OCDE, 2011b).

La polarización de la producción agropecuaria es otra de las problemáticas de esta dimensión.<sup>54</sup> Por un lado, un número reducido de grandes empresas se dedican principalmente a la agroexportación con elevados niveles de rentabilidad y capacidad de competir en los mercados internacionales; por otra parte, un numeroso grupo de pequeños productores, dedicados cada vez más a la producción de autoconsumo, principalmente de maíz, frijol y chile, gradualmente pierde competitividad y liquidez (Rubio, 1996: 113-163; CONEVAL, 2011 c). Por consiguiente, en las últimas décadas buena parte de los pequeños y medianos productores rurales ha experimentado problemas, como baja productividad y competitividad, falta de capacidad técnica y baja rentabilidad.

Otras problemáticas son las asociadas a las microempresas que se caracterizan por escasa generación de empleo para terceros,<sup>55</sup> con limitadas posibilidades de acceder al crédito comercial, con poca capacitación y experiencia productiva de los propietarios<sup>56</sup> y cuya actividad —si bien varía dependiendo del sector— se realiza preponderantemente en el hogar.<sup>57</sup> La mayoría de estos micronegocios se realizan en ámbitos caracterizados por la existencia de bajos costos de entrada, con lo cual se suman problemas de ventas bajas y alta competencia. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Micronegocios 2008, existían en el país poco más de ocho millones de micronegocios en los que laboraban aproximadamente 12 millones de personas (INEGI, 2009). Las microempresas generaban el 52 por ciento del PIB y el 72 por ciento del empleo en México (Pavón, 2010; CONEVAL, 2011d; 2011e).

Adicionalmente, una problemática considerada, y que atañe al bienestar económico y la generación de ingresos, es la competitividad empresarial. De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global 2011-2012 del Foro Económico Mundial, México se encuentra en la posición 58 en competitividad de 142 países y con respecto del periodo 2009-2010 avanzó dos posiciones (al lugar 60) y respecto de 2010-2011 avanzó ocho (al lugar 66). Entre los principales factores que

54 Es necesario recordar que las actividades rurales ya no pueden ser vistas sólo en función de los productores agropecuarios, de los propietarios de la tierra o de las personas que viven en localidades de menos de 2,500 habitantes. A lo que se entendía por "sector rural" deben sumársele a quienes viven en localidades menores a 2,500 habitantes que se dediquen o no a las actividades agropecuarias, así como a quienes viven en localidades más grandes que tengan como ocupación actividades agropecuarias y a los trabajadores migrantes en constante movimiento (Robles, 2001: 37).

55 Respecto al personal subordinado, el 48 por ciento correspondía a cónyuges y/o hijos del empleador y sólo un 32 por ciento a personas que no eran parientes del empleador (INEGI, 2010).

56 El 30 por ciento de los dueños de los micronegocios no tenía experiencia productiva y sólo el 28 por ciento habían laborado en el mismo sector productivo (INEGI, 2010).

57 El censo económico 2009 reporta para 2008 la existencia de 3.7 millones de establecimientos del sector privado y paraestatal en zonas no rurales. De éstos, 95 por ciento son establecimientos donde laboran menos de 10 personas.



afectan la competitividad están la burocracia gubernamental, el acceso al financiamiento, la inseguridad y la regulación laboral (Schwab, 2010; Rubio y Baz, 2005; CONEVAL, 2011e).

## B) PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

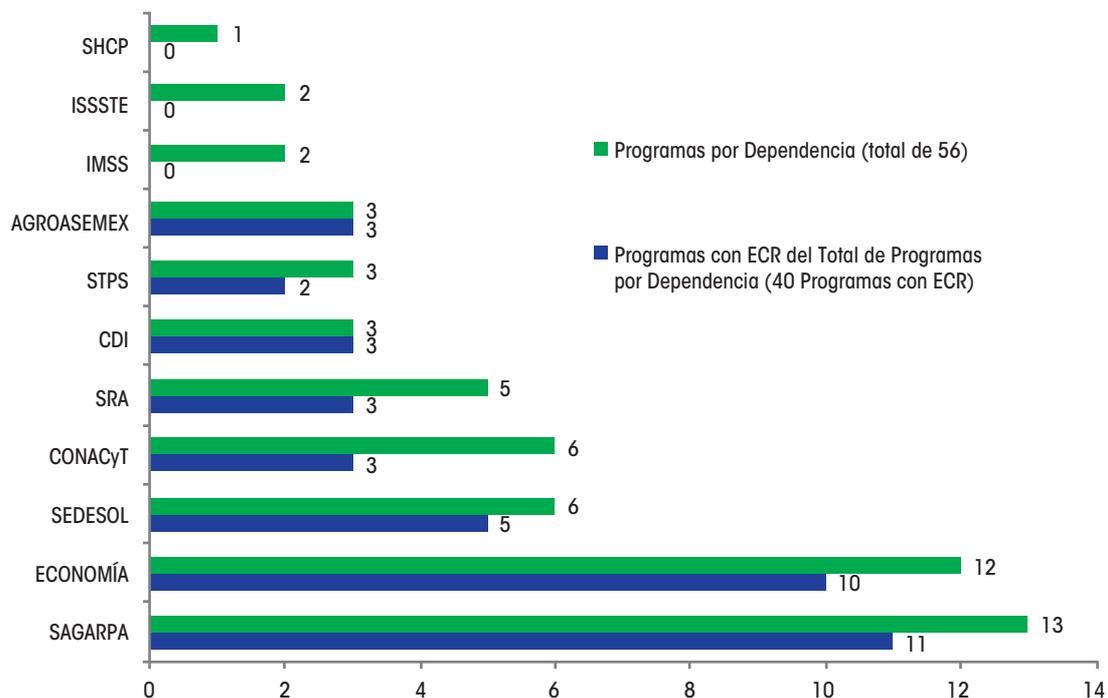
El Gobierno Federal contaba con un total de 56 Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso en 2011 (10.7 por ciento de los recursos aprobados en 2011 para el grupo funcional de desarrollo económico; es decir, 96,723.10 millones de pesos).<sup>58</sup> Estos Programas y Acciones representan el 20.5 por ciento del universo de 272 intervenciones de desarrollo social reunidos en el *Inventario CONEVAL*. La característica común de estos instrumentos de política pública es que contribuyen a la generación de activos productivos o ingresos.

De los 56 Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso, 40 tuvieron Evaluación de Consistencia y Resultados en 2011-2012 y ejercieron 79,725 millones de pesos en 2011; éstos son los Programas y Acciones que se describen en los apartados siguientes de gasto y resultados.

En la gráfica 3.2.2 se muestran los programas de bienestar económico y generación de ingreso. En el Anexo II puede consultarse un listado con todos los programas de bienestar económico.

<sup>58</sup> El número de programas considerados en cada una de las dimensiones (ingreso, educación, vivienda y alimentación) cambia año con año debido a la compactación o desaparición de algunos Programas y Acciones. Así, por ejemplo, los programas *Soporte* y *Organízate* existentes en 2010 se compactaron en el *Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural en 2011*. Asimismo, los programas *PAPE*, *PIDEFIMER* y *PACC* se compactaron en el *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos*. Por otra parte, los programas *FAPPA*, *FONART*, *PFRI*, *POPMI*, *PROCAPI*, *FONAES*, *PCEZM*, *PAE*, *PAP*, *PASCL* y *PET* se clasifican según el *Inventario CONEVAL* como programas asociados de manera directa al derecho al trabajo; sin embargo, se les consideró dentro del conjunto de programas de bienestar económico. Cabe recordar que los programas con *EED* o *ECR* son sólo un subconjunto de los programas clasificados en el *Inventario CONEVAL*.

**Gráfica 3.2.2** Número de Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingresos por dependencia, Gobierno Federal, México, 2011



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011*.

Nota: El programa PEI<sup>59</sup> es —de acuerdo con el *Inventario CONEVAL*— un programa asociado al derecho a la no discriminación. Sin embargo, se le incluyó en el conjunto de programas de bienestar económico y generación de ingreso.

### C) GASTO DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

En este apartado se describe el gasto ejercido por los Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso en 2008-2011. El objetivo es poner en contexto el gasto de éstos e identificar cuáles fueron los instrumentos favorecidos —bajo la óptica del gasto— para fomentar el bienestar económico. Se examina la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas respecto del grupo funcional presupuestario de desarrollo económico,<sup>60</sup> el gasto en 2008-2011, así como sus variaciones relativas en dicho periodo.

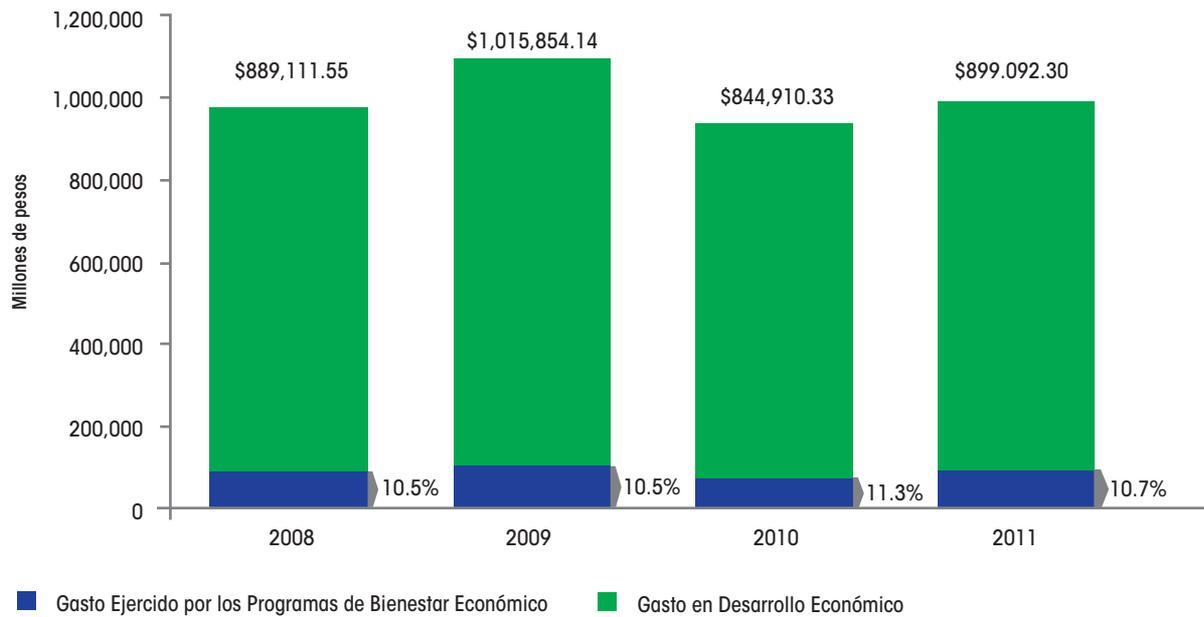
<sup>59</sup> El Programa de *Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)* ofrece servicios que buscan contribuir a que madres de niños en edades preescolares puedan aceptar un empleo remunerado y usar sus capacidades para generar más ingresos. Su gasto ejercido en 2011 ascendió a 2,562.9 millones de pesos.

<sup>60</sup> En contraste con el gasto ejercido por los programas de las dimensiones sociales de educación, alimentación y vivienda (que se contextualizan en relación con el grupo funcional de desarrollo social), los programas de bienestar económico y generación de ingreso se comparan con el grupo funcional de desarrollo económico porque en su mayoría forman parte de este último. En el Anexo I puede consultarse cómo está organizado el gasto público y en el Anexo II cuáles son los programas de bienestar económico y generación de ingreso.



La mayoría de los Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingresos del Gobierno Federal pertenece al grupo funcional de desarrollo económico. El gasto ejercido por éste ascendió a 899,092 millones de pesos en 2011 (gráfica 3.2.3).

**Gráfica 3.2.3** Gasto ejercido por los Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingresos con relación al gasto del grupo funcional de desarrollo económico, Gobierno Federal, México, 2008-2011 (Millones de pesos de enero de 2011)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008. Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 y 2011 e *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*.

Los 56 Programas y Acciones de desarrollo social dirigidos al bienestar económico y la generación de ingreso en 2011 ejercieron el 10.7 por ciento de los recursos aprobados, es decir, 96,723 millones de pesos. Esta proporción es 0.2 puntos porcentuales mayor que en 2008, cuando el gasto de los programas de bienestar económico y generación de ingreso representaban el 10.5 por ciento, pero guarda una proporción menor respecto a 2010 cuando el gasto por este concepto era el 11.3 por ciento del grupo funcional. Lo anterior se traduce en que poco más de uno de cada 10 pesos del gasto funcional en desarrollo económico se destinó en 2008-2011 a programas de desarrollo social que fomentan el bienestar económico y la generación de ingresos en los hogares mexicanos.

Ahora bien, los 40 programas de bienestar económico y generación de ingreso evaluados en 2011 ejercieron 79,725 millones de pesos del total de 96,723 millones correspondiente a los 56 programas de bienestar económico (gráficas 3.2.4 y 3.2.5); esto significa que los programas evaluados ejercieron el 82.4 por ciento del gasto del total de los programas de bienestar económico y el 8.9 por ciento del gasto ejercido en 2011 para la función de desarrollo económico.

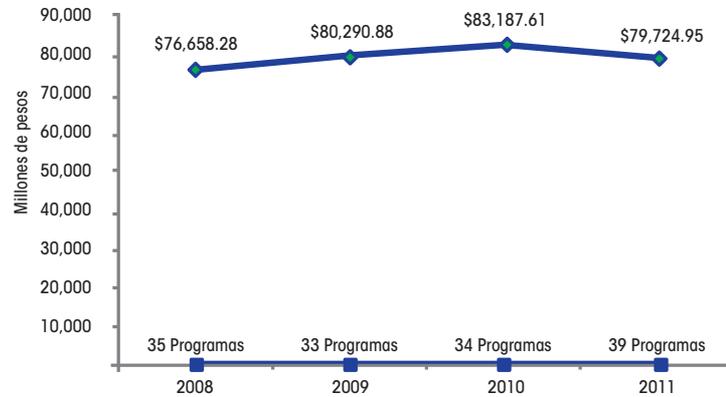
Si se observa la evolución del gasto de los programas con evaluación anual determinada por CONEVAL en 2008-2011 (gráfica 3.2.4), el gasto ejercido por los programas federales de bienestar económico evaluados aumentó de manera constante entre 2008 y 2010 para disminuir un 4 por ciento en 2011 (gráfica 3.2.5).

La variación relativa del gasto en Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso fue positiva en 2008-2011, del 4 por ciento (gráfica 3.2.5).

En el cuadro 3.2.1 se muestra el gasto ejercido en 2008 y 2011 para los conjuntos de programas de bienestar económico y generación de ingreso. El grupo de programas con el gasto más alto fue el de apoyo a productores —conformado por tres programas— que en 2011 ejerció 32,648 millones de pesos, un 33 por ciento menos que en 2008; esta variación se debe, en buena medida, a la compactación de programas en la SAGARPA.<sup>61</sup>

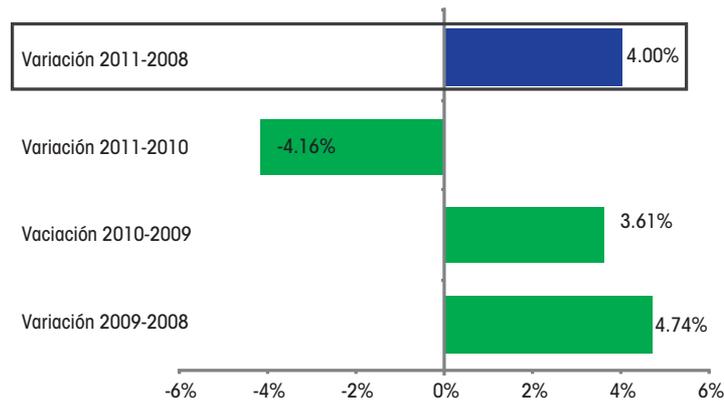
<sup>61</sup> Existentes en 2010, Soporte y Organízate se compactaron en el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensivismo Rural en 2011; mientras que PAPE, PIDEFIMER y PACC se compactaron en el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos.

**Gráfica 3.2.4** Gasto total ejercido de Programas y Acciones de bienestar económico evaluados anualmente por CONEVAL en 2008-2011. Gobierno Federal, México. (Millones de pesos de enero de 2011)



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008, 2009 y 2010*; Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

**Gráfica 3.2.5** Gasto total ejercido de Programas y Acciones de bienestar económico evaluados anualmente por CONEVAL en 2008-2011. Gobierno Federal, México. Variación porcentual



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008, 2009 y 2010*. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.

Los grupos de programas con la variación porcentual positiva más importante en su gasto son los dirigidos al financiamiento de actividades productivas (cuyo crecimiento ha sido del 215 por ciento), aunque esto también se explica por la reorganización en los grupos temáticos debido a la compactación de programas en la SAGARPA. Entre 2008 y 2011 el grupo de programas de microempresarios, que se mantuvo con los mismos tres programas desde 2008, aumentó su gasto conjunto en un 64 por ciento, y los de la etiqueta de "otros", que en su mayoría no cuentan con evaluaciones, incrementó su número de 26 a 28 programas entre 2008 y 2011.

El grupo que tuvo el decremento más pronunciado en su gasto entre 2008 y 2011 es el destinado al apoyo a productores —conformado por cuatro programas en 2008 y seis en 2011—, pues su presupuesto disminuyó en 33 puntos porcentuales, fundamentalmente por el decremento del gasto del *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura* (cuya disminución fue del 13 por ciento) y del *Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación, Tecnología y Extensionismo Rural* (mengua de 14 por ciento) en el periodo.

### Cuadro 3.2.1 Gasto ejercido por los Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso, Gobierno Federal, México, 2008-2011<sup>62</sup>

Grupos temáticos de programas de bienestar económico	Gasto ejercido (Millones de pesos de enero de 2011)		Variación Porcentual
	2008	2011	2008-2011
Conservación y generación de empleo	13,091.14	14,620.58	11.68
Apoyo a productores	48,465.11	32,647.86	-32.64
Financiamiento actividades productivas	7,569.26	23,904.15	215.81
Microempresarios	1,548.41	2,533.61	63.63
Fomento empresarial	11,298.21	8,233.02	-27.13
Otros	11,771.48	14,783.88	25.59
<b>Total</b>	<b>93,743.61</b>	<b>96,723.10</b>	<b>3.18</b>

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

Notas: Los Programas y Acciones de educación se reunieron en grupos temáticos de acuerdo con los *Evaluaciones Integrales de Desempeño de los Programas Federales*. El punto de referencia para su agrupación en todos los años son las Evaluaciones Integrales 2010-2011.

La compactación de programas realizada por SAGARPA en 2011 modificó la composición del grupo de apoyo a productores al desaparecer el *Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)*.

La compactación de programas realizada por SAGARPA en 2011 también modificó la composición del grupo de financiamiento de actividades productivas con respecto a 2008-2010, que ahora incluye al *Programa de Manejo y Prevención de Riesgos* (resultado de la compactación de los programas *PAPE*, *PIDEFIMER* y *PACC*), este nuevo programa ejerció en 2011 más de 20.316 millones de pesos; de ahí el crecimiento porcentual del gasto ejercido en este grupo temático.

<sup>62</sup> Los grupos temáticos de programas de bienestar económico y generación de ingresos son:

- Programas de conservación y generación de empleo: *Servicios de Guardería, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, Programa de Empleo Temporal, Programa de Apoyo al Empleo, Programa de Apoyo para la Productividad* (ejerciendo recursos desde 2009) y *Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral*.
- Programas de apoyo a productores: *PROCAMPO, Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural*, y *Programa de Atención a Problemas Estructurales* (en 2011 se compactó con *PIDEFIMER* y *PAC* en el *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos*).
- Programas de financiamiento de actividades productivas: *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, Programa de la Mujer en el Sector Agrario, Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos, Programa de Opciones Productivas, Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, Programas Fondos Regionales Indígenas, Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías y el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural* (en 2011 se compactó con *PAPE* y *PAC* en el *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos*).
- Grupo de programas de microempresarios: *Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad, Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales y; Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario*.
- Grupo de programas de fomento empresarial: *Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Programa para el Desarrollo de la Industria del Software, Competitividad en Logística y Centrales de Abasto, Programa para impulsar la Competitividad de Sectores Industriales, Programa para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología* (existente desde 2009), *Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas* (existente desde 2009).
- El grupo de programas considerados como "otros", corresponde a aquellos que en el *Inventario CONEVAL 2010* están clasificados como que influyen de manera directa en el bienestar económico. La lista de estos programas puede consultarse en el Anexo II.



Vale la pena resaltar algunos programas de bienestar económico y generación de ingreso, en particular aquellos que destacan por su alto nivel de gasto ejercido en 2011 o por su importante crecimiento relativo en 2008-2011. Entre los primeros están el *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos*, que inició su operación en 2011, con un gasto ejercido de 20,316 millones de pesos, seguido por el *Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO* (17,115 millones de pesos) y el *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura* (11,398 millones de pesos).

Entre los programas de bienestar económico y generación de ingreso en 2011 el *Programa de Servicios a Guarderías* —del conjunto de programas de conservación y generación de empleo— también tuvo uno de los presupuestos más cuantiosos (7,722 millones de pesos); lo anterior podría deberse a que el cuidado de los niños de las guarderías demanda altos costos de operación derivados de la contratación de personal profesional, de la capacitación a las personas involucradas en el cuidado de los niños y de la adecuación de los lugares donde se instalan las guarderías.

Programas que destacan por la variación en su presupuesto en 2008-2011 son el *Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas* (que aumentó de 205 millones a 461 millones de pesos, que equivale a un crecimiento de 124 por ciento), el *Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral* (incremento de 23 millones de pesos en 2008 a 50 millones de pesos en 2011, es decir, crecimiento de 119 por ciento) y el *Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena* (aumento de 125 millones a 257 millones de pesos, esto es, crecimiento de 105 por ciento).

El nivel de gasto ejercido por *Programa de Empleo Temporal* en 2008-2011 es notablemente menor a la de 2000, cuando alcanzó los 6,707 millones de pesos;<sup>63</sup> es decir, 2.2 veces más que el gasto ejercido en 2011.

## D) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

Este apartado presenta los principales resultados del conjunto de Programas y Acciones del Gobierno Federal en materia de bienestar económico que fueron evaluados.

<sup>63</sup> Pesos constantes a enero de 2011. El gasto ejercido por el *PET* disminuyó en cada uno de los ejercicios fiscales entre 2000 y 2006, pasó de 6,707 millones de pesos en el primer año a 1,354 millones de pesos en el último. En 2007 *PET* tuvo el primer incremento presupuestario en la década, volvió a disminuir para 2008, mantuvo una tendencia creciente entre 2008 y 2010 y en el último año volvió a disminuir en 1 por ciento. En el gasto ejercido del *PET* se consideran las aportaciones de SEDESOL, SEMARNAT y la SCT.



### i. Conservación y generación de empleo

- La evaluación de impacto 2010 del *Programa de Apoyo al Empleo* muestra que se encuentran efectos positivos en el ingreso para los beneficiarios de todas las modalidades de Bécate. Los efectos más pronunciados se encuentran en las modalidades *Capacitación mixta* y *Capacitación en la práctica laboral*. Los impactos en ingreso para las otras dos modalidades, *Vales de capacitación* y *Capacitación al autoempleo*, son positivos, pero moderados. El programa atiende principalmente a zonas urbanas.
- El *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras* incrementó en un cinco por ciento el número de madres con trabajo, respecto de las no apoyadas. Además, a las madres o padres beneficiarios, reduce el cuidado infantil en cerca de media hora diaria. Es necesario continuar con las acciones de seguridad de las estancias.
- El *Programa de Empleo Temporal* es uno de los que más puede contribuir a conformar una red de protección social porque su objetivo es que el consumo de la población en pobreza no experimente fluctuaciones pronunciadas por los ciclos económicos (o crisis coyunturales).

### ii. Apoyo a productores

- De acuerdo con datos de la ENIGH 2010, *PROCAMPO* presenta un aumento importante en su progresividad, a partir de las nuevas acciones de focalización realizadas con base en el cambio a sus reglas de operación en 2009.<sup>64</sup>

### iii. Financiamiento a actividades productivas

- El porcentaje de sobrevivencia de los emprendimientos del *Programa de la Mujer en el Sector Agrario* fue de 84 por ciento. Sin embargo, no es posible atribuirle estos resultados de manera exclusiva al programa.

<sup>64</sup> Es necesario verificar la significancia estadística de este cambio en su incidencia redistributiva. Véase la sección sobre incidencia distributiva y equidad del gasto social en este Informe.



#### iv. Microempresarios

- El porcentaje de unidades que siguen operando al cabo de tres años de recibir financiamiento del *Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad* —para abrir o ampliar su negocio—, asciende al 85 por ciento. Pero, no es posible atribuirle los resultados de manera exclusiva al programa.

#### v. Fomento empresarial

- En 2008-2009, el 75 por ciento de las empresas beneficiadas por el *Fondo PYME* incrementó su productividad en un seis por ciento mientras que las no beneficiadas lo hicieron en 1.8 por ciento. Asimismo, las empresas apoyadas aumentaron sus ventas anuales en 158,141 pesos y las no apoyadas en 85,145. Por otra parte, las micro, pequeñas y medianas empresas apoyadas no reportaron crecimiento en su planta laboral.

### E) CONCLUSIONES

- El panorama del mercado laboral que enfrenta la política pública, a través de los Programas y Acciones de bienestar económico del Gobierno Federal, se caracteriza por a) tasas de desocupación bajas aunque mayores que las registradas una década antes y las de al inicio del sexenio; b) tasa de subempleo con niveles altos, empleo con alta rotación, ausencia de seguro de desempleo, salarios bajos y elevado porcentaje de población ocupada en actividades informales; c) productividad laboral baja; d) disminución pronunciada del empleo agrícola con creación insuficiente de puestos de trabajo en el sector agroexportador; e) en el sector rural, por una parte, un pequeño número de grandes empresas se dedica principalmente a la exportación de manera muy rentable y, por otra, un gran número de pequeños productores carece de competitividad y liquidez; f) microempresas con baja capacidad para generar empleos, con poca capacitación laboral, sin suficiente crédito comercial, y basadas fundamentalmente en la fuerza de trabajo del hogar; y g) insuficiente competitividad internacional.
- Para hacer frente a lo anterior, el Gobierno Federal emprendió acciones para aumentar y conservar el empleo, apoyar a los productores y a los microempresarios, así como fomentar la labor empresarial.
- Poco más de uno de cada 10 pesos del gasto funcional en desarrollo económico se destinó en 2008-2011 a programas de desarrollo social que buscan fomentar el bienestar económico y la generación de ingresos en

los hogares mexicanos de bajos ingresos. Algunos programas muy favorecidos en términos presupuestarios en 2008-2011 fueron el *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos*, el *PROCAMPO*, el *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura*, *Servicios de Guardería*, el *Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas*, el *Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral* y el *Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena*.

- Si bien algunos programas han tenido resultados, en el agregado, el impacto de los programas de desarrollo social es modesto para revertir los retos estructurales del mercado laboral. Por lo anterior, es importante subrayar que el incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de las mejoras en el crecimiento económico, en el empleo, los salarios, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios (especialmente de los alimentos), entre otras variables.
- Los programas de desarrollo social son más efectivos para proteger a la población ante adversidades coyunturales que para la generación de empleos permanentes. La política de desarrollo social cuenta con algunos programas de protección social, pero éstos son insuficientes para fortalecer el ingreso de la población ante reducciones coyunturales como las vividas en el país en 2009. Es necesario diseñar programas para reducir los efectos coyunturales sobre el bienestar económico y el ingreso (por ejemplo, crear un seguro al desempleo y/o fortalecer algunos ya existentes, como el *Programa de Empleo Temporal*).

### III. Educación

El derecho a la educación está establecido en el Artículo tercero de la Constitución y normado en los Artículos segundo, tercero y cuarto de la Ley General de Educación (LGE). Hasta 2011 consistía en que todos los mexicanos debían cursar la educación básica obligatoria; es decir, recibir la instrucción correspondiente a los niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria; a partir del ciclo escolar 2012-2013 la educación media superior también es obligatoria.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> El decreto por el que se declaran reformados los artículos 3 y 31 de la Constitución establece que "la obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior, como deber del mismo de ofrecer un lugar para cursarla a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica, se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestal de la Federación y de las entidades federativas, y en los términos establecidos en los instrumentos del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática del Desarrollo".



Además, la LGDS indica en su Artículo sexto que la educación es uno de los derechos para el desarrollo social y que la política nacional de desarrollo social debe incluirla como una de sus vertientes para la superación de la pobreza (Artículo 14).

El PND 2007-2012 reconoce que persisten rezagos considerables en el sistema educativo nacional, de los cuales los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad. Entre los objetivos del PND 2007-2012 está asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada una educación adecuada para su desarrollo, tal como lo establece la Constitución. Para alcanzar este objetivo general el PND y el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 tienen como objetivos específicos:

- Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.
- Aumentar la calidad de la educación.
- Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.

Este derecho está presente en la medición de la pobreza a través del indicador de rezago educativo. Se considera que una persona se encuentra en situación de rezago educativo si tiene de tres a 15 años y no cuenta con la educación básica obligatoria ni asiste a un centro de educación formal; nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (Primaria completa); o nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (Secundaria completa).<sup>66</sup>

La exposición de este apartado está organizada en seis secciones. Primero se ofrece un breve diagnóstico de la situación educativa en México; segundo, se describen los grupos de programas educativos del Gobierno Federal de acuerdo con la siguiente clasificación: a) educación básica; b) educación media, superior y normal; c) investigación y becas, así como d) promoción y apoyo a la educación. Posteriormente, se analiza el gasto de dichos programas en 2008-2011. En la cuarta parte se analizan los dos fondos del Ramo 33 que cuentan con un componente educativo: el *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica* y el *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos*. Después se muestran algunos de los resultados logrados por los programas para finalmente presentar conclusiones del apartado.

<sup>66</sup> El capítulo II de este informe muestra el nivel del rezago educativo en México en 2008-2010.



## A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA

En este apartado se describen las problemáticas de la educación en las siguientes clasificaciones: educación básica; educación media superior, educación superior y educación normal; promoción y apoyo a la educación, así como investigación y becas de estudio.

### i. Educación básica

La educación básica está conformada por el nivel preescolar, primario y secundario; el segundo fue el que registró el mayor número absoluto de alumnos en el ciclo escolar 2009-2010 (6.1 millones de alumnos, según INEE, 2012: 55).<sup>67</sup>

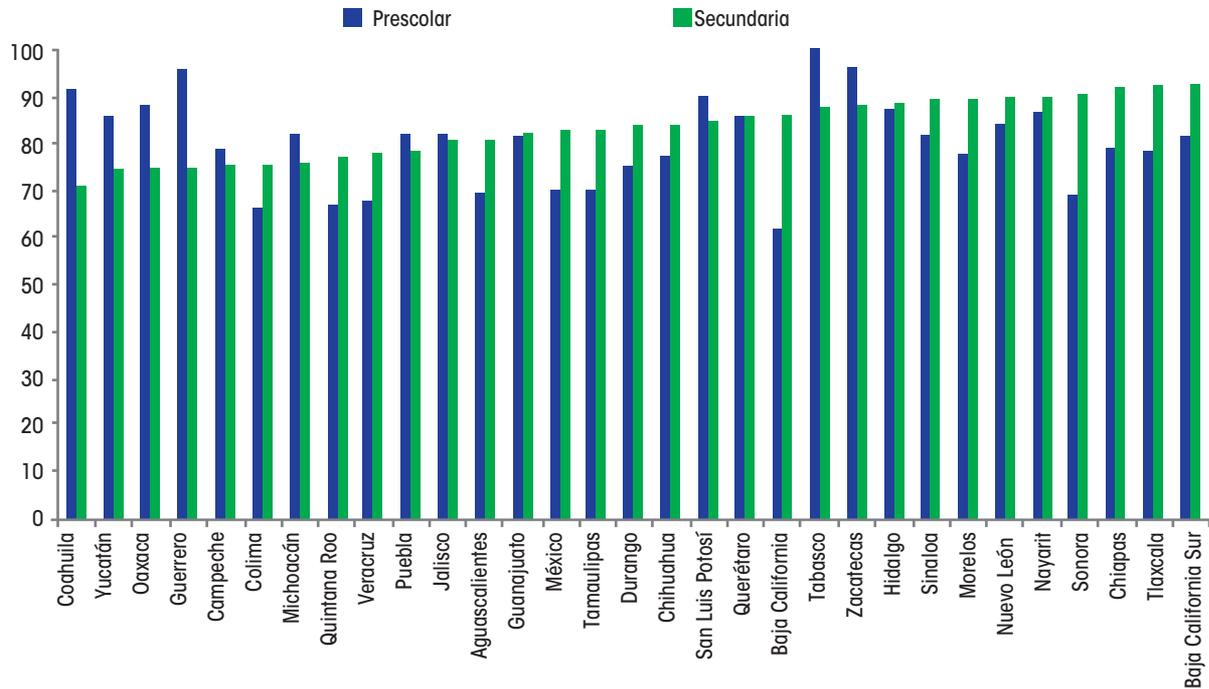
De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE, 2012: 202), la tasa neta de cobertura por nivel educativo<sup>68</sup> en el ciclo escolar 2009-2010 fue de 79.1 por ciento en Preescolar, superior a 100 por ciento<sup>69</sup> en Primaria y de 88 por ciento en Secundaria. Las entidades con la menor tasa neta de cobertura en Preescolar eran Baja California (61.7), Colima (66.1) y Quintana Roo (66.8); las que tenían las tasas más bajas en Secundaria eran Coahuila (70.8), Yucatán (74.6), Oaxaca (74.7) y Guerrero (74.8) (gráfica 3.3.1). Esto muestra que aún pueden realizarse acciones institucionales para mejorar la cobertura de la educación secundaria, pero sobre todo en Preescolar. De todos modos, los principales retos en la educación básica se encuentran en la calidad educativa y su inequidad.

<sup>67</sup> Cabe recordar que, aunque es obligatoria a partir del 9 de febrero de 2012, la educación media superior no forma parte de la educación básica. Al respecto puede consultarse el Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3, y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>68</sup> La tasa neta de cobertura es una aproximación de la cobertura de los servicios educativos ofrecidos a la población que tiene las edades normativas para estudiar cada nivel escolar. Las edades normativas consideradas son de 3 a 5 años para preescolar, de 6 a 11 para Primaria y de 12 a 14 para Secundaria (INEE, 2012: 200).

<sup>69</sup> El INEE también presenta resultados de la tasa de asistencia escolar estimada con base en la ENIGH 2008. Encuentra que, de acuerdo con esta fuente, el grupo de edad de 6 a 11 años registró 98 por ciento de asistencia, siete puntos porcentuales por debajo del nivel registrado con la tasa neta de cobertura (INEE, 2012: 201).

**Gráfica 3.3.1** Tasa neta de cobertura en Prescolar y Secundaria por entidad federativa, México, ciclo escolar 2009-2010



Fuente: elaboración propia con base en INEE, 2012:202.

El nivel de la calidad educativa predice de mejor forma el éxito económico de un país que el número de años de educación (OCDE, 2010). Una forma de examinar la calidad es por medio de los resultados del examen PISA.<sup>70</sup> En la prueba de 2009, México estuvo en el lugar 50 de 65 países y fue el integrante de la OCDE con el resultado promedio más bajo en cada una de las categorías; no obstante, fue el país con mejor promedio de resultados entre los países latinoamericanos evaluados,<sup>71</sup> excluyendo a Chile (PISA, 2009).

El rendimiento educativo en México es muy desigual y varía según la entidad federativa, el tipo de localidad y la estructura de la escuela. De 2006 a 2011, el porcentaje de alumnos de Primaria con logro insuficiente en la prueba ENLACE tuvo una tendencia decreciente, pero existe una gran diversidad de resultados

<sup>70</sup> El examen evalúa el nivel de los estudiantes en comprensión de lectura, razonamiento matemático y conocimiento en ciencias. Cabe señalar que la prueba PISA está diseñada para ser aplicada cada tres años, concentrándose en cada uno de ellos un área de conocimiento (lectura, ciencias o matemáticas). Una de las consecuencias de este procedimiento es que, en sentido estricto, los resultados alcanzados por un país en un área sólo son comparables en los años en los que recibieron dicho énfasis; es decir, "sólo son confiables las comparaciones basadas en las escalas de las competencias que constituyen el área principal de la evaluación en un ciclo determinado" (INEE, 2010: 145). En este sentido, la única comparación posible es, hasta 2012, la del área de lectura (que ya completó dos ciclos de aplicación, 2000 y 2009). Para el caso de matemáticas habrá que esperar los resultados de la prueba llevada a cabo en 2012 para realizar comparaciones.

<sup>71</sup> Los países latinoamericanos evaluados en 2009 por PISA son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y Uruguay. Véase [http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en\\_32252351\\_32235731\\_46513821\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_32252351_32235731_46513821_1_1_1_1,00.html)

por tipo de escuela. La diferencia en el porcentaje de alumnos con logro insuficiente en las escuelas CONAFE e indígenas y las escuelas particulares es de más del 30 puntos porcentuales en 2011, tanto en matemáticas como en español. Sin embargo, al comparar estos tipos de escuelas entre 2006 y 2011 se observa que las brechas han disminuido.

En Secundaria también se observan disparidades en el porcentaje de alumnos con rendimiento insuficiente, según el tipo de escuela. Cerca de la mitad de los alumnos de las telesecundarias tienen un logro insuficiente en la prueba de matemáticas en 2011, mientras que en las particulares el número de alumnos con logro insuficiente ascendió al 34.2 por ciento (aumento de seis puntos respecto de 2006). No obstante, como se observa en el cuadro 3.3.1, las telesecundarias han disminuido la distancia respecto de otras escuelas.

**Cuadro 3.3.1** Estudiantes que obtienen el nivel de logro “insuficiente” en la prueba ENLACE (porcentaje)

Tipo de Escuela	Matemáticas		Español	
	2006	2011	2006	2011
Sexto de Primaria				
CONAFE	43.47	41.2	42.70	37.8
General	20.88	13.7	20.43	13.5
Indígena	47.97	38.8	50.68	33.0
Particular	5.74	6.0	5.12	4.5
Global	20.98	13.9	20.66	13.7
Tercero de Secundaria				
General	62.20	58.1	37.81	39.3
Particular	28.44	34.2	14.38	18.2
Técnica	64.82	58.2	42.26	38.4
Telesecundaria	67.21	47.9	56.68	41.5
Global	61.13	54.0	40.70	37.7

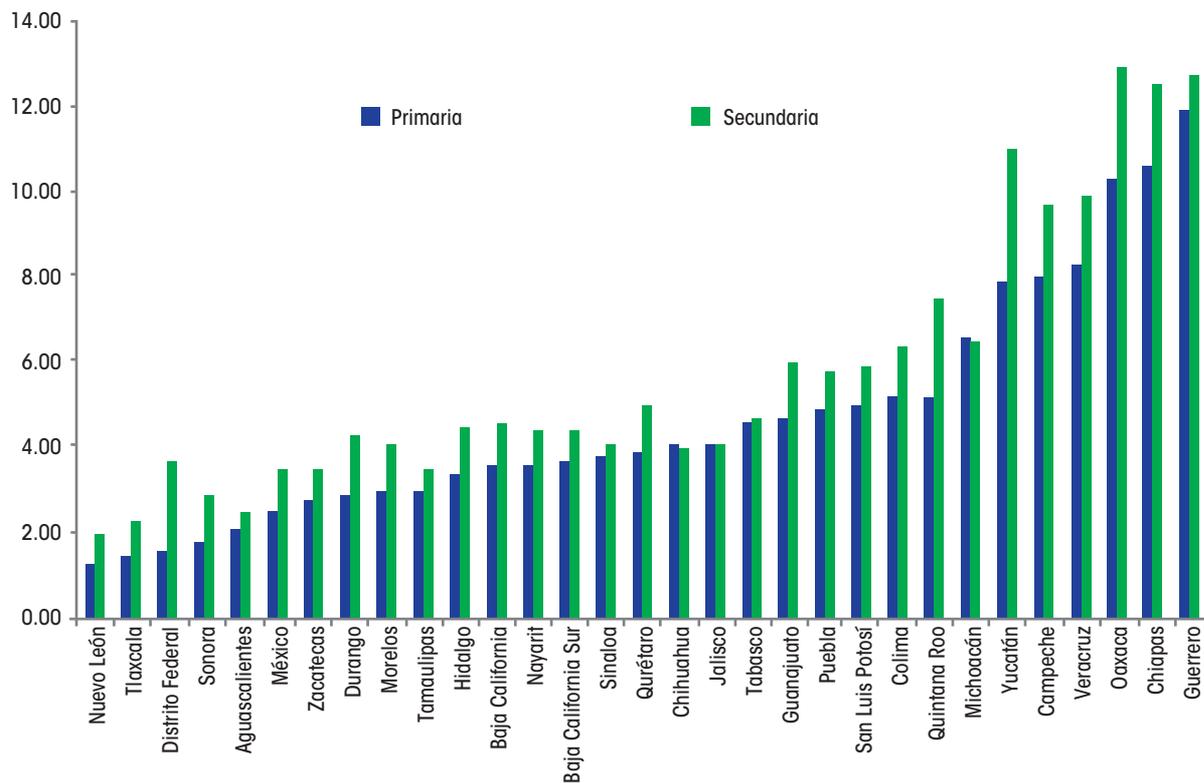
Fuente: elaboración CONEVAL con base en datos de la SEP

La desigualdad en el logro educativo se observa también a nivel regional. En 2011, el porcentaje de estudiantes de Primaria con logro insuficiente en matemáticas fue del 41.3 por ciento en Oaxaca, 22.6 en Chiapas, 21.7 en San Luis Potosí y 21 en Guerrero. En contraste, el porcentaje de alumnos con logro insuficiente en Nuevo León fue del 11.4 por ciento, en Sonora del 11.5 por ciento, Sinaloa del 13.7, Tlaxcala del 13.7 y en el Distrito Federal del 13.9 por ciento.



Al considerar la extra-edad grave<sup>72</sup> por grado escolar como una aproximación al rezago educativo, los resultados desagregados por entidad indican que en el ciclo escolar 2009-2010 el porcentaje de alumnos de Primaria en extra-edad grave llega a ser del 11.9 por ciento en Guerrero, 10.6 por ciento en Chiapas y 10.3 por ciento en Oaxaca. En cambio, en Nuevo León es del 1.3 por ciento, en Tlaxcala del 1.5 por ciento y en Sonora del 1.8 por ciento (INEE, 2012: 222) (gráfica 3.3.2). Las escuelas primarias indígenas y comunitarias tienen un mayor porcentaje de alumnos en extra-edad sin importar si se encuentran en una localidad rural o urbana, o si están en una localidad de baja o alta marginación.

**Gráfica 3.3.2** Porcentaje de alumnos con extra-edad grave por entidad federativa, México, ciclo escolar 2009-2010



Fuente: elaboración propia con base en INEE, 2012:202.

<sup>72</sup> Esta medida se refiere al número de alumnos matriculados en un grado escolar cuya edad supera en dos años o más a la establecida normativamente para cursar el grado de referencia (INEE, 2009: 163).

En rigor, existe desigualdad en la calidad de la educación básica dependiendo de la entidad federativa, el tipo de localidad (urbana o rural), el nivel de marginación, y el tipo de escuelas (que está correlacionado con el nivel de ingreso).

## ii. Educación media, superior y normal

Dos de los principales retos en la educación media superior y superior son la cobertura insuficiente y la desigualdad en el acceso. En 2010 se estimó el nivel de cobertura en la educación media superior en 66 por ciento (asistencia escolar de los jóvenes entre 12 y 14 años) y en 28 por ciento en la educación superior (asistencia escolar de los jóvenes entre 15 y 17 años).<sup>73</sup> La eficiencia terminal se ubicó en 58 por ciento en el primer sistema y en 63 por ciento en el segundo.

La cobertura insuficiente puede entenderse por la incidencia de factores asociados a la demanda y a la oferta. La oferta de unidades educativas y programas es responsabilidad principalmente del gobierno. La demanda depende de la decisión que toman los jóvenes y sus familias respecto de continuar con sus estudios, acción que a su vez obedece a las condiciones socioeconómicas de los hogares a los que pertenecen, sus aspiraciones y necesidades personales, escolaridad y habilidades acumuladas y de la expectativa de retorno de la educación (la que, a su vez, depende de la calidad de los programas, planteles y profesores, entre otros).

La falta de cobertura también tiene consecuencias en la desigualdad en el acceso y permanencia en la educación. Esto puede observarse a través de la relación positiva entre educación y niveles de ingreso, así como en la disparidad existente entre las regiones del país.

La desigualdad geográfica en la educación media superior y la educación superior puede ilustrarse con dos ejemplos. Primero, la tasa neta de cobertura en el bachillerato en el ciclo educativo 2009-2010 en el Distrito Federal fue del 77.8 por ciento, mientras que en Michoacán fue del 40.8 por ciento (INEE, 2012: 202). Segundo, las tasas de absorción<sup>74</sup> de la licenciatura universitaria son superiores al 80 por ciento en los estados con mejor nivel de vida del país y entre el 40 y el 50 por ciento en los más pobres (SEP, 2011). Si se toma en cuenta que la educación

<sup>73</sup> Véase el cuadro 2.2 del capítulo II. Cabe señalar que esta estimación cambia de acuerdo con la fuente. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2012) estimó para la educación superior, con base en las "Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2009/2010)", que la tasa neta de cobertura para la población en edad típica (15 a 17 años) en 2009-2010 fue del 48.8 por ciento.

<sup>74</sup> La tasa de absorción es el cociente del número de alumnos de nuevo ingreso al primer grado de educación superior en un determinado ciclo escolar por cada cien egresados del nivel educativo precedente del ciclo escolar previo. Provee una estimación del tránsito entre niveles. La utilidad del indicador radica en precisar la capacidad del sistema para tender a la población que terminó el nivel educativo precedente y que se incorpora a la educación superior (INEE, 2012: 253).



se financia principalmente con recursos públicos, puede concluirse no solamente falta de equidad en el acceso, sino también subsidios que podrían considerarse regresivos. Éste es el resultado de desigualdades económicas regionales que se manifiestan en factores de oferta —disponibilidad de unidades y acceso— y de demanda, en la que la desigualdad socioeconómica y los heterogéneos antecedentes escolares y sociales desempeñan un rol relevante (Tuirán, 2011).

Otro reto en la educación media superior y la educación superior es la calidad de la enseñanza. No es fácil medir la calidad a través del logro educativo para estos niveles educativos. A diferencia de la educación básica, en la educación media superior y la superior ningún indicador mide la calidad.<sup>75</sup> En este contexto, el Gobierno Federal ha optado por medir los retos, metas y avances de la calidad educativa básicamente a través de indicadores indirectos como son los registros o las acreditaciones.

### iii. Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación

Si bien la cobertura en Primaria fue cercana al 100 por ciento en el ciclo escolar 2009-2010<sup>76</sup> y el porcentaje de personas analfabetas de 15 años y más bajó de 26 a 7 por ciento entre 1970 y 2010, aún existe rezago. Por ejemplo, en 2010, 5,393,000 individuos de 15 años y más eran analfabetas (6.8 por ciento), 5,409,000 personas de la población de 15 años y más no tenía ninguna escolaridad (6.9 por ciento) y 3,942,000 personas de la población de 15 años y más tuvo educación secundaria incompleta (5 por ciento) (INEGI, 2011a).

De acuerdo con la medición de la pobreza de 2010, la población del país con rezago educativo ascendió al 20.6 por ciento en 2010, esto es, 23.2 millones de personas; este registro es 1.3 por ciento menor que en 2008. En mayor medida, la disminución del valor del indicador se debió a la reducción del rezago entre quienes nacieron después de 1982.

La discapacidad, vulnerabilidad, desigualdad y pobreza, entre otros factores, acarrearán consecuencias negativas en las posibilidades de las personas para aprovechar las oportunidades educativas en las mismas condiciones que el resto de la población.

75 Las pruebas del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior no son aplicadas de forma generalizada. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, por su parte, está desarrollando indicadores de resultados de la educación como el desempeño en el mercado laboral, pero no los reporta cada año.

76 Sólo en Aguascalientes (97.9) y Quintana Roo (94) la tasa neta de cobertura no es de 100 por ciento. Todos los datos que se presentan en esta sección, a menos que se señale lo contrario, provienen de INEE, *Panorama Educativo Nacional 2009. Indicadores del Sistema*, México, INEE, 2009 y *Panorama Educativo Nacional 2010. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación Básica y Media Superior*, México, INEE, 2012.



El Censo de Población y Vivienda 2010 registró 4,487,465 personas de 3 años o más con alguna discapacidad o limitación y a 4,068,426 personas de 15 años y más con discapacidad o limitación. La población de tres años o más con discapacidad sin escolaridad asciende al 26 por ciento, muy por encima del promedio nacional (INEGI, 2011a).<sup>77</sup>

Otro grupo que presenta desventajas en materia de educación son los migrantes. De acuerdo con CONAPO, en 2010, aproximadamente el 40 por ciento de la migración internacional correspondió a población entre 15 y 24 años de edad. Esto quiere decir que un porcentaje alto de quienes emigran abandonó sus estudios. Existen aproximadamente 434,961 familias de jornaleros agrícolas migrantes (migración interna), es decir, 2,071,483 individuos; de ellos, el 37 por ciento tiene 15 años o menos y debería estar cursando educación básica, mientras que el 14 por ciento tiene entre 16 y 20 años y podría estar en educación media superior o superior. Aun así, su condición migrante y necesidad de trabajar arriesgan la continuidad en su educación (SEDESOL, 2009).

#### iv. Apoyos a la investigación

El entorno al que se enfrentan las políticas de apoyo a la investigación y las becas de estudio se distingue por las condicionantes siguientes:

- a. Una planta académica en el Sistema de la Educación Superior (SES) que, en su gran mayoría, no ingresó con un grado académico superior al que buscaban sus alumnos, pues muchos eran pasantes o con grado de licenciatura, particularmente en los primeros 35 años de desarrollo del SES.
- b. Poco desarrollo de la investigación básica o aplicada. Además, aunque en muchos casos es de buena calidad, no funciona como una plataforma para contribuir al crecimiento del país.

## B) PROGRAMAS Y ACCIONES EDUCATIVOS

El Gobierno Federal contaba con 82 Programas y Acciones relacionados con servicios educativos en 2011 (correspondiente al 41.3 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para la función presupuestaria de educación del gasto en desarrollo social; es decir, 211,806 millones de pesos).<sup>78</sup> Estos programas represen-

<sup>77</sup> Datos tomados del cuestionario básico.

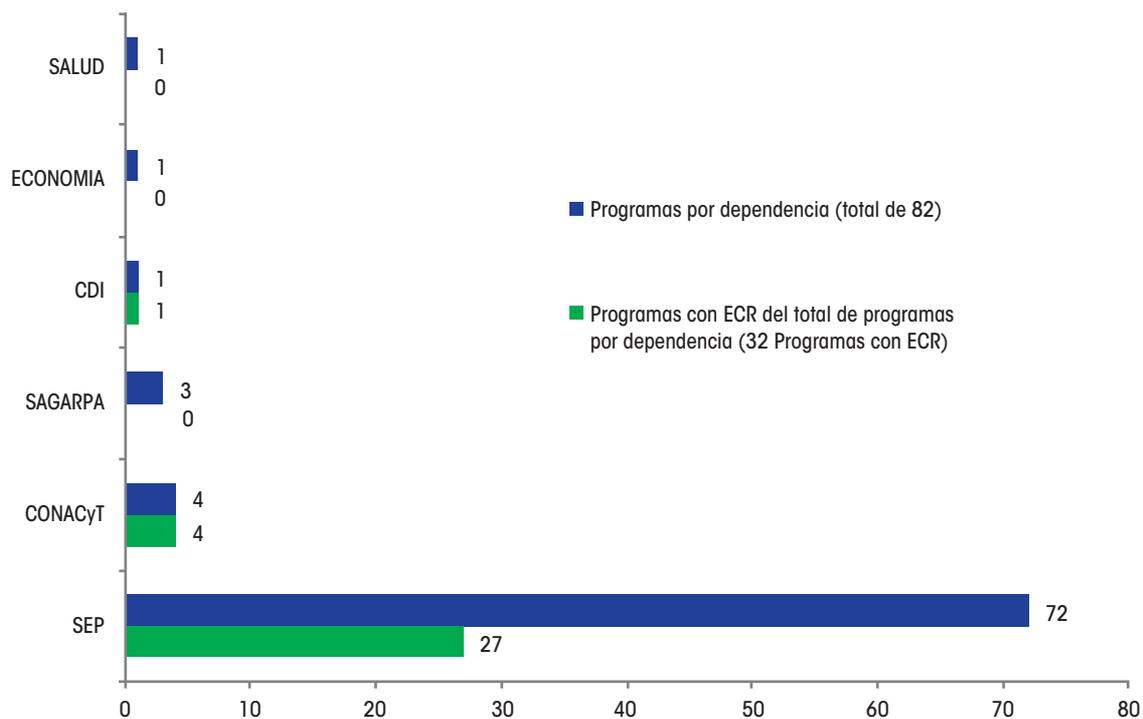
<sup>78</sup> El número de programas considerados en cada una de las dimensiones (bienestar económico, educación, vivienda y alimentación) cambia año con año debido a la compactación o desaparición de algunos Programas y Acciones. Así, por ejemplo, el *Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)* y el *Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)* se compactaron en el *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional*. Cabe recordar que los programas con evaluación anual determinada por CONEVAL son sólo un subconjunto de los programas clasificados en el *Inventario CONEVAL*.



tan el 30 por ciento del universo de 272 programas de desarrollo social reunidos en 2011 en el *Inventario CONEVAL*.

De estos 82 programas, 32 tuvieron *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012* y ejercieron 80,037 millones de pesos en 2011. Estos últimos son los programas que se analizan en los apartados de gasto y resultados. En el Anexo II puede consultarse una lista de todos los programas educativos.

**Gráfica 3.3.3** Número de Programas y Acciones de educación por dependencia, México, Gobierno Federal, 2011



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011*.

La gráfica 3.3.3 muestra el número total de programas educativos por dependencia, así como del subconjunto conformado por los programas evaluados con *ECR* en 2011-2012.

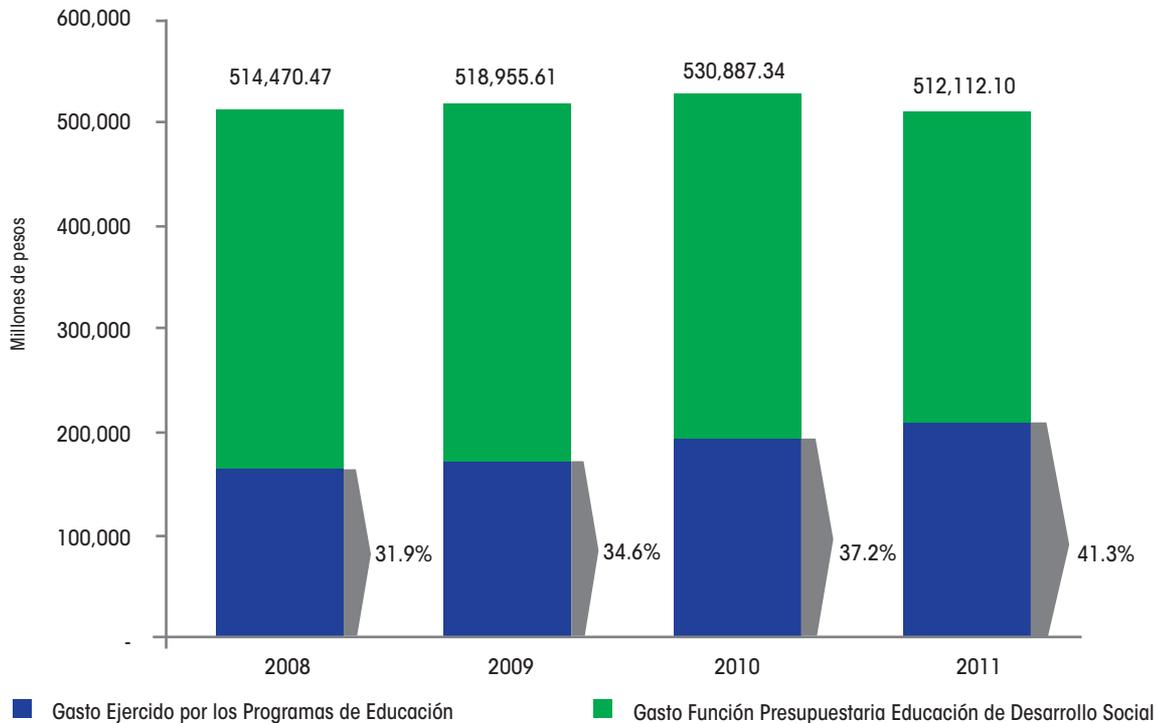
### C) GASTO DE LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS

En este apartado se describen las características del presupuesto de los programas de educación en 2008-2011. El objetivo es poner en contexto su gasto e identificar, en el caso de cada nivel y ámbito educativo, cuáles fueron los instrumentos favorecidos en términos presupuestales.

Los Programas y Acciones educativos del Gobierno Federal pertenecen a la función presupuestaria de educación, dentro del grupo funcional de desarrollo social.

El presupuesto aprobado para la función de educación ascendió a 512,112 millones de pesos en 2011, sea, 0.46 por ciento menos que el monto ejercido en 2008 y 4 por ciento menos que en 2010 (montos expresados en pesos constantes de enero de 2011, en la gráfica 3.3.4). El gasto ejercido por los 82 Programas y Acciones educativas del Gobierno Federal corresponde al 41.3 por ciento de los recursos aprobados para la función de educación; es decir, a 211,807 millones de pesos. Esta proporción es 9.4 puntos porcentuales mayor que la de 2008, cuando el gasto de los programas educativos representaba el 32 por ciento, y cuatro puntos mayor que en 2010, cuando éste era del 37 por ciento. Esto quiere decir que cuatro de cada 10 pesos del gasto en la función de educación se destinaron en 2011 a los programas educativos, un peso más que lo destinado en 2008.

**Gráfica 3.3.4** Gasto ejercido por los Programas y Acciones de educación con relación a la función presupuestaria de educación del gasto en desarrollo social, México, Gobierno Federal, 2008-2011  
Millones de pesos de enero de 2011

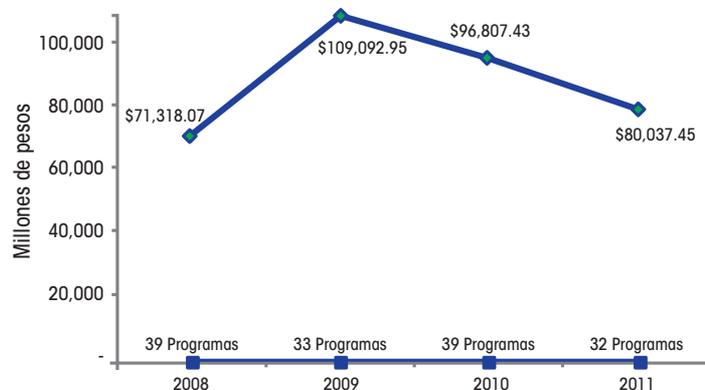


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 y 2011 e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010.

Los programas con *Evaluación de Consistencia y Resultados* ejercieron 80,037 millones de pesos del total correspondiente a los 82 programas educativos en 2011 (gráficas 3.3.5 y 3.3.6); es decir, los ejercieron 37.8 por ciento del gasto de los programas en educación y 15.6 por ciento del ejercido en 2011 por la función de educación del grupo funcional de desarrollo social.

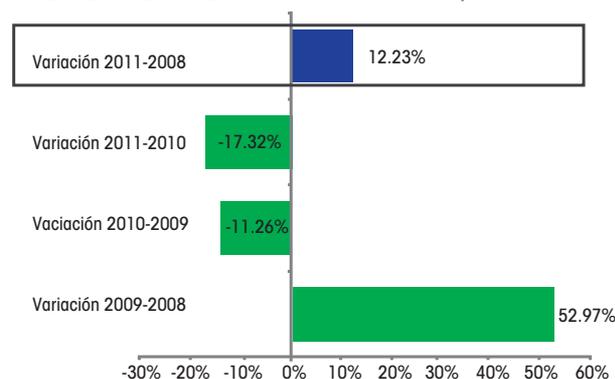
Si se examina la evolución del presupuesto de los programas educativos con evaluación anual determinada por CONEVAL entre 2008 y 2011 (gráfica 3.3.5), se encuentra que el gasto ejercido por estos programas alcanzó su montó más alto en 2009 (109,093 millones de pesos de enero de 2011 para 33 programas evaluados) y disminuyó a partir de entonces, no obstante que el gasto ejercido en 2011 es mayor que en 2008 y que el número de programas evaluados ha cambiado.

**Gráfica 3.3.5** Gasto total ejercido de Programas y Acciones de educación evaluados anualmente por CONEVAL en 2008-2011. Gobierno Federal, México. Millones de pesos de enero de 2011



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008, 2009 y 2010*; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.

**Gráfica 3.3.6** Gasto total ejercido de Programas y Acciones de educación evaluados anualmente por CONEVAL en 2008-2011. Gobierno Federal, México. Variación porcentual



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008, 2009 y 2010*; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.

En el cuadro 3.3.4 se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2011 para los programas educativos. Se observa que el conjunto de programas con el gasto más alto es el clasificado bajo el rubro de "Otros"; éste incluye Programas y Acciones contenidos en el *Inventario CONEVAL* de los que sólo una pequeña proporción cuenta con evaluación. El número de programas reunidos en "Otros" aumentó de 45 a 52 entre 2008 y 2011; entre éstos están programas de educación básica.

**Cuadro 3.3.4 Gasto ejercido por los Programas y Acciones de educación, Gobierno Federal, México, 2008-2011**<sup>79</sup>

Grupos temáticos de programas de educación	Gasto ejercido Millones de pesos de enero de 2011		Variación porcentual 2008-2011
	2008	2011	
Educación Básica	5,708.79	6,228.23	9.10
Educación Media Superior	1,032.77	1,065.64	3.18
Educación Superior y Normal	42,784.02	55,046.23	28.66
Investigación y Becas de Estudio	9,783.42	15,305.59	56.44
Promoción y Apoyo a la Educación	809.56	22,755.17	2,710.81
Otros	104,167.37	111,405.97	6.95
<b>Total</b>	<b>164,285.93</b>	<b>211,806.83</b>	<b>28.93</b>

Fuente: Inventario CONEVAL y Cuenta de la Hacienda Pública Federal

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

El gasto ejercido por los programas educativos reunidos en la categoría "Otros" considera tanto a i) algunas Acciones y Programas que no fueron evaluados por CONEVAL porque no son de modalidad presupuestaria "S" (con reglas de operación), "U" (otros programas de subsidios), "E" (prestación de servicios públicos) o "B" (provisión de bienes públicos), así como ii) programas que sí fueron evaluados, pero que no son reunidos en una de las temáticas consideradas en el análisis

<sup>79</sup> Los grupos temáticos de programas de educación son:

- i. Programas para el mejoramiento de la educación básica: *Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE), Programa de Escuelas de Calidad, Programa Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, Programa Escuelas de Tiempo Completo, Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria y Programa Escuela Segura.*
- ii. Programas para la Educación Media Superior: *Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Programa Educativo Rural.*
- iii. Programas para el mejoramiento de la Educación Superior y Normal: *Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES), Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA), Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas, Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales y Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (este programa integra al FOMES y el FIUPEA a partir de 2011).*
- iv. Programas de apoyos a investigación y becas de estudio: *Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad, Programa de Becas, Sistema Nacional de Investigadores, Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES), Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación, Fondo Sectorial de Innovación (en 2009 correspondía al Fondo Nuevo para Ciencia y Tecnología), Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestre de Escuelas Normales Públicas, y Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.*
- v. Programas de promoción y apoyo a la educación: *Subsidios para Centros de Educación, Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA), Habilidades Digitales para Todos, Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable, Programa Nacional de Lectura y Educación para Personas con Discapacidad.*
- vi. Otros: *Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI), Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena, Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena, Deporte, Escuela Siempre Abierta a la Comunidad, Apoyo a Desregulados Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP), Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC), Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA), Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE), Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica.*



El segundo conjunto de Programas y Acciones con el gasto ejercido más grande en 2011 es el de educación superior y normal<sup>80</sup> que ejerció 55,046 millones de pesos, 29 por ciento más que en 2008. En 2008, 2009 y 2010 este conjunto de programas estuvo conformado por seis intervenciones, pero en 2011 se redujo a cinco debido a la compactación del *Fondo de Modernización para la Educación Superior* y del *Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES* en el *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional*.

El grupo de programas con el crecimiento relativo más pronunciado fue el de promoción y apoyo a la educación.<sup>81</sup> Esto se debe —por una parte— a que el grupo aumentó de tres a siete programas, pero sobre todo a la puesta en operación desde 2009 de la intervención *Subsidios para Centros de Educación* que en 2011 tuvo un presupuesto nueve veces más grande que el programa que anteriormente era el de mayor presupuesto (*Atención a la Demanda de Educación para Adultos*).

Es importante examinar con mayor detalle algunos programas que destacan por su alto nivel de gasto ejercido en 2011 o por el importante crecimiento relativo de su gasto. Entre los primeros pueden resaltarse las intervenciones realizadas por *Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales* del grupo de programas de educación superior y normal que ejerció 52,330 millones de pesos en 2011 y por *Subsidios para Centros de Educación* del grupo de programas de promoción y apoyo a la educación que gastó 15,782 millones de pesos. Lo cuantioso del gasto ejercido por el primero se debe a que sostiene los gastos de operación y nómina de los institutos y universidades pertenecientes a los organismos descentralizados estatales de educación públicos. El monto de *Subsidios para Centros de Educación* se debe a que pretende fortalecer la educación de calidad en las entidades federativas, mediante el otorgamiento de subsidios que en 2010 fueron canalizados para la construcción de obra.

Entre los programas que destacan por la variación en su presupuesto entre 2008 y 2011 están el de *Escuelas de Tiempo Completo* (aumento de 228 millones a 1,487 que equivale a un crecimiento de 552 por ciento) y *Habilidades Digitales*

80 Los programas de educación superior y educación normal permiten la operación de una amplia gama de instituciones mediante la asignación de recursos ordinarios; sin éstos no podría atenderse a la mayoría de la población de 18 a 25 años en las entidades federativas. También se incluyen programas de recursos extraordinarios.

81 Estos programas ofrecen servicios complementarios para apoyar a los sistemas de educación; las actividades de cuatro de ellos son en educación básica (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, Programa Nacional de Lectura y Habilidades Digitales para Todos); dos están destinados a estudiantes que cursan educación media superior y superior (*Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable*, *Educación para Personas con Discapacidad*) y uno atiende a nivel de posgrado e investigación (CINVESTAV). El reto que enfrentan es atender las dificultades que, por distintas causas —discapacidad, situación de vulnerabilidad, desigualdad social o pobreza, entre otros— enfrentan ciertos grupos sociales para acceder en condiciones adecuadas a la educación; los programas buscan así garantizar igualdad de oportunidades y cerrar la brecha en el rezago educativo.

para Todos (de 933 millones en 2009 a 4,890 millones en 2011, esto es, un crecimiento de 424 por ciento).

## D) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS

### i. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) dispone que los recursos que reciban las entidades federativas a través del *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica* (FAEB) deberán ejercerse de manera exclusiva para financiar la educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial y normal para la formación de maestros.<sup>82</sup>

La LCF estipula que, de acuerdo con criterios preestablecidos, reciban más recursos las entidades federativas que se encuentren en desventaja. Este proceso puede generar pocos o nulos incentivos para que las entidades utilicen con eficiencia los recursos que se les asignan. No obstante, el grueso de la diferencia del tamaño del FAEB de un año a otro se reparte de acuerdo con la proporción que la matrícula pública de educación básica que cada estado representa del total nacional. Por otra parte, las asignaciones históricas a cada estado son las que mayor peso tienen al decidir la transferencia total. Por tanto, el FAEB es repartido entre los estados de forma inercial, por lo que se consideran, en segundo lugar, criterios de equidad y, marginalmente, de eficiencia, medida por la calidad de la educación.<sup>83</sup>

De acuerdo con lo anterior, es pertinente analizar los patrones de distribución del fondo. Del examen de la relación entre la distribución de los montos asignados a cada estado en 2007 y la matrícula pública estatal de educación básica para el ciclo escolar 2005-2006 existe una relación estrecha.

En la LCF se considera que las matrículas estatales permiten asignar los recursos de manera equitativa entre las entidades (con criterios financieros); sin embargo, se ignoran otros factores de desigualdad entre los estados. Por ejemplo, al examinar la proporción de recursos asignados en 2007 a cada entidad federativa

<sup>82</sup> El Artículo 26 de la LCF estipula que "con cargo a las aportaciones del FAEB que les correspondan, los estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los Artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación".

<sup>83</sup> Si bien la distribución inercial es importante porque permite contar con una base establecida para planear, dificulta el desarrollo de incentivos para la eficacia y eficiencia.

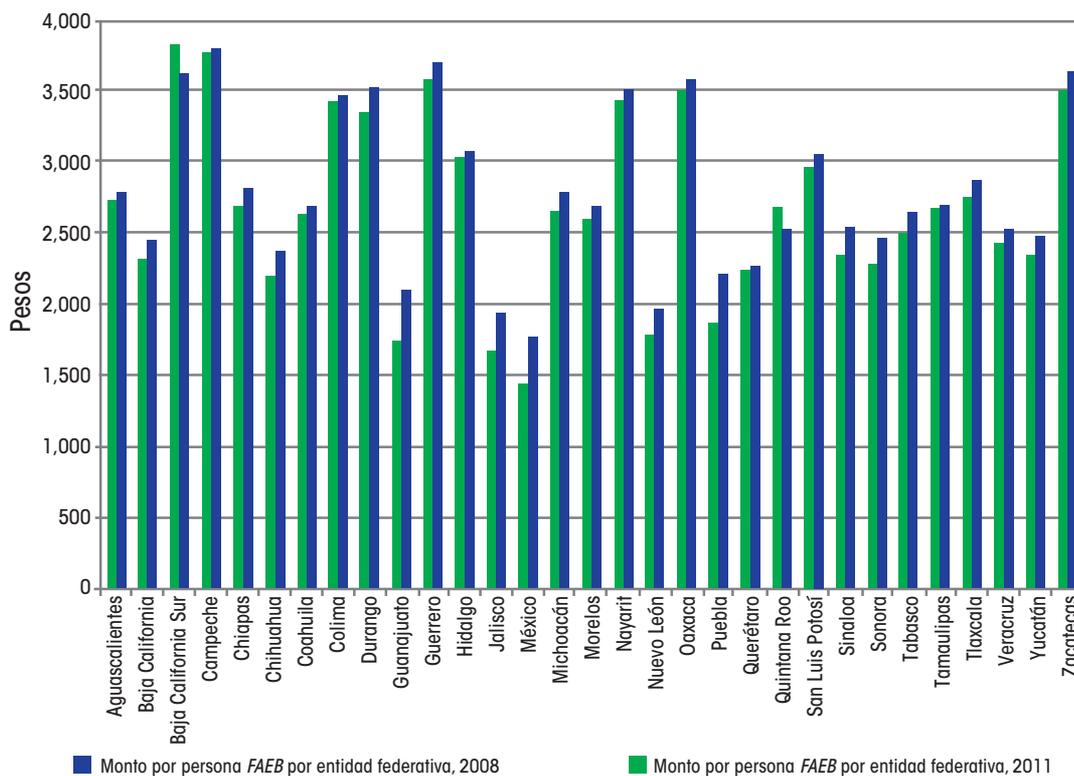


como porcentaje del monto total del *FAEB* y el porcentaje de población analfabeta en cada entidad se encuentra que, a diferencia de la relación mencionada, se aprecia un desfase entre los recursos que la mayoría de las entidades federativas reciben con sus deficiencias educativas (CONEVAL, 2011h). En este sentido, en la distribución de los recursos del *FAEB* domina la importancia relativa de la matrícula en las entidades sobre el analfabetismo.

En síntesis, el análisis descrito revela que la fórmula de distribución de los recursos del *FAEB* en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula y coadyuva débilmente a lograr los objetivos del PSE 2007-2012. En este sentido, resulta necesario reflexionar sobre los criterios de distribución de dicho fondo, de manera que los resultados de los recursos de este fondo contribuyan a ampliar las oportunidades educativas y reduzcan desigualdades entre entidades federativas, así como ayuden a reducir el rezago educativo e impulsen la calidad de la educación.

Al examinar el gasto ejercido por persona por el *FAEB* en 2011 se observa que es un 4.2 por ciento mayor que en 2008 a nivel nacional.

**Gráfica 3.3.7** Monto por persona del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) por entidad federativa, 2008-2011. Pesos constantes de enero de 2011



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, 2011 y Medición de la Pobreza, CONEVAL 2011.

El gasto por persona ejercido aumenta en casi todas las entidades federativas.<sup>84</sup> Quintana Roo y Baja California Sur son los estados que registran reducciones (disminución de 5.7 y 5.3 por ciento respectivamente), mientras que en el Estado de México y Guanajuato se observan los mayores aumentos (22.9 y 20.1 por ciento respectivamente).

Las entidades con mayores montos per cápita ejercidos en el periodo fueron Campeche, Guerrero, Zacatecas y Baja California Sur.

## ii. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos

El *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos* (FAETA) opera a través de dos componentes: *FAETA-INEA* y *FAETA-CONALEP*; el primero contribuye a la formación de los adultos mediante una enseñanza que les permita un mejor desarrollo para la vida y el trabajo. Por medio del presupuesto de este fondo, se fortalece la operación de los servicios y se amplían espacios educativos en la modalidad de educación para adultos, de acuerdo con las necesidades regionales. Con el segundo se intenta fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico en las entidades federativas.<sup>85</sup>

El monto que le corresponde a cada entidad federativa es determinado cada año a partir de elementos como a) los registros de instalaciones educativas y plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; b) los recursos presupuestarios del fondo que se hayan transferido a las entidades durante el ejercicio inmediato anterior a aquel que se presupueste; c) además, para los servicios de educación para adultos, prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

Si se compara la distribución de los recursos del *FAETA* en las entidades federativas con la matrícula de alumnos que estudian en el nivel de educación tecnológica (representado como el porcentaje de la matrícula nacional de educación tecnológica), se encuentra una fuerte asociación entre los valores de ambas variables.

<sup>84</sup> El Distrito Federal no tiene participación en los recursos de este fondo.

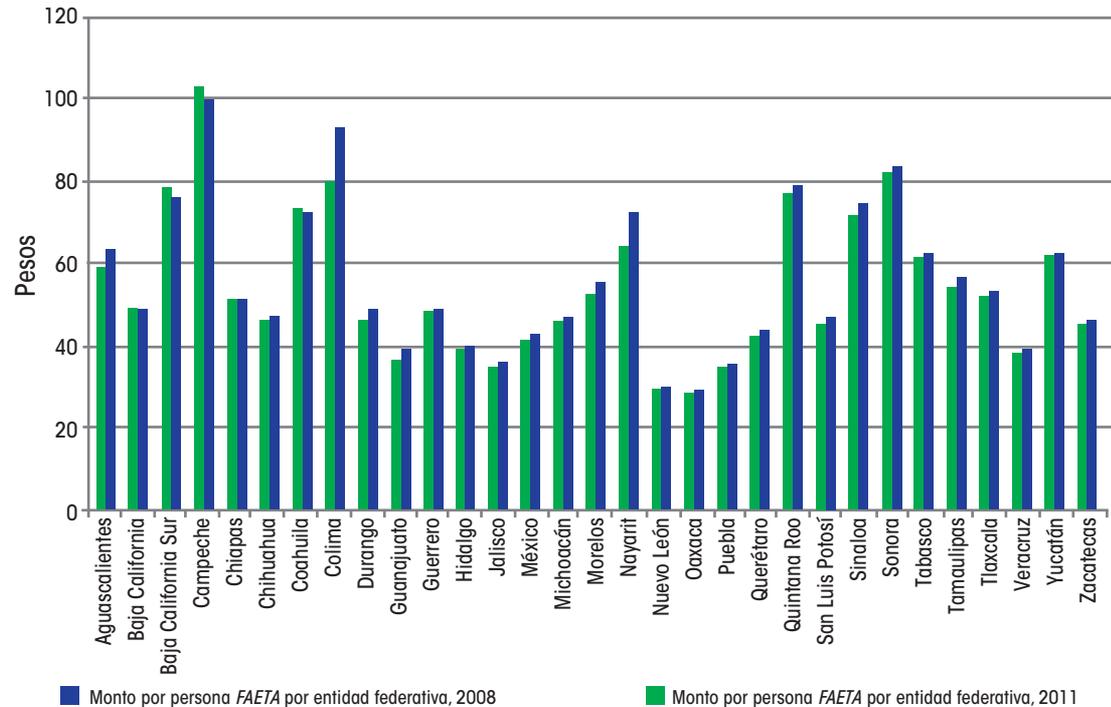
<sup>85</sup> Es importante destacar que, si bien la LCF establece que los recursos económicos que los estados y el Distrito Federal reciban del *FAETA* habrán de ser utilizados para financiar los servicios de educación tecnológica y de adultos, este dinero es complementario al destinado a dicha actividad a través del Ramo 11 (educación pública).

Así, puede argumentarse que la distribución de *FAETA* responde a la demanda por servicios de educación tecnológica de las entidades (CONEVAL, 2011h).

Respecto de los servicios de educación para adultos, al contrastar los recursos ejercidos por persona por el *FAETA* en 2007 con el porcentaje de la población adulta analfabeta en dicho año, se encuentra que la asignación del fondo, en términos de las necesidades de rezago educativo de la población adulta, no sigue un patrón sistemático. En este caso, la distribución del *FAETA* (en términos per cápita) no se asocia al porcentaje de población adulta analfabeta de las entidades.

En resumen, el *FAETA* responde en mayor medida a las necesidades por educación tecnológica que a la atención del rezago educativo de la población adulta analfabeta. Por otra parte, si se analiza la asignación de los recursos per cápita per cápita del fondo para todas las entidades federativas en 2008 y 2010, se observa que el monto ejercido es levemente mayor en 2011 con respecto de 2008 (3.0 por ciento).

**Gráfica 3.3.8** Monto por persona del *Fondo de Aportaciones para la Educación Técnica y de Adultos* por entidad federativa, 2008-2011. Pesos constantes de enero de 2011



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, 2011 y Medición de la Pobreza, CONEVAL 2011.

La gráfica 3.3.8 muestra que el gasto per cápita ejercido real aumenta en 26 de los 31 estados,<sup>86</sup> con excepción de Baja California Sur (-2.6 por ciento), Campeche (-2.3 por ciento), Coahuila (-1.3 por ciento), Baja California (-0.6 por ciento) y Chiapas (-0.1 por ciento).

Las entidades con mayores montos per cápita ejercidos en el periodo fueron en su orden, Campeche, Colima y Sonora.

## E) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE EDUCACIÓN

En este apartado se sintetizan resultados de algunos programas dirigidos a garantizar el acceso a las diferentes dimensiones del derecho a la educación, así como a mejorar su calidad.

### i. Educación básica

- El Programa *Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica* del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) disminuye la tasa de repetición. El programa tiene menor efectividad en las escuelas urbanas.
- La participación en el *Programa de Escuelas de Calidad* resultó en un descenso en la tasa de deserción de aproximadamente 0.11 por ciento. Sin embargo, no se encontró un impacto sobre las tasas de reprobación estudiantil o en el porcentaje de extra edad de las escuelas. El programa no mostró tener un efecto en escuelas bilingües e interculturales.
- Los programas de *Fortalecimiento a la Telesecundaria* y de *Escuelas de Tiempo Completo* arrojan resultados positivos en pruebas estandarizadas como ENLACE. De 2006 a 2010, alumnos inscritos en las escuelas Telesecundarias avanzaron en dicha prueba 19.7 puntos en español y 40.7 puntos en matemáticas. No obstante, no es posible atribuir estos resultados de manera exclusiva al programa.
- Los programas dirigidos a la población indígena como el *Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena* de CONAFE han mejorado el logro educativo en el puntaje de las escuelas en la prueba ENLACE.

<sup>86</sup> El Distrito Federal no tiene participación en los recursos de este fondo.



## ii. Educación Media, Superior y Normal

- El *Fondo de Modernización para la Educación Superior* y el *Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior* se compactaron en el *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* en 2010. Entre los resultados alcanzados en ejercicios fiscales anteriores pueden mencionarse: El *Fondo de Modernización para la Educación Superior* logró que el porcentaje de profesores de tiempo completo con posgrado aumentara de 62 en 2002 a 85 por ciento en 2010. Los programas educativos evaluados de calidad pasaron de 458 programas en 2003 a 1,562 en 2010.
- En cuanto al *Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior*, que el porcentaje de Cuerpos Académicos consolidados pasó del 7 por ciento en 2002 al 31 en 2010.

## iii. Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación

- La intervención *Atención a la Demanda de Educación para Adultos* aumenta las oportunidades educativas de jóvenes y adultos de 15 años y más en rezago educativo. Asimismo desarrollan estrategias de aprendizaje autodidacta que los motivan a continuar estudios en nivel medio superior y superior.
- El programa *Educación para Personas con Discapacidad* contribuyó a que los alumnos de educación superior beneficiados permanecieran hasta el fin del ciclo escolar.

## iv. Apoyos a la investigación y becas de estudio

- Entre 2000 y 2008 el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) aumentó su membresía en todas las áreas del conocimiento.

## F) CONCLUSIONES

- Durante 1990-2010 se produjo una importante reducción del rezago educativo, especialmente en cuanto a la inasistencia escolar de niñas y niños entre seis y 15 años.
- El rezago educativo se redujo a una menor tasa entre 2008 y 2010, debido no sólo a que se está alcanzando prácticamente la cobertura universal de educación básica de los niños en edad de acudir a ese ciclo escolar, sino que continúa elevado el rezago educativo de la población adulta.
- Otros problemas identificados en el ámbito educativo son la desigualdad en la calidad en educación básica; mientras que en la educación media superior y en la superior se observa la cobertura insuficiente, desigualdad en el acceso y calidad de la enseñanza, las desventajas para acceder a la educación de los grupos vulnerables, así como el bajo desarrollo de la investigación básica y aplicada.
- Cuatro de cada 10 pesos del gasto en la función de educación del Gobierno Federal se destinaron en 2011 a los programas educativos; este monto representó 9.1 puntos porcentuales más respecto al gasto en 2008 y un peso más respecto a este último año.
- Las acciones educativas que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2011 fueron *Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales* y *Subsidios para Centros de Educación* (con los montos ejercidos más altos), así como *Escuelas de Tiempo Completo*, *Habilidades Digitales para Todos* y *Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable*.
- Los programas de educación básica que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2011 fueron *Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica* (con el monto ejercido más alto) y *Programa Escuelas de Tiempo Completo* (con el crecimiento relativo más pronunciado).
- Existe una gran proporción de programas que aún no han sido sujetos a una evaluación por lo que no se han identificado sus resultados. De los programas evaluados destacan los resultados de *Escuelas de Tiempo Completo*.
- En cuanto al Ramo 33, el análisis del *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica* y el *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos* reveló que la fórmula de distribución de sus recursos en las



entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula (como las utilizadas en la medición de la pobreza).

## IV. Alimentación

El derecho a la alimentación puede entenderse como el derecho de todos los individuos a disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y a los medios para obtenerla (OACDH, 2004). En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como que el Estado lo garantizará (Artículo 4). La LGDS establece el acceso a la alimentación como uno de los derechos para el desarrollo social de los mexicanos (Artículo 6), además de que indica que es una de las vertientes de superación de la pobreza de la política nacional de desarrollo social y que los Programas y Acciones para asegurar la alimentación serán prioritarios y de interés público (artículos 14 y 19).

La LGDS estipula asimismo que el acceso a la alimentación será uno de los ocho indicadores que el CONEVAL debe considerar para efectuar la medición de la pobreza (Artículo 36).

Los derechos a no padecer hambre y gozar de acceso a una alimentación sana y nutritiva son componentes constitutivos del derecho a la alimentación. El concepto que mejor incluye estas nociones y que, por ello, se considera más apropiado para medir el acceso a la alimentación es el de seguridad alimentaria; se entiende por ésta el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos (CONEVAL, 2010b: 60-62; DOF, 2010: 12).

Para medir el alcance de este derecho se utiliza una escala de seguridad alimentaria (CONEVAL, 2010b: 60-62).

La exposición de este apartado está organizada de esta manera: en la primera sección se expone un breve panorama de problemáticas asociadas a las dimensiones de seguridad alimentaria en México;<sup>87</sup> en la segunda se describen los rasgos generales de los cinco principales programas alimentarios del Gobierno Federal; en la tercera se analiza el gasto ejercido en 2008-2011 por dichos programas; posteriormente, se examina el componente de *Asistencia Social del Fondo de Aportaciones Múltiples* (FAM) del Ramo 33 para conocer algunas de

<sup>87</sup> El diagnóstico se realiza con base en los hallazgos de la *Evaluación Estratégica de Dimensiones de Seguridad Alimentaria*, así como en los de la *Evaluación Integral de Desempeño de los programas de Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades* del CONEVAL.



sus características relacionadas con el acceso a la alimentación; y, por último, se presentan resultados de los programas y conclusiones.

## A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

De acuerdo con la medición de la pobreza de 2010, la incidencia de la población con carencia por acceso a la alimentación fue de 24.9 por ciento en 2010; ésta es la única carencia que aumentó en 2010 respecto de 2008.

En los hogares mexicanos el problema de la seguridad alimentaria es multifactorial, pues en él confluyen dificultades de disponibilidad, acceso y consumo de los alimentos. Tener acceso apropiado a los alimentos no es suficiente para contar con una buena nutrición, pues además los alimentos deben ser de la calidad y diversidad adecuadas, así como ser consumidos en un ambiente higiénico y por un cuerpo saludable.

Según la FAO, en México, entre 2003 y 2005, existió disponibilidad de alimentos en la medida que los requerimientos mínimos para la población mexicana fueron de 1,850 kilocalorías por persona al día y la oferta de alimentos de 3,270 kilocalorías diarios por persona.<sup>88</sup> Se encontraron puntos de venta de alimentos para todas las localidades rurales analizadas y que en la mayoría se venden los grupos de alimentos de forma local (CONEVAL, 2010b).

En términos de acceso y capacidad de adquirir alimentos, en 2010 se identificó que la población con menores ingresos destina un mayor porcentaje del gasto total a su alimentación, pues mientras que los hogares del decil de ingreso más bajo reservan en promedio 49 por ciento de su gasto a la compra de alimentos, quienes se encuentran en el decil más alto destinan únicamente 22 por ciento (ENIGH, 2010). Esto quiere decir que ante un alza de precios de los alimentos existe una mayor dependencia y vulnerabilidad de los hogares mexicanos de menores ingresos (al respecto véase CONEVAL, 2010b).

<sup>88</sup> Los datos más recientes de la FAO están actualizados para el periodo 2005-2007; tienen un nivel similar al descrito en la *Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto* y siguen la tendencia histórica a mejorar al comparar con el periodo base 1990-1992 (FAO, 2008).



De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006*,<sup>89</sup> México se encuentra en una situación en la que existen simultáneamente grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad.<sup>90</sup>

En México la mayor prevalencia de anemia se presenta en la población con estas características:

- a. *Niños en edad preescolar*. La prevalencia es de 23.7 por ciento. Los mayores daños en el desarrollo mental ocurren cuando la anemia aparece en los menores de dos años.
- b. *Mujeres en edad fértil*. La prevalencia para las mujeres entre los 12 y los 49 años de edad es de 15.6 por ciento.
- c. *Adultos mayores*. La prevalencia es de 23.7 por ciento.
- d. *Población de las localidades rurales*. Todos los grupos de edad tienen un porcentaje más alto que el presentado en localidades urbanas, con excepción de los adultos mayores. Dentro de las localidades rurales, la población más vulnerable es la de preescolares (CONEVAL, 2010b).

En los últimos años, México ha presentado un aumento generalizado de sobrepeso y obesidad en escolares, adolescentes y adultos. En 2006, uno de cada cuatro niños presentaba problemas de sobrepeso u obesidad, mientras que para la población adolescente este problema se presentó en uno de cada tres. Igualmente, más del 65 por ciento de los adultos presentó sobrepeso u obesidad. (CONEVAL, 2010b).

Los municipios con mayores condiciones de riesgo nutricional coinciden con los municipios que presentan un mayor porcentaje de población indígena (CONEVAL, 2010b: 66). De acuerdo con la ENSANUT 2006, la prevalencia de desnutrición crónica de indígenas menores de cinco años es mayor que la de los no indígenas (33.2 contra 10.6 por ciento, según CONEVAL, 2010b). Además, como se muestra en el cuadro 2.2, el porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de cinco años fue casi tres veces mayor en la población indígena que en la población total.<sup>91</sup>

89 La *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT)* fue realizada en 2006 bajo la coordinación del INSP. Su representatividad es nacional, por entidades federativas, regiones geográficas y ámbito de residencia (rural-urbano).

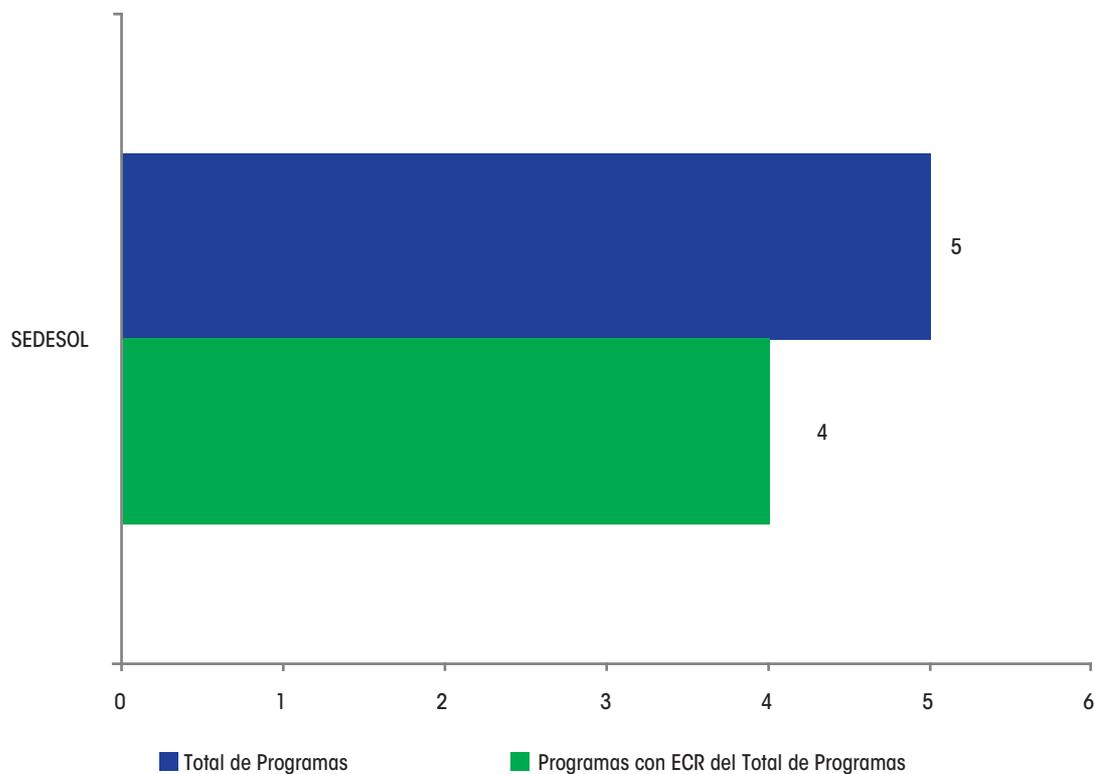
90 La obesidad y el sobrepeso son una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. Tiene como causa principal el desequilibrio entre la ingesta calórica y el consumo de energía. El indicador utilizado por la Organización Mundial de la Salud para medir el sobrepeso y la obesidad es el Índice de Masa Corporal, el cual se estima como la relación entre el peso corporal medido en kilogramos y el cuadrado de la estatura medida en metros (kg/m<sup>2</sup>) (CONEVAL, 2010b).

91 El cuadro 2.2 está en el capítulo II de este informe.

## B) PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN

El Gobierno Federal tenía cinco programas relacionados directamente con la alimentación en 2011 (52 por ciento de los recursos aprobados en 2011 para la función de asistencia social del gasto en desarrollo social; es decir, 42,644 millones de pesos). Estos programas representan el dos por ciento del universo de 273 programas de desarrollo social del *Inventario CONEVAL*. Cuatro programas fueron objeto de *Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR)* 2011-2012 (40,906 millones de pesos en 2011).<sup>92</sup> Sin embargo, se identifican otros dos programas adicionales, no contados entre los cinco, en las acciones se dirigieron a facilitar el acceso de alimentos (albergues indígenas y desayunos escolares que son instrumentados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y por los sistemas estatales de desarrollo integral infantil, respectivamente). Los primeros cuatro programas se describen y analizan en los siguientes apartados de gasto y resultados. En el Anexo II puede consultarse una lista con todos los programas de alimentación.

**Gráfica 3.4.1** Número de Programas y Acciones de alimentación por dependencia, Gobierno Federal, México, 2011



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011*.

<sup>92</sup> Consúltense la definición de programas evaluados en el glosario de términos.

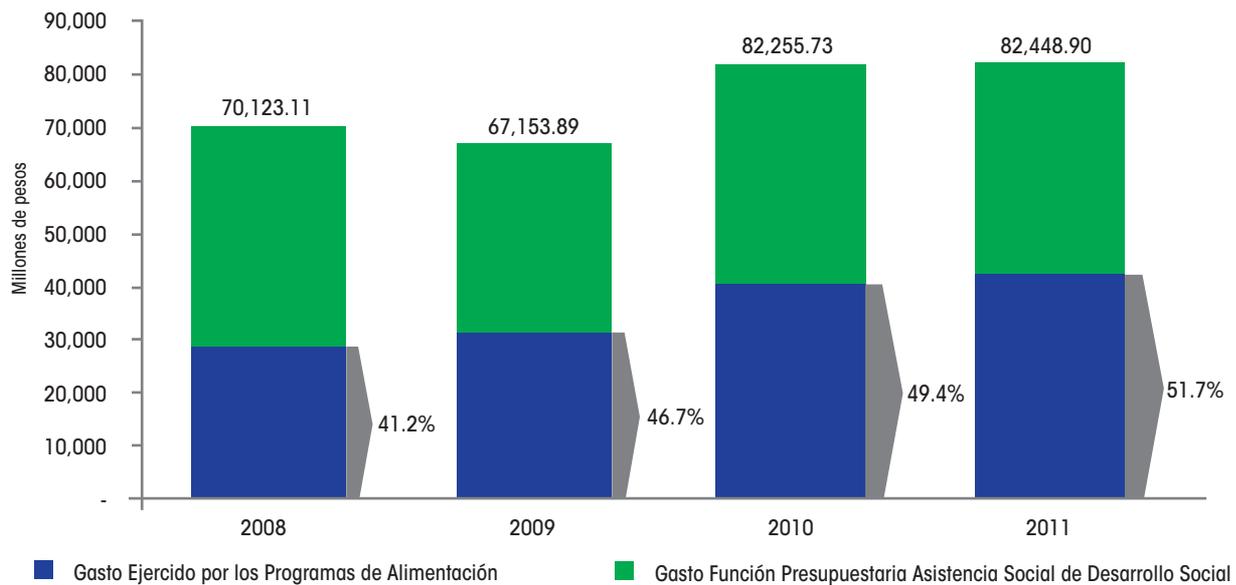


### C) GASTO DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN

En este apartado se presenta la situación del gasto ejercido por los programas alimentarios del Gobierno Federal en 2008-2011. Se examinan la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas alimentarios respecto de la función presupuestaria de asistencia social y el gasto entre 2008 y 2011 de los programas alimentarios que cuentan con evaluación anual determinada por CONEVAL.

Los programas alimentarios del Gobierno Federal pertenecen a la función de asistencia social del ramo de desarrollo social. En la gráfica 3.4.2 puede observarse que, en 2011, los cinco programas alimentarios<sup>93</sup> constituían el 51.7 por ciento del total del gasto del Gobierno Federal destinado a asistencia social; es decir, 42,644 millones de pesos (constantes de enero de 2011). Este monto representa 10.5 puntos porcentuales más que lo que constituía en 2008 y dos más que en 2010. Esto significa que el gasto de programas alimentarios representó uno de cada dos pesos de la función presupuestaria de asistencia social en 2011, un monto 68 por ciento mayor que el de 2008.

**Gráfica 3.4.2** Gasto ejercido por los Programas y Acciones de alimentación con relación a la función presupuestaria de asistencia social del gasto en desarrollo social, Gobierno Federal, México, 2008-2011. Millones de pesos de enero de 2011



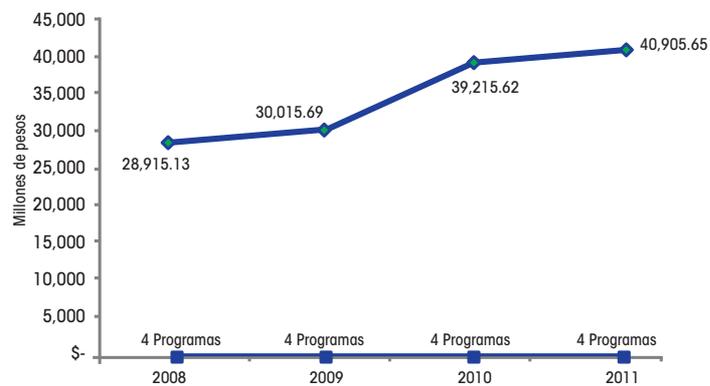
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 y 2011 e *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010*.

<sup>93</sup> Oportunidades, PAL, PASL, PAR y el Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA. El gasto ejercido por Oportunidades sólo considera las aportaciones hechas al programa por la SEDESOL y excluye las efectuadas por la SEP y SALUD debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a dicha secretaría.

En las gráficas 3.4.3 y 3.4.4 se muestra que los recursos ejercidos por *Oportunidades*, el *Programa de Apoyo Alimentario (PAL)*, el *Programa de Abasto Social de Leche (PASL)* y el *Programa de Abasto Rural (PAR)*, todos programas de alimentación con evaluación anual determinada por CONEVAL, se incrementaron en 11,990 millones de pesos entre 2008 y 2011, lo que representa un aumento de 41 por ciento. El año en el cual ocurrió el aumento más acentuado fue 2010, cuando el presupuesto de estos programas creció 31 por ciento respecto al año anterior.

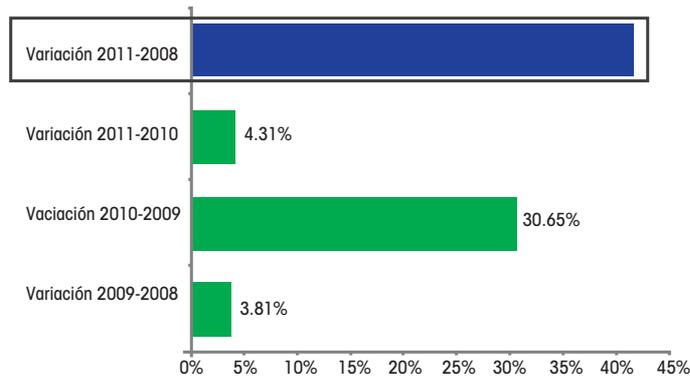
En conclusión, el gasto ejercido por los programas alimentarios con evaluación anual determinada por CONEVAL se incrementó de manera sostenida en 2008-2011.

**Gráfica 3.4.3** Gasto total ejercido de Programas y Acciones de alimentación con evaluación anual determinada por CONEVAL en 2008-2011, Gobierno Federal, México. Millones de pesos de enero de 2011



Fuente: *Inventario CONEVAL* de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008, 2009 y 2010; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.

**Gráfica 3.4.4** Gasto total ejercido de Programas y Acciones de alimentación con evaluación anual determinada por CONEVAL en 2008-2011. Gobierno Federal, México. Variación porcentual



Fuente: *Inventario CONEVAL* de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008, 2009 y 2010; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.

En el cuadro 3.4.1 se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2011 para los programas de alimentación. El programa con el mayor gasto ejercido en términos absolutos fue *Oportunidades*,<sup>94</sup> que en 2011 alcanzó un monto 46 por ciento mayor que el que ejerció en 2008; es decir, su gasto no sólo es el más alto entre los programas alimentarios, sino uno de los que aumentaron de manera más pronunciada entre ejercicios fiscales.

**Cuadro 3.4.1 Gasto ejercido para los programas de alimentación, Gobierno Federal, México, 2008-2011**

Grupos temáticos de programas de alimentación	Gasto ejercido millones de pesos de enero de 2011		Variación porcentual 2008-2011
	2008	2011	
<b>Ayuda alimentaria y generación de capacidades</b>	28,915.13	40,905.65	41.47
Programa Desarrollo Humano Oportunidades	22,972.51	33,443.56	45.58
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	474.64	3,695.14	678.55
Programa de Abasto Rural (PAR)	2,309.28	2,586.96	12.02
Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	3,158.72	1,180.00	-62.64
Otros: Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA, SA de CV	31.34	1,738.56	5447.42
<b>Total</b>	<b>28,946.47</b>	<b>\$42,644.22</b>	<b>47.32</b>

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

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

El gasto ejercido por *Oportunidades* considera las aportaciones hechas al programa por SEDESOL y excluye las efectuadas por SEP y SALUD debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a la primera secretaría.

El *PAL* fue el instrumento de política pública que tuvo la variación relativa más pronunciada en 2008-2011 y que contribuyó de manera más importante al incremento del gasto ejercido por el conjunto de los programas alimentarios evaluados. Su gasto aumentó de 475 millones de pesos en 2008 a 3,695 millones de pesos en 2011 lo que representó una variación de 678 por ciento.

De lo anterior se desprende que entre los instrumentos de política pública favorecidos en el ejercicio presupuestario para enfrentar el contexto internacional adverso estuvieron *PAL* y *Oportunidades*.

<sup>94</sup> En este cuadro, el gasto ejercido por *Oportunidades* considera sólo las aportaciones de la Secretaría de Desarrollo Social y excluye las efectuadas por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a dicha secretaría.

## D) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) señala que los recursos de este fondo se dirigen a estos dos ámbitos:

- a. *Asistencia social*: desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo.
- b. *Infraestructura educativa*: construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior.

Dado que los objetivos y las dependencias coordinadoras de cada uno de los componentes del *Fondo de Aportaciones Múltiples* (FAM) son diferentes y que no se justifica que no opere como dos fondos distintos, el análisis que se presenta en este apartado resalta los hallazgos relacionados con el acceso a la alimentación, focalizándose en el componente de asistencia social.<sup>95</sup>

El Artículo 41 de la LCF establece que el *FAM* se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); sin embargo, dado que la administración del componente de asistencia social sigue a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), éste se encarga realmente de definir la distribución del fondo a cada sistema estatal DIF.

La fórmula de distribución de recursos toma en cuenta el presupuesto histórico (el monto del presupuesto en 2002, último año en el cual el presupuesto fue asignado sin fórmula), el Índice de Vulnerabilidad Social (IDV)<sup>96</sup> y el Índice de Desempeño (ID).<sup>97</sup>

Al examinar el carácter distributivo del fondo, la evaluación encontró la existencia de una tenue asociación positiva entre los recursos que cada entidad recibió del componente de asistencia social del *FAM*, expresado en términos per cápita, y el valor del Índice de Marginación de cada estado.

<sup>95</sup> Los hallazgos son con base en la Evaluación Estratégica *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública* (CONEVAL, 2011h).

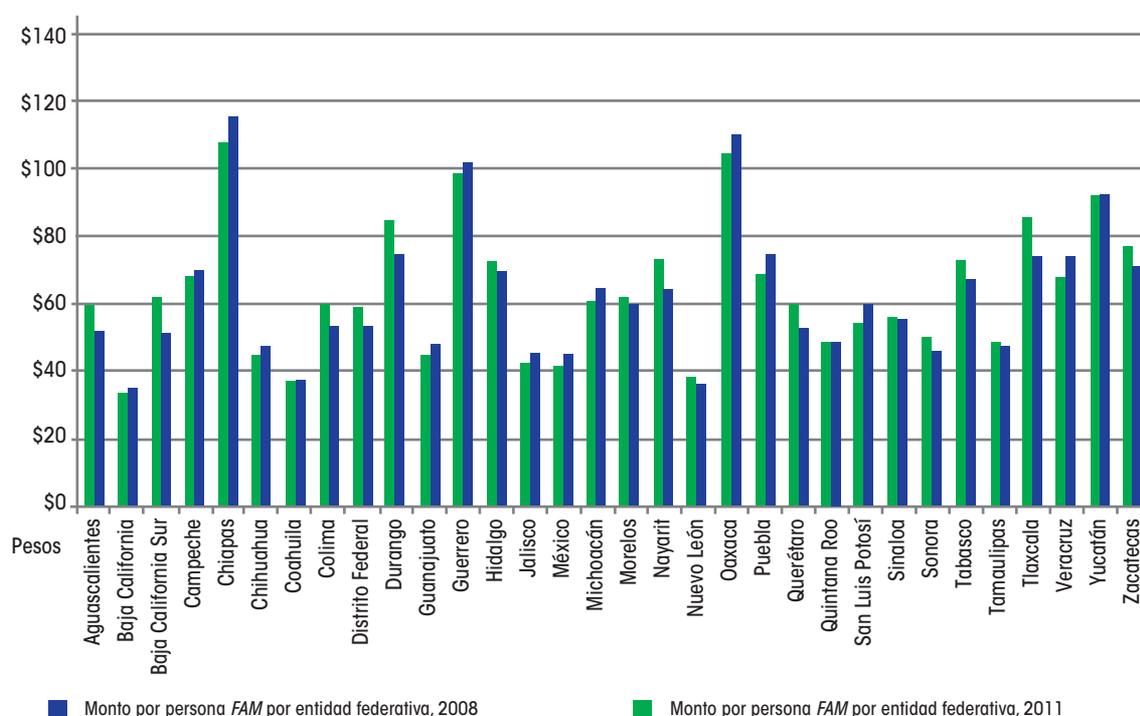
<sup>96</sup> El IDV está formado por componentes de vulnerabilidad de varios tipos: familiar, discapacidad, género, infantil (educación), salud y nutrición. Cada uno de estos componentes es ponderado diferencialmente (0.2, 0.07, 0.13, 0.3 y 0.3, respectivamente). De estos ponderadores se puede deducir que el SNDIF otorga mayor importancia a aquellos aspectos que atañen la vulnerabilidad infantil, en educación, salud y nutrición.

<sup>97</sup> El ID es calculado por medio de una fórmula que promueve la aplicación de los lineamientos de alimentación y de desarrollo comunitario consensuados con los sistemas estatales. El ponderador del presupuesto histórico será decreciente año con año, de manera que el IDV sea creciente. La fórmula de distribución también establece que ningún estado recibirá menor presupuesto con relación al año anterior.



Por otra parte, al examinar la relación entre los montos por persona asignados al Fondo de Aportaciones Múltiples entre 2008 y 2011 (gráfica 3.4.5), se observa que en términos reales el presupuesto por persona del *FAM* se redujo en un promedio de 2.0 por ciento para el conjunto de todas las entidades federativas.

**Gráfica 3.4.5** Monto por persona del *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)* por entidad federativa, 2008-2011. Pesos constantes de enero de 2011



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, 2011 y Medición de la Pobreza, CONEVAL 2011

Baja California Sur, Tlaxcala y Aguascalientes presentaron las mayores reducciones en el presupuesto per cápita del *FAM* (disminuciones de 16.9, 13.8 y 12.9 por ciento, respectivamente). Por su parte, las entidades que registraron mayores aumentos fueron San Luis Potosí, Veracruz y el Estado de México (10.2, 9.9 y 8.6, respectivamente).

Las entidades con mayores montos per cápita ejercidos en el periodo fueron Chiapas (103.8 millones de pesos), Oaxaca (101.6 millones de pesos) y Guerrero (94.3 millones). Las entidades con los montos menores fueron Baja California (32.2 millones), Nuevo León (34.5 millones) y Coahuila (34.9 millones).



## E) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN

A continuación se presentan algunos de los hallazgos y resultados más importantes de los programas alimentarios del Gobierno Federal.

- El *Programa de Abasto Rural*, a cargo de Diconsa, revisó el contenido calórico y nutricional de algunos de los productos alimentarios que se comercializan en las tiendas con el fin de mejorar su valor nutricional, principalmente los de marca propia. Es necesario analizar la permanencia de tiendas en zonas metropolitanas (CONEVAL, 2011q; 2011u).
- El principal impacto de fortificar la leche en polvo distribuida por *Programa de Abasto Social de Leche* podría observarse alrededor del sexto mes de iniciado el consumo de leche fortificada como una disminución en la prevalencia de anemia en los niños de entre 12 y 23 meses de edad. Sin embargo, atiende principalmente zonas urbanas (CONEVAL, 2011q; 2011w).
- *Oportunidades* tiene un impacto positivo en la estatura de los niños cuyas madres no tenían educación, pues éstos aumentan su talla en 1.5 centímetros en zonas rurales (CONEVAL, 2011q; 2011v).

## F) CONCLUSIONES

- México se encuentra en una situación en la que existen simultáneamente grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad. Esta situación impone retos adicionales a la atención de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional.
- Adicionalmente, la coyuntura 2008-2010 mostró un incremento en la carencia de acceso a la alimentación, derivada de la crisis económico-financiera de 2009, así como de la volatilidad del precio de los alimentos desde 2007. El menor acceso a la alimentación podría afectar la condición de nutrición de la población, especialmente de grupos vulnerables.
- Los programas alimentarios constituyeron en 2008-2011 una de las intervenciones más importantes de la función presupuestaria de asistencia social, pues prácticamente uno de cada dos pesos que el Gobierno Federal ejerció en esta función se destinaron a programas alimentarios. El gasto ejercido por los programas evaluados se incrementó de manera sostenida en 2008-2011.



- El *Programa de Apoyo Alimentario* fue el instrumento de política pública que tuvo la variación relativa más pronunciada en 2008-2011 y que contribuyó de manera más importante al incremento del gasto ejercido. No obstante, en términos absolutos el programa con el gasto ejercido más alto fue *Oportunidades*.<sup>98</sup>
- A pesar del incremento presupuestario de varios programas, no pudieron contener el incremento en la carencia de acceso a la alimentación entre 2008 y 2010. Si bien los programas han tenido algunos resultados respecto del acceso a la alimentación, el efecto negativo de la reducción del ingreso y el aumento en el precio de los alimentos que el país sufrió desde 2007 excedió el efecto de los programas sociales aquí analizados.
- La inestabilidad económica internacional que se prevé para los próximos años, así como la constante fluctuación de los precios alimentarios, podrían poner nuevamente el tema de la alimentación como una prioridad para el país en los años siguientes.
- En 2010 se lanzó la *Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad*, pero aún se desconoce su impacto. Será importante evaluar y monitorear las acciones y sus resultados para hacer las correcciones necesarias.
- Con relación a los fondos del Ramo 33, los recursos por persona del *Fondo de Aportaciones Múltiples*, en el componente de asistencia social, no guardan relación con la variación de la población con carencia por acceso a la alimentación en 2008-2011 a nivel estatal.

## V. Vivienda

Disponer de una vivienda propia, digna y decorosa es uno de los derechos establecidos en el Artículo 4 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En su Artículo 2, la Ley de Vivienda estipula que una vivienda digna y decorosa es la que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, además de cumplir los criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

<sup>98</sup> El gasto ejercido por *Oportunidades* considera las aportaciones de la Secretaría de Desarrollo Social y excluye las efectuadas por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a la primera secretaría.

En su Artículo 6 la LGDS estipula a su vez que la vivienda es uno de los derechos para el desarrollo social y, en su Artículo 14, que la política de desarrollo social debe incluirlo como una de sus vertientes para la superación de la pobreza.

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

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

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

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

Las secciones de este apartado están organizadas en torno a dos ejes: por una parte, los aspectos relacionados con el financiamiento a la adquisición de vivienda y, por otro, la infraestructura y los servicios. De esta manera, en la primera sección se presenta un diagnóstico de la situación de la vivienda en México. En



la segunda se describen brevemente las características de los conjuntos de programas. En la tercera parte se analiza el gasto ejercido en 2008-2011 por los programas de vivienda. En la cuarta parte se contrasta la distribución de recursos por entidad federativa del *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (FAIS) del Ramo 33 con el indicador de carencia de servicios básicos en la vivienda de la medición de la pobreza. Por último, se presentan algunos de los principales resultados de los programas de vivienda, así como conclusiones.

## A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA

### i. Financiamiento para la adquisición de vivienda

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

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

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

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

## ii. Infraestructura y servicios

De acuerdo con la Medición de la Pobreza 2010, la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda tuvo una incidencia nacional del 16.5 por ciento, lo que equivale a 18.5 millones de personas;<sup>99</sup> 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 accedió al servicio de agua potable, aunque asimismo a que se amplió el acceso a la red de drenaje y a la electricidad (CONEVAL, 2011†).

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

La infraestructura y servicios son más deficientes en áreas rurales que en las 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 rezagos en materia de infraestructura y servicios básicos para la población, sobre todo donde habitan los sectores más pobres (Schteingart, 2002).

## B) PROGRAMAS Y ACCIONES DE VIVIENDA

En 2011 el Gobierno Federal contó con 10 Programas y Acciones relacionados con el financiamiento, infraestructura y servicios a la vivienda (correspondiente a 16 por ciento de los recursos aprobados en 2011 para la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional del gasto en desarrollo social; es decir, 26,476 millones de pesos). Estos programas representan 4 por ciento del universo de 272 programas de desarrollo social del *Inventario CONEVAL*.

De estos 10 programas, ocho fueron sujetos a *Evaluación de Consistencia y Resultados ECR* en 2011-2012 (26,073 millones de pesos en 2011);<sup>100</sup> estos últimos son los programas que se describen y analizan en los apartados siguientes de

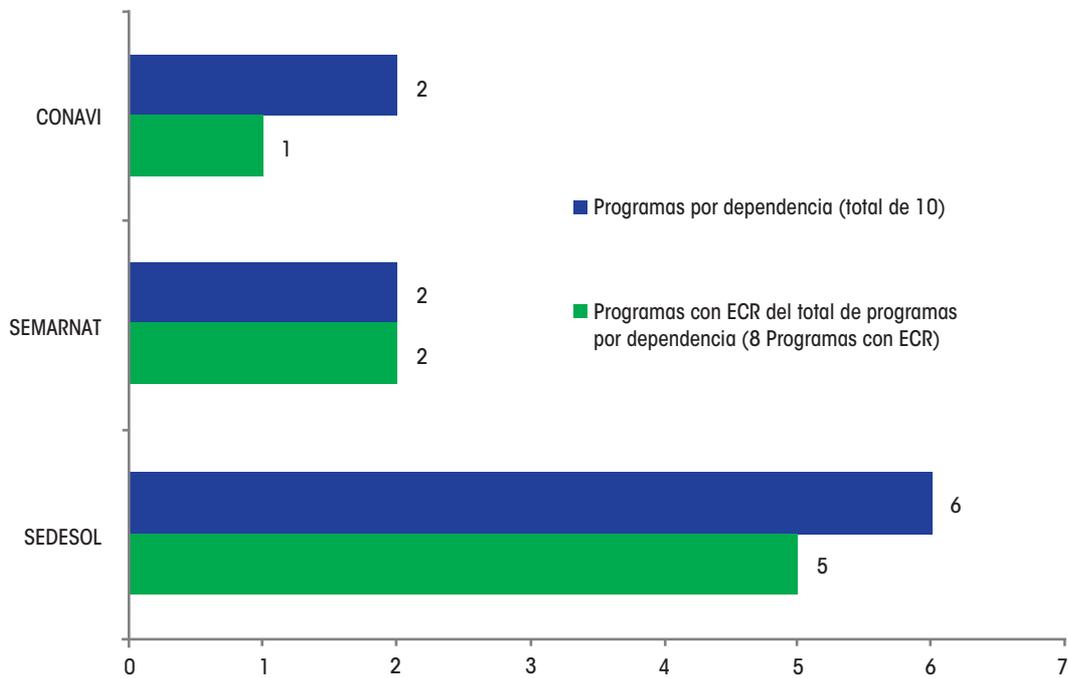
<sup>99</sup> El capítulo II trata sobre la evolución del desarrollo social en México y presenta la información sobre el nivel de carencia por calidad y espacios de la vivienda, así como por acceso a los servicios básicos en la vivienda en México en 2008 y 2010.

<sup>100</sup> Consúltense la definición de programas evaluados en el glosario de términos.



gasto y resultados. En el Anexo II puede consultarse una lista con todos los programas de vivienda.

**Gráfica 3.5.1** Número de Programas y Acciones de vivienda por dependencia, Gobierno Federal, México, 2011



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2011*.

En la gráfica 3.5.1 se presenta el número total de Programas y Acciones de vivienda distribuidas por dependencia, así como el subconjunto conformado por los programas evaluados en 2011-2012.

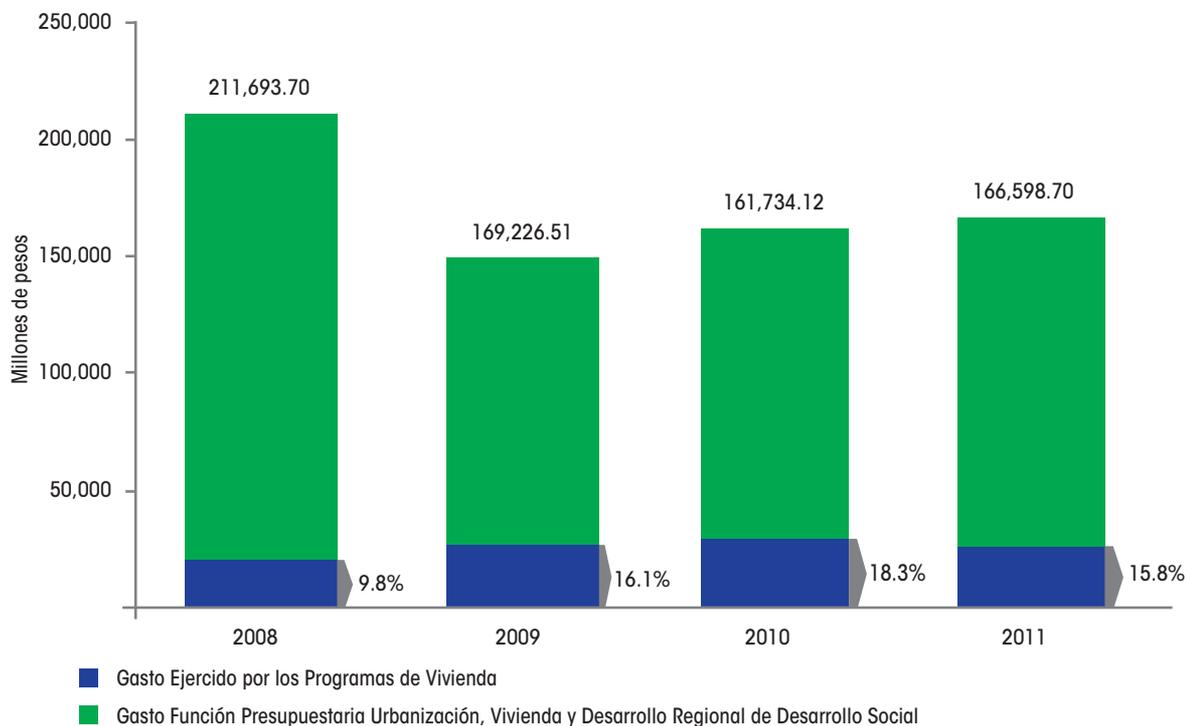
### C) GASTO SOCIAL EN PROGRAMAS DE VIVIENDA

En este apartado se describe el gasto ejercido por los Programas y Acciones de vivienda en 2008-2011. El objetivo es contextualizar el gasto e identificar cuáles fueron los instrumentos favorecidos, bajo la óptica del gasto, para mejorar el financiamiento para la adquisición de vivienda, así como su infraestructura y servicios. Entre otros, se examina la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas respecto a la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional del grupo funcional de desarrollo social, en 2008-2011, además de su variación relativa en este periodo.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> En el Anexo I se explica la organización funcional del gasto público.

El presupuesto aprobado para la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional fue de 166,599 millones de pesos en 2011, un monto 21 por ciento menor que el ejercido en 2008 (cantidades expresados en pesos constantes de enero de 2011, véase gráfica 3.5.2). El gasto ejercido por los 10 programas de vivienda corresponde al 16 por ciento de los recursos aprobados en 2011 para dicha función; es decir, 26,476.18 millones de pesos. Esta proporción es seis puntos porcentuales mayor que la de 2008, cuando el gasto de los programas de vivienda representó 9.8 puntos porcentuales; aunque 2.5 puntos menor que la de 2010. Esto quiere decir que si en 2010 casi dos de cada 10 pesos del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional se destinaron a los programas de vivienda, en 2011 este monto se redujo a 1.5 por cada 10 pesos.

**Gráfica 3.5.2** Gasto ejercido por los Programas y Acciones de vivienda con relación a la función presupuestaria de Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional del gasto en desarrollo social, Gobierno Federal, México, 2008-2011. Millones de pesos de enero de 2011



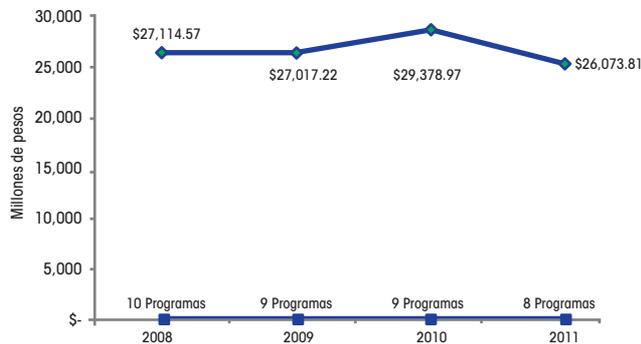
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 y 2011 e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010

Los ocho Programas y Acciones con evaluación ejercieron 26,073 millones de pesos del total correspondiente a los 10 programas de vivienda (gráficas 3.5.3 y 3.5.4); es decir, los programas de vivienda evaluados ejercieron 98 por ciento del gasto total de los programas de vivienda y 16 por ciento del gasto presupuestado en 2011 para la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional.

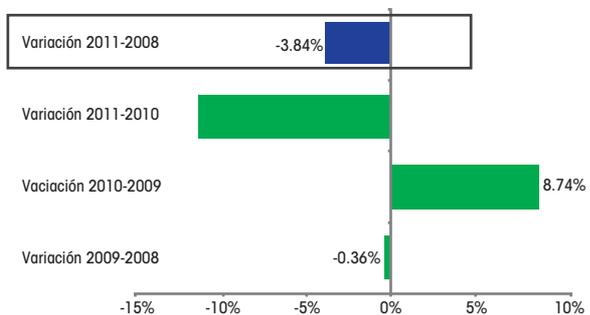


La variación porcentual de los programas con evaluación en 2011 respecto de 2008 fue una disminución de cuatro puntos porcentuales; no obstante que si sólo se considera el cambio respecto a 2010, se observa un aumento de ocho por ciento (gráfica 3.5.3). Esta disminución del gasto ejercido en 2008-2011 por los programas de vivienda se debe, en buena medida, a la reducción registrada por el programa *Ésta es Tu Casa* que en 2011 tuvo su presupuesto más bajo en todo el periodo analizado. Otros programas que gastaron menos en 2011 respecto a años anteriores son *Hábitat* y el *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*.

**Gráfica 3.5.3** Gasto total ejercido de Programas y Acciones de vivienda con evaluación anual determinada por CONEVAL en 2008-2011, Gobierno Federal, México, millones de pesos de enero de 2011



**Gráfica 3.5.4** Gasto total ejercido de Programas y Acciones de vivienda con evaluación anual determinada por CONEVAL en 2008-2011, Gobierno Federal, México. Variación porcentual



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008, 2009 y 2010*. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.

En el cuadro 3.5.1 se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2011 para los grupos de programas de vivienda. Se observa que el conjunto de programas con el gasto más alto en 2011 fue el de infraestructura y servicios con 9,426 millones de pesos,<sup>102</sup> un 333 por ciento más que en 2008. Este grupo contaba en 2008 sólo con el programa *Hábitat*, pero a partir de 2009 se creó e incluyó el *Programa para el Desarrollo de las Zonas Prioritarias*. Cabe resaltar, no obstante, que en 2008 el grupo de programas más importante fue el de financiamiento para la adquisición de vivienda con un gasto ejercido de 8,772 millones de pesos.<sup>103</sup> Este conjunto de programas conservó el mismo número de ellos (cinco) de 2008 a 2011.

<sup>102</sup> Los programas de infraestructura y servicios están dirigidos principalmente a la infraestructura del entorno habitacional, pero que impactan la calidad de la vivienda.

<sup>103</sup> Los programas de financiamiento para la adquisición de vivienda buscan corregir las distorsiones provocadas por la acción de los agentes privados en el mercado de vivienda. El conjunto está conformado por programas que promueven el acceso a una vivienda digna.

**Cuadro 3.5.1** Gasto ejercido por los Programas y Acciones de vivienda, Gobierno Federal, México, 2008-2011<sup>104</sup>

Grupos temáticos de programas de vivienda	Gasto ejercido millones de pesos de enero de 2011		Variación porcentual 2008-2011
	2008	2011	
Financiamiento para la adquisición de vivienda	8,772.11	8,685.04	-0.99
Infraestructura y servicios	2,174.64	9,425.80	333.44
Otros	9,911.36	8,365.34	-15.60
<b>Total</b>	<b>20,858.11</b>	<b>26,476.18</b>	<b>26.93</b>

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

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

Al examinar individualmente los programas de vivienda se observa que los que destacan por su alto nivel de gasto ejercido en 2008-2011 son el *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* y el *Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tu Casa)*. El alto nivel de gasto ejercido por el primero se debe a que es uno de los ejes principales de la estrategia Vivienda Digna del Gobierno Federal, mientras que el del *Programa de Ésta es Tu Casa* se debe a que es el principal instrumento de política pública en la entrega de apoyos de vivienda.

Entre los programas que destacan por la importante variación en su presupuesto entre 2008 y 2011 están el *Programa Hábitat* que aumentó su gasto ejercido en un 63 por ciento y el *Programa de Vivienda Rural* que incrementó su gasto en un 52 por ciento. El crecimiento del gasto ejercido de *Hábitat* fue continuo en 2008-2010 (debido a la sostenida ampliación de metas relacionadas con obras de infraestructura en los polígonos intervenidos), pero disminuyó en 2011.

<sup>104</sup> Los grupos temáticos de programas de vivienda son:

- i. Programas de vivienda y servicios: *Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tu Casa)*, *Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa*, *Programa de Vivienda Rural*, *Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPROAH)*, *Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios*.
- ii. Programas de Infraestructura y Servicios: *Programa Hábitat* y *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* (ejerce recursos desde 2009).
- iii. Otros: *Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)* (sólo en 2008), *Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria* (sólo en 2008), *Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas* y *Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales*.



## D) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (FAIS)

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

El *FAIS* se divide en dos fondos: el *Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)* y el *Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)*. El primero realiza obras y acciones de alcance o ámbito estatal, regional o intermunicipal. En cambio, el *FISM*, contempla los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

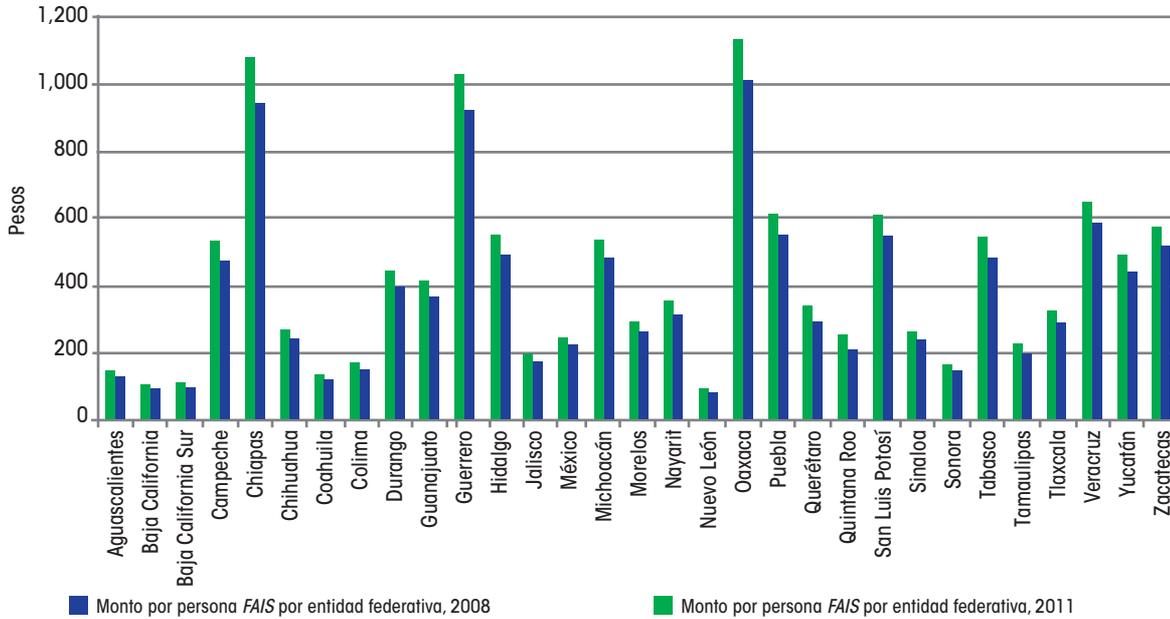
Los recursos del *FAIS* se distribuyen de acuerdo con la participación relativa de cada entidad en la magnitud y profundidad de la pobreza a nivel nacional, medida por medio de la masa carencial establecida en la LCF. La proporción que representa la masa carencial estatal respecto de la masa carencial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

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

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

Por otra parte, si se analiza la asignación de los recursos por persona del *FAIS* (componente *FISM*) para todas las entidades federativas en 2008 y 2011, (a pesos constantes de enero de 2011), el monto ejercido es en términos reales inferior en 2011 con respecto a 2008 (disminución de 11.1 por ciento), con lo cual no hay un crecimiento real de los recursos.

**Gráfica 3.5.5** Monto por persona del *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)* por entidad federativa, México, 2008-2011



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, 2011 y Medición de la Pobreza, CONEVAL 2011

La gráfica 3.5.5 muestra que el gasto por persona ejercido real disminuye en todos los estados de la República.<sup>105</sup> Las entidades con las disminuciones más pronunciadas son Quintana Roo y Baja California Sur (-16.8 y -16.2 por ciento, respectivamente).

Las entidades con mayores montos ejercidos por persona fueron Oaxaca, Chiapas y Guerrero en este orden.

## E) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA

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

<sup>105</sup> El Distrito Federal no tiene participación en los recursos de este fondo.



## i. Financiamiento para la adquisición de vivienda

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

## ii. Infraestructura y Servicios

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

## F) CONCLUSIONES

- Existe una demanda de 4 millones de viviendas nuevas, especialmente en los hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos.
- Entre 2008 y 2010 se observaron mejoras importantes en la calidad y los servicios básicos en las viviendas. Se ha ampliado la cobertura de pisos firmes, electricidad, drenaje, agua potable en las viviendas y también se ha reducido el hacinamiento.
- A pesar de estos avances, todavía se observan rezagos en materia de hacinamiento y agua potable en varias entidades federativas. El alto porcentaje de viviendas deshabitadas es asimismo un reto muy importante del sector vivienda. Esta problemática invita a la reflexión sobre el posible impacto de la falta de planeación urbana y la violencia.
- Si bien los programas de financiamiento a la adquisición de vivienda están dirigidos a atender los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, esta intervención resulta insuficiente para recomponer la distorsión que genera la dinámica económica en este sector.

- Los estándares de la vivienda financiada con el apoyo de estos programas son cada vez menores: el tamaño de las viviendas unifamiliares que se construyen actualmente llega en algunos casos apenas a 30 metros cuadrados (CONAVI, 2010), sin mencionar que suelen localizarse en zonas alejadas de los centros y subcentros urbanos, lo que crea condiciones de habitabilidad complicadas (Martínez, 2011).
- En 2011 se destinaron 1.5 pesos de cada 10 pesos del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional a los programas de vivienda, monto que creció seis puntos porcentuales respecto del gasto de 2008, cuando se destinaba a vivienda sólo uno de cada 10 pesos.
- La intervención de política pública más relevante del grupo de programas de financiamiento para la adquisición de vivienda es *Ésta es Tu Casa* operado por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la cual otorga la mayor cantidad de los apoyos, dispone de dos terceras partes del gasto total de este grupo, aunque en el periodo 2008-2011 su gasto ejercido decreció en 9.2 por ciento.
- Los programas con el mayor crecimiento porcentual en su gasto ejercido en 2008-2010 son *Hábitat* y *Programa de Vivienda Rural* de SEDESOL.
- Respecto del *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social* (FAIS) del Ramo 33 puede concluirse que existe una fuerte asociación entre la asignación de recursos por entidad federativa con la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda.
- Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en la instalación de infraestructura para agua y drenaje con los recursos del Ramo 33. Sin embargo, es necesario señalar que la provisión de infraestructura para llevar agua del municipio a los hogares es responsabilidad de los gobiernos locales, por lo cual, es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.



## SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

### II. Dispersión de programas federales

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

Por esto, en esta sección se emplea una nueva herramienta para los programas sociales federales: el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010* (Inventario CONEVAL). Ésta reúne en un solo sistema información de 273 Programas y Acciones sociales federales y cuyo análisis puede ayudar a determinar la utilidad de todos estos instrumentos. El *Inventario CONEVAL* incluye variables como tipo de apoyo, presupuesto, población a la que se dirige el apoyo, derecho social al que está contribuyendo e institución que opera el programa. Recientemente se dio a conocer también el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales*, en el cual se detectaron 2,391 programas de desarrollo social.

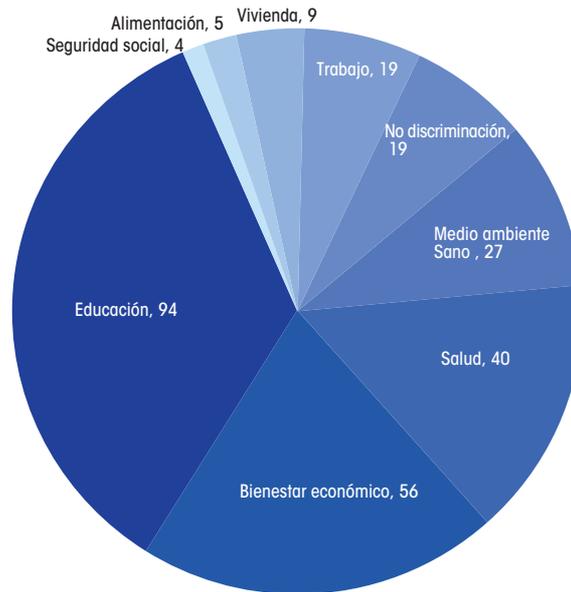
Es de destacar que un análisis de esta naturaleza se enriquecería si también se contara con información sistematizada y accesible sobre Programas y Acciones estatales (como ejemplo, puede considerarse el cuadro 3.1.7 en el que se describen características de 13 programas estatales dirigidos a adultos mayores; sin embargo, la información de este tipo no siempre es existente o de fácil acceso). Debido a que desafortunadamente no hay mucha información sistematizada accesible sobre programas locales, el análisis se reduce al ámbito federal.

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

La gráfica 3.6.1 muestra el número total de programas o acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico que conforman el *Inventario CONEVAL*; como se observa, de los 273 Programas o Acciones federales de desarrollo social vigentes en 2010, 34.4 por ciento está vinculado de manera directa con el Derecho a la Educación, 20.5 por ciento a la Dimensión de Bienestar Económico, mientras que los relacionados con el Derecho a la Salud representan el 14.7 por ciento.

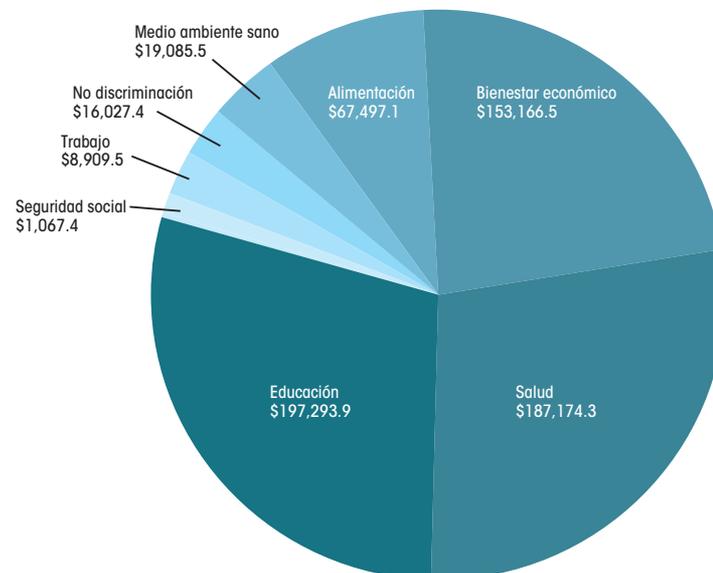
El gasto ejercido por los Programas y Acciones federales en 2010 ascendió a 675,703.6 millones de pesos. De éstos, las proporciones más importantes corresponden a los derechos de educación (197,293.9 millones de pesos) y salud (187,174.3 millones de pesos), así como a la dimensión de bienestar económico (153,166.5 millones de pesos; todos los montos están expresados en pesos de enero de 2011) (gráfica 3.6.2).

**Gráfica 3.6.1** Programas y Acciones federales por tipo de derecho social o por dimensión de bienestar económico, México, 2010



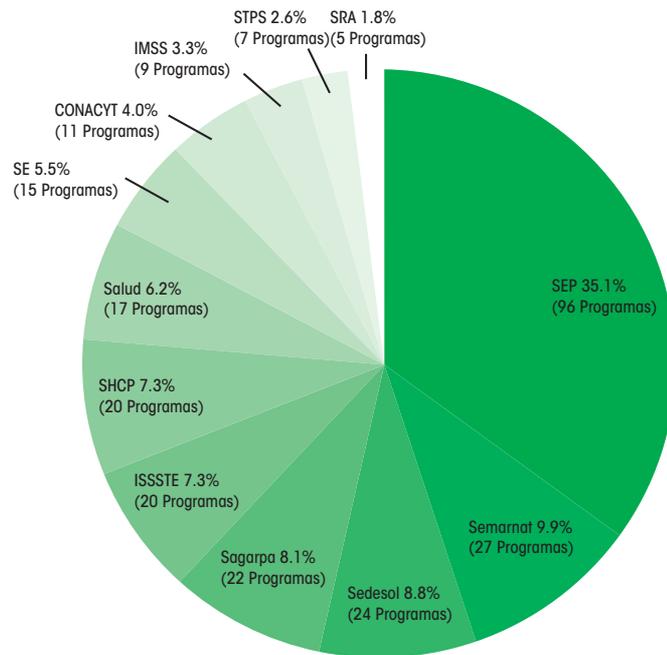
Fuente: Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010.

**Gráfica 3.6.2** Gasto ejercido por los Programas y Acciones federales por tipo de derecho social o por dimensión de bienestar económico, México, 2010 (Millones de pesos de enero de 2011)



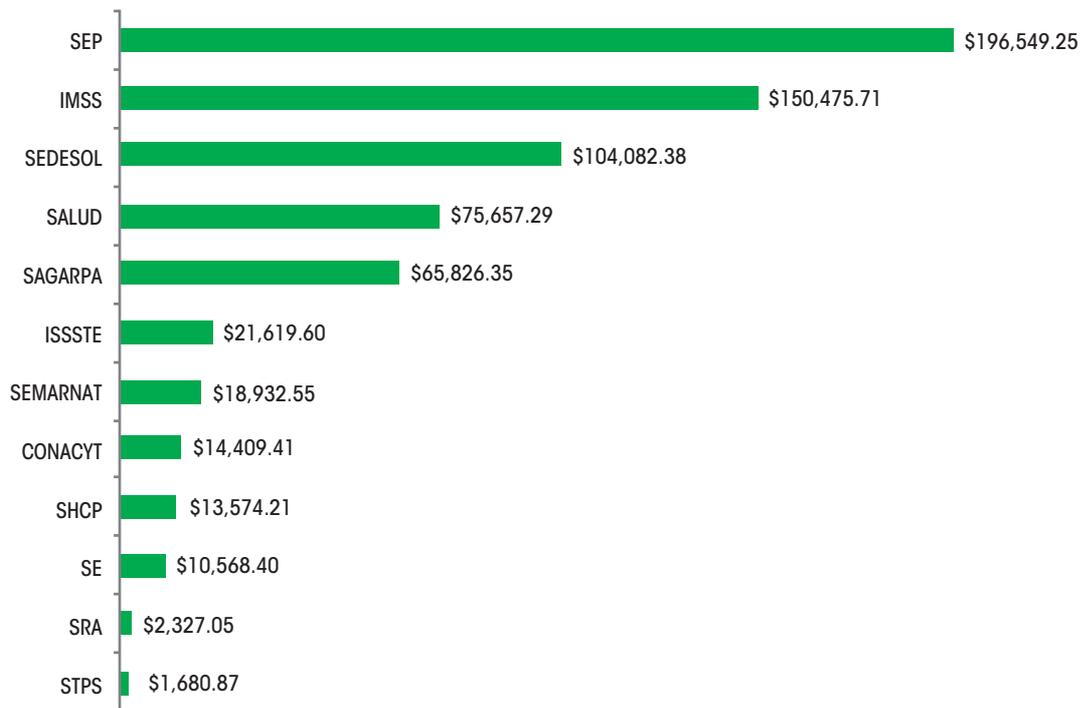
Fuente: Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010.

**Gráfica 3.6.3** Porcentaje de Programas y Acciones federales por institución, México, 2010



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010*

**Gráfica 3.6.4** Gasto ejercido por los Programas y Acciones federales por institución, México, 2010 (Millones de pesos de enero de 2011)



Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010*

Las instituciones son aquellas dependencias y entidades que operan los programas y las acciones federales que forman parte del *Inventario CONEVAL*. Como se observa en la gráfica 3.6.3, la institución con un mayor número de Programas y Acciones es la Secretaría de Educación Pública (SEP) que opera 96, seguida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 27 y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que cuenta con 24.

Las instituciones con el gasto ejercido más alto en 2010 fueron la Secretaría de Educación Pública (196,549.2 millones de pesos), el Instituto Mexicano del Seguro Social (150,475.7 millones de pesos) y la Secretaría de Desarrollo Social (104,082.4 millones de pesos), todas con gasto superior a los 100 mil millones.

**Cuadro 3.6.1. Programas y Acciones federales por derecho social o por dimensión de bienestar económico e institución, México, 2010**

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

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

Como se observa en el cuadro 3.6.2, los programas y las acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico e institución ofrecen diferentes tipos de apoyos. La mayoría de los programas o acciones otorga algún tipo de apoyo vinculado al Derecho a la Educación (124); de éstos, 19 proporcionan capacitación (15.3 por ciento), 18 brindan servicios educativos (14.5 por ciento) y 16 otorgan libros o material didáctico (12.9 por ciento).

En relación con los Programas y Acciones vinculados a la Dimensión de Bienestar Económico (80), en 13 se proporciona capacitación (16.3 por ciento) y en nueve se dan asesorías técnicas (11.3 por ciento). Por otro lado, de los 62 programas que atienden a la Salud, 26 de ellos brindan médicos y sanitarios (41.9 por ciento), mientras que nueve programas (14.5 por ciento) realizan campañas o promociones.

Si bien es imposible determinar con esta herramienta si los diversos programas sociales federales tienen claras duplicidades entre sí, de esta breve revisión



puede concluirse que hay un gran número de programas dirigidos a atender carencias similares y por ello éstos están tan dispersos. Lo anterior implica un reto de coordinación importante. Aunque existen instancias de coordinación —como la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social—, la cantidad de programas en diversas instituciones que atienden problemáticas similares hace que estas instancias tengan limitaciones.

**Cuadro 3.6.2** Programas y Acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico y tipo de apoyo específico que entregan, México, 2010

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

Fuente: *Inventario CONEVAL*.

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

El cuadro 3.6.3 muestra cómo ha evolucionado el número y el presupuesto de programas federales de desarrollo social desde 2004 (exclusivamente bajo el universo del *Inventario CONEVAL*). La comparación en el tiempo sólo es válida entre 2004 y 2007 y entre 2008 y 2011, pues en 2008 se modificó la forma de contabilizar los programas presupuestarios federales en el *Inventario CONEVAL*.

**Cuadro 3.6.3** Programas y Acciones del *Inventario CONEVAL*, México, 2004-2012

Año	No. Programas (S y U)	No. Acciones (E y B)	Total	Presupuesto original Millones de Pesos
2004	89	0	89	72,122.23
2005	78	0	78	73,006.65
2006	188	0	188	122,131.83
2007	104	0	104	73,171.71
2008	139	107	246	487,579.09
2009	180	92	272	587,588.07
2010	186	87	273	626,083.64
2011	178	94	272	692,003.81
2012	188	89	277	743,768.08

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

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

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

No siempre puede comprenderse por qué año con año se formulan programas de desarrollo social; unos por el ejecutivo, otros por el legislativo y otros por las entidades federativas, a través del Legislativo, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos locales. Posiblemente varios son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con los resultados de estos programas, es inevitable que se sospeche su uso político.

Como ya se decía anteriormente, a esta problemática es necesario añadir una multiplicidad de Programas y Acciones de los gobiernos locales. En el caso estatal, se detectaron al menos 2,391 programas y acciones. El número de programas y acciones que existen a nivel local y federal sugiere que es importante mejorar tanto la planeación de la política social en el Gobierno Federal y en los gobiernos



estatales, como la coordinación al interior de los gobiernos federales y locales y entre órdenes de gobierno..

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

En esta sección se analiza la distribución de los principales rubros de gasto social y subsidios al consumo entre la población en 2008 y 2010.

Todo gasto público —se clasifique o no como social, sea en transferencias monetarias o en especie, en bienes privados o en bienes públicos— tiene inevitablemente efectos redistributivos.<sup>106</sup> Por ello, aparte de sus objetivos, siempre es pertinente evaluar cualquier rubro de gasto público y, en especial, el gasto social, en la dimensión de la equidad. Esta evaluación es particularmente relevante en una sociedad con niveles comparativamente altos de desigualdad en el ingreso primario así como recursos fiscales comparativamente limitados.

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

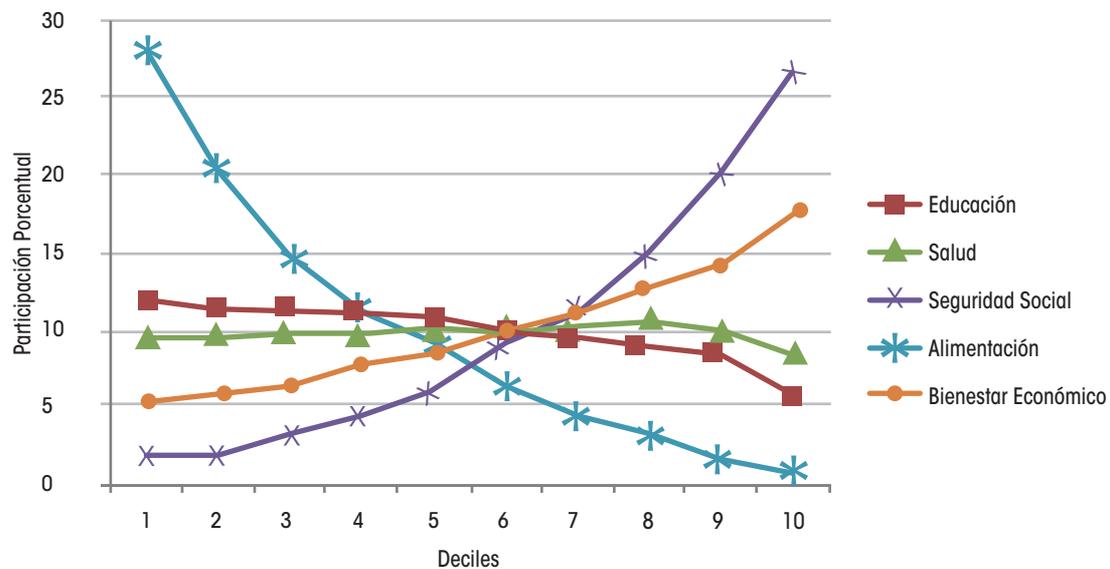
Debe advertirse que el análisis de incidencia del gasto únicamente reporta la distribución de los recursos ejercidos por los programas, no su impacto ni su efectividad en mejorar el bienestar de la población beneficiada con estos recursos. Es importante tener presente que los objetivos de los programas pueden ser múltiples y no circunscribirse sólo al de equidad. Por este motivo, puede justificarse que un programa sea regresivo, pues es posible que persiga otros fines. La valoración de la incidencia distributiva de un instrumento de política pública se realiza exclusivamente para evaluar la asignación de beneficios sociales en términos de equidad. Por este motivo, es necesario ser cuidadoso al valorar la importancia pública de los diferentes instrumentos de desarrollo social con base en este análisis. Por ejemplo, en el caso de las pensiones de seguridad social o las becas de educación superior, el que se asignen con mayor énfasis a deciles re-

<sup>106</sup> Esto no sería así sólo si una transferencia pública coincidiera perfectamente con la distribución del ingreso de mercado de los hogares, o si un bien público fuera valorado por los hogares precisamente en proporción de su participación en el ingreso de mercado.

lativamente altos no implica necesariamente que deban eliminarse, sino que debe analizarse su ampliación a los primeros deciles.

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

**Gráfica 3.6.5** Distribución del gasto público por dimensión, México, 2010 (participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso antes de transferencias monetarias)



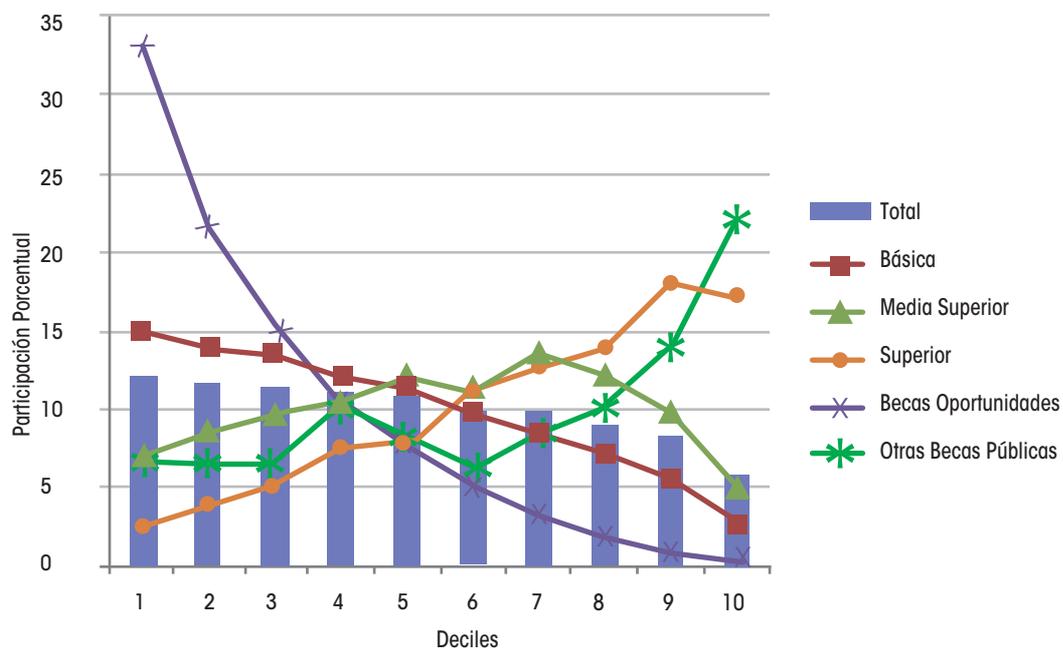
Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010 y en la Cuenta Pública 2010.

El análisis se realizó con base en la información de transferencias y uso de servicios públicos reportados en las ENIGH 2008 y 2010 (MCS, NCV) de los años correspondientes, y en los montos totales de las cuentas públicas. La metodología general para estimar la distribución del gasto público entre la población se denomina análisis de incidencia de beneficios y representa el método más común para estimar la distribución e incidencia del gasto público en los hogares.

Se presenta la distribución de los beneficios del gasto público por deciles de personas ordenados por el ingreso corriente per cápita antes de transferencias públicas monetarias (gráficas 3.6.5 a 3.6.11). El decil 1 representa el 10 por ciento más pobre de la sociedad en términos de esta medida de ingresos, mientras

el decil 10 representa el 10 por ciento más rico. En el Anexo III se presentan mayores detalles metodológicos, así como los resultados presentados en forma sintética por medio de índices de concentración.

**Gráfica 3.6.6.** Distribución del gasto público en educación, México, 2010 (participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso antes de transferencias monetarias)



Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010, Cuenta Pública 2010 y SEP, Principales Cifras Ciclo Escolar 2010-2011.

Igualmente se analiza la distribución de los principales rubros y programas entre la población agrupada en función de la Línea de Bienestar y de la Línea de Bienestar Mínimo (gráfica 3.6.12).

Cuando las transferencias se concentran en forma desproporcionada sobre la población de bajos ingresos (por ejemplo, si el 10 por ciento más pobre de la población recibe más del 10 por ciento de una transferencia), denominaremos estas distribuciones como progresivas en términos absolutos, o pro-pobres, mientras que cuando, por el contrario, los recursos públicos se concentran en los estratos de mayores ingresos (por ejemplo, el 10 por ciento más rico de la población recibe más del 10 por ciento de una transferencia), las llamaremos regresivas en términos absolutos. Es importante aclarar que la regresividad absoluta de un programa público no implica que este contribuya a aumentar la desigualdad. Sólo implica que su asignación no prioriza a los grupos de menores ingresos.

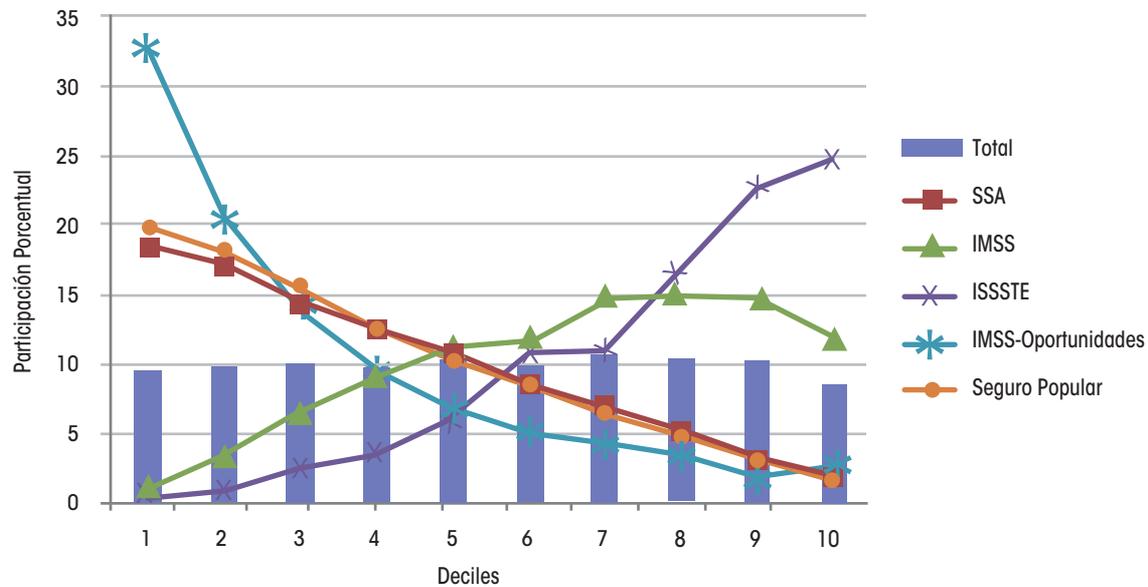
Para que una transferencia contribuya a aumentar la desigualdad es necesario que su distribución sea más desigual, o regresiva, que la distribución del ingreso que obtienen los hogares del mercado, antes de transferencias públicas. Cuando esto sucede, describiremos estas transferencias como regresivas en términos relativos. Dado el nivel de desigualdad del ingreso que impera en México, para que una transferencia resulte regresiva en términos relativos, y, por tanto, contribuya a aumentar en lugar de reducir la desigualdad del ingreso, el 10 por ciento más pobre de la población, por ejemplo, tendría que obtener menos del 1 por ciento de la transferencia, mientras que más del 40 por ciento de la misma tendría que concentrarse en el 10 por ciento más rico de la población. Como veremos, existen muchos rubros de gasto social con algún grado de regresividad absoluta, pero muy pocos resultan regresivos en términos relativos.

Los resultados principales se resumen a continuación:<sup>107</sup>

1. Las distribuciones varían ampliamente entre los cinco grupos funcionales (gráfica 3.6.5), así como al interior de cada uno: en conjunto, el gasto público en alimentación es altamente progresivo, el gasto en educación es moderadamente progresivo, el gasto en salud es prácticamente neutral, mientras que los recursos públicos ejercidos en bienestar económico y seguridad social son regresivos en términos absolutos.
2. En educación (gráfica 3.6.6), las becas de *Oportunidades* son altamente progresivas, los servicios públicos de educación básica son progresivos, los de educación media superior presentan menor participación en los deciles de los extremos (por factores muy distintos: barreras económicas y geográficas al acceso para los más pobres, preferencia por servicios de mayor calidad en el decil 10), mientras que los servicios de educación superior y las becas públicas que no son del programa *Oportunidades* se concentran en los estratos de mayores ingresos. En el caso de la educación superior, lo anterior se debe sobre todo a las limitaciones de elección de la población de los primeros deciles, cuyo costo de oportunidad para la educación se eleva en estas etapas de vida.

<sup>107</sup> Es importante recordar que los programas de desarrollo social pueden tener diversos objetivos, además de los asociados con la equidad. Por este motivo, puede justificarse que un programa sea regresivo, pues es posible que persiga otros fines. La valoración de la incidencia distributiva de un instrumento de política pública se realiza exclusivamente para evaluar la asignación de beneficios sociales en términos de equidad.

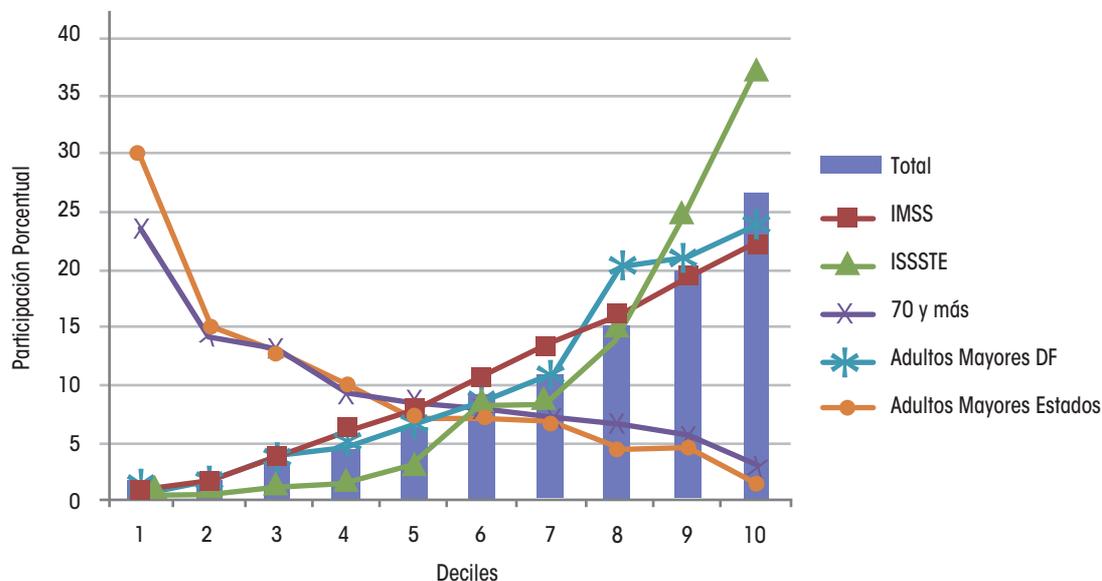
**Gráfica 3.6.7.** Distribución del gasto público en salud, México, 2010 (participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso antes de transferencias monetarias)



Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010 y Cuenta Pública 2010.

- En salud (gráfica 3.6.7), son altamente progresivos la atención en *IMSS-Oportunidades* y en los servicios de salud de la Secretaría de Salud (federales y estatales), así como en la afiliación al *Seguro Popular*, mientras que los servicios de salud de la seguridad social se concentran en la mitad superior de la distribución.

**Gráfica 3.6.8.** Distribución del gasto público en seguridad social (pensiones), México, 2010  
(participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso antes de transferencias monetarias)



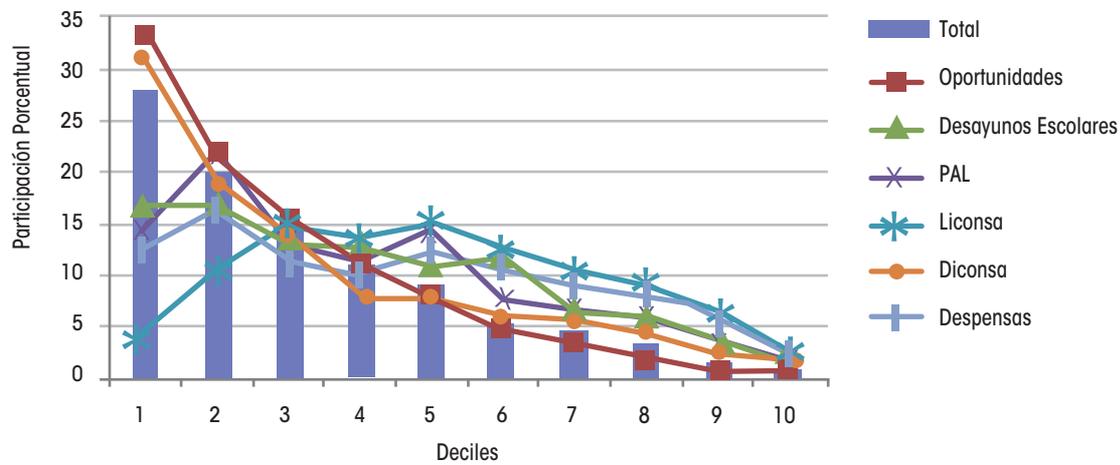
Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010 y, Cuenta Pública 2010.

4. En seguridad social (pensiones) (gráfica 3.6.8), resultan altamente progresivos los programas de pensiones no-contributivas federal (*70 y Más*) y estatales, excepto por el programa de adultos mayores del Distrito Federal, que en la ENIGH 2010 resulta regresivo a nivel nacional (que se explica en parte por los niveles de ingreso relativamente altos en el Distrito Federal), pero también cuando se analiza la distribución al interior del Distrito Federal (no se reporta en la gráfica). Resultan regresivos los subsidios a los sistemas de pensiones de la seguridad social, lo que refleja principalmente su cobertura mínima en la población más pobre. Dado que los ingresos de los trabajadores públicos tienden a ser mayores que los del resto de los trabajadores, los subsidios al sistema de pensiones del ISSSTE resultan regresivos en términos relativos.

Es importante tomar en cuenta que este análisis se limita a los beneficios del gasto público, no a su financiamiento, por lo que no considera la historia contributiva de los derechohabientes de la seguridad social, por lo que no puede deducirse de estos datos el valor ni la incidencia de los beneficios netos de estas contribuciones recibidos por estos derechohabientes, que, en muchos casos, pueden resultar negativos (contribuciones acumuladas mayores a beneficios recibidos). Lo que sí puede deducirse con toda claridad es que estos sistemas no han logrado extender el derecho al acceso a la seguridad social a los estratos de menores ingresos y, por ello, de mayor vulnerabilidad.



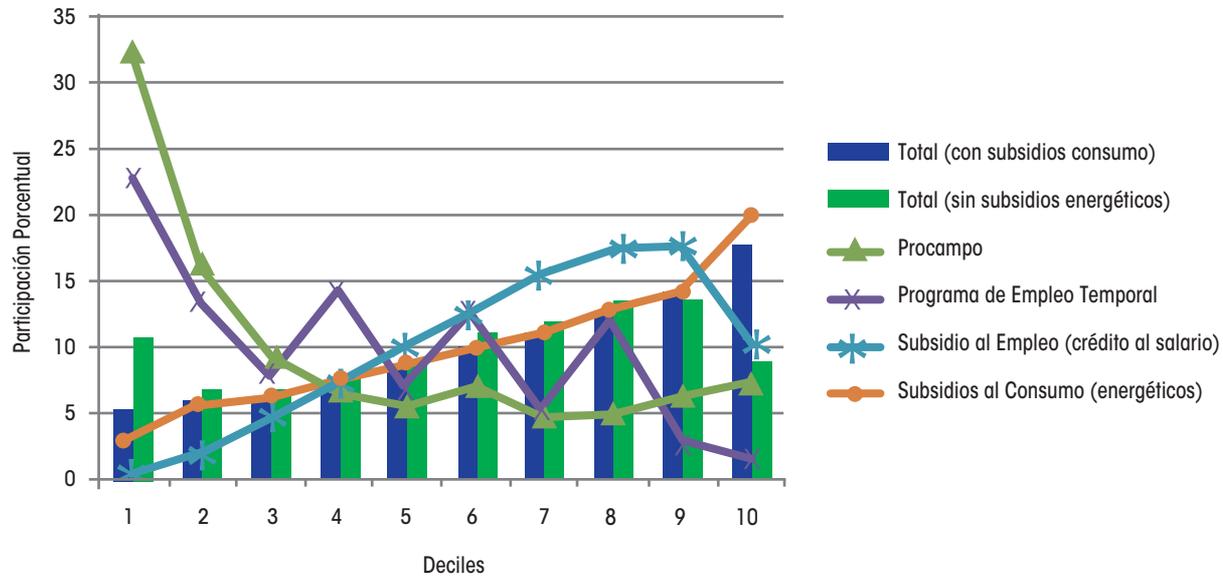
**Gráfica 3.6.9.** Distribución del Gasto Público en Alimentación, México, 2010 (participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso antes de transferencias monetarias)



Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010, incluyendo el *Módulo de Programas Sociales 2010* y la Cuenta Pública 2010.

- En alimentación (gráfica 3.6.9), son altamente progresivos los programas *Oportunidades* y *Abasto Rural de Diconsa*; son un poco menos progresivos *Desayunos Escolares* y el *Programa de Apoyo Alimentario*. Este último tiene una participación baja en el decil más pobre en comparación con *Oportunidades*, a pesar de que se diseñó originalmente como un instrumento para cubrir a la población más remota excluida de *Oportunidades*. *LICONSA* aún presenta una participación relativamente baja en los estratos más pobres, similar a la de los estratos siete a nueve.

**Gráfica 3.6.10.** Distribución del Gasto Público en Bienestar Económico, México, 2010. (Participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso antes de transferencias monetarias)



Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010 y la Cuenta Pública 2010.

6. En bienestar económico (gráfica 3.6.10), aparecen como progresivos en términos absolutos *PROCAMPO* y el *Programa de Empleo Temporal*. *PROCAMPO* presenta un aumento importante en progresividad respecto a 2008, consistente con un cambio en las reglas de operación del programa hacia una mejor focalización (como se había recomendado en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*), pero es importante destacar que los dos deciles más altos reciben mayor porcentaje que los deciles intermedios, por lo que el programa aún tiene elementos regresivos en ese grupo de población.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Dada la concentración de beneficios del programa en un número reducido de productores grandes, la ENIGH no tiene el tamaño necesario para capturar adecuadamente estos beneficios en el extremo alto de la distribución del ingreso.



**Gráfica 3.6.11.** Definiciones alternativas del gasto social, México, 2008-2010. Distribución del gasto público en educación, salud, transferencias directas (EST), subsidios a la seguridad social (pensiones), y subsidios al consumo (energéticos). Participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso antes de transferencias monetarias

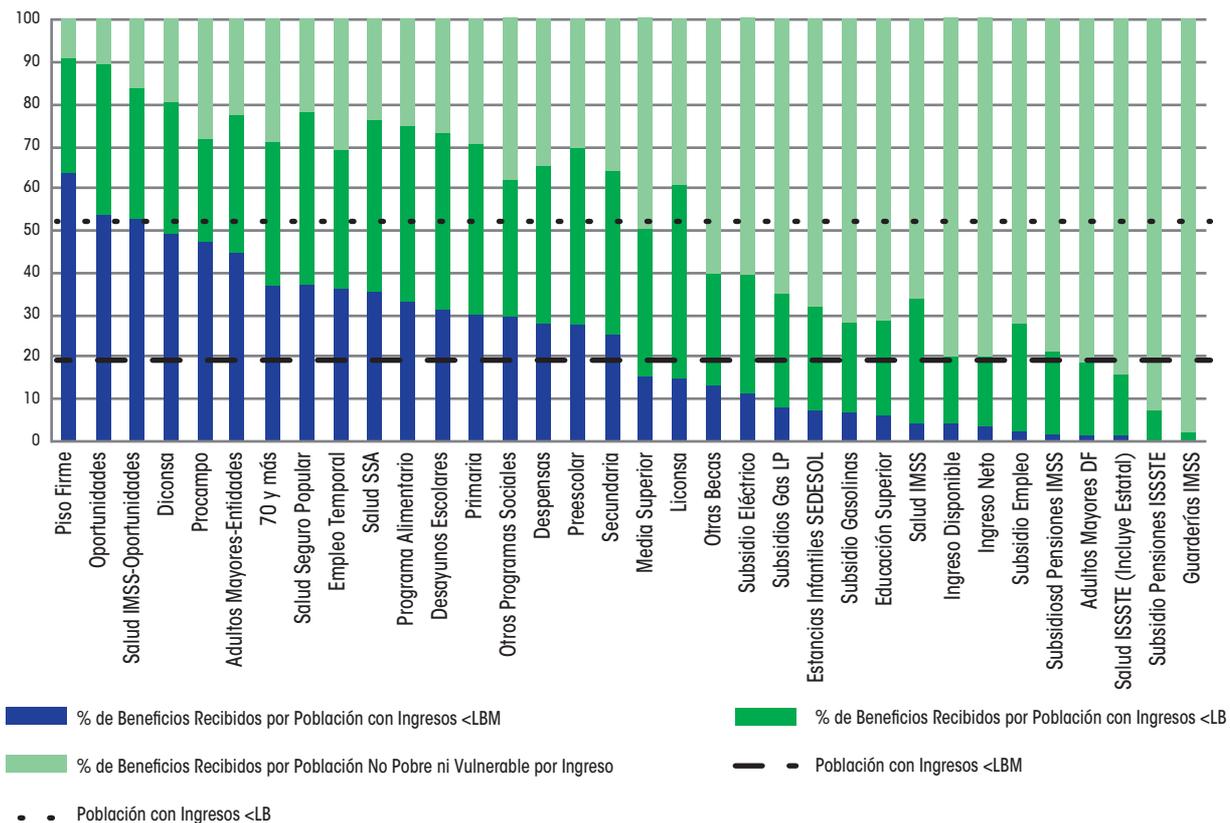


Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010 y Cuenta Pública 2010.

- Para propósitos del presente análisis es posible definir el ámbito del gasto social de diversas formas. Si partimos de una definición que abarca el gasto público en educación, salud y transferencias monetarias directas, este gasto resulta en conjunto moderadamente progresivo o pro-pobre en términos absolutos (gráfica 3.6.11). Cuando agregamos a estos rubros los subsidios públicos a los sistemas de pensiones de la seguridad social (todo el gasto en seguridad social se incluye en la definición funcional presupuestal de desarrollo social) y los subsidios al consumo, el total pasa a ser moderadamente regresivo en términos absolutos: la participación del decil más pobre baja del 13 al 10 por ciento, mientras que la del decil más rico pasa del siete al 11 por ciento en 2010. Se observa, además, que en 2010 el gasto social en ambas concepciones ha mejorado su progresividad en comparación con 2008. Esto refleja principalmente avances en la progre-

sividad y montos del gasto en salud para la población abierta, el aumento en transferencias dirigidas (*Oportunidades, 70 y Más, PET*), y la disminución de los subsidios energéticos en relación al gasto excepcional en este rubro asociado al subsidio a gasolinas en 2008. La proporción de recursos asignados en forma pro-pobre pasó del 32 por ciento en 2008 al 44 por ciento en 2010.

**Gráfica 3.6.12.** Distribución de los principales rubros y programas entre la población con ingresos menores a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) y a la Línea de Bienestar (LB), así como a la población No Pobre ni Vulnerable por Ingreso, México, 2010 (participación porcentual por grupo poblacional)



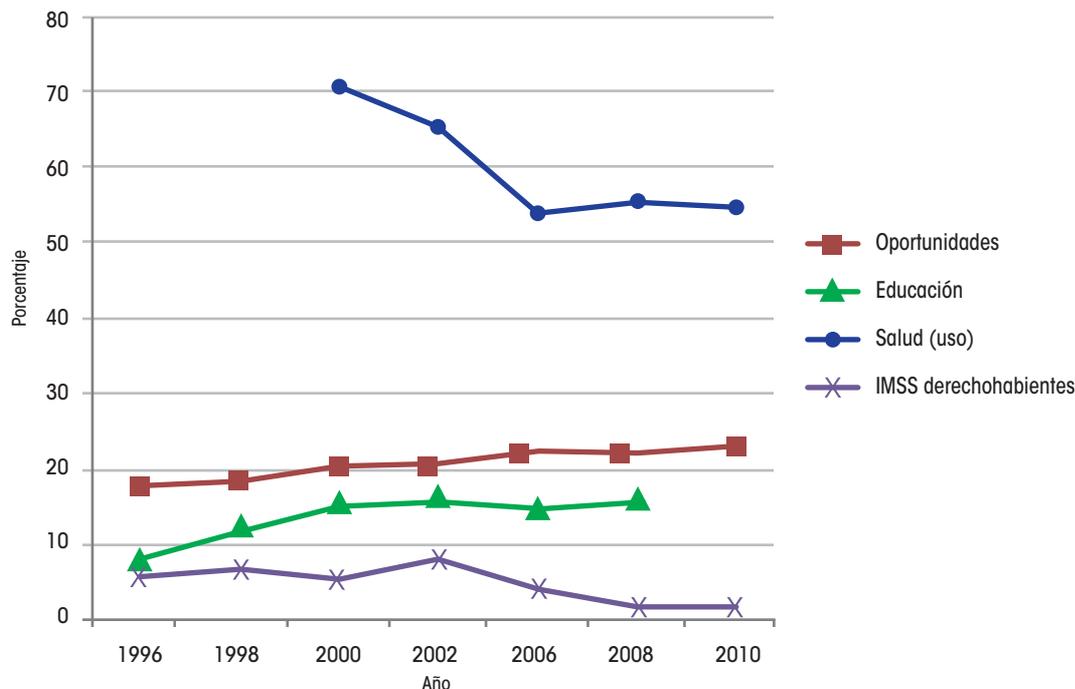
Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010, incluyendo el *Módulo de Programas Sociales 2010*, y la Cuenta Pública 2010.

8. Considerando el conjunto de rubros y programas que componen este gasto, los programas más progresivos o pro-pobres son *Piso Firme, Oportunidades, IMSS-Oportunidades, y DICONSA*, mientras que los más regresivos en términos absolutos, o menos pro-pobres, son los beneficios de la seguridad social, especialmente las *Guarderías del IMSS* y pensiones y Salud ISSSTE (Gráfica 3.6.12 y gráfica AIII.1 en Anexo III).



9. Son regresivos en términos absolutos el subsidio al empleo, que beneficia a los trabajadores de bajos ingresos dentro de los trabajadores formales, y los subsidios al consumo de los hogares en energía eléctrica (doméstica), gasolinas y gas LP. También son relevantes los programas de *Estancias Infantiles* de la SEDESOL y de *Guarderías del IMSS*, que permiten aumentar la participación laboral de las mujeres (véase la gráfica 3.6.12). El programa de *Guarderías del IMSS* resulta regresivo en términos absolutos, dada la baja cobertura del IMSS en los estratos pobres. En el caso del programa de *Estancias Infantiles* de SEDESOL, si bien concentra al 70 por ciento de sus beneficiarios en población no pobre ni vulnerable por ingresos, resulta menos regresivo que el programa de *Guarderías del IMSS*. Cabe resaltar que en comparación con este último, *Estancias Infantiles* es el instrumento más progresivo de política pública destinado a los servicios infantiles. Hay que tomar en cuenta que aunque éstos son algunos de los principales instrumentos dirigidos a mejorar el ingreso y la capacidad de consumo de los hogares, al transferir recursos monetarios o en especie a los hogares, estos programas contribuyen finalmente a este propósito.

**Gráfica 3.6.13.** Participación porcentual del quintil (20 por ciento) más pobre de la población en rubros representativos del gasto social, México 1996-2010



Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010 y la Cuenta Pública 2010.



10. En una perspectiva de más largo plazo (gráfica 3.6.13), en las últimas dos décadas ocurrió un cambio importante en la tendencia general de la progresividad del gasto público, el cual aumentó en forma importante de 1996 a 2006 para los rubros principales (educación, salud y transferencias dirigidas), excepto la seguridad social. Esta tendencia se ha moderado y en algunos casos revertido en 2006-2010. El avance en la equidad del gasto en 1996-2006 se explica por diversos factores que han llevado a una reasignación del gasto social sesgado hacia zonas urbanas y estratos medios a favor de zonas rurales y poblaciones más pobres.
- a. La creación de programas mejor focalizados de transferencias dirigidas como *Oportunidades* (sustituyendo los subsidios alimentarios generalizados y focalizados regresivos y preponderantemente urbanos), *PROCAMPO* (supliendo apoyos agrícolas vía precio muy regresivos), el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social/Fondo de Infraestructura Social Municipal* (asignado en función de ciertas medidas de pobreza municipal en sustitución de PRONASOL) y el *Programa de Empleo Temporal*.
  - b. La ampliación de la cobertura y financiamiento de los servicios básicos educativos y de salud para la población no asegurada.
  - c. El avance en el acceso a servicios educativos postbásicos en gran parte como consecuencia del avance en la cobertura de los servicios básicos.
11. Los factores que han limitado la continuidad de esta tendencia en 2006-2010, y que sugieren la necesidad de una nueva generación de reformas e instrumentos de identificación de beneficiarios para la ejecución del gasto social, incluyen:
- a. El logro de una cobertura prácticamente completa en educación básica, sin un avance suficiente en el acceso a los servicios de educación media superior y superior en los estratos de menores ingresos.
  - b. Los costos y retos crecientes de focalizar con efectividad cuando la cobertura de los programas aumenta significativamente, y se amplía a zonas urbanas y poblaciones de mayores ingresos (*Oportunidades, 70 y Más*).
  - c. El aumento en el financiamiento de los servicios básicos abiertos a la población en su conjunto, en la medida en que se incrementen su calidad y disponibilidad, puede crecer la demanda de estratos de mayores ingresos y capacidad de acceso, especialmente en el contexto de la reciente crisis y estancamiento económico.



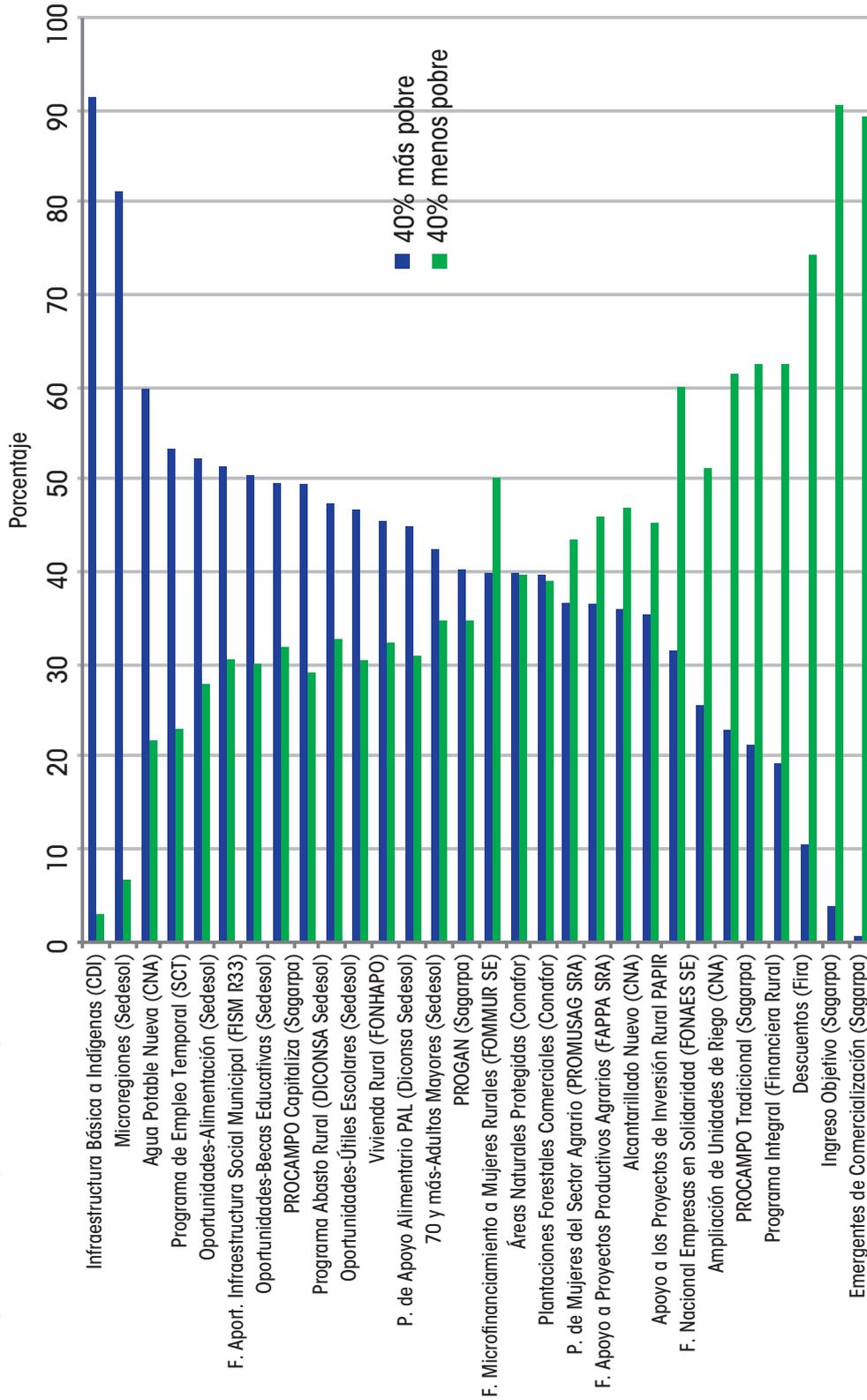
- d. El crecimiento de los subsidios generalizados al consumo, especialmente en el consumo de combustibles fósiles.

Dada la capacidad limitada de encuestas a hogares (como la ENIGH) para capturar adecuadamente programas de transferencias más pequeños o con distribuciones concentradas, es posible combinar las bases administrativas de los programas con datos censales para estimar su incidencia distributiva en la población a partir de su distribución geográfica. Se presenta un análisis de los programas de gasto rural, agrupados bajo el *Programa Especial Concurrente* (PEC). Para ello se utiliza una base del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2009) que cubre la gran mayoría del gasto público rural, por un presupuesto global de 104 mil millones de pesos en 2007.

Para el análisis de esta información se ordenan los municipios según la incidencia de la pobreza alimentaria estimada por CONEVAL a nivel municipal para 2005 y se presenta la distribución de beneficios del conjunto de programas reportados en la base, identificados por la dependencia responsable, ordenados por la participación que recibe (los municipios que representan) 40 por ciento de la población más pobre (gráfica 3.6.14).

Este análisis muestra una distribución de los programas desde asignaciones de más de 80 por ciento de los recursos ejercidos en los municipios pobres hasta asignaciones cercanas a cero por ciento a esta misma población. Se observa un padrón distributivo por función y dependencia. En el lado de mayor progresividad se concentran los programas dirigidos a la población indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con asignaciones del 60 al 90 por ciento de sus recursos en los municipios más pobres, seguidos de los programas de la SEDESOL, concentrados en el rango del 40 al 50 por ciento. En el extremo opuesto con asignaciones menores al 10 por ciento, o del todo ausentes para estas poblaciones, se concentran los programas de la SAGARPA y los de tipo financieros dirigidos al campo (FIRA, *Financiera Rural*).

**Gráfica 3.6.14** Distribución de los programas rurales entre los municipios con más del 40 por ciento de la población pobre en comparación con los menos pobres con 40 por ciento de población, México



Fuente: Elaboración de Scott, John con información de CEDIRSA (2009).

\*Nota: Los municipios están ordenados por tasa de pobreza por ingresos. Pobreza alimentaria en áreas rurales.



### III. La política de desarrollo social y los pueblos indígenas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la desventaja histórica de las comunidades indígenas y establece la obligación gubernamental de abatir las carencias y rezagos con el fin de mejorar las condiciones de vida de esta población (Artículo 2).

En México, cerca de siete millones de personas son indígenas,<sup>109</sup> están distribuidas en 28 de las 32 entidades de la Federación y con presencia en 98 por ciento de los municipios del país; en 2010, cerca de 25 por ciento residía en ciudades, como población minoritaria y poco visible (INEGI, 2011a).

La población indígena concentra los indicadores de pobreza y marginación más agudos y los índices más desfavorables de desarrollo humano y pobreza (PNUD, 2010). De acuerdo con la Medición de la Pobreza 2010, el 79 por ciento de los indígenas se encuentra en esta situación (40 por ciento en pobreza extrema). Además, el 64 por ciento presenta simultáneamente privación en al menos tres derechos sociales esenciales frente a 24 por ciento de la población no indígena; tan sólo un cuatro por ciento de los indígenas no tiene ninguna carencia en comparación con el 26.5 por ciento de la población no indígena.

En 2010, el 49 por ciento de este grupo poblacional manifestaba rezago educativo, además de que el 27 por ciento de los jóvenes indígenas mayores de 15 años es analfabeto,<sup>110</sup> el 13 por ciento de niños y niñas entre seis y 14 años no asiste a ningún circuito escolar y sólo 70.5 por ciento de éstos tiene aptitud para leer y escribir (el porcentaje infantil más bajo, tanto rural como urbano), al tiempo que sólo el 1 por ciento de jóvenes indígenas acceden a la educación superior (CONEVAL, 2011j).

El porcentaje de asistencia a Primaria está muy por debajo de la media nacional y existe retraso en la terminación a tiempo de este ciclo; el 60 por ciento lo termina recién cumplidos los 13 años, mientras que el 78 por ciento lo hace alrededor de los 16 años. En Secundaria el panorama es aún más crítico: pues sólo el 38 por ciento tiene Secundaria completa recién a los 16 años. Se estima que alrededor del 20 por ciento de la población indígena queda totalmente excluida de cualquier circuito educativo (CONEVAL, 2010a).

<sup>109</sup> Censo de Población y Vivienda 2010, cuestionario básico.

<sup>110</sup> También existen importantes desniveles interétnicos en lo que refiere al analfabetismo. Guerrero y Chihuahua son las entidades con mayores desigualdades interétnicas a este respecto. Además, de desniveles de género 51.3 por ciento de mujeres mayores de 15 años no sabe leer ni escribir contra el 28.9 por ciento de sus pares masculinos y 42.2 por ciento de las mujeres indígenas no tiene ningún tipo de instrucción (CONEVAL.2011: 3).



A estos problemas de acceso, permanencia y conclusión de los ciclos educativos, se suma una marcada brecha de calidad; las evaluaciones correspondientes muestran resultados notablemente desfavorables para los estudiantes indígenas: en la prueba EXCALE, el 92 por ciento de las y los estudiantes con lengua materna indígena se ubican en los niveles más bajos I y II (52 por ciento en nivel I), mientras que las y los estudiantes con lengua materna no indígena suman 71 por ciento (27 por ciento en nivel I, según el INEE, 2010: 103).

La desigualdad educativa que sufre la población indígena con respecto de la nacional se expresa en el acceso al sistema educativo formal (por inaccesibilidad geográfica, falta de servicios, baja calidad de éstos y falta de recursos familiares,) así como en los índices de alfabetización y asistencia escolar considerados por el IDH (CONEVAL, 2011j: 2).

La situación de los pueblos indígenas es igualmente apremiante en otras dimensiones; el 40.5 por ciento de la población tiene carencias de alimentación según la Medición de la Pobreza 2010, lo que se ve reflejado en la persistente desnutrición, agravada por su condición de marginalidad y exclusión. La desnutrición de niños y niñas indígenas duplica el promedio nacional, la prevalencia de talla baja fue de 20 por ciento para 2006 y la de peso bajo con respecto a la edad del siete por ciento (CONEVAL, 2010b).

En términos de salud, la mala nutrición repercute en una prevalencia de anemia que para 2006 afectaba al 27 por ciento de la población. Aunque en esta dimensión la brecha con el promedio nacional es menor en comparación con otras, todavía existe una diferencia en el acceso a los servicios de salud del seis por ciento (37 por ciento frente al 31 por ciento) por lo que podría considerarse prioritario ampliar la cobertura del *Seguro Popular* en las ZAP con especial énfasis en las localidades indígenas (CONEVAL, 2011j: 4).

Con respecto de la seguridad social, sólo el 16.5 por ciento de la población indígena accede a este derecho. Es necesario mejorar la infraestructura y calidad de los servicios básicos asociados a la vivienda y el entorno, pues por lo general, los asentamientos de estas poblaciones carecen de vías de acceso y servicios públicos básicos, como agua y electricidad. Según la Medición de la Pobreza 2010, el 51 por ciento de la población indígena sufre carencias en los servicios básicos de la vivienda y el 42 por ciento las tiene por la calidad y los espacios de las mismas.

La dimensión de bienestar económico muestra que la desigualdad en ingresos entre indígenas y no indígenas varía hasta en un 36 por ciento; con una tasa de ocupación indígena de sólo 48 por ciento, dentro de la cual el 23 por ciento no



percibe ingresos,<sup>111</sup> y, en cambio, el 53.5 por ciento percibe ingresos menores a dos salarios mínimos. Comparativamente, los indígenas obtienen 15 por ciento menos ingresos que la población general (CONEVAL, 2011: 2); como consecuencia, los indígenas también tienen rezago de bienes dentro de sus hogares, dada su baja capacidad adquisitiva (CONEVAL, 2011j: 4).

Entre 2008 y 2010 a pesar de que en ese mismo periodo se incrementó la cobertura de servicios básicos (educación, acceso a la salud, acceso a calidad y servicios de la vivienda), aumentó la pobreza de la población indígena. De todas maneras, esta población manifiesta niveles de pobreza y de cobertura de servicios básicos muy diferentes a los de la población que no es indígena, lo cual subraya la necesidad de contar con políticas públicas eficaces para este grupo de población.

## A) GASTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El universo de programas sociales dirigidos específicamente o con atención significativa a la resolución de las problemáticas y necesidades de la población indígena está compuesto por 14 programas; los más destacados por el monto absoluto de recursos ejercidos son por orden de importancia: el *Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas*, el *Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena* y el *Programa Albergues Escolares Indígenas*. Se destaca también el crecimiento relativo del *Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes*. Como conjunto de programas, el gasto ejercido decreció un 5.4 por ciento entre 2008 y 2010, pero aumentó 5.7 por ciento respecto de 2011.

111 La distribución de la población indígena ocupada por sector de actividad muestra que poco más de 43 por ciento se encuentra en sector primario, la tercera parte en el terciario y sólo 21 por ciento en sector secundario (CONEVAL, 2010).

**Cuadro 3.6.4** Gasto ejercido por los programas dirigidos a la población indígena, México, 2008-2011. Millones de pesos de enero de 2011

Programas	2008	2009	2010	2011	Variación porcentual 2008-2011
Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	858.93	820.23	787.81	960.52	11.83
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	41.50	38.07	37.17	45.32	9.20
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI)	46.95	42.80	24.33	54.87	16.87
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	186.71	179.66	172.87	220.39	18.04
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados Urbanos y Migrantes (PAID)	34.09	74.35	19.63	34.65	1.63
Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena (APCI)	2.81	2.66	4.10	9.01	220.49
Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	2,823.87	2,913.27	2,573.89	2,718.03	-3.75
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)	63.26	74.54	102.01	157.08	148.33
Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP)	97.72	107.89	103.93	102.37	4.76
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	321.83	252.01	257.13	343.34	6.68
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	205.56	224.22	261.47	461.05	124.29
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	125.28	152.12	148.20	256.91	105.07
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	4,551.23	3,738.32	4,352.35	4,474.79	-1.68
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	0.00	10.83	10.31	58.35	438.78
Total	9,359.74	8,630.95	8,855.18	9,896.68	5.74

Fuente: *Inventario CONEVAL 2008-2009-2010.*

Nota: Para el Programa *Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas* la variación porcentual es entre 2009-2011.



## B) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Entre las fortalezas de los programas, destaca que constituyen acciones detonadoras de desarrollo, diseñadas para la interlocución con una población culturalmente diversa, socialmente excluida y articulada en organizaciones con distinta capacidad de gestión y convocatoria. Los programas contribuyen a las políticas de equidad y justicia social y, por otro lado, abordan problemáticas prioritarias y urgentes de los pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, vale la pena destacar los siguientes logros:

- El *Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena* presenta avances en cobertura en las entidades más rezagadas, aumento del logro educativo en el puntaje de las escuelas en la prueba ENLACE (pues el 38.4 por ciento de las escuelas mejoró sus puntajes), y un incremento en el porcentaje de alumnos con logro elemental, aunque la meta es poco significativa.<sup>112</sup> Sin embargo, no se puede atribuir estos resultados de manera exclusiva al programa (CONEVAL, 2011b).
- El porcentaje de niños y niñas que participan en el *Programa Albergues Escolares Indígenas* que concluyen el ciclo escolar mejoró en 2010 respecto de otros servicios de educación indígena. Aun así, es importante analizar el efecto en los infantes al separarlos de sus familias.
- El *Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados-Indígenas Urbanos y Migrantes* contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población desplazada en un contexto sin legislación federal ni estatal específica para la atención de esta problemática.

<sup>112</sup> Los resultados en Español y Matemáticas de la población indígena en dicha prueba han mejorado entre 2006 y 2009, pero siguen por debajo del promedio nacional y muy por debajo de la oferta particular de educación.

## IV. Consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación: uso de la información CONEVAL

### A) INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

Un país que busca consolidar su democracia debe avanzar en la transparencia y rendición de cuentas. En la última década esto ha sucedido en México. La exigencia del Congreso de la Unión de que existan mecanismos transparentes de medición de pobreza y de evaluación objetiva de las políticas públicas federales se han traducido en que ahora existe información valiosa que antes no estaba disponible.

En todo el país la medición de la pobreza y las evaluaciones externas deben ser parte de los procesos de planeación y de toma de decisiones en la política pública.

Como parte de las acciones realizadas, pueden sintetizarse las siguientes:

- Los 273 Programas y Acciones de desarrollo social tienen una matriz de indicadores que permite contar con un lenguaje común para comprender la lógica causal de las intervenciones con relación a la atención de las problemáticas para las que fueron creadas.
- Se estableció el vínculo de los Programas y Acciones de desarrollo social con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo mediante la elaboración de objetivos sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). Un área de oportunidad es mejorar los indicadores correspondientes a dichos objetivos para medir con mayor precisión los avances en el logro de los objetivos sectoriales, así como los resultados alcanzados.
- De manera conjunta, las matrices y la vinculación con objetivos sectoriales o estratégicos permite avanzar en el análisis y la mejor coordinación de los programas y acciones y, potencialmente, en una reducción de la dispersión entre secretarías o niveles de gobierno.
- Desde 2008, se han evaluado anualmente más de 130 programas sociales con una metodología homogénea que permite, a pesar de las particularidades de los programas, realizar comparaciones.
- De manera adicional a las evaluaciones establecidas en los programas anuales de evaluación, desde 2008 ha aumentado el número de evalua-



ciones que los responsables de los programas consideraran necesarias para tomar decisiones o mejorar los programas.

- Para promover una cultura de la gestión basada en resultados, se ha capacitado a servidores públicos federales estatales y municipales.
- Desde 2008 los informes de las evaluaciones a los programas, acciones y políticas de desarrollo social y los compromisos para mejorarlos han sido publicados en el portal de Internet del CONEVAL y de las dependencias responsables, así como en el *Diario Oficial de la Federación*.

De manera creciente, la información derivada de las evaluaciones y de la medición de pobreza es utilizada por los poderes Ejecutivo y Legislativo para la toma de decisiones, aunque los ejercicios sean poco sistemáticos.

## B) SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE EVALUACIONES EXTERNAS

Con el propósito hacer efectivo el uso de las recomendaciones de las evaluaciones externas para mejorar los programas y políticas, desde 2008 la SHCP, la SFP y el CONEVAL emiten el Mecanismo de Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales, en el que las dependencias se comprometen a llevar a cabo acciones concretas. Lo anterior es un paso para que las evaluaciones se conviertan en factor de cambio de la política pública.

A través del seguimiento a recomendaciones derivadas de evaluaciones externas, se obtuvo la participación de 15 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales en conjunto seleccionaron más de 2,000 aspectos específicos susceptibles de mejora de evaluaciones realizadas a 150 programas.

Existen aspectos que para mejorarse necesitan la intervención de varias dependencias y de gobiernos estatales y municipales; los primeros se denominan intersecretariales y los segundos intergubernamentales. El CONEVAL ha puesto a disposición de las comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social el conjunto de aspectos en los que se necesita su participación para mejorar los programas sociales federales, con la finalidad de que se realicen acciones concretas; ahora bien, los gobiernos estatales participan poco.

Cada año, el conjunto de evaluaciones de los programas sociales y el Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales son enviados al Congreso, así como a las comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social. Adicionalmente, las acciones que las dependencias y enti-



dades se comprometieron a realizar para mejorar los programas son publicados en el portal de Internet de CONEVAL.

### C) USO DE LA INFORMACIÓN CONEVAL

Con la finalidad de proporcionar información sintética e integrada que contribuya al proceso presupuestario, el CONEVAL ha puesto a disposición de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de la ciudadanía en general, las evaluaciones a los programas, acciones y políticas de desarrollo social, así como información que muestra los avances y los retos de la política social.

En este sentido, se emitió el documento *Consideraciones Presupuestales de Desarrollo Social 2012*, que integra las principales problemáticas sociales, así como información acerca de los programas federales de desarrollo social vinculados a ellas. Igualmente se puso a disposición el *Inventario CONEVAL*, las *Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011*, las *Fichas Narrativas*, la *Valoración del Desempeño de los Programas*, las *Evaluaciones Integrales* y las *Evaluaciones Estratégicas*, las cuales en su conjunto son indispensables para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la transparencia. En la figura 3.1.1 se describe la información que contiene cada herramienta.

En síntesis, en los últimos años el proceso de institucionalización del monitoreo y la evaluación de la política de desarrollo social se ha profundizado, con los siguientes resultados:

- Una creciente orientación a resultados de los Programas y Acciones federales de desarrollo social.
- Incremento en la disposición y esfuerzos de medición de los resultados de los programas sociales del Gobierno Federal.
- Uso de la información generada por las evaluaciones para establecer compromisos que mejoren los programas sociales.

Finalmente, aunque existen varias entidades federativas, como el Distrito Federal, el Estado de México, Chiapas, Jalisco y Yucatán entre otros, que han iniciado procesos de evaluación, es necesario un avance mucho mayor de los gobiernos locales en el proceso de evaluación y transparencia equiparable al del Gobierno Federal.



**Figura 3.1.1** Descripción sintética de las herramientas CONEVAL

Consideraciones Presupuestales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integración de prioridades y retos de la problemática de desarrollo social</li> </ul>
Inventario CONEVAL de Programas y Asociaciones Federales de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Herramienta que permite sistematizar y conocer las características de los programas y las acciones de desarrollo social, para identificar el universo de las intervenciones sociales federales</li> </ul>
Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Síntesis del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo con la información del sistema de Evaluación de Desempeño</li> </ul>
Fichas Narrativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valoración sintética, en una página, de los resultados, hallazgos relevantes, avances en indicadores, cobertura, fortalezas y retos de cada programa con base en las evaluaciones Específicas de Desempeño 2010 - 2011</li> </ul>
Valoración de Desempeño de los Programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Base de datos que contiene una valoración categoría de 133 programas sociales en temáticas como resultados de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010 - 2011, incidencia distributiva, cumplimiento presupuestal y observaciones</li> </ul>
Evaluaciones Integrales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación que brindan un análisis general de 19 temáticas integradas por programas que atienden una problemática común y permiten interpretar los resultados en un contexto más amplio</li> </ul>
Evaluaciones Estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ramo 33 y Dimensiones de Seguridad Alimentaria. Análisis de las aportaciones federales a gobiernos estatales y municipalidades; así como de los determinantes de la seguridad nutricional.</li> </ul>

Teniendo en cuenta lo establecido por el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social —con respecto de que la revisión de los programas y acciones federales de desarrollo social debe buscar que los programas adicionen, corrijan, modifiquen, reorienten e inclusive suspendan parcial o totalmente, los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)—, se han vinculado con esta clasificación con el fin de medir la aportación de aspectos en la mejora de los programas.

En este sentido, los cuadros siguientes presentan la clasificación elaborada por CONEVAL de los ASM concluidos al 100 por ciento en el ciclo 2011-2012.<sup>113</sup>

A partir de la clasificación de los ASM, en estos cuadros se presentan los cambios en la política programática de desarrollo social<sup>114</sup> y la totalidad de los ASM reportados al 100 por ciento en septiembre de 2011 y los de marzo de 2012.

113 Para llevar a cabo dicha clasificación, las características de cada ASM concluido al 100 por ciento fueron analizadas utilizando las siguientes categorías: a) corregir actividades o procesos del programa: se refiere a aquellos aspectos relacionados con las Actividades de la MIR del programa, como mejoras en sus indicadores, cambios no sustantivos en sus Reglas de Operación, mejoras en los procesos operativos, firma de convenios, ejercicios presupuestarios, entre otros; b) modificar apoyos del programa: se refiere a aquellos aspectos relacionados con los componentes de la MIR del programa, es decir, modificaciones o mejoras en los bienes o servicios que brinda; c) reorientar sustancialmente el programa: se refiere a aquellos aspectos con el propósito del programa, como por ejemplo acciones relacionadas con la planeación estratégica, con la focalización, con mejoras en la definición de su población objetivo, o con la realización de evaluaciones de impacto, entre otros; d) adicionar o reubicar el programa: se refiere a aquellos aspectos que buscan reforzar el programa por medio de la generación de sinergias con otros o incluso la integración de dos o más programas en uno solo, así como acciones para que el programa sea operado por otra dependencia, entidad o unidad responsable; y e) suspender el programa: se refiere a aquellos aspectos que derivan en la interrupción parcial o total del programa.

114 Donde los programas sólo son considerados una vez (priorizando los aspectos clasificados donde suspender el programa es de mayor relevancia que adicionar o reubicar el programa y así sucesivamente).

### Cambios en la política programática de desarrollo social, México, 2011-2012\*

Tipo de mejora	Programas	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	35	47
Modificar apoyos del programa	10	14
Reorientar sustancialmente el programa	26	35
Adicionar o reubicar el programa	3	4
Suspender el programa	0	0
Total	74	100

\* Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011 y marzo de 2012.



## D) TRANSPARENCIA Y EVALUACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

El CONEVAL realizó un diagnóstico del avance en el monitoreo y evaluación de las entidades federativas en 2011. Se analizó la normativa y los ejercicios realizados por las entidades federativas en los siguientes temas: a) existencia de una ley de desarrollo social o equivalente; b) criterios para la creación de programas estatales; c) padrón de beneficiarios y Reglas de Operación; d) difusión de información general y del presupuesto de los programas; e) normativa en materia de monitoreo y evaluación; f) realización de evaluaciones, diagnósticos y seguimiento de indicadores de resultados y de gestión; así como g) la existencia e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación en el estado.

Se efectúa el análisis del avance en monitoreo y evaluación a partir de la información disponible en cada entidad federativa para cada uno de los temas considerados.

Los principales resultados son los siguientes:

- Las entidades federativas con mayor avance en materia de monitoreo y evaluación fueron Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León.
- Las entidades con menor avance fueron Baja California Sur, Tlaxcala, Morelos y Sinaloa.
- En total, 16 entidades federativas presentaron un avance global superior al promedio y 10 tienen un avance mayor al 50 por ciento.
- En el Componente 1 "El deber ser en monitoreo y evaluación", las entidades federativas con mayor avance fueron Estado de México, Distrito Federal y Guerrero.
- En el Componente 2 "Práctica de monitoreo y evaluación", las entidades federativas con mayor avance fueron el Distrito Federal, Oaxaca, Jalisco y Nuevo León.

Algunos de los avances detectados fueron:

- En todas las entidades federativas se detectó información de difusión de los programas sociales y del presupuesto asignado a éstos, aunque con avances diferenciados. El Distrito Federal y Oaxaca son las entidades con mayor normativa y práctica en la difusión de información acerca de los programas de desarrollo social.
- En todas las entidades federativas, la normativa identifica un área encargada de realizar la evaluación y/o el monitoreo de la política y/o los programas estatales de desarrollo social.
- La mayoría de las entidades federativas han incluido en su normativa local la obligación de evaluar las políticas y/o programas estatales de desarrollo social.
- Para 26 entidades federativas se detectó información de que se realiza un seguimiento a indicadores de resultados.
- Para 16 entidades federativas se identificó una Ley de Desarrollo Social (LDS) o su equivalente que considera aspectos sobre la identificación de Población Objetivo, presupuesto, programas de desarrollo social estatales, evaluación de la política social, etcétera.
- Las entidades para las que se identificó normativa para la creación de programas estatales de desarrollo social (programas nuevos) son el Distrito Federal, Aguascalientes, Estado de México, Nuevo León, Tamaulipas, Guerrero, Quintana Roo y Sonora.

#### Acciones para mejorar los programas de desarrollo social, México, 2011-2012\*

Tipo de mejora	Acciones cumplidas **	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	163	71
Modificar apoyos del programa	27	12
Reorientar sustancialmente el programa	35	15
Adicionar o reubicar el programa	3	1
Suspender el programa	0	0
Total	228	100

\* Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011 y marzo de 2012.

\*\* En el cálculo se incluyen dos programas que concluyeron los compromisos, aunque ya no operan en 2012.

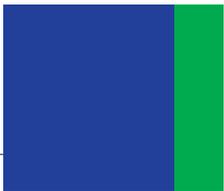


- Las entidades donde hubo mayor avance en la creación de un padrón de beneficiarios, tanto en la parte normativa como en la práctica, son Distrito Federal, Estado de México, Campeche, Sonora. Asimismo, los estados con mayor avance sólo en el componente de implementación del padrón de beneficiarios son: Guanajuato, el Distrito Federal y Nayarit.
- Las entidades para las que se identificó mayor avance en la elaboración de Reglas de Operación o equivalente, en la parte normativa y en la práctica, son el Distrito Federal, Guanajuato y Michoacán.

Las áreas de oportunidad identificadas son las siguientes:

- La información difundida de los programas estatales de desarrollo social así como los ejercicios de Reglas de Operación y padrones de beneficiarios detectados no son homogéneos en cuanto a la accesibilidad, contenido, estructura, formato de presentación y nivel de desagregación.
- Las entidades federativas cuentan con normativa y han realizado ejercicios en materia de monitoreo y evaluación. Sin embargo, los ejercicios de evaluación detectados son casos aislados, no se encuentran sistematizados o son anteriores a 2011.
- En la mayoría de las entidades federativas, no existe regulación para crear programas nuevos, lo cual permite que los problemas actuales se generen en programas de nueva creación.
- En la mayoría de las entidades federativas, es muy escasa la normativa para el seguimiento a resultados de las evaluaciones y su implementación; además de que, a excepción del Distrito Federal, no se identificó una planeación en materia de evaluación.

Cabe señalar que contar con elementos normativos, el desarrollo y difusión de instrumentos específicos y la capacitación de los servidores públicos en las entidades federativas, representan en sí mismos un avance para la generación de capacidad institucional en monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Por otra parte, se requiere una mayor exigencia del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo de que se cumpla la normativa en monitoreo y evaluación favorece la realización de los ejercicios en la materia.





## Capítulo IV

Conclusiones y recomendaciones  
sobre la política de desarrollo social



## Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones sobre la política de desarrollo social

### I. Conclusiones

En los primeros dos capítulos del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012* se presentaron datos económicos y sociales para analizar la evolución del desarrollo social en México en el corto y el largo plazo.

A partir de las problemáticas identificadas en el capítulo III, se presenta un diagnóstico de la respuesta del Gobierno Federal para atender las mismas. El análisis se realiza conforme a las dimensiones establecidas en la *Ley General de Desarrollo Social* para la medición de la pobreza. Adicionalmente, se identifican fortalezas y retos de la política de desarrollo social relativos a la multiplicidad de programas, a la incidencia distributiva e institucionalización del monitoreo y a la evaluación de los programas sociales federales.

Con base en lo anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

- El poder adquisitivo de los ingresos laborales de las familias mexicanas se vio afectado por al menos dos eventos económicos: a) el incremento en los precios de los alimentos y b) la crisis financiera que afectó negativamente el mercado laboral del país. La falta de crecimiento económico en el largo plazo ha influido también en el desempeño de salarios, empleos e ingresos. La reducción del poder adquisitivo del ingreso tiene repercusiones importantes sobre el desarrollo social de la población, especialmente sobre la pobreza.
- La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representa 52 millones de personas. En comparación con 2008, ésta aumentó en 3.2 millones de personas. No obstante, el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó ligeramente de 2.7 a 2.5 y la pobreza extrema no aumentó.
- La pobreza no se expandió en la misma magnitud que la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en



las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza. Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos.

- El incremento del número de personas en situación de pobreza estuvo relacionado con el crecimiento de la población que carece de acceso a la alimentación, la cual aumentó en 4.2 millones entre 2008 y 2010, así como a la reducción del ingreso real de los hogares, especialmente en las áreas urbanas. Lo anterior se ve reflejado en la ampliación en el número de personas con ingresos menores, tanto a la línea de bienestar como a la línea de bienestar mínimo (4.8 millones de personas con un ingreso inferior a la primera línea, así como de 3.4 millones de personas con un ingreso inferior a la segunda).
- El efecto de esta crisis financiera ha sido mayor en las zonas urbanas del país, al estar más expuestas a los mercados internacionales, especialmente al norteamericano. Lo que se refleja en el incremento de la pobreza en las entidades del norte del país.
- En términos de cohesión social, la razón del ingreso total entre el décimo y el primer decil disminuyó de 27.3 a 25.2.
- Respecto de los grupos vulnerables, el 45.7 por ciento de los adultos mayores se encontraba en condición de pobreza en 2010, o sea, 0.7 por ciento más que en 2008. Entre 2008 y 2010 la pobreza y la pobreza extrema de los niños y adolescentes menores de 18 años no se incrementó.
- Por su parte, el 77.8 por ciento de quienes residen en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) se encuentran en condición de pobreza, lo que corresponde a 13.6 millones de personas, un 2.5 por ciento más respecto de 2008.
- La proporción de indígenas en condición de pobreza ascendía a 79.3 por ciento en 2010, un 3.4 por ciento más que en 2008.

## A) PROTECCIÓN SOCIAL

- Actualmente, la protección social es más amplia que la de hace algunos años, debido a la mayor cobertura de programas sociales, en especial la afiliación al *Seguro Popular* con énfasis en la población más pobre. Además, en el último lustro el gasto en salud como porcentaje del PIB ha tenido un incremento continuo.



- No obstante, la protección social actual —entendida como el conjunto de intervenciones de política pública que trata de incidir en el manejo de riesgos que afectan el nivel de consumo de la población durante su ciclo de vida— no está integrada y tiene problemas de concepción a nivel global que se reflejan en estos rasgos generales:
  - a) Las políticas de desarrollo social no están asociadas a derechos.
  - b) No beneficia a todos los mexicanos.
  - c) El nivel de acceso y calidad de los programas es desigual en términos horizontales (se entregan beneficios diferentes a individuos con riesgos similares) y verticales (una proporción del gasto social se ejerce por medio de instrumentos regresivos en términos absolutos en detrimento de instrumentos progresivos o neutrales).
  - d) Tanto la coordinación como la complementariedad entre entidades y dependencias para entregar beneficios a la población vulnerable y en condición de pobreza es débil.
  - e) No existen instrumentos eficaces dirigidos a la población vulnerable residente en áreas urbanas y que, además, puedan activarse frente a crisis inesperadas.
- Es posible agrupar en cuatro dimensiones algunos de los riesgos principales que afectan o vulneran el consumo de las personas a lo largo de su vida, y que deben de ser el objeto de un Sistema de Protección Social en México. La primera dimensión refiere a la falta de acceso a los servicios de salud, que, además de que afecta las condiciones de salud de los individuos, incide en el gasto de bolsillo. Otra dimensión es la asociada al trabajo, en la que afectan el ingreso de los hogares el desempleo, la desocupación, la subocupación, el periodo de licencia posparto y el no contar con estancias o guarderías para los niños que les permitan trabajar. La tercera dimensión alude a pensiones por orfandad, la discapacidad temporal o permanente, la viudez y a la vejez. Por último, se analiza la cuarta dimensión, que la de los ingresos insuficientes o menores a la línea de bienestar económico.
- **Acceso a los servicios de salud.** El sistema de salud mexicano tuvo logros importantes entre 2006 y 2011. Entre éstos pueden destacarse los siguientes:
  - a) El gasto total en salud del Gobierno Federal creció 34 por ciento entre 2006 y 2012, pues aumentó de 314,409.1 millones a 421,682.7 millones de pesos.



b) La afiliación al *Seguro Popular* y al *Seguro Médico para una Nueva Generación* creció de manera pronunciada en los últimos años. La población afiliada al primero aumentó de 15.7 millones de personas en 2006 a 51.8 millones en 2011, mientras que la del segundo pasó de 819,400 personas afiliadas en 2007 a 5,783,100 personas afiliadas entre 2007 y 2011. Esto representa un primer paso hacia la universalización de la atención en salud.

c) Las mayores proporciones de la población de los deciles de menores ingresos están afiliadas al *Seguro Popular*.

d) La población con carencia por acceso a la salud, de acuerdo con la medición de pobreza de CONEVAL, disminuyó nueve puntos porcentuales: de 40.8 por ciento en 2008 a 31.8 por ciento en 2010.

- Los datos reflejan las necesidades de salud de una población cuyo perfil de mortalidad se transformó de un predominio de enfermedades transmisibles a uno en el que la mayor parte de las defunciones se asocia con patologías no transmisibles y que se encuentra en rápido proceso de envejecimiento (la proporción de personas de 65 años o más es cada vez mayor en la población total).
- La organización del Sector Salud es compleja y fragmentada. Esto acarrea consecuencias en su capacidad instalada de atención y en la de atención a la población que debe atenderse. Otra de las derivaciones se refleja en los sistemas de información que, a pesar de que 35.8 millones carecen de acceso a la salud, registran una suma de la población afiliada a las instituciones de salud pública mayor que la población total del país. Asimismo, la segmentación entre subsistemas hace complejo el ejercicio de la rectoría por la Secretaría de Salud.
- Aunque el gasto en salud aumentó en los últimos años, existen diferencias notables en el gasto per cápita entre la población con acceso a la seguridad social y quienes carecen de ésta. Un elemento relevante del gasto en salud es el gasto en medicamentos. En 2009, el gasto público representó 27.1 por ciento del total del gasto en este rubro, mientras que el gasto privado fue del 78.8 por ciento.
- En términos de contenido, extensión y calidad, el paquete de beneficios entre instituciones de salud es diferenciado en detrimento de quienes carecen de acceso a una institución de seguridad social.



- Las condiciones actuales del sector obstaculizan que se logre la cobertura universal y dificultan la utilización de los servicios por parte de la población, en particular de los más vulnerables.
- **Trabajo.** Si se contrasta con los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la tasa de desocupación en México parece baja. Esto se debe a que ésta no registra con precisión la alta rotación ni a las personas que entran y salen del mercado con frecuencia. Una opción para apreciar mejor el nivel de desocupación son las medidas alternativas, como la tasa de ocupación parcial y desocupación (conocida como TOPD1) o la de condiciones críticas de ocupación (TCCO) (INEGI, 2011b). México es de los países miembros de la OCDE y de América Latina sin seguro de desempleo.
- La capacidad de atención de los programas de apoyo al empleo es insuficiente (alrededor de 500,000 personas atendidas en 2011, por ejemplo) para contribuir a aminorar el nivel de desocupación (2.6 millones) y subempleo (3.9 millones) del país. México es uno de los países de la OCDE que menos gastan en este rubro.
- La participación económica de las mujeres ha aumentado en el transcurso de las últimas décadas de manera pronunciada. Aunque la oferta de servicios de cuidado infantil es diversa (IMSS, ISSSTE, SEP, SNDIF, SEDESOL), aún resulta insuficiente en términos de armonizar los horarios de atención con los laborales y de acceso por parte de mujeres de escasos recursos.
- Además, los horarios de las instituciones de educación básica tampoco permiten armonizar la educación de los hijos y el empleo de tiempo completo de los padres.
- **Pensiones.** Las pensiones de vejez tienen un problema de tributación múltiple; ésta consiste en que los trabajadores tienen que cotizar en varios sistemas de pensiones simultáneamente dependiendo del lugar donde laboren.
- Existen barreras a la portabilidad de las pensiones de vejez que provoca que las personas limiten su movilidad entre trabajos y que las dependencias paguen sobre costos porque los asegurados pueden recaer en conductas abusivas para obtener beneficios.
- El sistema de pensiones de vejez genera desigualdad horizontal, pues, dependiendo de características contingentes como el lugar de residencia, trabajadores con características similares acceden a paquetes de bene-



ficios diferentes (*70 y Más* contra la pensión a los adultos mayores del Distrito Federal, por ejemplo).

- **Ingresos insuficientes.** La crisis de 2009 fue más intensa en las áreas urbanas que en las rurales. La pobreza extrema se mantuvo en los mismos niveles de 2008 y 2010. La expansión del programa *Oportunidades* protegió a más familias, pero por su diseño éste no es un programa adecuado para enfrentar crisis económicas coyunturales. El aumento del monto de las transferencias y la diversificación de sus conceptos (“energético”, “Vivir Mejor”) fue captado sobre todo por los pobres rurales, los cuales no fueron los más afectados por la crisis. El incremento presupuestal del *Programa de Empleo Temporal* (PET) y su ampliación a zonas urbanas es una respuesta más eficiente a este tipo de crisis, pero el monto del programa resulta insuficiente. Con excepción del PET, ninguno de los programas de transferencias dirigidas responde a pérdidas coyunturales en la capacidad de generar ingreso de los hogares, sino en el desarrollo de las capacidades de las personas para contribuir en la ruptura del círculo intergeneracional de la pobreza.
- Es necesario considerar que si los actuales instrumentos de protección social no son los más eficaces y eficientes para cubrir los riesgos que disminuyen el ingreso de los hogares, es necesario diseñar y realizar nuevas políticas y programas que protejan integralmente a los individuos y sus hogares, garantizando el acceso, su sostenibilidad financiera y coordinación de forma que exista una red que impulse la capacidad de recuperación del nivel de consumo.
- Es momento de que los múltiples instrumentos operen como un solo sistema que permita ofrecer protección social integral a toda la población, pero prioritariamente a la pobre y vulnerable.

## B) BIENESTAR ECONÓMICO

- El complejo panorama del mercado laboral que enfrentan los Programas y Acciones federales de bienestar económico se caracteriza por a) tasas de desocupación bajas pero mayores a las registradas una década antes y que al inicio del sexenio; b) empleo con alta rotación, ausencia de seguro de desempleo, salarios bajos y elevado porcentaje de población ocupada sin acceso a instituciones de salud; c) productividad laboral baja; d) disminución pronunciada del empleo agrícola con creación insuficiente de puestos de trabajo en el sector agroexportador; e) en el sector rural hay, por una parte, un pequeño número de grandes empresas dedicadas



principalmente a la exportación que son muy rentables y, por otra, un gran número de pequeños productores que carecen de competitividad y liquidez; f) microempresas con baja capacidad para generar empleos, sin suficiente crédito comercial, con poca capacitación laboral y basadas fundamentalmente en la fuerza de trabajo del hogar, y g) insuficiente competitividad internacional.

- Los Programas y Acciones que el Gobierno Federal ha instrumentado intentan aumentar y conservar el empleo, apoyar a los productores y a los microempresarios, así como al fomento empresarial, entre otras áreas.
- Poco más de uno de cada 10 pesos del gasto funcional en desarrollo económico se destinó en 2008-2011 a programas de desarrollo social que fomentan el bienestar económico y la generación de ingresos en los hogares mexicanos. Algunos de los programas privilegiados en términos presupuestarios en 2008-2010 fueron el *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos*, *PROCAMPO*, el *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura*, *Servicios a Guarderías*, el *Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas*, el *Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral* y el *Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena*.
- Si bien ciertos programas han tenido algunos resultados, en términos generales, el impacto de los programas de desarrollo social es modesto para revertir los retos estructurales del mercado laboral. Por lo anterior, el incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de las mejoras en el crecimiento económico, en el empleo, los salarios, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios (especialmente de los alimentos), entre otras variables.
- Es necesario diseñar programas para reducir los efectos coyunturales sobre el bienestar económico y el ingreso (por ejemplo, crear un seguro al desempleo o fortalecer algunos ya existentes, como el *Programa de Empleo Temporal*).

## C) EDUCACIÓN

- De 1990 a 2010 ocurrió una importante reducción del rezago educativo, especialmente en la inasistencia escolar de niñas y niños entre seis y 15 años.
- Sin embargo, el rezago educativo se redujo a una menor tasa entre 2008 y 2010, debido no sólo a que se está alcanzando prácticamente la cobertura universal de educación básica de los niños y niñas en edad de acudir



a ese ciclo escolar, sino a que el rezago educativo de la población adulta continúa elevado.

- Adicionalmente, otras problemáticas identificadas en el ámbito educativo son la desigualdad en la calidad de la educación básica; en la educación media superior y educación superior, la insuficiente cobertura, desigualdad en el acceso y calidad de la enseñanza; las desventajas para acceder a la educación de los grupos vulnerables, así como el bajo desarrollo de la investigación básica y aplicada.
- En 2011 cuatro de cada 10 pesos del gasto en la función de educación del Gobierno Federal se destinaron a los programas educativos, este monto representó 10 puntos porcentuales más respecto al gasto en 2008. Las acciones educativas que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2011 fueron Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales y Subsidios para Centros de Educación (con los montos ejercidos más altos), así como *Escuelas de Tiempo Completo* y *Habilidades Digitales para Todos* (con el crecimiento relativo más pronunciado).
- Existe una gran proporción de programas que aún no han sido sujetos a una evaluación, por lo que no se conocen sus resultados. De los programas evaluados destacan los resultados de *Escuelas de Tiempo Completo*.
- Con relación a los fondos del Ramo 33, el análisis del *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica* y del *Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos* reveló que la fórmula de distribución de sus recursos en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula (como las utilizadas en la medición de la pobreza).

## D) ALIMENTACIÓN

- México se encuentra en una situación en la que grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad existen simultáneamente; esto impone retos adicionales a la atención de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional.
- Adicionalmente, la coyuntura 2008-2010 mostró un incremento en la carencia de acceso a la alimentación, derivada de la crisis económico-financiera de 2009, así como de la volatilidad del precio de los alimentos desde



2007. El menor acceso a la alimentación podría afectar la condición de nutrición de la población, especialmente de grupos vulnerables.

- Los programas alimentarios constituyeron en 2011 una de las intervenciones más importantes de la función presupuestaria de asistencia social, pues prácticamente uno de cada dos pesos que el Gobierno Federal ejerció en 2011 en esta función se destinaron a programas alimentarios. El gasto ejercido por los programas evaluados se incrementó de manera sostenida en 2008-2011.
- El *Programa de Apoyo Alimentario* fue el instrumento de política pública que tuvo la variación relativa más pronunciada entre 2008 y 2011 y que contribuyó de manera más importante al incremento del gasto ejercido. No obstante, en términos absolutos, el programa con el gasto ejercido más alto fue *Oportunidades*.<sup>115</sup>
- A pesar del incremento presupuestario en varios de los programas, éstos no pudieron contener el incremento en la carencia de acceso a la alimentación entre 2008 y 2010. Aunque los programas han tenido algunos resultados respecto del acceso a la alimentación, el efecto negativo de la reducción del ingreso y el aumento en el precio de los alimentos que el país sufrió desde 2007 excedió el efecto de los programas sociales aquí analizados.
- La inestabilidad económica que se prevé en los próximos años, así como la constante fluctuación de los precios alimentarios, podrían poner nuevamente el tema de la alimentación como una prioridad para el país en los años siguientes.
- En 2010 se lanzó la *Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad*, pero no se conoce aún su impacto. Será importante evaluar y monitorear las acciones y sus resultados para hacer las correcciones necesarias.
- Con relación a los fondos del Ramo 33, los recursos por persona del *Fondo de Aportaciones Múltiples*, en el componente de asistencia social, no guardan relación con la variación de la población con carencia por acceso a la alimentación en 2008-2010 a nivel estatal.

<sup>115</sup> El gasto ejercido por *Oportunidades* considera las aportaciones de la Secretaría de Desarrollo Social y excluye las efectuadas por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a dicha secretaría.



## E) VIVIENDA

- Existe una demanda de cuatro millones de viviendas nuevas, especialmente en los hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos.
- Entre 2008 y 2010 se observaron mejoras importantes en la calidad y los servicios básicos en las viviendas. Se ha ampliado la cobertura de pisos firmes, electricidad, drenaje, agua potable en las viviendas y se ha reducido el hacinamiento.
- Pese a de estos avances, todavía se observan retos en materia de hacinamiento y agua potable en varias entidades federativas. El alto porcentaje de viviendas deshabitadas es un reto muy importante del Sector Vivienda; esta problemática invita a la reflexión sobre el posible impacto de la falta de planeación urbana y la violencia.
- Aun cuando los programas de financiamiento para la adquisición de vivienda se dirigen a atender los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, esta intervención es insuficiente para recomponer la distorsión que genera la dinámica económica en este sector.
- Los estándares de la vivienda financiada con el apoyo de estos programas son cada vez menores: el tamaño de las viviendas unifamiliares que se construyen actualmente en algunos casos llega apenas a 30 metros cuadrados (CONAVI, 2010), sin mencionar que éstas suelen localizarse en zonas alejadas de los centros y subcentros urbanos, con lo que se crean condiciones de habitabilidad complicadas (Martínez, 2011).
- De cada 10 pesos del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional 1.5 pesos se destinaron a los programas de vivienda en 2011, este monto representó seis puntos porcentuales más que en 2008, cuando se destinaba a vivienda sólo uno de cada 10 pesos.
- La intervención de política pública más relevante del grupo de programas de vivienda es el *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*.
- Respecto del *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)* del Ramo 33 puede concluirse que existe una fuerte asociación entre la asignación de recursos por entidad federativa con la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda.
- Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en la instalación de infraestructura para agua y drenaje con los recursos del Ramo 33; sin embargo, es necesario señalar que la provisión de infraestructura para



Llevar agua del municipio a los hogares es responsabilidad de los gobiernos locales, por lo cual es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

## TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

- En 2010 existían 273 Programas y Acciones federales de desarrollo social y en 2011 había 272. Entre 2004 y 2007 se incrementó en 17 por ciento el número de programas y 1 por ciento su presupuesto. Entre 2008 y 2011 se amplió 11 por ciento el número de instrumentos de política pública y el presupuesto aumentó en 42 por ciento, lo que contribuyó a tener mayor dispersión de Programas y Acciones.
- Debido a que no hay suficiente información sistematizada accesible sobre programas de gobiernos locales, el análisis se reduce al ámbito federal; éste apunta a que hay un gran número de Programas y Acciones de desarrollo social (se han generado recientemente muchos de estos) y se identifica una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales. Por estas razones, si se incluyeran los programas de gobiernos locales, el problema sería aún mayor.
- No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el Poder Ejecutivo, otros por el Poder Legislativo y otros por las entidades federativas, a través del Legislativo local, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos estatales. Posiblemente, varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados claros en varios de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable.
- El análisis de incidencia del gasto únicamente reporta la distribución de los recursos ejercidos por los programas, no su impacto ni su efectividad en mejorar el bienestar de la población beneficiada con estos recursos. Es importante tener presente que los objetivos de los programas pueden ser múltiples y no circunscribirse sólo al de equidad. Por este motivo, puede justificarse que un programa sea regresivo, pues es posible que persiga otros fines. La valoración de la incidencia distributiva de un instrumento de política pública se realiza exclusivamente para evaluar la asignación de beneficios sociales en términos de equidad. Por este motivo es necesario ser cuidadosos al valorar la importancia pública de los diferentes instrumentos de desarrollo social con base en este análisis.



- En conjunto, el gasto público en alimentación es altamente progresivo, el gasto en educación es moderadamente progresivo, el gasto en salud es prácticamente neutral, mientras que los recursos públicos ejercidos en bienestar económico y seguridad social (pensiones) son regresivos en términos absolutos.
- Entre los instrumentos de política pública más progresivos pueden mencionarse a *Oportunidades*, *IMSS-Oportunidades*, *Seguro Popular*, *70 y Más*, *DI-CONSA*, *PROCAMPO*, *Piso Firme* y los servicios públicos de educación básica.
- Es necesario recabar información acerca de más programas federales y estatales de desarrollo social que permita analizarlos en términos de incidencia distributiva y equidad. Conocer el grado de progresividad o regresividad de un programa es un indicador básico de su incidencia en la equidad, así como un insumo clave para la toma de decisiones de política pública.
- Los programas dirigidos a la población indígena constituyen acciones diseñadas para la interlocución con una población culturalmente diversa, socialmente excluida y articulada en organizaciones con distinta capacidad de gestión y convocatoria. Los programas contribuyen a las políticas de equidad, a la justicia social, aparte de que abordan problemáticas prioritarias y urgentes de los pueblos y comunidades indígenas. Aun así, es necesario seguir avanzando en los esfuerzos para medir sus impactos en la población indígena.
- El proceso de institucionalización del monitoreo y la evaluación de la política de desarrollo social federal se ha profundizado en los últimos años, obteniendo los siguientes resultados:
  - a. Creciente orientación a resultados de los Programas y Acciones federales de desarrollo social.
  - b. Incremento en la disposición y esfuerzos de medición de los resultados de los programas sociales del Gobierno Federal.
  - c. Uso de la información generada por las evaluaciones para establecer compromisos que mejoren los programas sociales.
- Finalmente, aunque existen varias entidades federativas que han iniciado procesos de evaluación como son el Distrito Federal, el Estado de México, Chiapas, Jalisco y Yucatán, entre otros, es necesario un avance mucho mayor de los gobiernos locales en el proceso de evaluación y transparencia equiparable al del Gobierno Federal.



## II. Recomendaciones

Con base en el análisis realizado en el presente Informe, y tomando como referencia las evaluaciones efectuadas a programas y a políticas de desarrollo social entre 2008 y 2011, se formulan a continuación recomendaciones de política pública. Éstas están agrupadas de acuerdo a los actores institucionales responsables de llevarlas a la práctica.

### A) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS

#### i. Protección Social

1. En materia de los riesgos asociados al acceso a la salud, se recomienda integrar un Sistema Nacional de Servicios de Salud en el que:
  - a. Se fortalezca la rectoría de la Secretaría de Salud.
  - b. Se otorgue atención universal con énfasis en la atención primaria y con enfoque preventivo.
  - c. Se integre en un solo programa PREVENIMSS, PREVENISSSTE y LINEA DE VIDA (Consulta segura).
  - d. Esté financiado con impuestos generales y que utilice la infraestructura pública y privada.
  - e. Que sea portable en términos geográficos e institucionales, mediante la adscripción inicial a una unidad de salud y eventual libertad de elección, con un padrón único de beneficiarios y un expediente clínico electrónico.
  - f. Que esté integrado funcionalmente, que permita la convergencia mediante:
    - Homologación de las prestaciones en salud que hoy ofrece la seguridad social.
    - Política de medicamentos que asegure el surtimiento oportuno en los establecimientos.



- Formación de recursos humanos planeada para responder a las necesidades de salud.
2. Para la atención en servicios de salud de las poblaciones dispersas:
    - a. Dotar de recursos básicos para la atención primaria.
    - b. Uso de tecnologías innovadoras de comunicación y asistencia médica (monitoreo a distancia, telediagnóstico).
    - c. Integrar todos los programas de servicios a la salud actualmente en operación en las áreas rurales.
    - d. Capacitación de personal de salud (auxiliares de salud y promotor comunitario).
    - e. Incentivos al personal de salud para su permanencia.
  3. Fortalecer la definición de indicadores y producción automatizada de información para evaluación y toma de decisiones.
  4. En Puebla, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz y Chiapas las carencias en acceso a la salud en 2010 fueron mayores al 36 por ciento; destaca el primero con 41.8 por ciento. En estos estados se localiza la mayor población indígena, que es la que menos acceso tiene. Se recomienda acelerar la cobertura universal del *Seguro Popular* en estas entidades, con una oferta adecuada de servicios de calidad y medicamentos, así como en la totalidad de los municipios que pertenecen a Zonas de Atención Prioritaria (con énfasis en localidades indígenas).
  5. Se sugiere que en el mediano plazo se acelere la posibilidad de unificar los sistemas de salud estatales, que ahora están aislados a pesar del convenio 32x32; entre otras cosas, esto permitirá atender a la población migrante interna.
  6. Transparentar aun más el uso final de los recursos otorgados a las entidades federativas a través del *Seguro Popular*, del *Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud del Ramo 33* y de los fondos provenientes del Ramo 12, y su congruencia con las necesidades y demandas de salud de la población.
  7. Es necesario contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas del gasto en salud en todos los órdenes de gobierno. Conviene establecer estrategias que promuevan que la población inscrita en el *Seguro Popular*



reconozca con claridad que tiene el derecho, con lo que se propiciará una cobertura efectiva de los servicios de salud. Asimismo, se recomienda mejorar los procesos de acreditación y supervisión de clínicas en los estados.

8. Se recomienda fortalecer la atención de primer nivel en entidades federativas.
9. Cumplir la Meta del Milenio respecto a la mortalidad materna debería ser una prioridad del Estado. Por ello, debe ampliarse la cobertura de los servicios de atención obstétrica e impulsar estrategias de identificación temprana y atención oportuna de las emergencias en esta área, sobre todo en las zonas interétnicas, donde se localiza una alta proporción de la mortalidad materna.
10. Con referencia al punto anterior, se recomienda implementar y fortalecer estrategias para la eliminación real de las barreras al acceso a los servicios de salud, por ejemplo, las relativas a transporte y comunicación en zonas marginadas.<sup>116</sup>
11. Asimismo, es importante contar con personal capacitado para ofrecer atención adecuada a mujeres embarazadas y para afrontar posibles complicaciones durante la gestación, el parto o el puerperio. Se recomienda fortalecer el personal calificado en Puebla y el Estado de México, donde menos del 70 por ciento de los partos ocurridos en 2009 tuvieron atención calificada.
12. Se recomienda reforzar los esquemas de salud preventiva; éstos deberían ser prioritarios no sólo para reducir la morbilidad, sino para evitar costos curativos futuros.
13. En materia de generación de ingresos, se recomienda desarrollar seguros de desempleo contributivos que no afecten las pensiones de retiro, considerando al menos dos modelos: sistema de reparto y sistemas de cuentas individuales.
14. Analizar la factibilidad de eliminar las indemnizaciones.
15. A pesar de la baja tasa de desocupación de México, un problema identificado en la generación de ingreso son las características del empleo. Se sugiere fortalecer las políticas activas de empleo (capacitación, bolsa de trabajo, apoyos para traslados), considerando lo siguientes elementos:

<sup>116</sup> Para consultar recomendaciones más detalladas, véase CONEVAL 2012b.



- a. Servicio personalizado de atención, por lo que se sugiere analizar la factibilidad de incrementar el presupuesto de los programas (*Programa de Apoyo al Empleo y Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)*).
  - b. La ampliación de los programas considerando las diferencias en la desocupación y subocupación en los ámbitos rural y urbano.
16. Mayor coordinación entre los programas de políticas activas y de becas para estudios de educación superior.
17. Fortalecer el *Programa de Empleo Temporal* como mecanismo de apoyo a los periodos estacionales, de contingencias laborales y naturales.
18. Fortalecer los esquemas de coordinación de los programas públicos de guarderías que apoyen la participación laboral de las mujeres y profundizar en el estudio de factores que contribuyen al desarrollo temprano infantil para mejorar su ejecución bajo un esquema de Sistema de Protección Social.
19. En materia de los riesgos asociados a la vejez, se recomienda garantizar una pensión de vejez a la población. Es necesario analizar estos elementos en la definición del diseño de la pensión:
- a. Universal, por lo que se sugiere no contributiva.
  - b. Sostenible financieramente, se sugiere un sistema de prepago.
  - c. Corresponsable, se sugiere considerar al menos un registro fiscal, y, de ser posible, acciones preventivas de salud u ocupacionales.
20. En lo que corresponde a los riesgos asociados a las discapacidades, se recomienda mejorar la definición e identificación de discapacidad que contribuya a mejorar las pensiones de riesgos de trabajo e invalidez.
21. Analizar los mecanismos de transición entre pensiones de los titulares y sus beneficiarios.
22. El acceso a la seguridad social representa el derecho social más rezagado dentro de los incluidos en la medición de la pobreza, con el 60.7 por ciento de la población sin acceso en 2010. Esta problemática se explica por la barrera de acceso que impone el financiamiento de la seguridad social por medio de contribuciones obrero-patronales, que excluyen a los trabajadores de menores ingresos y mayor vulnerabilidad. Una solución integral

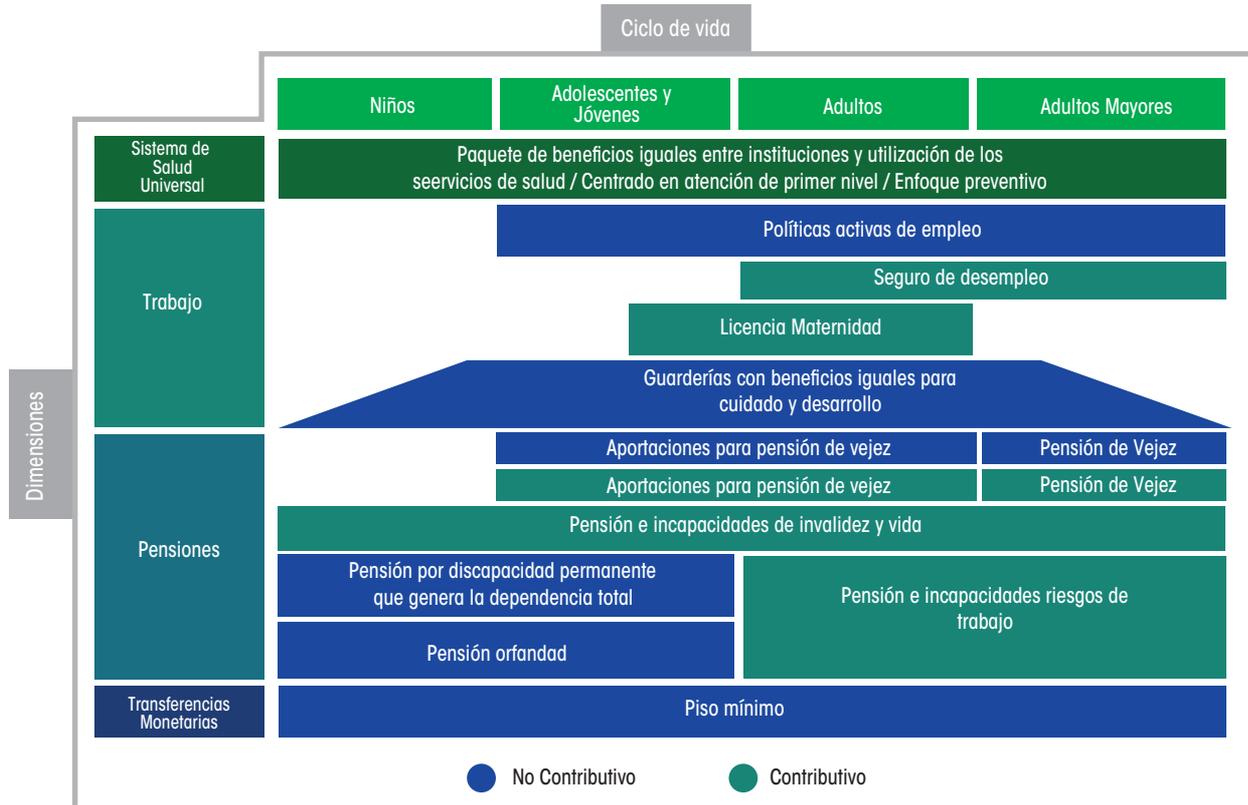


a este problema debe contemplar la modificación del actual esquema de financiamiento de la seguridad social para lograr la cobertura universal.

23. Respecto del programa *70 y Más*, se recomienda proporcionar más información a la población que tiene el derecho acerca de los programas y la red social, fortalecer la interacción entre gestores y quienes reciben los apoyos, así como reforzar el conocimiento de los mecanismos de presentación de quejas y denuncias.
24. En materia de los riesgos asociados al ingreso, se recomienda mejorar la eficiencia del gasto público, mediante la coordinación, alineación y eliminación de programas sociales de los tres órdenes de gobierno.
25. Analizar diferentes opciones para garantizar un piso mínimo de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad. Al menos, deberían discutirse estas opciones:
  - a. Ampliación de los programas existentes. Atender a la población pobre que vive en comunidades dispersas y de difícil acceso y no son atendidas actualmente por programas sociales, mediante la definición de una nueva estrategia en el marco de los programas existentes.
  - b. Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre.
  - c. Piso mínimo solidario. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre, que puede ser no aceptada y transferida a grupos vulnerables.
  - d. *Programa de Empleo Temporal Universal*. Pago de un porcentaje del salario mínimo a cambio de actividades comunitarias o de infraestructura.
26. Analizar la ampliación del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* en las zonas en las que no se cuenta con oferta de servicios médicos, mediante la vinculación con acciones en población dispersa.
27. La figura 4.1 sintetiza la recomendación general de un sistema de protección social.



Figura 4.1 Recomendaciones generales de un sistema efectivo de protección social



Fuente: elaboración de CONEVAL

## ii. Bienestar económico (poder adquisitivo del ingreso)

28. Los programas presupuestarios tienen alcances limitados para fomentar el empleo y mejorar el ingreso. El incremento sostenido del poder adquisitivo en el país debería provenir de las mejoras en el crecimiento económico, en el empleo, los salarios, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios, especialmente de los alimentos, entre otras variables de la economía del país.

29. Por ello es recomendable ubicar los programas de promoción y conservación del empleo en el contexto de estrategias económicas más amplias que promuevan, además del empleo, la productividad y el mercado interno, porque lo recomendable es incrementar la cantidad y calidad de los empleos en conjunto, y no únicamente mejorar el acceso de algunos individuos a empleos por medio de programas aislados.



30. Debido a la gran influencia de la economía norteamericana sobre la mexicana, es importante buscar diversas estrategias que desarrollen el mercado interno, así como tener una relación comercial más diversificada.
31. Es necesario seguir impulsando la medición de resultados por parte de todos los programas presupuestarios. Debe ponerse un mayor énfasis en los destinados a la conservación y generación de empleo, apoyo a productores, apoyo a financiamiento y microempresas, para conocer con claridad si estos instrumentos cumplen el objetivo económico para el cual fueron creados. La evolución del mercado laboral tiene efectos directos en la medición de la pobreza a través del ingreso. La reducción de la pobreza por ingreso será resultado, en buena medida, de las mejoras en el mercado laboral.
32. Es aún limitada la participación de la población pobre en los principales programas productivos y de empleo, a pesar de ser ésta la que enfrenta mayores barreras para insertarse en los procesos productivos y de comercialización. Para mejorar el acceso de los hogares rurales pobres y más vulnerables a los programas productivos y de empleo se sugiere: a) Destinar recursos a programas existentes con mayor incidencia sobre poblaciones pobres (con potencial productivo); b) revisar las Reglas de Operación e instrumentos de identificación de beneficiarios de los programas, y c) crear nuevos instrumentos diseñados para aumentar las capacidades productivas de los productores pequeños con mayor grado de pobreza y vulnerabilidad, particularmente los relacionados con la comercialización, pues ahí los programas dirigidos a esta población manifiestan fallas importantes.
33. *PROCAMPO* muestra un desfase significativo entre su padrón y los productores del país; aún con nuevas reglas, es un programa que beneficia proporcionalmente más a los mayores productores. Por otra parte, los componentes probados con el fin de promover la inversión y mejorar la productividad no han mostrado resultados satisfactorios y, por tanto, no se pueden expandir. Conviene repensar la estrategia de fomento productivo agropecuario, con el fin de destacar la promoción productiva de los pequeños productores.
34. Es necesario garantizar que los nuevos topes impuestos a los subsidios de *PROCAMPO* no operen en contra de ejidos y comunidades indígenas, que pueden aparecer en el padrón bajo un solo nombre y ser confundidos con grandes propiedades.
35. La evaluación de impacto del *Programa de Estancias Infantiles* muestra que a raíz del programa se incrementan el empleo y las horas trabajadas de las mujeres con hijos en las zonas urbanas. Se recomienda analizar la



viabilidad de fortalecer este programa, cuidando la calidad y supervisión de cada una de las estancias.

36. El Gobierno Federal cuenta con varios programas que otorgan microcréditos, los cuales no han mostrado ser una solución clara para mejorar la ocupación y el ingreso de la población, por lo que se recomienda transformarlos y generar diseños que los hagan más efectivos. Se sugiere fortalecer particularmente la comercialización de los productos, ya que, de otra manera, las opciones productivas no son sustentables.
37. El *Programa de Fomento al Empleo* otorgó a los trabajadores de 1 a 2.5 salarios durante un periodo máximo de tres meses en caso de que aún no hubieran recuperado su empleo. Se sugiere su fortalecimiento en esta coyuntura de poco crecimiento.
38. En términos generales, la evidencia disponible muestra que los programas de apoyo al empleo (incluyendo autoempleo) y los apoyos productivos existentes no llegan a los hogares pobres y más vulnerables.
39. Los apoyos productivos dirigidos al campo tienen un potencial importante para fortalecer los ingresos de la población rural pobre, ya que, de acuerdo a fuentes oficiales, en 2011 representaron cerca de 175 mil millones de pesos (*Programa Especial Concurrente*, excluyendo gasto en programas sociales), un nivel que coloca a México entre los países con un mayor esfuerzo presupuestal en el sector agrícola de América Latina (medido como proporción de gasto público total y del PIB agrícola). No obstante, estos recursos se concentran en programas que favorecen principalmente a productores grandes y los estados del norte, excluyendo en gran medida a los productores agrícolas pobres e indígenas, pequeños y medios, que enfrentan condiciones de mayor vulnerabilidad y falta de acceso a insumos productivos que les permitan desarrollar una capacidad adecuada de generación de ingresos en el sector rural.
40. El gasto social rural con programas como *Oportunidades* se dirige efectivamente a los hogares rurales pobres, pero la ausencia de apoyos de programas productivos y al empleo limita su capacidad de mejorar sus ingresos de manera sustentable.
41. Para mejorar el acceso de los hogares rurales pobres y más vulnerables a los programas productivos y de empleo, se sugiere:
  - a. Destinar recursos a los programas con mayor incidencia sobre poblaciones pobres.



- b. Revisar las reglas de operación e instrumentos de identificación de beneficiarios de los instrumentos existentes.
  - c. Crear nuevos instrumentos diseñados para aumentar las capacidades productivas de los productores pobres, particularmente con respecto a la comercialización, pues es ahí donde los programas productivos para la población más pobre han tenido fallas importantes.
42. A veces se busca que mediante los programas sociales se reduzca la pobreza, pero éstos tienen alcances limitados. No se podrá reducir la pobreza sin un mayor crecimiento económico, un incremento de la productividad, generación de más empleos y crecimiento del salario real.
43. Con base en los resultados de las evaluaciones, se recomienda fortalecer los programas de *Estancias Infantiles* (poniendo especial atención en la seguridad de los niños y en unificar criterios entre los esquemas de guarderías públicas) y de *Fomento al Empleo*.
44. La pobreza se incrementó recientemente por un problema económico (reducción del ingreso real, empleos insuficientes, bajo crecimiento económico, aumento de los precios de los alimentos) y no por razones directamente atribuibles a la política de desarrollo social. Se sugiere que el objetivo de reducción de la pobreza no esté a cargo de una sola secretaría (en este caso SEDESOL), sino que sea 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.
45. Por ello es recomendable ubicar los programas de promoción y conservación del empleo en el contexto de estrategias económicas más amplias que promuevan el empleo, la productividad y el mercado interno para incrementar la cantidad y calidad de los empleos y no sólo mejorar, mediante programas aislados, el acceso de algunos individuos.

### iii. Educación

46. Los niveles de rezago educativo sólo volverán a abatirse sustancialmente cuando se reduzcan entre la población adulta (Primaria y Secundaria completa para adultos); se recomienda explorar esquemas más eficaces para atender a esta población.



47. Es importante dirigir los esfuerzos en Chiapas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, donde la carencia fue mayor al 25 por ciento en 2010. La razón del tamaño del rezago educativo en estos estados se debe a los altos porcentajes de la población mayor de 15 años que no cuenta con Primaria o Secundaria completa. Se recomienda focalizar adecuadamente la cobertura de los programas de educación para adultos y programas para abatir el rezago educativo en dichas entidades, sobre todo en las zonas interculturales.
48. Se recomienda fortalecer los esquemas de becas educativas para jóvenes de educación media superior en áreas urbanas, pues es un grupo vulnerable ante la coyuntura de inseguridad actual. Aparte de ampliar los recursos ejercidos y cobertura de estos programas, es indispensable desarrollar mecanismos efectivos de identificación de beneficiarios que permitan reducir la desigualdad en oportunidades educativas y económicas. La evidencia disponible (ENIGH) muestra que, con excepción de las becas de *Oportunidades*, las becas públicas se concentran principalmente en grupos de ingresos medios y altos, por lo que no contribuyen a reducir las desigualdades educativas ni los rezagos educativos de los más pobres en forma efectiva.
49. Se sugiere también fortalecer el *Programa Escuelas de Tiempo Completo*, pues esta estrategia puede ser una solución de mediano y largo plazo para mejorar el aprovechamiento escolar, aumentar la participación laboral de las madres de familia y reducir el tiempo de ocio de este grupo de edad.
50. Los programas dirigidos a la población indígena como el *Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena* (CONAFE) presentan avances en cobertura en las entidades más rezagadas y muestran evidencia de aumento del logro educativo en el puntaje de las escuelas en la prueba. La participación en el CONAFE como maestro ofrece una ruta viable y bien conocida para la movilidad social de jóvenes indígenas escolarizados, por lo que su impacto positivo es de dos tipos: en los alumnos y en los profesores comunitarios. Sin embargo, debe reducirse aun más la brecha entre los logros de estas escuelas y las otras. Además, debe resaltarse el fortalecimiento de la educación básica intercultural bilingüe de la SEP. Se sugiere la creación y la ampliación de las universidades interculturales bilingües para indígenas en las zonas más rezagadas.



51. Los programas *Mejoramiento de la Educación Básica*, el *Programa Nacional de Lectura* —que busca contribuir al fortalecimiento de las competencias comunicativas de los estudiantes de educación básica mediante la instalación y uso educativo de las Bibliotecas Escolares y de Aula—, el *Programa Escuelas de Calidad* —que mejora el desempeño escolar mediante la participación social en la toma de decisiones en las escuelas—, y, por último, el *Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Educación Básica en Servicio* —que contribuye al fortalecimiento de la formación continua de los maestros de educación básica— fueron diseñados para contribuir a mejorar el logro educativo. Se sugiere fortalecer estos programas, pero que se midan efectivamente sus resultados y efectos en la calidad de la educación para que exista mayor confianza en el destino de este presupuesto.
52. Con base en los avances realizados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se sugiere desarrollar técnicas estandarizadas de evaluación en educación media superior y educación superior, para mejorar la calidad de la educación.
53. Se recomienda que todas las instituciones educativas y entidades federativas se incorporen al sistema de evaluación ENLACE, para transparentar más el sistema educativo.
54. La calidad de los servicios aún representa un reto enorme para garantizar el acceso, especialmente en salud y educación. Es importante que las entidades federativas realicen la labor que les corresponde para mejorar la calidad educativa (y de salud), pues esta tarea es compartida entre los diferentes órdenes de gobierno.
55. Con relación con la calidad de los servicios, se recomienda fortalecer la participación de los padres y madres de familia en el señalamiento de las deficiencias que enfrentan las escuelas y en la búsqueda de soluciones conjuntamente con las autoridades competentes.

#### iv. Alimentación

56. Iniciada en 2010 la *Estrategia contra el Sobrepeso y Obesidad* prevé acciones a cargo de diversas secretarías y la participación de la iniciativa privada. La Secretaría de Salud modificó los contenidos de los desayunos escolares provistos por los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia. Asimismo, dio inicio al *Programa Cinco Pasos* (activación física, medición de peso y cintura, control de ingesta y alimentos, promoción del consumo de agua simple, frutas y verduras y socialización de nuevas



prácticas de salud). Será conveniente darle seguimiento a este programa y promover la evaluación de su impacto.

57. Se sugiere analizar los subsidios y apoyos alimentarios y de nutrición respecto del contenido calórico de los alimentos en poblaciones urbanas cuyos ingresos sean mayores a los de la población en pobreza extrema, donde el principal riesgo es el sobrepeso, no la desnutrición.
58. Ante la volatilidad de los precios alimentarios, es necesario reforzar las acciones para mejorar el acceso a la alimentación, especialmente de la población en pobreza y la población indígena, que tiene niveles de desnutrición más altos que el promedio nacional.

#### v. Vivienda

59. De acuerdo con la medición de pobreza, la carencia de la dimensión de calidad y espacios de la vivienda sólo se elimina si conjuntamente la calidad de los pisos, muros y techos es buena y no existe hacinamiento. Deben hacerse esfuerzos en mejorar la calidad de los materiales de las viviendas y sus tamaños para evitar el hacinamiento, que es el indicador con mayor carencia (10.6 por ciento) en esta dimensión en 2010.
60. La carencia de la dimensión de servicios básicos de la vivienda sólo se abate cuando la vivienda posee agua, drenaje y electricidad. Por ello es relevante incrementar la cobertura de drenaje y agua potable, pues a nivel nacional todavía hay carencias del 10.8 por ciento y el 9.3 por ciento respectivamente.
61. Las evaluaciones muestran también que hay viviendas abandonadas debido a la falta de servicios en las zonas donde se construyeron. Se sugiere llevar a cabo una adecuada planeación urbana para que el presupuesto dedicado a la construcción de vivienda tenga mayor efecto sobre la población.
62. Ante la problemática de casas vacías, será importante reforzar las acciones de mejora de la vivienda y de conectividad de servicios.
63. Los programas *Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, 3x1 para Migrantes, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)* y *Hábitat* han construido y ampliado un número importante de obras. Pero uno de los principales retos de estos programas se refiere a mejorar la definición de las poblaciones que atienden.



64. Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en gran medida en la instalación de infraestructura para agua y drenaje con los recursos del Ramo 33. Sin embargo, la provisión de infraestructura para llevar agua del municipio a los hogares es responsabilidad de los gobiernos locales, por lo que es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.
65. El éxito de estos programas está depositado en una medida importante en otros actores: los gobiernos de las entidades federativas, los municipios, los organismos operadores y las personas de las comunidades rurales involucradas, por lo que una valoración de la ejecución del mismo debe considerar estos factores y sobre todo el contexto diverso que constituye cada entidad federativa.

## vi. Desigualdad

66. Hacer el sistema fiscal (impuestos y gastos públicos) más progresivo para que incida sobre la distribución del ingreso, al eliminar algunos de los subsidios más regresivos (en un sentido absoluto) e implementar reformas para mejorar la equidad de otros rubros del gasto social.
67. El subsidio generalizado a gasolinas por vía del IEPS, que de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representó en 2008 más de 200 mil millones de pesos, favorece principalmente a grupos de ingresos medios y altos. Adicionalmente, el subsidio incentiva un mayor consumo de combustibles lo que tiene un efecto contaminante. Se sugiere considerar un análisis de este rubro para tomar la mejor decisión respecto de este subsidio.
68. Mejorar la calidad de los servicios básicos disponibles para la población en pobreza, especialmente a la indígena.
69. Fortalecer las acciones afirmativas en puestos públicos, especialmente a favor de las mujeres y los indígenas.
70. Mejorar la infraestructura y el equipamiento en áreas de mayor pobreza, en especial en zonas prioritarias indígenas.
71. Mejorar el acceso de las poblaciones pobres a activos y oportunidades productivas que les permitan fortalecer sus ingresos, por medio de programas productivos, de empleo y educativos dirigidos efectivamente a ellas.



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

72. Buscar cambios legales, institucionales y de financiamiento en la seguridad social para que pueda cubrir a todos los mexicanos, con independencia de su situación laboral.
73. Reducir paulatinamente el costo contributivo de seguridad social de los empleos formales para fomentar la creación de empleos. El trabajo digno y socialmente útil es un derecho social y es un elemento fundamental para reducir la pobreza sistemáticamente.
74. Si bien los programas sociales tienden a tener efectos positivos para reducir la dimensión de derechos de la pobreza, una disminución sistemática de la dimensión bienestar sólo se materializará si el ingreso real de la población aumenta durante varios años. El incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de un mayor crecimiento económico, de una mayor generación de empleos, de incrementos en la productividad, la inversión y de la estabilidad de precios, que muchas veces requieren cambios de fondo para modificar las condiciones económicas y fiscales en el país. Para ello es necesario contar con acuerdos políticos sólidos.
75. Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social se recomienda que el Poder Legislativo, al igual que el Ejecutivo, realice un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales previo a la inclusión de éstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
76. Fortalecer los indicadores de los objetivos sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la APF para mejorar la medición del vínculo de los Programas y Acciones con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

## C) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL

77. Encontrar sinergias y evitar duplicidades entre programas federales, entre éstos y los estatales y de ambos con los locales.



78. Reasignar programas entre dependencias y entidades para hacer más eficientes y eficaces los recursos financieros y humanos.
79. Establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones y programas.
80. La pobreza se ha incrementado recientemente por un problema económico (reducción del ingreso real, empleos insuficientes, bajo crecimiento económico, aumento de los precios de los alimentos) y no por razones atribuibles a la política de desarrollo social. Por lo anterior, se recomienda que el objetivo de reducción de la pobreza no esté a cargo de una sola secretaría (en este caso a la SEDESOL federal, estatal o municipal) sino que sea responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social. Prácticamente, todas las secretarías (de los distintos órdenes de gobierno) deberían tener como objetivo prioritario la reducción de la pobreza.
81. Se recomienda que la planeación de la política de desarrollo social vaya más allá de contar con un conjunto de programas sociales aislados a nivel federal, estatal y municipal y que existan objetivos comunes basados en el acceso a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas.
82. Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, se pide que todas las dependencias e instituciones atiendan la disposición vigésimo primera de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL emitieron el 30 de marzo de 2007, que estipula que "las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto anual..." La disposición señala que dicho diagnóstico deberá elaborarse antes de que las dependencias incluyan el programa en el presupuesto anual.

#### D) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

83. Para mejorar los esquemas de coordinación entre la Federación, los estados y municipios, se recomienda construir y difundir un inventario de Programas y Acciones de desarrollo social que incluya los tres órdenes de gobierno.



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

## E) CON RELACIÓN AL RAMO 33

### vii. Corto plazo

86. Impulsar el funcionamiento de sistemas públicos de evaluación eficaces en el orden estatal y en el municipal.
87. Mejorar la definición de los indicadores de desempeño mediante los cuales se mide el logro de los fondos.
88. Homogenizar la información que reportan las entidades federativas y municipios sobre las finanzas y destino de los fondos, con el propósito de analizar y evaluar sus resultados y que sea de utilidad para la rendición de cuentas.
89. Homologar los criterios para la operación y auditoría de los fondos entre las legislaciones estatales, las diversas secretarías de estado involucradas en el manejo de éstos y la Auditoría Superior de la Federación.

### viii. Mediano plazo

90. Redefinir las fórmulas de distribución de los fondos a la luz de los objetivos que persigue cada uno, de tal forma que se promueva la eficacia, eficiencia y equidad en su operación. Al considerar que se dispone de



información sobre la medición de pobreza a nivel estatal cada dos años y a nivel municipal cada cinco años.

91. Si las entidades federativas cuentan con sistemas eficaces y transparentes de evaluación y monitoreo podrán tomar decisiones de política social más eficaces y eficientes.

## F) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES

92. Como parte del proceso de evaluación que el CONEVAL realiza anualmente, se emite información específica para cada uno de los programas evaluados, mismas que se enlistan en el Anexo IV.



## Bibliografía

Aronson, J. R., y Lambert, P. J. (1994). "Decomposing the Gini coefficient to reveal the vertical, horizontal, and reranking effects of income taxation". *National Tax Journal*. 47 (pp. 273-294).

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

Cohen, Ernesto, y Franco, Rolando. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México/Secretaría de Desarrollo Social.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. (2012). *Información consolidada del sector asegurador*, consultado el 1 de junio de 2012 en <http://www.cnsf.gob.mx/InformacionEstadistica/Paginas/InformacionConsolidada.aspx?SortField=Doccion&SortDir=Asc&View=%7bC99F36BE-B3E8-48C1-B657-B75344F2E5DA%7d>.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). (2011). *Estudio para el análisis del sistema de protección económica a los trabajadores*. México.

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

\_\_\_\_\_. (2010a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2010b). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011a). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de conservación y generación de empleo 2010-2011*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011b). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyo a productores 2010-2011*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011c). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de financiamiento de actividades productivas 2010-2011*. México: CONEVAL.

..... (2011d). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de microempresarios 2010-2011*. México: CONEVAL.

..... (2011e). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de fomento empresarial 2010-2011*. México: CONEVAL.

..... (2011f). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de salud 2010-2011*. México: CONEVAL.

..... (2011g). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de acceso y mejoramiento a servicios de salud 2010-2011*. México: CONEVAL.

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

..... (2011i). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de asistencia social 2010-2011*. México: CONEVAL.

..... (2011j). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios 2010-2011*. México: CONEVAL.

..... (2011k). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de vivienda y servicios 2010-2011*. México: CONEVAL.

..... (2011l). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de infraestructura y servicios 2010-2011*. México: CONEVAL.

..... (2011m). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales para el mejoramiento de la educación básica 2010-2011*. México: CONEVAL.

..... (2011n). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales para el mejoramiento de la educación media superior, superior y normal 2010-2011*. México: CONEVAL.

..... (2011o). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de promoción y apoyo a la educación 2010-2011*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011p). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos a la investigación y becas de estudio 2010-2011*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011q). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de ayuda alimentaria 2010-2011*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011r). *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011s). *Inventario de Programas y Acciones Federales para el Desarrollo Social 2010*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011t). *Medición de la Pobreza 2010. Resultados a nivel nacional*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011u). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011v). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011w). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Abasto Social de Leche*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_. (2011x). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa 70 y Más*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y UNICEF. (2012b). *Pobreza y derechos sociales de las niñas, los niños y adolescentes en México 2008-2010*. México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y UNICEF (2012b). *Evaluación sobre Mortalidad Materna en México 2010: características Sociodemográficas que obstaculizan a las mujeres embarazadas su acceso efectivo a instituciones de salud*. México.

Consejo Nacional de Población. (2010). *Principales causas de mortalidad en México, 1980-2007*. Documento de trabajo para el XLIII periodo de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo, "Salud, morbilidad, mortalidad y desarrollo" Nueva York, 12 a 16 de abril de 2010, consultado el 11 de noviembre de 2011 en [http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/mortalidad/Mortalidadxcasas\\_80\\_07.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/mortalidad/Mortalidadxcasas_80_07.pdf).

Consejo Nacional de Población. (2011a). *Indicadores demográficos básicos 1990-2030*, consultado el 11 de noviembre de 2011 en [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=125&Itemid=193](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=193).

Consejo Nacional de Población. (2011b). *Glosario*, consultado el 11 de noviembre de 2011 en [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=220&Itemid=342](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=342).

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

Cortés, Fernando, y Rubalcava, Rosa María. (2012). "El PROGRESA como respuesta a la crisis de 1994". Trabajo preparado para el Seminario Internacional "Contexto y temporalidad de los programas de transferencias condicionadas: factores que conducen al impacto de largo plazo", organizado por el CIESAS-Occidente. Guadalajara, 17 y 18 de febrero de 2010.

Escobar, Agustín. (2001). "The Progresá Programme and Social Change in Rural Mexico". Haagh, Louise, y Helgo, Camilla T. (Eds.) *Social Policy Reform and Market Governance in Latin America*. Hampshire: Palgrave Macmillan (pp. 219-241).

Fondo Monetario Internacional. (2010). World Economic Outlook. *Rebalancing Growth*, consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/text.pdf>.

Food and Agriculture Organization. (2008). Country Profile. *Food Security Indicators*. Food and Agriculture Organization.

González de la Rocha, Mercedes. (1986). *Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos de Guadalajara*. México: El Colegio de Jalisco/CIESAS/Secretaría de Programación y Presupuesto.

González de la Rocha, Mercedes. (1994). *The Resources of Poverty. Women and Survival in a Mexican City*. Oxford: Blackwell.

Hernández, Daniel, Gómez de León, José, y Vázquez, Gabriela. (1999). "El Programa de Educación, Salud y Alimentación: orientaciones y componentes". *Progresá. Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. México: SEDESOL. (pp. 1-32).

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

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2009). *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2009*. México: INEE.

\_\_\_\_\_. (2010). *México en PISA 2009*. México: INEE.

\_\_\_\_\_. (2012). *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2010*. México: INEE.

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

\_\_\_\_\_. (2009). *Censos Económicos 2009*, consultado el 25 de junio de 2012 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/default.asp?s=est&c=14220>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (2009). *Encuesta Nacional de Micro negocios, 2008*, consultado el 11 de noviembre de 2011 en [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/establecimientos/enamin/2008/ENAMIN\\_2008.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/establecimientos/enamin/2008/ENAMIN_2008.pdf).

\_\_\_\_\_. (2010). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. México: INEGI.

\_\_\_\_\_. (2011a). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.

\_\_\_\_\_. (2011b). *Glosario de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/Default.aspx?ClvGlo=EHENOE&s=est&c=10842>.

\_\_\_\_\_. (2011c). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.aspx>.

\_\_\_\_\_. (2012). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados e Indicadores Estratégicos de Ocupación y Empleo*, consultado el 25 de junio de 2012 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=28822>.

Kakwani, N. (1977). "Measurement of tax progressivity: an international comparison". *The Economic Journal*. 87 (345). (pp. 71-80).

\_\_\_\_\_. (1984). "On the measurement of tax progressivity and redistributive effect of taxes with applications to horizontal and vertical equity". *Advances in Econometrics* 3. (pp.149-168).

Komives, Johnson, Halpern, Aburto y Scott. (2009). *Residential Electricity Subsidies in Mexico. Exploring Options for Reform and for Enhancing the Impact on the Poor*. Working Paper N°. 160. The World Bank.

Lambert, Peter, (2002). *The Distribution and Redistribution of Income*. UK: Manchester University Press.

Levy, Santiago. (1994). "La pobreza en México". Vélez, Félix (Comp.) *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*. México. ITAM/FCE. (pp. 15-112).

Levy, Santiago y Rodríguez, E. (2005) "El Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progres-Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", Levy, Santiago (Comp.) *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*. México. Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*. México. Océano.

Maddison, Angus. (2010). *Historical Statistics of the World Economy*, consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://www.ggdc.net/>.

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

Montes de Oca, Verónica. (s.f). "Intercambio y diferencias de género en el sistema de apoyo a la población envejecida en México". Hernández y Menckes (Coords.) *La población de México al final del siglo XX* (V Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México). Vol. I. (pp. 485-500). México: SOMEDE / CRIM-UNAM.

O'Donnell et al. (2007). *Analyzing Health Equity Using Household Survey Data*. Washington: World Bank Publications.

Oliveira, Orlandina de, Ariza Marina, y Eternod, Marcela. (2001). "La fuerza de trabajo en México: un siglo de cambios". Gómez de León Cruces, José y Rabell Romero, Cecilia (Coords.) *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI* (pp. 873-923). México: Consejo Nacional de Población / Fondo de Cultura Económica.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2010). *PISA 2009 Results. What Students Know and Can Do*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011a). *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*. OECD Publishing, consultado el 27 de junio de 2011 en [www.oecd.org/els/social/indicators/SAG](http://www.oecd.org/els/social/indicators/SAG).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011b). *OECD Economic Outlook*, No. 89. Annex Tables. OECD Publishing, consultado el 27 de junio de 2011 en [http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en\\_2649\\_37443\\_2483901\\_1\\_1\\_1\\_37443,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_37443_2483901_1_1_1_37443,00.html).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011c). *OCDE StatExtracts*. Base de datos consultada el 25 de junio de 2012 en <http://stats.oecd.org/>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2012). *OECD Factbook 2011-2012*, consultado el 25 de junio de 2012 en [http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook\\_18147364;jsessionid=5puxlttm4rn0.epsilon](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook_18147364;jsessionid=5puxlttm4rn0.epsilon).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: ONU.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México*. El reto de la desigualdad de oportunidades. México: PNUD.

Programme for International Student Assessment. (2009). *Results: What students know and can do. Students performance in reading, mathematics and science (Volume I)*. Annex B1: Results for Countries and Economies, consultado el 11 de noviembre de 2011 en [http://www.oecd.org/document/53/0,3746,en\\_32252351\\_46584327\\_46584821\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/53/0,3746,en_32252351_46584327_46584821_1_1_1_1,00.html).

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

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

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

Robles Silva, Leticia. (2001). "El fenómeno de las cuidadoras: un efecto invisible del envejecimiento". *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*. N°. 48, (pp. 561-584).

Rubio, Blanca (1996). "Las organizaciones independientes en México: semblanza de las opciones campesinas ante el proyecto neoliberal". C. de Grammont, Hubert (Coord.) *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. México: Plaza y Valdés.

Scott, John, 2010. "Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?". Fox, Jonathan, y Libby, Haight (Coords.). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Santa Cruz y Distrito Federal: CIDE y Woodrow Wilson International Center for Scholars.

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

SEDESOL. (2011). *Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Análisis y Prospectiva.

Secretaría de Educación Pública. (2007). *Plan Sectorial de Educación*. México.

Secretaría de Salud (2007). *Plan Sectorial de Salud 2007-2012*. México.

Secretaría de Salud-Dirección General de Información en Salud. (2011). *Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS)*. México: Secretaría de Salud.

Secretaría de Desarrollo Social. (2001). *Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social. (2010a). *Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y más*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social. (2010b). *Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*. México: SEDESOL.

Sistema Nacional de Información en Salud. (2011a). *Mortalidad. Información tabular. Información 2000-2008*. Documento consultado el 27 de junio de 2011 en <http://sinais.salud.gob.mx/mortalidad/index.html>.

Sistema Nacional de Información en Salud. (2011b). *Estadísticas por tema*, consultado el 27 de junio de 2011 en <http://sinais.salud.gob.mx/estadisticasportema.html>.

Solís, Patricio. (2005). "Cambio estructural y movilidad ocupacional en Monterrey, México". *Revista Estudios Sociológicos*. vol. XXIII. N°. 67, (pp. 43-74).

Solís, Patricio. (2007). *Inequidad y movilidad social en Monterrey*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos.

Tuirán, Rodolfo. (2011). La Educación Superior en México: Avances, Rezagos y Retos. *Campus Milenio*, consultado el 11 de noviembre de 2011 en [http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/la\\_educacion\\_superior\\_en\\_mexico\\_avances\\_y\\_rezagos](http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/la_educacion_superior_en_mexico_avances_y_rezagos).

World Health Organization. (2011). *World Report on Disability*. Malta: WHO.

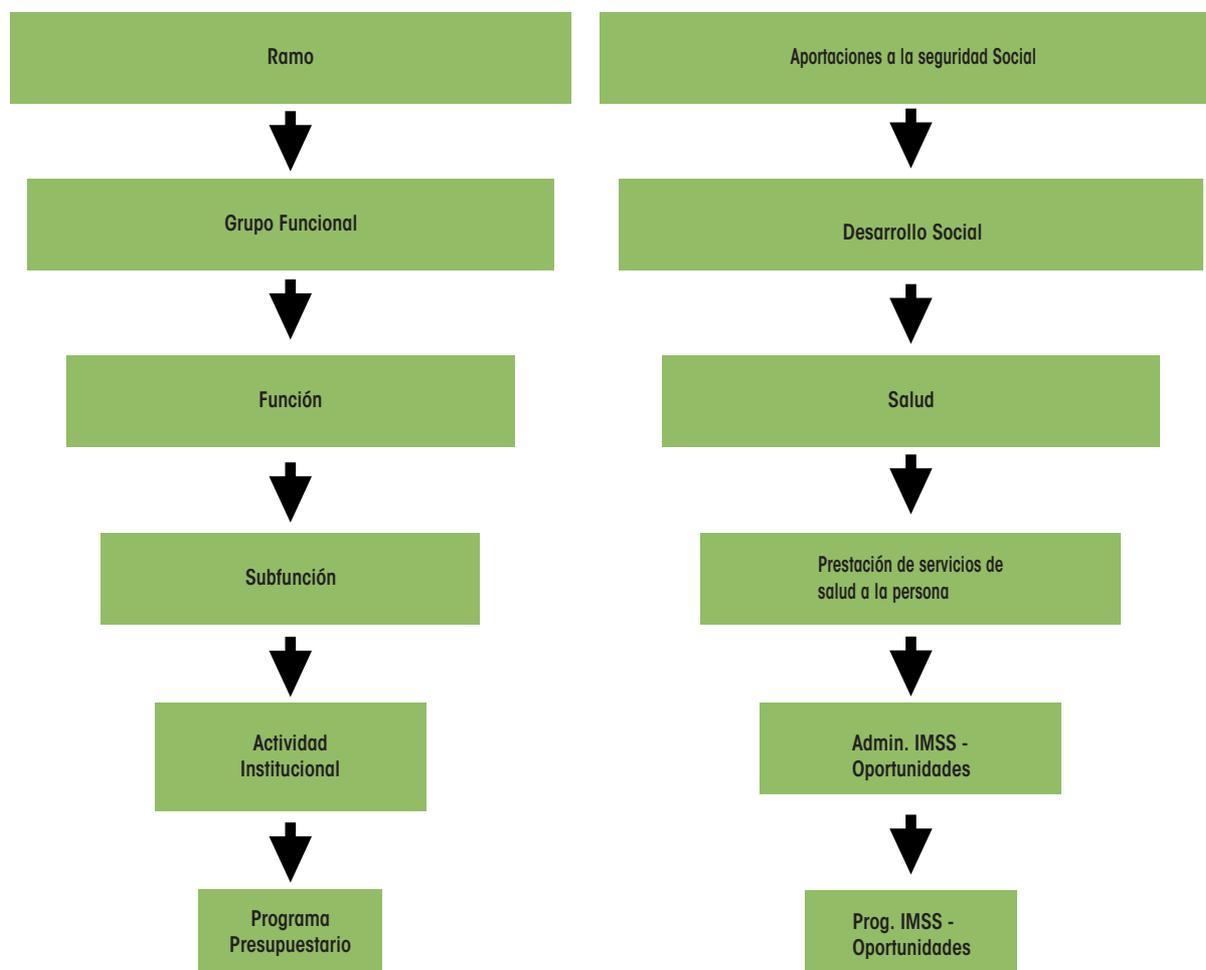
World Health Organization. (2011b). *Global Health Observatory Data Repository. Life Expectancy*, consultado el 16 de junio de 2011 en <http://apps.who.int/ghodata/?vid=710>.

Yaschine, Iliana. (2012). *¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Social con Especialidad en Sociología en El Colegio de México.

## Anexo I. Organización funcional del gasto público

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

**Figura A.** Representación de la organización jerárquica del gasto público



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

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

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

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

## Anexo II.

### Programas de desarrollo social por dimensión social, 2008-2012

#	Dimensión de análisis: Bienestar económico	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
1	Programa de Soporte	SAGARPA	Apoyo a productores	Si	Si	Si	No
2	Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)	SAGARPA	Apoyo a productores	Si	Si	Si	No
3	PROCAMPO para vivir mejor	SAGARPA	Apoyo a productores	Si	Si	Si	Si
4	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	SAGARPA	Apoyo a productores	No	No	No	Si
5	Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	SAGARPA	Apoyo a productores	No	No	No	Si
6	Programa para Adquisición de Activos Productivos (PAAP)	SAGARPA	Apoyo a productores	Si	Si	Si	No
7	Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organizate)	SAGARPA	Apoyo a productores	Si	Si	Si	No
8	Programas de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	SAGARPA	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	No
9	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)	SRA	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
10	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	SRA	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
11	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	SRA	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
12	Programa de Opciones Productivas (POP)	SEDESOL	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
13	Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	SAGARPA	Financiamiento de actividades productivas	No	No	No	Si
14	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	SEDESOL	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
15	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	CDI (SHCP)	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
16	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	CDI (SHCP)	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
17	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	CDI (SHCP)	Financiamiento de actividades productivas	Si	Si	Si	Si
18	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	ECONOMIA	Microempresarios	Si	Si	Si	Si
19	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	ECONOMIA	Microempresarios	Si	Si	Si	Si
20	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES)	ECONOMIA	Microempresarios	Si	Si	Si	Si
21	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	ECONOMIA	Fomento empresarial	Si	Si	Si	Si
22	Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (PCEZM)	ECONOMIA	Fomento empresarial	No	No	Si	Si
23	Programas para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	ECONOMIA	Fomento empresarial	No	No	Si	Si
24	Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales (PROIND)	ECONOMIA	Fomento empresarial	No	No	Si	Si
25	Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	ECONOMIA	Fomento empresarial	Si	Si	Si	Si
26	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	ECONOMIA	Fomento empresarial	Si	Si	Si	Si

#	Dimensión de análisis: Bienestar económico	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
27	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	STPS	Conservación y generación de empleo	Si	Si	Si	Si
28	Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)	STPS	Conservación y generación de empleo	No	Si	Si	No
29	Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)	STPS	Conservación y generación de empleo	No	No	Si	Si
30	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)	SEDESOL	Conservación y generación de empleo	Si	Si	Si	Si
31	Programa de Empleo Temporal (PET)	SEDESOL	Conservación y generación de empleo	Si	Si	Si	Si
32	Servicios de Guardería	IMSS	Conservación y generación de empleo	No	Si	Si	No
33	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (PSASA)	Agroasemex (SHCP)	Apoyo ante contingencias	Si	Si	Si	Si
34	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (PAFA)	Agroasemex (SHCP)	Apoyo ante contingencias	Si	Si	Si	Si
35	Fondo de Contingencia y Autoseguro	Agroasemex (SHCP)	Apoyo ante contingencias	Si	Si	Si	Si
36	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)	SAGARPA	Apoyo ante contingencias	Si	Si	Si	No
37	Programa 3x1 Migrantes	SEDESOL	Infraestructura y Servicios	Si	Si	Si	Si
38	Apoyo para la Inclusión Financiera y la Bancarización	SHCP	No	No	No	No	No
39	Instrumentación de Acciones para Mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias	SAGARPA	No	Si	No	No	Si
40	Determinación de los Coeficientes de Agostadero	SAGARPA	No	No	No	No	Si
41	Sistema Nacional de Investigación Agrícola	SAGARPA	No	No	No	No	Si
42	Apoyo al Cambio Tecnológico en las actividades Acuícolas y Pesqueras	SAGARPA	No	No	No	No	Si
43	Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	SAGARPA	No	No	No	No	Si
44	Campaña de Diagnóstico, Prevención y Control de la Varroasis	SAGARPA	No	No	No	No	Si
45	Vinculación Productiva	SAGARPA	No	No	No	No	Si
46	Apoyo al Cambio Tecnológico en las actividades Agropecuarias, Rurales, Acuícolas y Pesqueras	SAGARPA	No	No	No	No	No
47	Generación de Proyectos de Investigación	SAGARPA	No	No	No	No	No
48	Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	ECONOMIA	No	Si	Si	No	No
49	Reconversión de Sectores Productivos	ECONOMIA	No	Si	Si	No	No
50	Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera	ECONOMIA	No	No	No	No	Si
51	Promoción de una Cultura de Consumo Inteligente	ECONOMIA	No	No	No	No	No
52	Prevención y Corrección de Prácticas Abusivas en las Relaciones de Consumo entre Consumidores y Proveedores	ECONOMIA	No	No	No	No	No
53	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural	SRA	No	No	No	No	No
54	Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)	SRA	No	No	No	No	No
55	Programa de Impulso al Desarrollo Regional	SEDESOL	No	No	No	No	No
56	Apoyos para Estudios e Investigaciones	CONACYT	No	No	No	No	No

#	Dimensión de análisis: Bienestar económico	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
57	Apoyo a la Consolidación Institucional	CONACYT	No	No	No	No	Si
58	Innovación Tecnológica para Negocios de Alto Valor Agregado	CONACYT	No	No	No	No	Si
59	Desarrollo e Innovación en Tecnologías Precursoras	CONACYT	No	No	No	No	No
60	Innovación Tecnológica para la Competitividad de las Empresas	CONACYT	No	No	No	No	No
61	Realización de Investigación Científica y Elaboración de Publicaciones	CONACYT	No	No	No	No	No
62	Desarrollo Tecnológico e Innovación y Elaboración de Publicaciones	CONACYT	No	No	No	No	No
63	Mejoramiento de Unidades Operativas de Servicios de Ingreso	IMSS	No	No	No	No	No
64	Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	ISSSTE	No	No	No	No	No
65	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Productos Básicos y de Consumo para el Hogar	ISSSTE	No	No	No	No	No
66	Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	SAGARPA	No	No	No	No	Si
#	Dimensión de análisis: Educación	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2001-2012
67	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	CONAFE (SEP)	Educación Básica	Si	Si	Si	Si
68	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	SEP	Educación Básica	Si	Si	Si	Si
69	Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	SEP	Educación Básica	No	Si	Si	Si
70	Programa Escuelas de Calidad (PEC)	SEP	Educación Básica	Si	Si	Si	Si
71	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	SEP	Educación Básica	Si	Si	Si	Si
72	Programa de Escuela Segura (PES)	SEP	Educación Básica	No	Si	Si	Si
73	Expansión de la oferta educativa en Educación Media Superior	SEP	Educación Media, Superior y Normal	No	No	Si	No
74	Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	No
75	Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	No
76	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	Si
77	Programa Educativo Rural (PER)	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	No
78	Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	Si
79	Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno	SEP	Educación Media, Superior y Normal	Si	Si	Si	Si
80	Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales	SEP	Educación Media, Superior y Normal	No	No	Si	Si
81	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	INEA (SEP)	Promoción y Apoyo a la Educación	Si	Si	Si	Si
82	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PFEEIE)	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	Si	Si	Si	Si

#	Dimensión de análisis: Educación	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2001-2012
83	Atención educativa a grupos en situación vulnerable	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	No	No	Si	Si
84	Educación para personas con discapacidad	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	No	No	Si	Si
85	Programa Nacional de Lectura (PNL)	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	Si	Si	Si	Si
86	Habilidades digitales para todos	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	No	No	Si	No
87	Subsidios para centros de educación	SEP	Promoción y Apoyo a la Educación	No	No	Si	No
88	Programa de becas	SEP	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	No	No	Si	Si
89	Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	SEP	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	Si	Si	Si
90	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	SEP	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	Si	Si	Si
91	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	SEP	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	Si	Si	Si
92	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas (PROBAPISS)	SEP	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	Si	Si	Si
93	Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	CONACYT	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	Si	Si	Si
94	Sistema Nacional de Investigadores (SNI)	CONACYT	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	No	Si	Si
95	Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	CONACYT	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	Si	No	Si	Si
96	Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación (FOMIX)	CONACYT	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	No	No	Si	Si
97	Fondo Nuevo de Ciencia y Tecnología (FONCYT)	ECONOMIA	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio	No	No	Si	No
98	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	CDI (SHCP)	Acciones Dirigidas a la Población Indígena	Si	Si	Si	Si
99	Programa de Educación inicial y básica para la población rural e indígena	CONAFE (SEP)	Acciones Dirigidas a la Población Indígena	Si	Si	Si	Si
100	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)	SEP	Acciones Dirigidas a la Población Indígena	Si	Si	Si	Si
101	Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP)	SEP	Acciones Dirigidas a la Población Indígena	Si	Si	Si	Si
102	Deporte	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
103	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
104	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
105	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
106	Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (fondo de concurso)	SEP	No	Si	No	No	No
107	Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje, Concursable	SEP	No	No	No	No	No

#	Dimensión de análisis: Educación	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2001-2012
108	Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de concurso para apoyar las reformas de las UPES para abatir pasivos contingentes derivados de pensiones y jubilaciones)	SEP	No	Si	Si	No	No
109	Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	SEP	No	Si	Si	No	No
110	Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	SEP	No	Si	Si	No	No
111	Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales (Distribución por la fórmula CUPIA con participación de la SEP y ANUIES)	SEP	No	Si	Si	No	No
112	Escuela siempre abierta a la comunidad	SEP	No	No	No	No	No
113	Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica	SEP	No	No	No	No	No
114	Apoyo a desregulados	SEP	No	No	No	No	Si
115	Universidad Virtual	SEP	No	No	No	No	No
116	Fondo concursable de la inversión en infraestructura para Educación Media Superior	SEP	No	No	No	No	No
117	Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos	SEP	No	No	No	No	No
118	Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil	SEP	No	No	No	No	No
119	Apoyos complementarios para el FAEB	SEP	No	No	No	No	No
120	Fortalecimiento de la educación media superior en COLBACH	SEP	No	No	No	No	No
121	Fortalecimiento de la educación media superior en CECYTES	SEP	No	No	No	No	No
122	Sistema Nacional de Educación a Distancia	SEP	No	No	No	No	No
123	Programa de Carrera Docentes (UPES)	SEP	No	No	No	No	No
124	Apoyo a la infraestructura de las Universidades Interculturales existentes (Fondo de concurso. Incluye equipamiento)	SEP	No	No	No	No	No
125	Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas (incluye equipamiento, laboratorios y talleres)	SEP	No	No	No	No	No
126	Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)	SEP	No	No	No	No	No
127	Fondo para la consolidación de las Universidades Interculturales (irreductible) Anexo 26 B	SEP	No	No	No	No	No
128	Ampliación de la oferta educativa del nivel superior (Incluye equipamiento e infraestructura)	SEP	No	No	No	No	No
129	Fondo de apoyo para la calidad de los Institutos Tecnológicos (descentralizados) Equipamiento e Infraestructura: talleres y laboratorios	SEP	No	No	No	No	No
130	Instituciones Estatales de Cultura	SEP	No	No	No	No	No
131	Equipamiento de escuelas para educación básica a nivel nacional	SEP	No	No	No	No	No
132	Fondo para el mejoramiento de las tecnologías educativas en educación básica	SEP	No	No	No	No	No

#	Dimensión de análisis: Educación	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2001-2012
133	Apoyo a las Entidades Federativas para el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	SEP	No	No	No	No	No
134	Producción y distribución de libros de texto gratuitos	SEP	No	No	No	No	No
135	Producción y edición de libros, materiales educativos y culturales	SEP	No	No	No	No	No
136	Enciclopedia	SEP	No	No	No	No	No
137	Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados	SEP	No	No	No	No	No
138	Prestación de servicios de educación media superior	SEP	No	No	No	No	No
139	Prestación de servicios de educación técnica	SEP	No	No	Si	No	No
140	Programa de Formación de Recursos Humanos basados en Competencias (PROFORHCOM)	SEP	No	No	No	No	No
141	Prestación de servicios de educación superior y posgrado	SEP	No	No	No	No	No
142	Producción y transmisión de materiales educativos y culturales	SEP	No	No	No	No	No
143	Promoción y fomento de libros y la lectura	SEP	No	No	No	No	No
144	Producción y distribución de libros, materiales educativos, culturales y comerciales	SEP	No	No	No	No	No
145	Atención al deporte	SEP	No	No	No	No	No
146	Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	SEP	No	No	No	No	No
147	Investigación científica y desarrollo tecnológico	SEP	No	No	No	No	No
148	Otorgamiento y promoción de servicios cinematográficos	SEP	No	No	No	No	No
149	Servicios educativos culturales	SEP	No	No	No	No	No
150	Apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA)	SEP	No	No	No	No	No
151	Diseño, construcción, consultoría y evaluación de la infraestructura física educativa	SEP	No	No	No	No	No
152	Emisión de la normatividad y certificación de la infraestructura física educativa	SEP	No	No	No	No	No
153	Mejores Escuelas	SEP	No	No	No	No	No
154	Fondo SEP CONACYT para la investigación en ciencia básica	SEP	No	No	No	No	No
155	Formación de docentes de la educación media superior	SEP	No	No	No	No	No
156	Reinserción académica de los jóvenes integrantes de bandas y pandillas	SEP	No	No	No	No	No
157	Fondo de apoyo para la calidad de los institutos tecnológicos (federales y descentralizados) equipamiento e infraestructura: talleres y laboratorios	SEP	No	No	No	No	No
158	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior	SAGARPA	No	No	No	No	No
159	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior	SAGARPA	No	No	No	No	No
160	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	SAGARPA	No	No	No	No	No
161	Capacitación técnica y gerencial de recursos humanos para la salud	SALUD	No	No	No	No	No

#	Dimensión de análisis: Salud	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
162	Atención a la salud pública	IMSS	Salud	No	Si	Si	No
163	Atención curativa eficiente	IMSS	Salud	No	Si	Si	No
164	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	SALUD	Salud	No	Si	Si	No
165	Atención de Urgencias	ISSSTE	Salud	No	Si	Si	No
166	Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación	SALUD	Salud	No	Si	Si	No
167	Programa IMSS-Oportunidades	IMSS	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	Si	Si	Si	Si
168	Programa Caravanas de la Salud (PCS)	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	Si	Si	Si	Si
169	Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD)	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	Si	Si	Si	Si
170	Programa Comunidades Saludables	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	Si	Si	Si	Si
171	Formación de recursos humanos especializados para la salud	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	No	Si	Si	No
172	Seguro Popular (SP)	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	No	Si	Si	Si
173	Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)	SALUD	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud	Si	Si	Si	Si
174	Cultura Física	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
175	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	SEP	Cultura y Deporte	Si	Si	Si	Si
176	Programa de Agua Limpia (PAL)	CONAGUA (SEMARNAT)	Infraestructura y Servicios	Si	Si	Si	Si
177	Atención a Tercer Nivel	CDI (SHCP)	No	No	No	No	Si
178	Atención a la salud en el trabajo	IMSS	No	No	No	No	No
179	Atención a la salud reproductiva	IMSS	No	No	No	No	No
180	Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud	SALUD	No	No	No	No	No
181	Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud	SALUD	No	No	No	No	No
182	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	SALUD	No	No	Si	No	No
183	Prevención y atención contra las adicciones	SALUD	No	No	No	No	No
184	Vigilancia epidemiológica	SALUD	No	No	No	No	No
185	Programa de Cultura del Agua	CONAGUA (SEMARNAT)	No	No	No	No	Si
186	Investigación en salud en el IMSS	IMSS	No	No	No	No	No
187	Control de Enfermedades Prevenibles por Vacunación	ISSSTE	No	No	No	No	No
188	Control de Enfermedades Transmisibles	ISSSTE	No	No	No	No	No
189	Detección Oportuna de Enfermedades	ISSSTE	No	No	No	No	No
190	Orientación para la Salud	ISSSTE	No	No	No	No	No
191	Control del Estado de Salud de la Embarazada	ISSSTE	No	No	No	No	No
192	Atención Materno Infantil	ISSSTE	No	No	No	No	No
193	Consulta Bucal	ISSSTE	No	No	No	No	No
194	Consulta Externa General	ISSSTE	No	No	No	No	No

#	Dimensión de análisis: Salud	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
195	Consulta Externa Especializada	ISSSTE	No	No	No	No	No
196	Hospitalización General	ISSSTE	No	No	No	No	No
197	Hospitalización Especializada	ISSSTE	No	No	No	No	No
198	Rehabilitación	ISSSTE	No	No	No	No	No
199	Investigación Científica y Tecnológica	ISSSTE	No	No	No	No	No
200	Capacitación y Formación de los Recursos Humanos en Salud	ISSSTE	No	No	No	No	No
201	Capacitación y Formación de Recursos Humanos en Seguridad Social	ISSSTE	No	No	No	No	No
#	Dimensión de análisis: Alimentación	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
202	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (PASL)	Liconsa, S.A. de C.V. (SEDESOL)	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades	Si	Si	Si	Si
203	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	Diconsa, S.A. de C.V. (SEDESOL)	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades	Si	Si	Si	Si
204	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)	SEDESOL	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades	Si	Si	Si	Si
205	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Coordinación PDHO (SEDESOL)	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades	Si	Si	Si	Si
206	Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.	SEDESOL	No	No	No	No	No
#	Dimensión de análisis: Vivienda	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
207	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tu Casa)	CONAVI (SHCP)	Vivienda y Servicios	Si	Si	Si	Si
208	Fomento a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	CONAVI (SHCP)	Vivienda y Servicios	Si	Si	Si	No
209	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa (Tu Casa)	SEDESOL	Vivienda y Servicios	Si	Si	Si	Si
210	Programa de Vivienda Rural (PVR)	SEDESOL	Vivienda y Servicios	Si	Si	Si	Si
211	Programa de apoyo a los avocindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	SEDESOL	Vivienda y Servicios	Si	Si	Si	Si
212	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	SEMARNAT	Infraestructura y Servicios	Si	Si	Si	Si
213	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYZ)	SEMARNAT	Infraestructura y Servicios	Si	Si	Si	Si
214	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	SEDESOL	Infraestructura y Servicios	No	Si	Si	Si
215	Programa Hábitat	SEDESOL	Infraestructura y Servicios	Si	Si	Si	Si
216	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad en los estados	SEDESOL	No	No	No	No	No
#	Dimensión de análisis: Seguridad social	Entidad	Grupo temático	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
217	Programa 70 y Más	SEDESOL	Atención a grupos prioritarios	Si	Si	Si	Si

#	Programas de desarrollo social que no fueron analizados en el informe de evaluación	Entidad responsable	Evaluación Integral de Desempeño	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
218	Programas de Atención a Personas con Discapacidad	SALUD	Asistencia Social	Si	Si	Si	Si
219	Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	SALUD	Asistencia Social	Si	Si	Si	Si
220	Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	SALUD	Asistencia Social	Si	Si	Si	Si
221	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	SEDESOL	Atención a grupos prioritarios	Si	Si	Si	Si
222	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	INMUJERES (SHCP)	Atención a grupos prioritarios	No	No	Si	Si
223	Programa de Coinversión Social (PCS)	SEDESOL	Atención a grupos prioritarios	Si	Si	Si	Si
224	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 (PAIMEF)	SEDESOL	Atención a grupos prioritarios	Si	Si	Si	Si
225	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	CDI (SHCP)	Infraestructura y servicios	Si	Si	Si	Si
226	Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP)	SEDESOL	Infraestructura y servicios	Si	Si	Si	Si
227	Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales	SEMARNAT	Infraestructura y servicios	No	No	Si	Si
228	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	CDI (SHCP)	Población indígena	Si	Si	Si	Si
229	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI)	CDI (SHCP)	Población indígena	Si	Si	Si	Si
230	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados Indígenas urbanos y migrantes (PAID)	CDI (SHCP)	Población indígena	Si	Si	Si	Si
231	Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena (APCI)	CDI (SHCP)	Población indígena	Si	Si	Si	Si
232	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	CDI (SHCP)	Población indígena	Si	Si	Si	Si
233	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas (MANCON)	SHCP	Sustentabilidad ambiental	No	No	Si	Si
234	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	SAGARPA	Sustentabilidad ambiental	Si	Si	Si	No
235	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	SEMARNAT	Sustentabilidad ambiental	Si	Si	Si	Si
236	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	SEMARNAT	Sustentabilidad ambiental	Si	Si	Si	No
237	Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	SEMARNAT	Sustentabilidad ambiental	Si	Si	Si	Si
238	Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP)	SEMARNAT	Sustentabilidad ambiental	Si	Si	Si	No
239	Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	SEMARNAT	Sustentabilidad ambiental	No	No	Si	Si
240	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Medicinas y Productos Farmacéuticos	ISSSTE	Sustentabilidad ambiental	No	No	No	No
241	Subsidio a programas para jóvenes	SEP	Promoción y apoyo a la educación	No	No	Si	Si
242	ProÁrbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	Si

#	Programas de desarrollo social que no fueron analizados en el informe de evaluación	Entidad responsable	Evaluación Integral de Desempeño	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
243	ProÁrbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	No
244	ProÁrbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	Si
245	ProÁrbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	Si
246	ProÁrbol- Programa de servicios ambientales por captura de carbono, biodiversidad y sistemas agroforestales (CABSA)	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	No
247	ProÁrbol - Proyectos de Conservación y Restauración	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	Si
248	ProÁrbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	Si
249	ProÁrbol - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales	SEMARNAT	Desarrollo forestal	Si	Si	Si	No
250	Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres	INMUJERES (SHCP)	No	No	No	No	Si
251	Tecnificación del Riego	SAGARPA	No	No	No	No	Si
251	Atención Educativa a Grupos en Situación vulnerable en Educación Básica	SEP	No	No	No	No	No
253	Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena	SEP	No	No	No	No	No
254	Impulso al desarrollo de la cultura	SEP	No	No	No	No	No
255	Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación	SEP	No	No	No	No	No
256	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	SEP	No	No	No	No	No
257	ProÁrbol.- Apoyo para las Acciones Preventivas de Incendios Forestales	SEMARNAT	No	No	No	No	No
258	Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina	SEMARNAT	No	No	No	No	Si
259	Prevención y gestión integral de residuos	SEMARNAT	No	No	No	No	No
260	Programa para incentivar el desarrollo organizacional de los Consejos de Cuenca	SEMARNAT	No	No	No	No	Si
261	Programa de Conservación del Maíz Criollo	SEMARNAT	No	No	No	No	Si
262	Recuperación de mantos acuíferos sobreexplotados.	SEMARNAT	No	No	No	No	No
263	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	SEMARNAT	No	No	No	No	No
264	Manejo Integral del Sistema Hidrológico	SEMARNAT	No	No	No	No	No
265	Investigación científica y tecnológica	SEMARNAT	No	No	No	No	No
266	ProÁrbol.-Prevención y Combate de Incendios Forestales	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
267	Servicios a grupos con necesidades especiales	SEDESOL	No	No	No	No	No
268	Equidad de Género	ISSSTE	No	No	No	No	No
269	Formación y certificación para el trabajo	SEP	No	No	No	No	No
270	Normalización y certificación en competencias laborales	SEP	No	No	No	No	No
271	Registro Nacional de Profesionistas	SEP	No	No	No	No	No
272	Capacitación a trabajadores	STPS	No	No	No	No	No

#	Programas de desarrollo social que no fueron analizados en el informe de evaluación	Entidad responsable	Evaluación Integral de Desempeño	EED 2008-2009	EED 2009-2010	EED 2010-2011	ECR 2011-2012
273	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	STPS	No	No	No	No	No
274	Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo	STPS	No	No	No	No	No
275	Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo	STPS	No	No	No	No	No
276	Credencialización para Adultos Mayores	SEDESOL	No	No	No	No	No
277	Prestaciones sociales eficientes	IMSS	No	No	No	No	No
278	Programa de Fomento al Empleo	STPS	No	Si	Si	No	No
279	Programa de Apoyo a la Capacitación	STPS	No	Si	No	No	No
280	Becas para realizar estudios de posgrado (en cumplimiento a la LGAMVLV)	CONACyT	No	Si	No	No	No
281	Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo	SEP-INEA	No	Si	No	No	No
282	Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para la Población Indígena Migrante	SEP	No	Si	No	No	No
283	Programas Educativos en materia de Prevención de Adicciones	SEP	No	Si	No	No	No
284	Financiamiento Equitativo de la Atención Médica	SALUD	No	Si	No	No	No
285	Programa para el Desarrollo Local (microrregiones)	SEDESOL	No	Si	No	No	No
286	Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria	SEDESOL	No	Si	No	No	No
287	Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
288	Programa de Conservación y Rehabilitación de Áreas de Temporal	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
289	Programa de Ampliación de Distritos de Riego	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
290	Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
291	Programa de Ampliación de Unidades de Riego	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
292	Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola	SEMARNAT	No	Si	No	No	No
293	Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	FINRURAL	No	Si	No	No	Si
294	Reducción de Costos de Acceso al Crédito	FINRURAL	No	Si	No	No	Si
295	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas	FINRURAL	No	No	No	No	Si
296	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	FINRURAL	No	No	No	No	Si
297	Apoyo al Fortalecimiento y Desarrollo de la Infraestructura Científica y Tecnológico	CONACyT	No	No	No	No	Si
298	Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación y para el Programa de Servicios de Cobertura	FOCIR	No	Si	No	No	Si
299	Programas que Canalizan Apoyos para el Fomento Financiero y Tecnológico a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural	FIRA	No	No	No	No	Si
300	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (SNIDRUS)	SAGARPA	No	No	No	No	Si
301	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	SAGARPA	No	No	No	No	Si
302	Excarcelación de Presos Indígenas	CDI (SHCP)	No	No	No	No	Si
303	Programa de Desarrollo Institucional y Ordenamientos Ecológicos Ambientales	SEMARNAT	No	No	No	No	Si
304	Programa Nacional de Horario Extendido en Primaria	SEP	No	No	No	No	No
Total de programas evaluados según instrumento				131	122	133	137

Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.*

*EED: Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.*

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

La metodología general que se utiliza para estimar la distribución del gasto público entre la población se denomina *Análisis de incidencia de beneficios* y representa el método más establecido internacionalmente para estimar la distribución e incidencia del gasto público entre los hogares. En México se aplica una metodología similar de manera oficial en los estudios sobre la "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas" que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anualmente en cumplimiento del Artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación y el 31 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, y que presenta a la consideración de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de las Cámaras de Diputados y Senadores y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

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

Los resultados se presentan por medio de deciles de personas y en este anexo por medio del coeficiente de concentración (IC), la medida sintética más ampliamente utilizada en este tipo de estudios. Este concepto es conocido también como "cuasi-Gini" y "pseudo-Gini" en la literatura sobre la medición de la desigualdad. En la literatura sobre incidencia fiscal y de beneficios el índice o coeficiente de concentración es el término de uso más común, tanto en la literatura sobre teoría de medición (Kakwani, 1977; 1984; Aronson y Lambert, 1994; Lambert, 2002), como en la extensa literatura aplicada sobre incidencia fiscal y de beneficios, y sobre medición de desigualdad en dimensiones no monetarias como salud o educación (O'Donnell et al., 2007).

Esta medida es similar al coeficiente de Gini, excepto que el concepto de bienestar utilizado para ordenar a las personas de pobres a ricos (en este caso ingreso corriente neto de transferencias) es distinto a la variable cuya concentración se mide (en este caso, transferencias públicas). El coeficiente de concentración se define en el rango (-1, 1), donde los valores negativos representan distribuciones progresivas en términos absolutos (concentradas desproporcionadamente en población de bajos ingresos), los valores positivos representan distribuciones regresivas en términos absolutos (concentradas en las poblaciones de ingresos

más altos), y 0 representaría una distribución neutral en términos absolutos, es decir, cada persona (o decil poblacional) obtiene precisamente la misma participación del total.

Se define una distribución como regresiva en términos relativos cuando la participación de la transferencia que obtiene la población de mayores ingresos es mayor que su participación en el ingreso corriente neto; es decir, cuando el coeficiente de concentración de la transferencia es mayor al coeficiente de Gini del ingreso corriente neto (o cuando la curva de concentración de la transferencia está por debajo de la curva de Lorenz de la distribución del ingreso corriente neto). En este caso, la transferencia contribuye a aumentar en lugar de reducir la desigualdad del ingreso.

Es importante recalcar que la regresividad absoluta de una transferencia no implica que ésta aumente la desigualdad del ingreso. El IC no representa por sí mismo una medida del efecto distributivo de los programas, sino un determinante importante de este efecto. La literatura sobre medición de progresividad ha demostrado que existe una relación directa y simple entre el concepto de progresividad absoluta, IC, el concepto asociado de progresividad relativa ( $P = IC - G$ ), conocido como el índice de Kakwani, el tamaño de las transferencias, y el cambio del Gini asociado a cada transferencia (Kakwani, 1977):

$$G - G' = P \frac{\gamma}{(1 + \gamma)}$$

Donde:

IC es el índice de concentración de la transferencia,

$G$  es el Gini del ingreso de los hogares antes de la transferencia,

$G'$  es el Gini del ingreso después de la transferencia,

$P$  es el tamaño de la transferencia como proporción del ingreso (bruto)

$\gamma$  de los hogares.<sup>117</sup>

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

<sup>117</sup> Esta fórmula se aplica estrictamente sólo cuando la transferencia no generan un reordenamiento de los hogares. Para el caso más general es necesario incluir un factor de reordenamiento ( $G' - IC'$ ) (Kakwani, 1984). También es posible descomponer la desigualdad en a) un componente vertical (equivalente a la fórmula anterior), b) uno de desigualdad horizontal, y c) uno de reordenamiento (Aronson et al., 1994).

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

Para estimar la incidencia distributiva de los subsidios energéticos se utilizó la información sobre el gasto de los hogares en electricidad, gasolinas y diesel, transporte público y gas LP que reporta la ENIGH, y el valor de los subsidios en estos bienes que reportan la CFE, la SHCP y Pemex, respectivamente. En el caso del subsidio a combustibles automotrices se toma en cuenta el uso de combustibles en transporte público además de transporte privado, según las proporciones reportadas en el Presupuesto de Gasto Fiscal 2008 publicado por la SHCP.

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

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

La deducibilidad de colegiaturas, que se introdujo en 2011 y se incluye aquí a manera comparativa, se calculó a partir de datos presentados en el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), 2011, "Deducibilidad de colegiaturas".

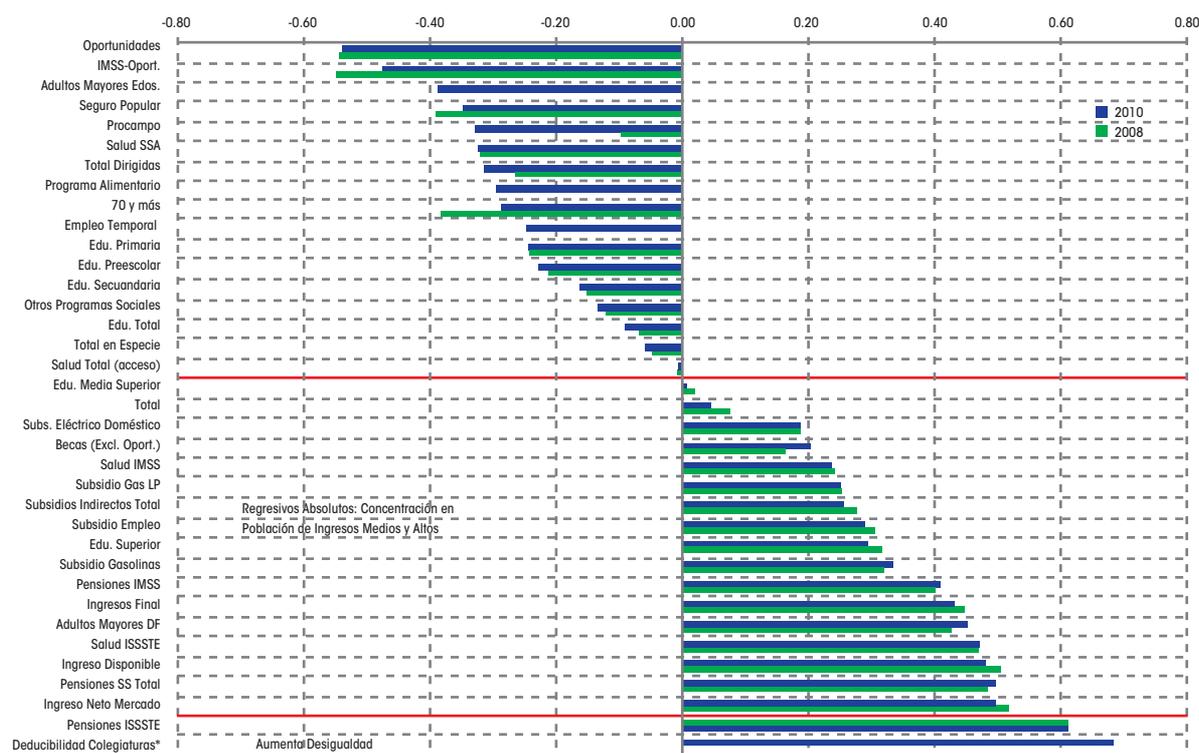
La distribución de los subsidios a los sistemas de pensiones de la seguridad social (IMSS, ISSSTE) se define en función de la distribución de derechohabientes reportada a estos sistemas, ya que la ENIGH no reporta directamente el origen institucional de los ingreso por pensiones.

Es importante aclarar que la imputación de valores monetarios de las transferencias a los hogares únicamente es necesaria para estimar medidas de la progresividad absoluta de los rubros de gasto agregados, y los efectos redistributivos de los programas (que no se reportan aquí). Sin embargo, las estimaciones de la

distribuciones por deciles y IC para las transferencias monetarias y en especie en los rubros de gasto y programas específico pueden interpretarse directamente como la distribución de transferencias recibidas, servicios utilizados o derecho-habientes a la seguridad social, por lo que la validez de las estimaciones de progresividad absoluta presentadas para estos rubros específicos no depende de los métodos utilizados para la imputación de valores monetarios.

## I. Nota sobre los beneficios de *PROCAMPO*

**Gráfica AIII.1** Coeficientes de concentración para el gasto público redistributivo, México 2008-2010



Fuente: Cálculos de Scott, John a partir de ENIGH 2008 y 2010 y Cuenta Pública 2008 y 2010. \* Deducibilidad de colegiaturas se introdujo en 2011, y se calculó a partir de datos presentados en CIEP, 2011, "Deducibilidad de colegiaturas".

Se incluye como referencia pero no se toma en cuenta para calcular los coeficientes de concentración totales.

Existen dos fuentes de datos relevantes para evaluar la distribución de beneficios de *PROCAMPO* en el ámbito nacional y su evolución a lo largo del tiempo: la ENIGH y los padrones de beneficiarios de las bases administrativas publicadas por la SAGARPA (ASERCA). Estas fuentes permiten analizar distintos aspectos de esta distribución, pero cada una con limitaciones importantes.

La ENIGH permite observar la distribución de las transferencias de *PROCAMPO* entre los hogares del país ordenados en función de su ingreso, por lo que es directamente comparable con los otros rubros del gasto público que se analizan a partir de la misma fuente. Sin embargo, dada la cobertura y distribución del programa, que concentra una parte significativa de sus recursos en una fracción pequeña de productores mayores, la ENIGH capta este programa con un error de medición importante y con un sesgo: sobreestima su progresividad al no captar adecuadamente los beneficios concentrados en los productores y hogares de mayores ingresos.

Las bases administrativas, por otro lado, permiten observar la distribución de los beneficios entre los productores beneficiarios del programa ordenados en función del tamaño de su tierra registrada en el mismo. Esta base es, por ello, en principio perfectamente representativa de todos los beneficiarios, pero no es directamente comparable con los datos de la ENIGH, ya que representa productores en lugar de hogares y los ordena por tamaño de tierra en lugar del ingreso.

La ENIGH permite obtener las siguientes conclusiones principales sobre la distribución de *PROCAMPO* a nivel de los hogares y personas del país:

- a. La distribución media de *PROCAMPO* en toda su historia resulta moderadamente progresiva, con un coeficiente de concentración medio de -0.16 en 1994-2010.
- b. Entre 2006 y 2010 la ENIGH muestra un aumento importante en el grado de progresividad del programa, pasando de un coeficiente de concentración cercano a 0 en 2006 a una distribución claramente progresiva. A pesar de su magnitud, este cambio no es estadísticamente significativo (al 95 por ciento).
- c. La distribución por percentiles muestra que en contraste con 2008, en 2010 la ENIGH no muestra una concentración de beneficios importante en los cinco percentiles superiores de la distribución. Esto puede reflejar en parte un cambio en las reglas (acotamiento a 100 hectáreas por beneficiario) e implementación (depuración del padrón) del programa, pero también puede ser un error de medición, al no captar el grupo reducido de beneficiarios mayores. Es igualmente posible que por problemas de seguridad

se ha reducido la disposición de estos beneficiarios a reportar los montos reales de sus ingresos y transferencias recibidas.

Las bases administrativas permiten obtener estas conclusiones sobre la distribución de *PROCAMPO* entre los productores agrícolas del país:

- a. *PROCAMPO* se distribuye en forma bastante regresiva entre los productores beneficiarios: con coeficiente de concentración del orden de 0.5-0.6 en 1994-2010. El 10 por ciento de los productores con mayores tierras concentran 45 por ciento de los beneficios de *PROCAMPO*.
- b. Consistentemente con lo observado en la ENIGH y las reformas recientes al programa, la regresividad del programa se ha reducido en 2009-2010 (0.53-0.50) (y antes en 2007-2008 y especialmente en 2001-2002), aunque esta reducción es mucho más modesta de lo que reporta la ENIGH.

Dadas las diferencias mencionadas en las fuentes de datos, para el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* se separaron los dos tipos de resultados, por lo que las gráficas comparativas de los coeficientes de concentración de los programas basadas en la ENIGH reportan sólo el coeficiente de concentración de *PROCAMPO* de esta misma fuente.

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

Véase CD anexo.



Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en los talleres de  
Impresora y Encuadernadora Progreso S.A. de C.V. (IEPSA).  
Calzada San Lorenzo 244, Col. Paraje San Juan, México D.F. 09830  
en diciembre de 2012 con un tiraje de 500 ejemplares