



**CONSEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# Recomendaciones para el Proceso Presupuestario 2010

## Política de Desarrollo Social

Agosto 2009



## Contenido

I. Introducción .....	3
II. Indicadores Sociales .....	5
III. Programas Sociales .....	18
IV. Recomendaciones .....	29

## I. Introducción

El poder Ejecutivo ha impulsado de manera importante la evaluación objetiva y sistemática que fomenta la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora sistemática de la política pública. Para ello, a partir de este sexenio se ha tomado como base normativa de la evaluación la Ley General de Desarrollo Social, la cual creó al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como una instancia con autonomía técnica y de gestión para la medición de la pobreza y para la evaluación de programas y políticas de desarrollo social, así como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y fortalece el Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

Bajo este esquema, y con la finalidad de analizar el desempeño de los instrumentos de política pública, así como de tener un PbR efectivo es importante contar con los siguientes elementos:

- a) *Identificar y cuantificar los problemas económicos y sociales que afectan al país y, con base en ello, formular objetivos claros de política pública para los siguientes años.*

El ejercicio de asignación de presupuesto a los diversos programas y los esfuerzos gubernamentales, debe basarse en el conocimiento de los principales problemas que afectan al país y es su evolución reciente.

Es importante actualizar el diagnóstico con el que se elaboraron el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, ya que la realidad económica y social ha tenido cambios importantes que deberán considerarse para tomar mejores decisiones presupuestales y de gestión pública.

- b) *Identificar los programas, acciones, estrategias que se deben apoyar.*

Se deben apoyar los instrumentos y acciones que brinden resultados para abatir los problemas económicos y sociales identificados en el apartado anterior. Esta decisión implica una tarea doble de política pública: es necesario crear los instrumentos que hagan falta para cumplir con los objetivos, así como elegir, de los programas existentes, los más eficaces y eficientes para cumplir con los objetivos nacionales.

- c) *El tercer paso es mejorar los programas, las acciones y las estrategias existentes para que puedan brindar mejores resultados.*

Las evaluaciones, las mediciones y los análisis que ha efectuado el CONEVAL desde que inició actividades en 2006, pueden contribuir en lo correspondiente al sector social, a brindar información sobre los tres elementos anteriores y de esta manera contribuir a una mejor planeación para la toma de decisiones. El ejercicio de evaluación es más importante para tomar decisiones cuando el presupuesto disponible es menor, lo que probablemente sucederá en 2010.

Por lo anterior, el objetivo de este informe es brindarle al Ejecutivo el conjunto de hallazgos que el CONEVAL ha identificado a partir de sus análisis, con el fin de que puedan ser utilizados para la preparación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

Las recomendaciones que aquí se presentan tienen como base las *Evaluaciones de Consistencia y Resultados* que finalizaron en marzo de 2008, el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* que se elaboró en octubre de 2008, las *Evaluaciones Específicas de Desempeño* que finalizaron en Julio de 2009, así como el análisis que se ha hecho de la evolución de las variables sociales y económicas más importantes hasta Julio de 2009.

El documento busca identificar los problemas que afectan al desarrollo social y su evolución reciente, así como analizar algunos de los programas sociales con los que se cuenta. En los anexos se presenta la información más detallada.

## II. Indicadores Sociales

En esta sección se hace un resumen de la evolución de los indicadores sociales entre 1992 y 2008, tomando como fuentes el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008* del CONEVAL, el Comunicado de Prensa 006/09 que el Coneval emitió el 18 de Julio de 2009, así como información coyuntural disponible hasta el día de hoy correspondiente al desempeño económico.

### a) 1992-2008

Diversos indicadores relacionados con los derechos para el desarrollo social, algunos de ellos establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, muestran un avance importante en este periodo, lo cual en buena medida se debe a que la cobertura de servicios básicos ha aumentado. Como se puede ver en el Cuadro 1, para el periodo comprendido entre 1992 y 2008 en materia de educación, el porcentaje de jefes de familia con educación básica o más pasó de 29.9 por ciento a 47.0 por ciento; en el rubro de salud, la esperanza de vida al nacer se incrementó de 71.7 años a 75.1 años; respecto a la vivienda, los hogares en vivienda con piso de tierra disminuyeron de 15.8 a 6.1 por ciento.

El comportamiento de indicadores en estas dimensiones ha sido favorable aún para el 20 por ciento más pobre de la población: en el periodo 1992 - 2008 el porcentaje de niñas y niños entre 8 y 12 años que no asistían a la escuela pasó de 8.9 por ciento a 3.4 por ciento. Para el mismo grupo de población, el porcentaje de hogares en viviendas con piso de tierra pasó de 46.2 a 18.9 por ciento.

En cuanto a la pobreza medida por ingresos<sup>1</sup>, cuya evolución se muestra en la Gráfica 1, en el periodo comprendido entre 1992 y 2008 la pobreza alimentaria se redujo de 21.4 a 18.2 por ciento, lo que significó pasar de 18.6 a 19.5 millones de personas en esta situación de pobreza; la pobreza de patrimonio bajó de 53.1 a 47.4 por ciento, por lo que el número de personas en esta condición de pobreza pasó de 46.1 a 50.6 millones. De hecho, entre 1996 y 2008 el número de personas que no estaban en pobreza de ningún tipo pasó de 28.7 millones a 56.1 millones. A

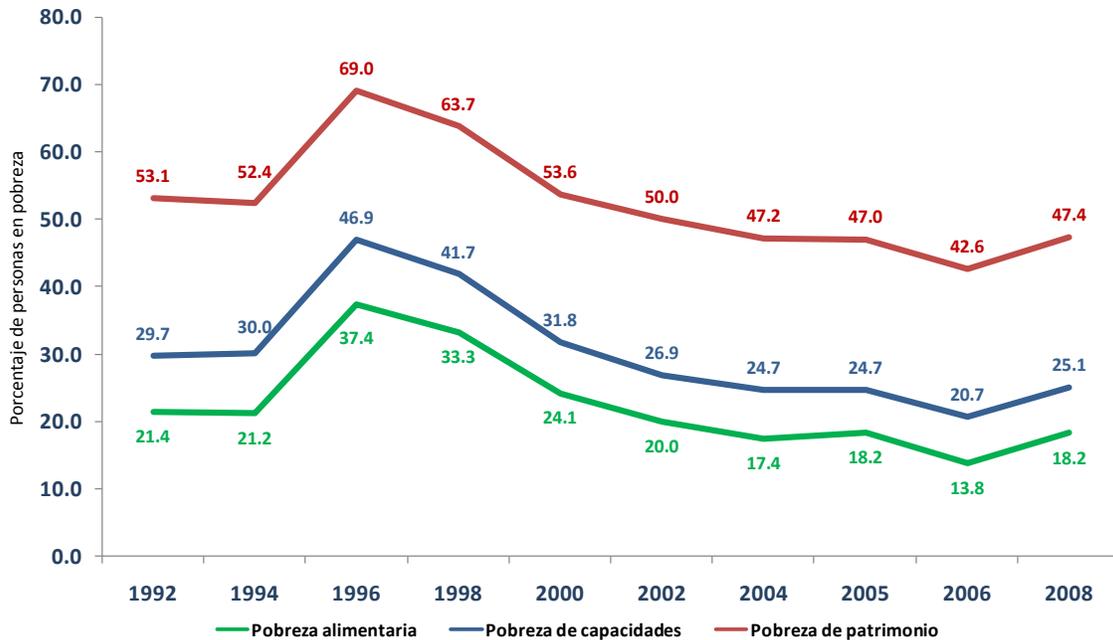
---

<sup>1</sup> Estimaciones con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) de varios años.

pesar de esta evolución, los niveles de pobreza siguen siendo muy altos en el país, especialmente a raíz del reciente incremento de la pobreza por ingresos entre 2006 y 2008.

**Gráfica 1.**

**Evolución de la pobreza por ingresos nacional, 1992 a 2008**  
(porcentaje de personas)



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2008

Aunque la cobertura de servicios básicos se incrementó, persisten resultados poco favorables en algunos aspectos. Por ejemplo, los indicadores relacionados con los derechos para el desarrollo social representan desafíos importantes. Tal es el caso de la mortalidad materna, la prevalencia de baja talla en menores de 5 años, la prevalencia de obesidad y la igualdad de género, entre otros, como se observa en el Cuadro 1. Si el Estado no mejora su desempeño en estos rubros, no se podrá cumplir, por ejemplo, con la meta del milenio respecto a la mortalidad materna en 2015.

En materia de crecimiento económico, el país ha tenido retos importantes que afectan el desarrollo social. A pesar de la reducción de la pobreza entre 1992 y 2008, el poder adquisitivo de la población bajó de forma considerable a raíz de los problemas macroeconómicos que hicieron que el PIB cayera alrededor de 7 por ciento en 1995; por tanto entre 1994 y 1996 se

registró un aumento en la pobreza alimentaria de aproximadamente 16 millones de personas. Asimismo, durante el periodo 1998-2000, en el cual el crecimiento económico fue relativamente alto y la inflación se redujo, fue notable la reducción en la pobreza por ingresos.

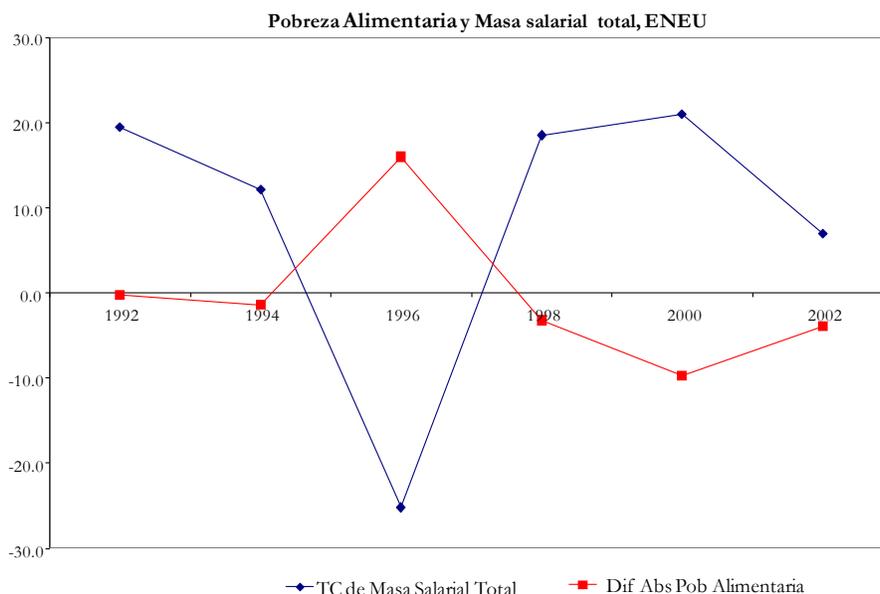
Lo anterior muestra que en general el PIB y la pobreza tienen evoluciones en forma de espejo: la pobreza es contra-cíclica, es decir, lo que en el mediano y largo plazo le sucede a la economía, repercute en sentido contrario en la pobreza. Debido al modesto crecimiento económico del país, la pobreza ha disminuido de manera lenta.

Otro aspecto que frena la disminución de la pobreza es la desigualdad del ingreso. Históricamente, México ha sido un país de alta concentración del ingreso, y aun en su evolución reciente esta situación no ha tenido cambios significativos. La distribución del ingreso en México es tan desigual como lo era hace 15 años: mientras que en 1992 el 10 por ciento de las personas más pobres del país obtenían el 1.4 por ciento del ingreso corriente total, esta cifra representó el mismo valor en 2008; por el contrario, el 10 por ciento más rico de la población concentraba el 41.6 por ciento y el 39.3 por ciento para los mismos años.

Si bien la ocupación creció, en este periodo destaca el crecimiento del empleo informal y un modesto crecimiento del empleo formal. Entre 1992 y 2008 hubo un crecimiento neto de casi 4.4 millones de ocupaciones formales, pero en el mismo periodo la ocupación informal –los ocupados sin seguridad social y que no son patrones- creció en 11.3 millones de personas, es decir, la ocupación informal creció tres veces más respecto al empleo formal, de acuerdo con las ENIGH de distintos años.

Por lo tanto, la evolución del mercado laboral es determinante en la evolución de la pobreza medida por ingresos, como lo muestra la relación entre la pobreza alimentaria y la masa salarial de la Gráfica 2. Si las variables más importantes del mercado laboral –salario y ocupación– mejoran, esto se traducirá en una reducción de la pobreza de manera acelerada. Sin embargo, el crecimiento económico, el cual genera empleos formales y aumenta salarios reales, ha sido muy bajo en el país.

**Gráfica 2.**



Fuente: G. Hernández y M. Székely, 2009

El ingreso laboral está a su vez compuesto por dos elementos: la evolución de salarios reales y la evolución de la ocupación. Entre 1992 y 2008 el ingreso laboral real per cápita aumentó sólo 1.5 por ciento entre las familias pobres rurales y bajó 0.14 por ciento en zonas urbanas; el promedio nacional sufrió una reducción de 4.1 por ciento. En cuanto a empleo, se encuentra que a nivel nacional el número de personas ocupadas en el país ha crecido en 66.7 por ciento entre 1992 y 2008, que el ingreso laboral real tuvo una leve disminución, y que la tasa neta de participación laboral aumentó 23.5 por ciento, lo cual ayuda a explicar el aumento en la ocupación.

El derecho a la seguridad social también tiene un papel relevante en la política de desarrollo social. De acuerdo con la ENIGH de varios años, a nivel nacional las personas de 65 años y más que no trabajaban y no recibían pensión eran el 80 por ciento de la población en 1992; para el 2008 este porcentaje disminuyó a 46.2 por ciento. Los jefes de hogar sin derechohabencia, es decir, sin afiliación a una institución pública para recibir seguridad social pasaron de 69.3 por ciento en 1992 a 72.0 por ciento en 2008. La situación de derechohabencia formal para el 20 por ciento más pobre de la población es más precaria: el 92.3 por ciento de los jefes no tenían derechohabencia en 2008.

Finalmente el Cuadro 1 muestra la situación respecto de la nutrición. La desnutrición en promedio se ha venido abatiendo en todo el país, pero es importante reconocer tres elementos: entre la población indígena esta reducción ha sido sustancialmente más lenta, los niveles de desnutrición de esta población siguen siendo altos y ha habido un importante incremento de la obesidad y sobrepeso para toda la población.

Lo anterior implica que el Estado deberá continuar con programas para reducir la desnutrición entre la población más pobre, especialmente entre los indígenas, modificar los programas que aportan calorías en exceso para la niñez y coordinar de manera más efectiva los programas alimentarios y nutricionales para hacer frente a estos retos de una manera más eficaz.

**Cuadro 1. Indicadores Multidimensionales de Desarrollo Social**

Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20% más pobre*, 1992, 2000, 2006 y 2008								
Dimensiones	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	Nacional						
<b>Educación</b>								
Niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela <sup>a</sup>	8.9	5.1	6.2	3.4	3.5	1.9	3.4	2.1
Personas mayores de 15 años analfabetas <sup>a</sup>	26.8	11.3	25.0	10.1	20.8	8.5	17.9	7.6
Personas mayores de 15 años con primaria incompleta <sup>a</sup>	64.8	36.2	57.2	28.8	44.8	23.6	41.7	23.2
Jefes del hogar con educación básica o más <sup>a</sup>	5.4	29.9	11.1	38.8	21.6	47.0	23.3	47.0
Cobertura <sup>1</sup>								
Primaria		95.2		94.8		94.4		95.0
Secundaria		67.8		83.8		93.0		94.2
Media superior		36.5		48.4		59.7		61.0
Superior		13.9		20.2		24.3		26.7
Calidad de la educación								
Promedio en la prueba PISA de Matemáticas en México <sup>2</sup>				386.8		404.2		N.D
Promedio en la prueba PISA de Matemáticas de los países no miembros de la OECD				425.1		427.0		N.D
Lugar que ocupa México respecto a países no miembros de la OECD en la prueba PISA de Matemáticas				9 de 13		18 de 26		N.D
<b>Salud</b>								
Esperanza de vida (años) <sup>3</sup>		71.7		73.9		74.8		75.1
Tasa de mortalidad infantil (defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos)		31.5		19.4		16.2		15.2
Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nacimientos)		89.0		72.6		60.0		55.6
		[1990]				[2005]		[2007]
<b>Características de las viviendas <sup>4</sup></b>								
Hogares en viviendas con piso de tierra <sup>a</sup>	46.2	15.8	33.3	9.7	22.3	7.2	18.9	6.1
Hogares en viviendas sin energía eléctrica <sup>a</sup>	19.9	6.5	7.5	2.0	3.1	0.9	3.2	1.1
Hogares en viviendas que no cuentan con agua entubada <sup>a</sup>	43.9	18.5	38.9	16.1	23.0	9.8	25.4	11.3
Equipamiento del hogar								
Hogares sin teléfono <sup>a</sup>	98.6	75.9	94.6	60.1	80.7	48.8	81.7	52.5
Hogares sin refrigerador <sup>a</sup>	81.5	39.7	67.5	26.1	47.7	19.6	42.7	17.2
Hogares sin lavadora <sup>a</sup>	90.5	60.1	82.5	46.9	66.2	34.9	76.9	48.3
<b>Medio ambiente</b>								
Ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar <sup>a</sup>		23.4		19.8		15.8		N.D
		[1990]						
Superficie nacional cubierta por bosques y selvas <sup>a,14</sup>		34.3		33.5		33.7		N.D
		[1993]		[2002]		[2005]		
<b>Seguridad social</b>								
Personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión <sup>a</sup>	94.1	80.0	97.1	75.1	90.8	71.5	70.2	46.2
Población ocupada sin derechohabiencia <sup>a,5</sup>	90.6	64.1	93.8	66.2	90.6	67.0	92.2	65.2
Jefes del hogar sin derechohabiencia <sup>a,5</sup>	89.1	69.3	93.8	70.9	89.8	71.0	92.3	72.0
Hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social <sup>a,6</sup>	89.1	69.3			38.3	50.1	31.0	44.1
<b>Alimentación</b>								
Consumo mensual en alimentos per cápita <sup>7,8</sup>	\$364.11	\$844.03	\$323.73	\$743.21	\$424.61	\$831.77	\$403.92	\$776.23
Gasto en alimentos con respecto al total <sup>a,13</sup>	51.6	34.4	48.6	29.3	42.7	28.3	46.1	33.6
Personas en pobreza alimentaria <sup>a</sup>		21.4		24.1		13.8		18.3
Intensidad de la pobreza alimentaria <sup>9</sup>		0.071		0.084		0.042		0.058
Desigualdad de la pobreza alimentaria <sup>10</sup>		0.033		0.041		0.019		0.027

... continúa Cuadro 1

Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20% más pobre*, 1992, 2000, 2006 y 2008								
Dimensiones	1992		2000		2006		2008	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
<b>Nutrición</b>								
Prevalencia de bajo peso en menores de 5 años <sup>a</sup>	14.2 [1988]		7.6 [1999]		5.0			N.D
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años <sup>a</sup>	22.8 [1988]		17.8 [1999]		12.5			N.D
Prevalencia de emaciación en menores de 5 años <sup>a</sup>	6.0 [1988]		2.1 [1999]		1.6			N.D
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena <sup>a</sup>	48.1 [1988]		44.3 [1999]		33.2			N.D
Prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad <sup>a</sup>	25.0 [1988]		36.1 [1999]		36.9			N.D
Prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad <sup>a</sup>	9.5 [1988]		24.9 [1999]		32.4			N.D
<b>Ingreso</b>								
Ingreso corriente total mensual per cápita promedio <sup>7</sup>	\$641.53	\$3,191.27	\$610.54	\$3,127.42	\$862.47	\$3,641.48	\$741.33	\$3,527.42
Personas en pobreza de capacidades <sup>a</sup>		29.7		31.8		20.7		25.2
Personas en pobreza de patrimonio <sup>a</sup>		53.1		53.6		42.6		47.4
Crecimiento anual promedio del PIB per capita <sup>a b</sup>		1.9 [1991-92]		3.8 [1999-00]		3.1 [2005-06]		0.5 [2007-08]
Inflación promedio <sup>a</sup>		15.4 [1991-92]		10.6 [1999-00]		3.7 [2005-06]		5.1 [2007-08]
<b>Cohesión social</b>								
Desigualdad (coeficiente de Gini)		0.543		0.552		0.516		0.530
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil <sup>11</sup>		31.3		36.0		26.1		27.7
<b>Igualdad de Oportunidades</b>								
Mujeres en la Cámara de Diputados <sup>a</sup>		8.8		16.8		22.2		26.6
Mujeres en la Cámara de Senadores <sup>a</sup>		3.1		18.0		16.4		20.3
Profesionistas y técnicos mujeres <sup>a</sup>				39.5		40.4		N.D
<b>Discriminación</b>								
Discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores <sup>a, 12</sup>						30.4		N.D

\* El 20% más pobre corresponde al 1er quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.

a Porcentaje

b Promedio del crecimiento trimestral

1 Cobertura: Indica el porcentaje de alumnos atendidos en un nivel educativo, con respecto a la población que representa la edad para cursar dicho nivel

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

3 Indicadores demográficos, 1990-2050, CONAPO

4 Los datos de las viviendas con más de un hogar han sido imputados a los hogares adicionales

5 Derechohabencia se refiere a IMSS, ISSSTE, PEMEX, Marina, Ejército y Universidades

6 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

7 Cifras en pesos de agosto de 2006

8 Consumo en alimentos se refiere al gasto monetario e ingreso no monetario en alimentos

9 Este indicador es una medida de las distancias de los ingresos de los hogares pobres a la línea de pobreza alimentaria. Mientras más se aproxime su valor a la proporción de la población en situación de pobreza alimentaria, más profunda es la pobreza. Se obtiene a partir del índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT(a))

10 Este indicador es una medida de la desigualdad de los ingresos entre las personas en situación de pobreza alimentaria. Se obtiene a partir del índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT(α))

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

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

13 El porcentaje está calculado en base al gasto monetario

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

Fuentes:

Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000, 2006 y 2008, y ENOE 3er trimestre de 2008

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

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

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

Sistema para el análisis de la estadística educativa. SEP

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

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

Sistema Nacional de Información en Salud

CONAPO, República Mexicana: Indicadores demográficos, 1990-2050

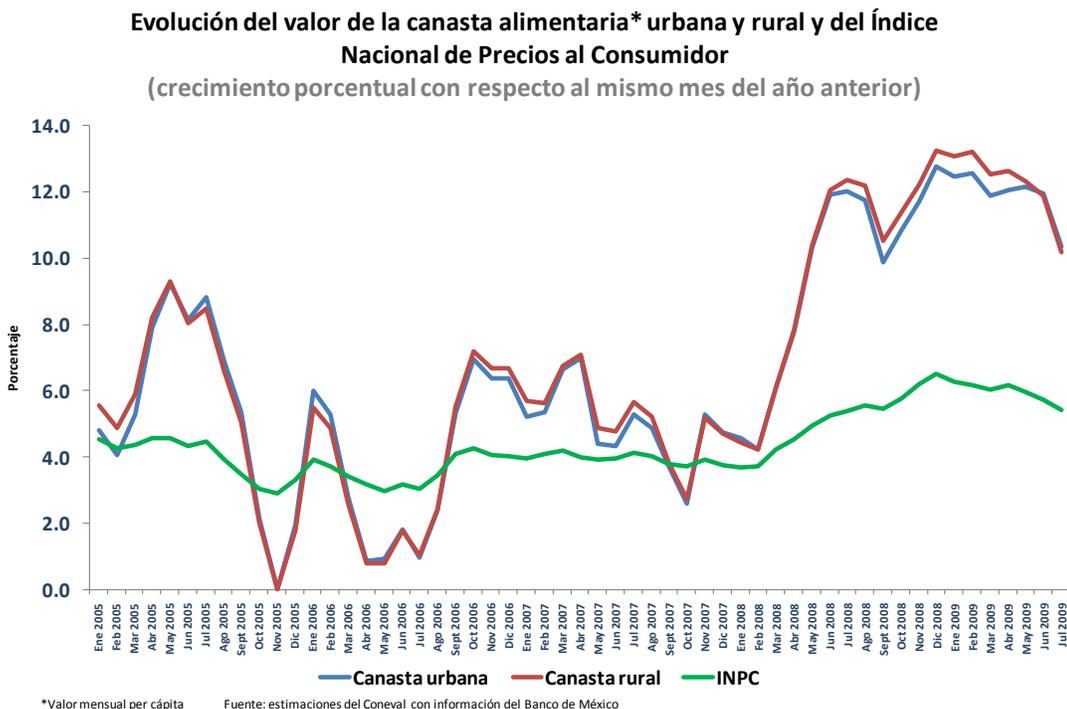
## b) Desempeño actual de la economía

Como ya se mencionó, el desempeño que muestre la economía se verá reflejado en los logros alcanzados en materia de política social, por tanto resulta imprescindible citar el comportamiento que han registrado algunas variables en estos dos últimos años, como consecuencia de la crisis económica mundial.

Un reto importante que se presenta es el aumento en el precio de los alimentos. Desde 2007 se ha venido experimentando en el mundo, México incluido, un incremento importante en el precio de los alimentos que afecta sin duda a la población del país.

Los valores de la canasta alimentaria con los que se mide la pobreza por ingresos -la línea de pobreza alimentaria-, ha venido creciendo con respecto a los periodos anteriores. El valor de la canasta alimentaria de 2006 respecto a la de 2004 tuvo un aumento del 10.1 por ciento en el ámbito urbano. Pero entre 2006 y 2008 el incremento fue de 17.2 por ciento, comportamiento que resulta ser mayor que el aumento registrado por la inflación promedio para el mismo periodo, como se muestra en la Gráfica 3.

**Gráfica 3.**

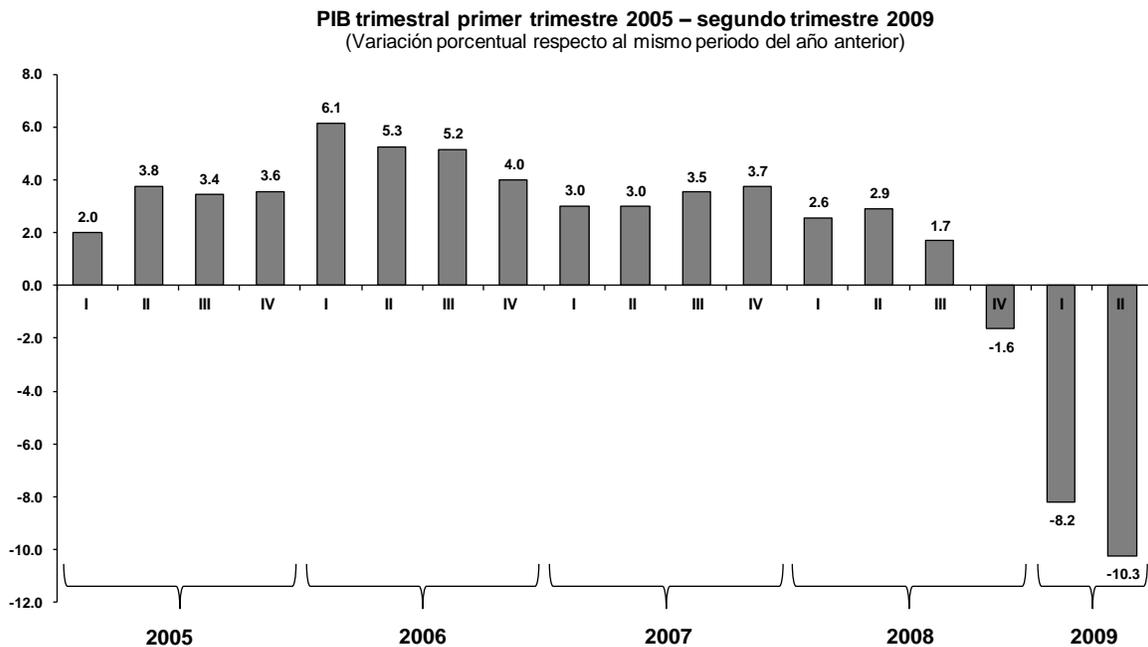


Será importante tener un seguimiento preciso de la evolución de los precios alimentarios, debido a que ese fue el factor más importante que explicó el aumento de pobreza por ingresos entre 2006 y 2008.

El crecimiento económico, la creación de empleos y el aumento en salarios, son también elementos fundamentales para hacer que la pobreza se reduzca. Como se observa a continuación esto no está sucediendo en los últimos años.

El crecimiento económico del país ha registrado un comportamiento de desaceleración desde el último trimestre de 2008, como efecto de la recesión que afecta la economía estadounidense, de tal manera que a partir de este periodo el Producto Interno Bruto cayó 1.6 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior como se observa en la Gráfica 4; además, para el segundo trimestre de 2009, se observa una caída de 10.3 por ciento.

**Gráfica 4.**



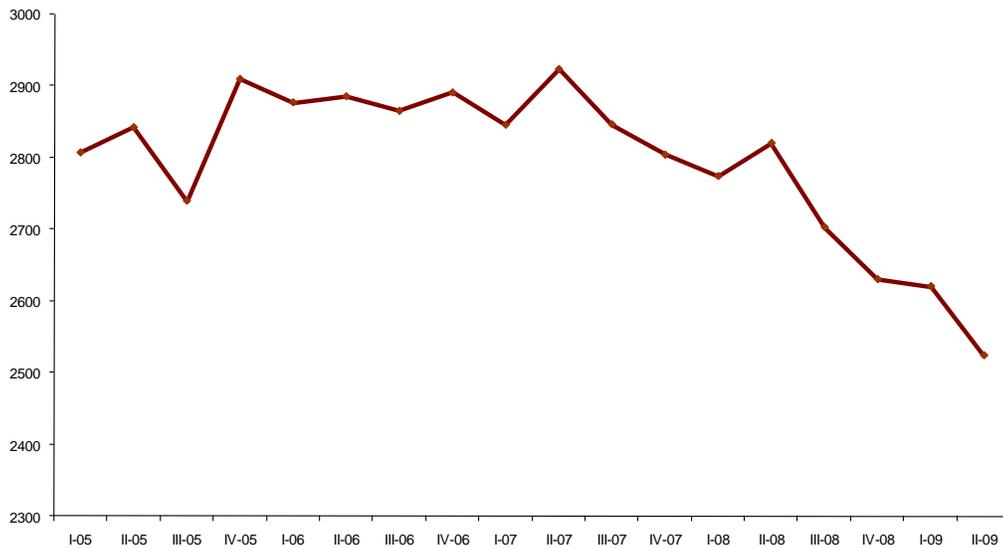
Fuente: elaboración del CONEVAL con información del INEGI

Este comportamiento se encuentra en línea con el evidente deterioro del mercado laboral. Como se observa en la Gráfica 5, el ingreso real promedio nacional de los trabajadores mexicanos ha

registrado una disminución a partir de 2007, indicador que se ha acentuado a partir del tercer trimestre de 2008 como efecto del aumento de la canasta alimentaria y ha alcanzado su nivel más bajo en el segundo trimestre de 2009.

**Gráfica 5.**

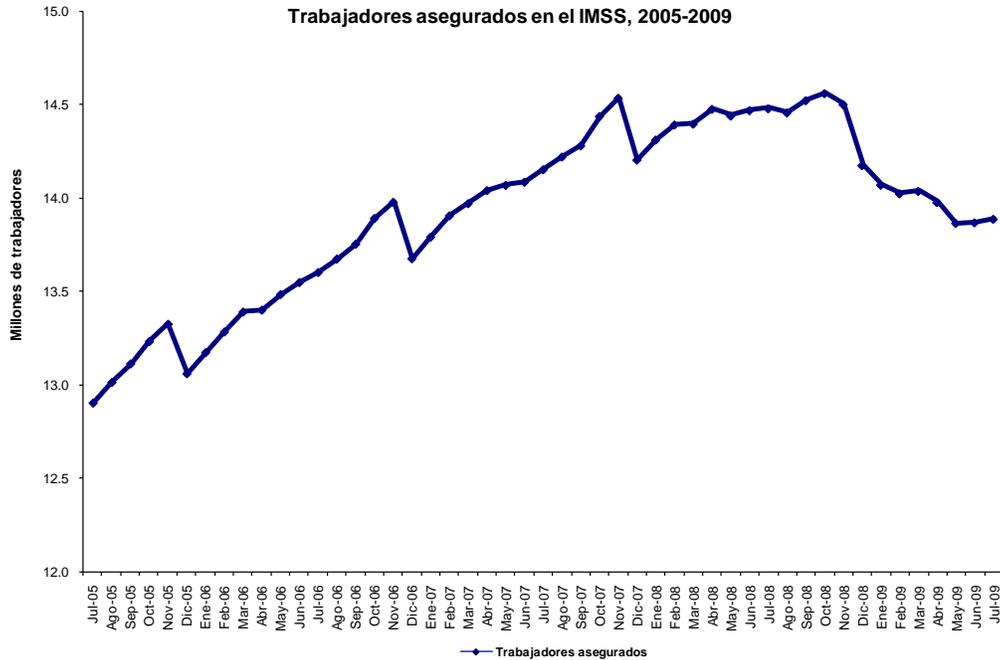
**Evolución del ingreso promedio de la población ocupada ENOE (con ingresos cero)**  
 pesos segundo trimestre 2002



Fuente: estimaciones del Coneval con base en la ENOE de 2005 al segundo trimestre de 2009

El empleo formal había registrado un comportamiento creciente a partir de 2002; sin embargo, desde del último trimestre de 2008, el número de trabajadores asegurados disminuyó y ha seguido la misma tendencia en 2009 como se observa en la Gráfica 6. Este comportamiento trajo como resultado una tasa negativa de crecimiento anual del número de trabajadores asegurados al IMSS. Como efecto de la disminución de salarios reales promedio combinado con la disminución de la población trabajadora formal, se redujo la masa salarial real en 2007 y 2009.

**Gráfica 6.**



Fuente: elaboración del Coneval con datos de la STPS y del IMSS

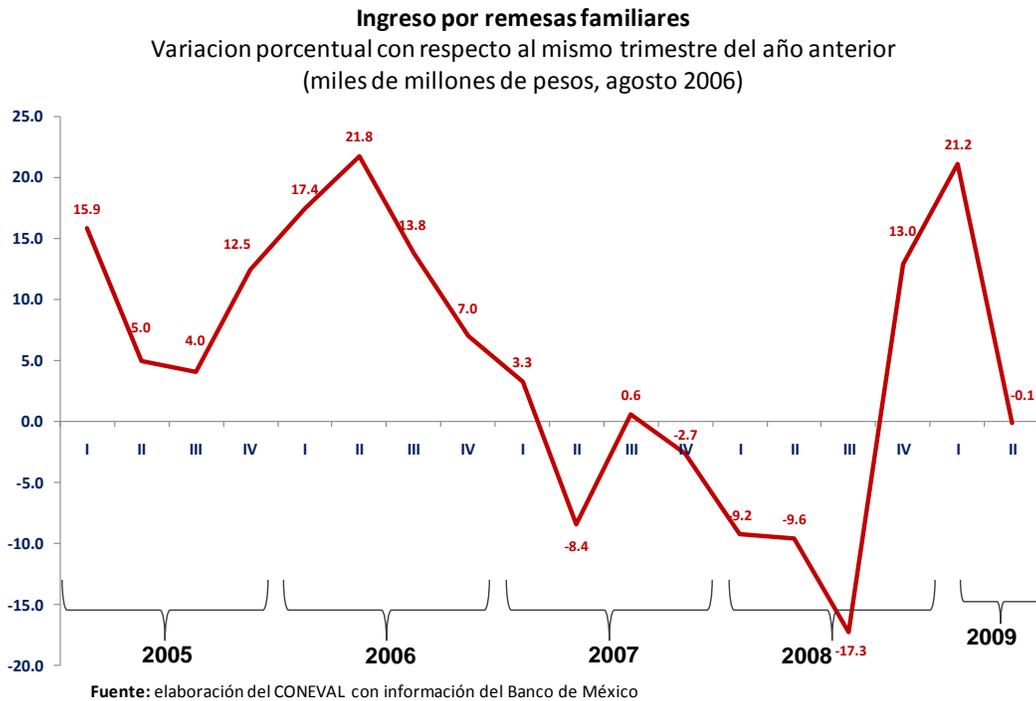
Si se analiza la composición del ingreso, un componente que se ha convertido en fuente importante de ingreso para muchas familias, sobre todo en zonas rurales, han sido las remesas.

El efecto de las remesas es tal que si en 2008 no se hubiera registrado ningún ingreso por remesas en el país, el número de personas en situación de pobreza alimentaria hubiera sido 6.8 por ciento mayor que los 19.5 millones de personas reportados por el Coneval, es decir, un incremento de 1.3 millones de personas a nivel nacional. Cabe notar, sin embargo, que la mayor parte de las remesas no se reciben en hogares pobres.

A partir del segundo trimestre de 2006, el crecimiento de las remesas se ha reducido paulatinamente, de tal forma que durante el último trimestre de 2008 la variación porcentual con respecto al mismo trimestre del año anterior ha sido negativa, aunque aumentó el crecimiento en

pesos por el efecto del tipo de cambio tal como se muestra en la Gráfica 7. El crecimiento del desempleo en Estados Unidos podría explicar la reducción de este flujo durante 2009.

**Gráfica 7.**



El CONEVAL considera que aun cuando los avances y los logros de los programas sociales han permitido ampliar los servicios de salud, de educación, de alimentación y de vivienda, particularmente entre quienes más lo necesitan, la pobreza por ingresos sigue siendo elevada en México y aumentó debido al entorno económico adverso a nivel internacional y nacional. El incremento en la incidencia y el número de personas pobres deberá ser un elemento de particular atención en la evaluación de las políticas públicas de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno.

### **Cuadro Resumen 1. Indicadores de desarrollo social**

- El acceso a los servicios básicos se ha incrementado entre 1992 y 2008, aún para el 20% de los hogares más pobres.
- Consecuentemente se observan mejoras en educación y esperanza de vida.
- La pobreza disminuyó entre 1992 y 2008, pero aumentó entre 2006 y 2008 y por tanto el nivel sigue siendo alto y podría incrementarse aún más a partir de la crisis económica mundial.
- La mortalidad materna continúa en niveles muy altos.
- La prevalencia de talla baja es muy alta en la población indígena.
- El aumento en la obesidad y sobrepeso es ya un problema de salud pública.
- Se ha avanzado de manera importante y hay que fortalecer la universalidad de los servicios de salud.
- La cobertura de otro tipo de aseguramientos es muy baja en el país, especialmente entre la población más pobre.
- El precio de la canasta alimentaria ha venido subiendo desde principios de 2008, lo cual impacta desfavorablemente a la pobreza medida con ingresos.
- El empleo formal ha crecido muy poco entre 1992 y 2008, pero ha disminuido a raíz de la crisis económica mundial.
- El salario real promedio aumentó entre 1996 y 2008, pero en promedio se redujo entre 1992 y 2008. Ha venido disminuyendo desde finales de 2007.
- El PIB disminuyó a finales de 2008 y es muy probable que esta tendencia continúe durante 2009.

### **III. Programas y estrategias Sociales**

Desde el punto de vista de este informe, las prioridades sociales en las que los gobiernos deberían poner más énfasis en los años próximos son las que se pueden observar en el Cuadro 1 y sobre todo en el Cuadro Resumen 1. Lo anterior implica fortalecer los instrumentos de gobierno (acciones, programas, estrategias) enfocados a esos rubros, bajo dos estrategias de gestión: a) crear o fortalecer acciones, programas y estrategias nuevos, cuando los instrumentos no existan o sean insuficientes (como por ejemplo en el caso del combate a la obesidad o la mortalidad materna) y; b) fortalecer instrumentos existentes que hayan probado de manera objetiva dar resultados para resolver el problema para el cual fueron diseñados.

Será labor de las áreas de planeación y presupuesto determinar con mayor precisión cuándo se requiere crear instrumentos nuevos y cuál es la lógica que lo justifica y a qué instrumentos existentes se debe fortalecer. Para facilitar esta decisión, en este documento se hace un resumen de los resultados de diversos programas y acciones federales a partir de las evaluaciones externas recientes.

El CONEVAL ha realizado y coordinado diversas evaluaciones y análisis, que están disponibles en las páginas de Internet desde el año pasado. Con la información disponible, a continuación se hace referencia a los hallazgos más importantes.

#### **a) Progresividad de acciones de gobierno**

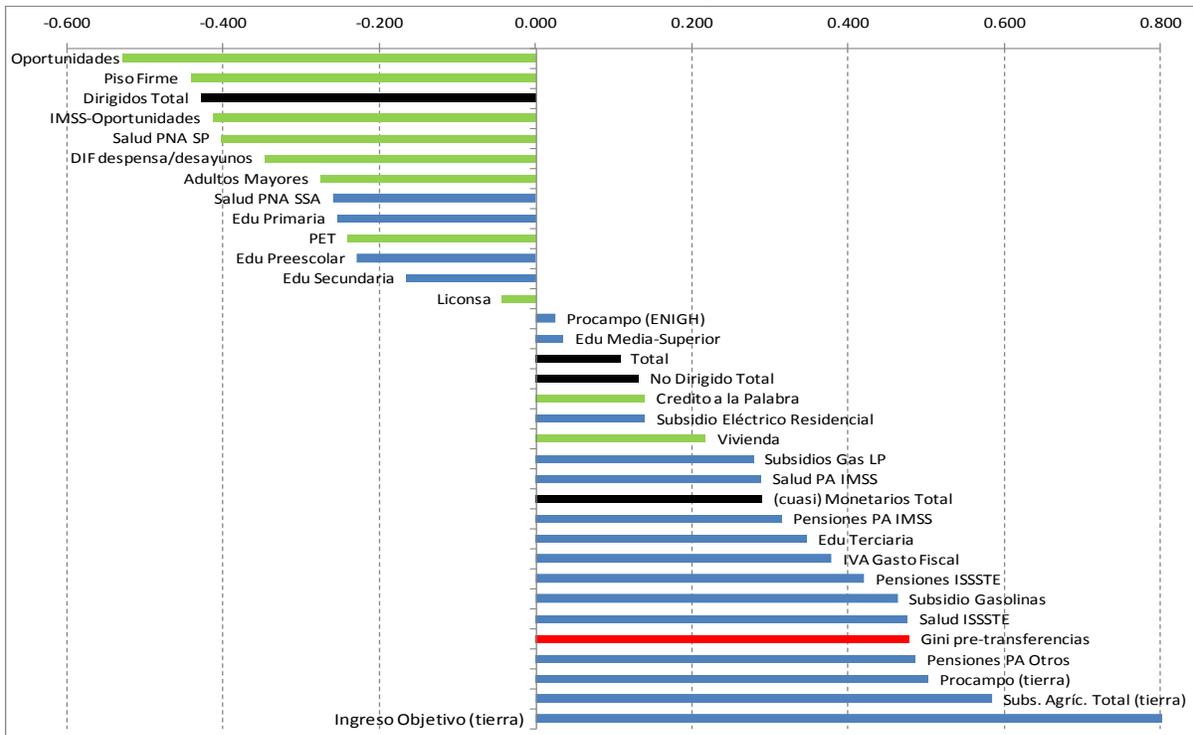
Ante una eventual reducción del presupuesto a partir de la disminución del precio del petróleo para 2010, será necesario considerar la progresividad de diversas acciones y programas de política social. Uno de los instrumentos que el Estado tiene para mejorar la distribución del ingreso en el país es la dirección del gasto público, haciéndolo progresivo. Sin embargo, el conjunto del gasto público no mejora de manera importante la distribución del ingreso y por ello es relevante presentar aquí algunos ejemplos de la progresividad o la regresividad de algunos instrumentos de gasto público.

En la Gráfica 8 se muestra que las acciones y los programas que están hacia la izquierda del diagrama son las que se dirigen con más énfasis a la población en pobreza. Destaca de entre ellos el Programa Oportunidades, que es uno de los programas sociales que tiene una mejor focalización.

Las acciones hacia la derecha del esquema representan el gasto en recursos que se enfoca a la población relativamente de mayores ingresos del país. En este grupo destacan diversos programas del sector de agricultura, subsidios energéticos y pensiones públicas.

Si bien no todas las acciones de política pública deben estar encaminadas sólo a la población en pobreza –las estrategias universales deberían cubrir a toda la población- sí es importante que el gasto público en su conjunto sea progresivo y que mejore la desigualdad que en México es muy alta, como se vio al inicio del documento.

**Gráfica 8.**  
**Coefficientes de concentración del gasto social 2006**



Fuente: Scott, John. "Gasto Público y Desarrollo Humano" en *Informe sobre Desarrollo Humano México 2008-2009*. Primer seminario de trabajo, 26 de Junio 2008

## **b) Dispersión de programas**

Las observaciones del CONEVAL en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, señalan que existe una gran dispersión de programas sociales, sin contar con aquellos que llevan a cabo los gobiernos locales. A pesar de que no es fácil determinar la existencia de duplicidades, el problema de finanzas públicas del año siguiente obligará a hacer un esfuerzo por reducir la dispersión de programas, o al menos a que los existentes estén mejor coordinados. A continuación se presentan conjuntos de programas que necesitan mayor coordinación y menor dispersión para hacer más efectiva y eficiente la política social.

### *Programas alimentarios y de nutrición*

La nueva realidad nutricional del país que se observó al inicio del documento y que podría agravarse por el aumento de los precios de los alimentos, amerita una coordinación específica para mejorar la eficacia. Se requiere que las acciones y los programas federales que apoyan la alimentación y nutrición, tales como Oportunidades, Abasto Social de Leche, Apoyo Nutricional para Zonas de Atención Prioritaria, Alimentario, Abasto Rural, así como las estrategias de Arranque Parejo en la Vida y las que lleva a cabo el DIF, puedan estar totalmente coordinadas, incluso compartiendo un padrón único para que exista mayor complementariedad y no haya duplicidad de esfuerzos.

Es necesario reorientar los subsidios y apoyos para reducir el contenido calórico de los mismos en zonas urbanas con ingresos mayores a los de la población de pobreza alimentaria, donde el principal riesgo es el sobrepeso, no la desnutrición.

### *Programas de apoyo al empleo*

Actualmente hay diversos programas y acciones que apoyan al empleo directa o indirectamente. En este año y el siguiente el apoyo al empleo será prioritario y, por lo tanto, será necesario revisar qué programas sí cumplen con este propósito. En breve la STPS estará analizando junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el CONEVAL qué programas tienen mejores resultados en este rubro, por lo que

será necesario considerar esta lista en la segunda mitad del año para apoyar a aquellos con mejores resultados.

El carácter prioritario del empleo para el actual gobierno y para la reducción de la pobreza hace necesario además analizar el desempeño del conjunto de programas y de la estrategia social como un todo. La creciente brecha entre la población en edad de trabajar y el empleo formal traerá grandes costos para el país por la dificultad en el acceso a prestaciones laborales, pensiones y servicios de salud. Además de las carencias que esto significa para esa población, los gastos que éstas ocasionen para sus hijos mermarán los niveles de vida de la población en general, a menos que se conciban nuevos esquemas que fomenten el empleo formal y brinden nuevos mecanismos de acceso a la seguridad social.

#### *Programas de microcréditos*

El Gobierno Federal tiene alrededor de 30 programas que apoyan financieramente a las microempresas. Sin embargo, no es claro si todos ellos cumplen con su objetivo de mejorar la situación laboral, de ocupación e ingreso de los beneficiarios. El Gobierno Federal deberá analizar cuáles de estos programas cumplen su objetivo y cuáles no para hacer más eficiente el apoyo financiero a la población más pobre. Los programas que no cumplan este propósito podrían incorporar a su población a programas de empleo temporal.

#### *Apoyos al Campo*

Tradicionalmente el Gobierno mexicano ha apoyado al campo y a las zonas rurales de diversas formas y el presupuesto dedicado a este sector es de los más altos a nivel nacional, pero no es claro cuál de estos programas cumple con aumentar la productividad del sector. Además, considerando que algunos de estos apoyos son regresivos y que el aumento en el precio reciente de diversos productos agrícolas favorece al campo, será importante analizar cuáles deberán ser las prioridades en este sector, ante la escasez de financiamiento público. Para el sector se requiere un diagnóstico claro para posteriormente, tener objetivos concretos y de esta manera reducir la dispersión de programas y objetivos y fortalecer los instrumentos que apunten

a resolver los problemas prioritarios. Los productores agrícolas más pobres son en general deficitarios (su producción es inferior a su consumo), por lo que conviene analizar el impacto neto de los cambios de precios y de los esquemas de subsidio focalizado en este sector.

### **c) Medición de Resultados por programa**

Si bien se tienen indicadores sobre los avances presupuestales de los programas, no siempre ha sido factible medir si los programas han logrado los resultados que buscaban a nivel de Fin o Propósito. El Cuadro 2 resume los resultados de los programas que se han sujetado a evaluaciones de impacto o a evaluaciones de seguimiento de beneficiarios, hasta el año 2008. Como se observa, para ciertos programas será necesario llevar a cabo evaluaciones más sólidas para corroborar y actualizar los hallazgos, pero la información disponible es de utilidad para mejorar la toma de decisiones.

**Cuadro 2**

**Programas Federales con Resultados Documentados (mayo 2008)**

**Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**

<b>Programa</b>	<b>Resultados Finales</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas</b>	El 55% de los productores apoyados reinician su actividad productiva con los apoyos del programa	Será necesario hacer mejores evaluaciones para medir con claridad el impacto final del programa sobre el bienestar de la población objetivo
<b>Programa de Apoyos Directos al Campo</b>	El valor de la producción de los beneficiarios aumentó en 22.3%. El valor de la producción para la modalidad Capitaliza es bajo (5% vs. 22.8% en la modalidad Tradicional)	Será necesario hacer mejores evaluaciones para medir con claridad el impacto final del programa sobre el bienestar de la población objetivo La focalización de este tipo de programas no es la adecuada.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

<b>Programa</b>	<b>Resultados Finales</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario</b>	Las personas que reciben el apoyo tienen un aumento en su ingreso neto de 33% mayor a los que no reciben apoyo	El programa no establece con claridad los criterios para la selección de la población objetivo en términos de rezago social o nivel de ingreso. Es necesario cuantificar con más claridad la población potencial y el objetivo del programa para tener una mejor estrategia de cobertura. Es importante fortalecer la planeación estratégica del programa contando con planes de mediano y largo plazo

**Secretaría de Desarrollo Social**

Programa	Resultados Finales	Observaciones
<p><b>Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. De C.V.</b></p>	<p>Los estudios realizados indican que los hogares beneficiarios tienen un ahorro en su gasto mensual de productos básicos de 10%.</p>	<p>Existe dificultad para establecer métodos apropiados para la cuantificación regular de la población potencial Es recomendable realizar evaluaciones rigurosas para documentar los impactos de nutrición, abastecimiento y calidad de los productos.</p>
<p><b>Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. De C.V.</b></p>	<p>Las niñas y los niños que consumieron leche fortificada presentan menor prevalencia de anemia que los que toman leche sin fortificar (10.7% vs. 15.6%). Las niñas y los niños que consumen leche fortificada tienen medio centímetro más de estatura con respecto a los que no la toman. Las niñas y los niños que consumieron leche fortificada presentan más de medio kilo adicional de masa magra (muscular) que los que no la toman</p>	<p>El programa tiene un alto impacto nutricional, pero se centra en zonas urbanas y no en localidades con altos niveles de desnutrición. El programa debe mejorar su focalización.</p>
<p><b>Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva, Tu Casa</b></p>	<p>MEJORAMOS TU CASA: La proporción de hogares que construyeron ambientes nuevos fue casi el doble que la un grupo de referencia de características similares (27% vs. 14%). Asimismo, se observaron impactos positivos en satisfacción con la vivienda, calidad de la vivienda y expansión de la misma. MEJORAMOS TU CASA: No se tuvieron impactos significativos en la salud de los beneficiarios ni en el valor de la propiedad de las viviendas de éstos. INICIAMOS TU CASA: Las viviendas del grupo de tratamiento tienen mayor acceso a sanitarios con agua que el grupo de control (21% más). INICIAMOS TU CASA: Las viviendas nuevas se ubican en barrios con poca infraestructura y están ubicadas en la periferia</p>	<p>El sector de la vivienda puede ser un importante detonador de la actividad económica local en estos años de crisis económica. Será importante coordinar este sector para que no haya duplicidad de esfuerzos.</p>
<p><b>Programa de Apoyo Alimentario</b></p>	<p>Los beneficiarios del programa tuvieron un valor de consumo total entre 14 y 17% mayor que los no beneficiarios, el cual fue en su mayoría en alimentos. En promedio, los miembros de hogares beneficiarios mejoraron la calidad de su dieta en términos de Hierro, Zinc y Vitamina C. Los niños de 3 a 4 años beneficiarios del programa que recibieron apoyo en efectivo presentaron 0.5 cm de mayor de talla que los no beneficiarios de la misma edad. Particularmente en el grupo de mujeres adultas, el programa presenta incrementos en el consumo de calorías pero no en actividad física, lo que puede generar problemas de sobrepeso</p>	<p>Es importante revisar la focalización de este programa, especialmente con la fusión con el Programa Alimentario para Zonas de Atención Prioritaria pues ahora se cuenta con un mucho mayor presupuesto.</p>

Continua...

Continúa...

<p><b>Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas</b></p>	<p>Las condiciones de vivienda de los jornaleros agrícolas fueron mejores que la de un grupo de jornaleros de características similares. La diferencia de estas condiciones fue en electricidad y en agua en la vivienda en un 10% adicional a los no beneficiarios. Será importante que se documenten avances sobre el impacto en el acceso educativo y las condiciones laborales</p>	<p>Será necesario hacer mejores evaluaciones para medir con claridad el impacto final del programa sobre el bienestar de la población objetivo</p>
<p><b>Programa de Coinversión Social</b></p>	<p>El 36% de los proyectos apoyados en 2006 son generadores o reforzadores de capital social</p>	<p>Es importante realizar una evaluación de seguimiento a beneficiarios que permita conocer resultados de largo plazo de los proyectos apoyados.</p>
<p><b>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b></p>	<p>En Zonas Rurales: El programa proporciona a niñas y niños una mayor probabilidad de ingresar a la escuela a una edad más temprana. Las niñas y niños de 24 a 71 meses de edad en localidades beneficiarias crecieron en promedio 1.1 cm más que los infantes de localidades similares. El programa no propicia la migración ni la violencia contra las mujeres. En Zonas Urbanas: El programa incrementa la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria, y de secundaria a media superior, particularmente para las mujeres. Las niñas y niños incorporados antes de los seis meses de edad miden en promedio 1.0 cm más y pesan en promedio 0.5 kg más que los infantes de hogares no beneficiarios. El programa es el más progresivo del Gobierno Federal.</p>	<p>El programa no cubre a las familias que están en pobreza de capacidades y que no cuentan con escuela ni servicios de salud en la localidad (estos servicios se requieren para cumplir las corresponsabilidades). Sin embargo, este problema se refiere a la necesidad de contar con otros instrumentos de política social para atender a dicha población. Se están iniciando evaluaciones para medir si Oportunidades ha logrado romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, que es el Fin del programa. La calidad de los servicios de salud y de educación de la población atendida podría ser una barrera para lograr el bienestar que el programa busca en el largo plazo. Debido a que el país ha alcanzado una cobertura en primaria elevada, el programa contribuye marginalmente en la matriculación primaria. Aunque el programa ha trabajado en nuevos diseños (Jóvenes con Oportunidades), será necesario seguir explorando diseños en los que se beneficie la terminación de los ciclos de secundaria y de preparatoria. El programa ha tenido avances de cobertura importantes desde 1997.</p>
<p><b>Programa Hábitat</b></p>	<p>De acuerdo con la evaluación de impacto sólo sobre indicadores de infraestructura básica, el programa logró incrementar el acceso a drenaje en 3%. El programa no tuvo impacto en el acceso a agua potable* El programa no tuvo impacto en el acceso a electricidad No obstante, el programa ya inició una evaluación de impacto, con un diseño experimental, que incluye información de campo y analiza otras variables relevantes a los objetivos del programa</p>	<p>Será importante que en 2011 se cuente con los resultados de la evaluación externa de impacto, en la que se cuantifiquen los resultados finales del programa en su conjunto de dimensiones.</p>
<p><b>Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras</b></p>	<p>El programa inició una evaluación de impacto. Los resultados preliminares sugieren que el programa incrementa la participación laboral de las mujeres</p>	<p>Este programa será relevante en 2009 y 2010 para facilitar a las familias la posibilidad de trabajar y aumentar el ingreso familiar</p>
<p><b>Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales</b></p>	<p>El programa inició una evaluación de impacto y se esperan resultados preliminares en este año.</p>	<p>Este programa es importante tanto como parte de la seguridad social, como apoyo en épocas de crisis económica.</p>

**Secretaría de Economía**

<b>Programa</b>	<b>Resultados Finales</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales</b>	Las beneficiarias que tienen acceso al crédito tienen aumentos en su gasto en salud en 1% y de 2% en gasto en educación	Existe dificultad para establecer métodos apropiados para la cuantificación regular de la población potencial; la estrategia de cobertura depende de esta cuantificación
<b>Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario</b>	El acceso a créditos permite a los hogares aumentar su proporción de gasto en educación en 1%	Los beneficios documentados son pequeños. Existe dificultad para establecer métodos apropiados para la cuantificación regular de la población potencial; la estrategia de cobertura depende de esta cuantificación. Las evaluaciones han sido insuficientes para medir alcances más ambiciosos del programa de mediano y largo plazo

**Secretaría de Educación Pública**

<b>Programa</b>	<b>Resultados Finales</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (Conafe)</b>	El impacto más importante de los programas ha sido en el rezago escolar, ya que se han contribuido a disminuir los índices de reprobación, repetición y deserción. El programa ha permitido que los estudiantes beneficiados incrementen sus puntajes de matemáticas en 5.6 puntos promedio por año	
<b>Programa de Mejoramiento del Profesorado</b>	El número de profesores que contaban con el reconocimiento de perfil deseable vigente en las universidades públicas creció en 5,173 de 2002 a 2007	
<b>Programa Escuelas de Calidad</b>	Las tasas de reprobación de los alumnos de las escuelas beneficiarias es 0.31% menor que los alumnos de escuelas no beneficiarias. Las tasas de abandono e interrupción escolar son menores en 0.24% en las escuelas beneficiarias respecto a las no beneficiarias	Las evaluaciones externas señalan avances en sus Resultados Finales. Sin embargo, el avance en la tasa de reprobación y de abandono escolar es cuantitativamente modesto
<b>Programas de Educación Comunitaria y Fomento Educativo</b>	En las pruebas EXCALE realizadas en el ciclo 2005-2006 los alumnos de tercero de primaria del CONAFE obtuvieron en español 30 puntos por arriba de la media nacional de escuelas públicas y en matemáticas 13 puntos por arriba de este mismo grupo. Los alumnos de los otros cinco grados de primaria del CONAFE obtuvieron resultados por abajo de la media nacional	

**Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

<b>Programa</b>	<b>Resultados Finales</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Programa de Desarrollo Parcelario</b>	Aumento en la eficiencia de conservación normal del 45% al 65% en el periodo 2000-2006	
<b>Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica</b>	La utilización del sistema de riego por gravedad (el más ineficiente) disminuyó en 27.3%. El uso de aspersión aumentó en un 11.3% y de goteo aumentó en un 9.4%. Disminuyó el consumo de energía eléctrica en un 32%	
<b>Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola</b>	Disminuyó el uso de sistema de riego más ineficiente (el de gravedad) en un 28.0%	Se considera importante realizar evaluaciones de impacto adicionales

**Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

<b>Programa</b>	<b>Resultados Finales</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Programa de Apoyo al Empleo (PAE)</b>	El programa aumentó la probabilidad de salir del desempleo para las mujeres jefas de familia y únicamente en las modalidades formación en competencias y en la práctica laboral. También se aumenta la probabilidad de incorporarse al sector formal en lugar del informal. No se encontró evidencia que sugiriera un impacto positivo en los ingresos	

En el *Documento Anexo I* de Excel se presenta un diagrama general que muestra una valoración de 131 programas sociales de diversas Secretarías, a partir de las evaluaciones de Consistencia y

Resultados 2007-2008, de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2008-2009, de la Progresividad de algunos programas sociales y de la Evaluación con Objetivos Sectoriales de los programas. La información presentada es un primer esfuerzo para sistematizar la información entre programas y es una herramienta para tomar mejores decisiones. Se está trabajando en conjunto con la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los propios programas, para mejorar los instrumentos de evaluación y tener información completa y objetiva en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño.

#### **IV. Recomendaciones**

Una vez teniendo un panorama general de lo que actualmente enfrenta el país no sólo en materia de política social sino de las variables que tienen una incidencia directa sobre el avance del mismo y retomando lo expuesto en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008 (Documento Anexo II)*, se presentan las siguientes recomendaciones.

##### **a) Recomendaciones de coyuntura**

###### **1. Aumentar la Inversión Pública.**

- a. Infraestructura. Este gasto además de promover empleo en el corto plazo, es uno de los mejores instrumentos para aumentar la productividad en el mediano plazo, atraer inversiones y fomentar el empleo permanente en el mediano y largo plazo.
- b. Apoyo a la población en pobreza.
  - Infraestructura para los servicios básicos en municipios con rezagos sociales muy altos.
  - Fortalecer los programas alimentarios y de nutrición, haciendo más eficiente y ordenada su implementación.
  - Ampliar esquemas de empleo temporal.
  - Mejorar la calidad de los servicios de salud, especialmente la atención a la mortalidad materna e infantil.

###### **2. Fortalecimiento de una Red de Protección Social.**

La crisis económica presente orillará a la población vulnerable a niveles de bienestar insatisfactorios y al incumplimiento de derechos sociales fundamentales. Lo anterior obliga al Gobierno Federal a fortalecer el sistema de protección social para que éste pueda operar automáticamente en situaciones de crisis económicas coyunturales o idiosincráticas. Hoy en día se cuenta con algunos de estos instrumentos, pero es necesario fortalecerlos y, sobre todo, integrarlos en un solo sistema de protección social. Este es un planteamiento que fue propuesto por la estrategia Vivir Mejor. La red deberá contar con las siguientes características:

- a. Que proteja a la población vulnerable ante coyunturas económicas nacionales o individuales.
  - b. Mecanismo automático.
  - c. Portable, tanto entre localidades y estados como entre empleos.
  - d. Conexión entre programas que lo integren.
  - e. Estrategia:
    - Salud universal con portabilidad entre instituciones, como ya se está planeando en el mediano plazo.
    - Apoyo alimentario integral y coordinado.
    - Empleo temporal auto-focalizado.
    - Seguro de desempleo eficiente que sustituya al mecanismo actual de pérdida de empleo.
3. Mejorar la coordinación y reducir la dispersión de programas:
- a Alimentarios y de nutrición
  - b De apoyo al empleo
  - c De microcréditos
  - d Apoyo al campo
4. Apoyar a los programas que tengan mejor desempeño y que hayan mostrado cumplir los objetivos sociales para los cuales fueron diseñados.

#### **b) Recomendaciones generales**

Con la finalidad de que las instancias tomadoras de decisiones cuenten con elementos para mejorar la política y los programas de desarrollo social en beneficio de quienes más lo necesitan, el CONEVAL emite las siguientes recomendaciones, a partir del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, que el CONEVAL emitió en Octubre de 2008, que es el Anexo II:

Atención especial del ***Ejecutivo Federal, Estados y Municipios:***

1. Mejorar la calidad de los bienes y los servicios públicos ofrecidos a la población, especialmente los otorgados a la población en pobreza.
2. Mejorar la cobertura del conjunto de las acciones de la política social para acercarse al cumplimiento de los derechos sociales de la población.
3. Poner en práctica una estrategia global que mida los avances en materia de calidad de los bienes y los servicios, y de la cobertura. Entre otras acciones, esta estrategia debe incluir:
  - a. Medir con instrumentos adecuados el grado de satisfacción de la población atendida por los programas y las acciones.
  - b. Construir un padrón universal integral que incluya información sobre la población atendida por todos los programas y las acciones de desarrollo social<sup>2</sup>.
  - c. Avanzar hacia un mecanismo común que permitan identificar simultáneamente a quienes deben ser incorporados a los diversos programas de desarrollo social, cuando éstos no sean de carácter universal.
4. Promover una mejor planeación estratégica de la política de desarrollo social que permita el logro de los objetivos y mejore la coordinación entre sectores y programas.
5. Medir Resultados Finales.
  - a. Presentar sistemáticamente indicadores que muestren que las políticas y los programas de desarrollo social está resolviendo el problema para el cual fueron diseñados.
6. Continuar y fortalecer políticas para la igualdad de oportunidades de género y grupos vulnerables.
7. Derivar más recursos a la infraestructura de comunicación, de transporte y otros servicios con el fin de facilitar la inclusión social de los sectores sociales geográficamente marginados.
8. Tener una política clara para la reducción de la pobreza urbana.

---

<sup>2</sup> Este padrón deberá actualizarse permanentemente. Se recomienda que exista un número poblacional que permita identificar a cada uno de los individuos para pueda ser utilizado junto con el padrón para medir la cobertura de las acciones de la política social.

Atención especial del **Ejecutivo Federal y del H. Congreso de la Unión:**

9. Fomentar un avance integral en el cumplimiento de derechos sociales:
  - a. Buscar cambios institucionales y de financiamiento en la seguridad social para que ésta pueda cubrir a toda la ciudadanía con independencia de su situación laboral.
  - b. Continuar con estrategias para lograr la universalidad de los servicios de salud, integrando o haciendo compatibles los servicios de los ocupados formales e informales.
  - c. 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.

Atención especial de la **Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social:**

10. Mejorar el diseño de los programas sociales:
  - a. Antes de su creación los programas deberán tener un diagnóstico claro del problema que quieren resolver y buscar acciones de política pública de probada efectividad para el diseño del programa, tal y como está establecido en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, emitidos en marzo de 2007.
  - b. Encontrar sinergias y evitar duplicidades con otros programas, federales y locales.
11. Tener una coordinación efectiva entre instituciones y programas para potenciar los beneficios otorgados:
  - a. Reasignar programas entre secretarías y dependencias para hacer más eficiente y eficaz el recurso financiero y humano.
  - b. Establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones y programas.

Atención especial de la **Comisión Nacional de Desarrollo Social, Estados y Municipios**:

12. Tener mejores esquemas de coordinación entre la federación, los estados y los municipios para el desarrollo social:
  - a. Compartir padrones.
  - b. Contar con información y evaluaciones sistemáticas de los fondos del Ramo 33.
  - c. Construir y divulgar un Catálogo Nacional de programas de desarrollo social a nivel federal, estatal y municipal.
13. Contar con evaluaciones externas rigurosas y sistemáticas para las políticas y los programas de desarrollo social de estados y municipios:
  - a. Modificar las legislaciones locales para que se institucionalice la evaluación externa en los Estados.

En el área de **Educación**:

14. Mejorar la calidad de los servicios educativos ofrecidos, fortaleciendo programas dirigidos a la población indígena y a la población en pobreza.
15. Mejorar la cobertura de educación media y superior.
16. Mejorar y ampliar la educación técnica.

En el área de **Salud**:

17. Desarrollar estrategias de monitoreo de la calidad de los servicios en el país.
18. Asegurar la atención universal de salud de las mujeres embarazadas durante el parto y el puerperio, y de las niñas y los niños menores de un año para reducir la mortalidad materna e infantil, especialmente en las entidades con mayores índices de mortalidad.
19. Destinar a zonas de alta desnutrición, especialmente indígenas, estrategias efectivas de mediano y largo plazo para mejorar la nutrición y fortalecer la disponibilidad de alimentos de alta calidad ante el aumento de precios.

20. Desarrollar una política efectiva para contener, disminuir y prevenir la obesidad en el país, con especial atención a la infancia.

### **Recomendaciones a Programas Sociales**

Atención especial de las ***dependencias y entidades de la Administración Pública Federal***, que incluye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

1. Liberar los recursos de los programas y entidades al inicio del año para favorecer la planeación interna y el cumplimiento de acciones, metas y objetivos de política pública.
2. Reducir los requisitos normativos para el ejercicio de los recursos.
3. Mejorar sustancialmente la planeación estratégica de programas e instituciones:
  - a. Aunque la normatividad no lo establezca, es importante que los programas tengan planes estratégicos de mediano y largo plazo que incluyan: los objetivos de mediano y largo plazo, los indicadores pertinentes, las metas adecuadas y la estrategia de cobertura.
4. Estimar la población potencial y objetivo, y tener una estrategia de cobertura:
  - a. Para saber con claridad que el programa busca mejorar un problema de política pública es importante conocer qué tan generalizado está el programa y, por ello, es conveniente estimar la población potencial
  - b. Dentro de su planeación estratégica, el programa deberá tener una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo.
5. Fortalecer la Operación:
  - a. Contar con información sistematizada para la operación del programa.
  - b. Elaborar Reglas de Operación que reflejen con mayor claridad los objetivos del programa y que aseguren la consistencia entre objetivos, metas y procesos.
  - c. En el caso de los programas con participación de estados y municipios, tener una mayor coordinación, medición y seguimiento de obras, bienes y servicios.

6. Mejorar el cumplimiento de plazos:
  - a. Superar el recurrente incumplimiento en los plazos previstos para entrega o ejecución de los recursos o de las fechas de entrada en vigor de la operación de los programas
  - b. La regulación es excesiva y será necesario hacerla más ágil.
7. Mejorar la información y accesibilidad sobre los programas sociales.
8. Que los programas, las dependencias y las entidades lleven a cabo el seguimiento de aspectos susceptibles de mejora, derivado de las evaluaciones externas, conforme lo establece el mecanismo que para tal fin emitió el CONEVAL y las secretarías de Hacienda y Crédito y de la Función Pública, mediante el cual se sistematizará el uso de la información derivada de las evaluaciones externas con el objetivo de mejorar el desempeño de los programas y las políticas de desarrollo social. (*Anexo III*)