



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012

www.coneval.gob.mx

Introducción

I. Evolución de las condiciones económicas en México

II. Evolución del desarrollo social en México

III. Evaluación de la política de desarrollo social

A. Dimensiones sociales

i. Protección social integral en México

ii. Bienestar económico

iii. Educación

iv. Alimentación

v. Vivienda

B. Temas transversales de la política de desarrollo social

i. Dispersión de programas federales

ii. Incidencia distributiva y equidad del gasto de las acciones y programas sociales

iii. La política de desarrollo social y los pueblos indígenas

iv. Monitoreo y evaluación en el gobierno federal y las entidades federativas

IV. Conclusiones

V. Recomendaciones

Anexos

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 y del Congreso para mejorar el bienestar y el acceso efectivo a los derechos sociales de la población.

Una de las formas más efectivas para mejorar la política pública es **evaluar y medir con objetividad qué hemos logrado y qué nos falta por alcanzar**. Ése es el objetivo de este trabajo.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (**CONEVAL**) desde su creación en 2006, ha elaborado estimaciones de pobreza, así como un número importante de evaluaciones de programas, acciones y políticas de desarrollo social, que siempre ha puesto a disposición del Ejecutivo Federal, el Congreso, los gobiernos estatales y la ciudadanía.

Este documento busca concentrar los **hallazgos más relevantes que el CONEVAL ha tenido sobre la situación de la política de desarrollo social y hacer un diagnóstico general**, con el objeto de que las nuevas autoridades del Ejecutivo Federal, el nuevo Congreso, los nuevos encargados de los poderes a nivel local en 2012 tengan información precisa de la situación de la población del país.

I. EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS DE MÉXICO

Es difícil entender la situación del desarrollo social sin entender cuál es la evolución de las condiciones económicas de un país.

Si bien la política social tradicionalmente se conforma de programas y estrategias dirigidos a mejorar la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social, el medio ambiente, las condiciones sanitarias, disminuir la discriminación o con aquéllos que se dirigen a la población en pobreza, es innegable que también lo que sucede con el crecimiento económico, con el mercado laboral, con la inflación, especialmente cuando ésta se refiere a los alimentos, forma parte en un **sentido amplio de la política social de cualquier país.**

La evolución de la pobreza y, muchas veces de la desigualdad, **está estrechamente relacionada con la evolución de la situación económica** de un país. Por esta razón, en esta primera sección se analiza la evolución de las condiciones económicas en México en los últimos años.

2009 fue un año económicamente difícil para el mundo. En México la **reducción del PIB fue de 6% y se perdieron alrededor de 172 mil empleos netos.**

Adicionalmente, desde 2007 y hasta mediados de 2010, el **precio de los alimentos se incrementó** incluso a más del doble que la inflación durante ciertos periodos.

Ambos fenómenos afectaron de manera importante al poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores en el país.

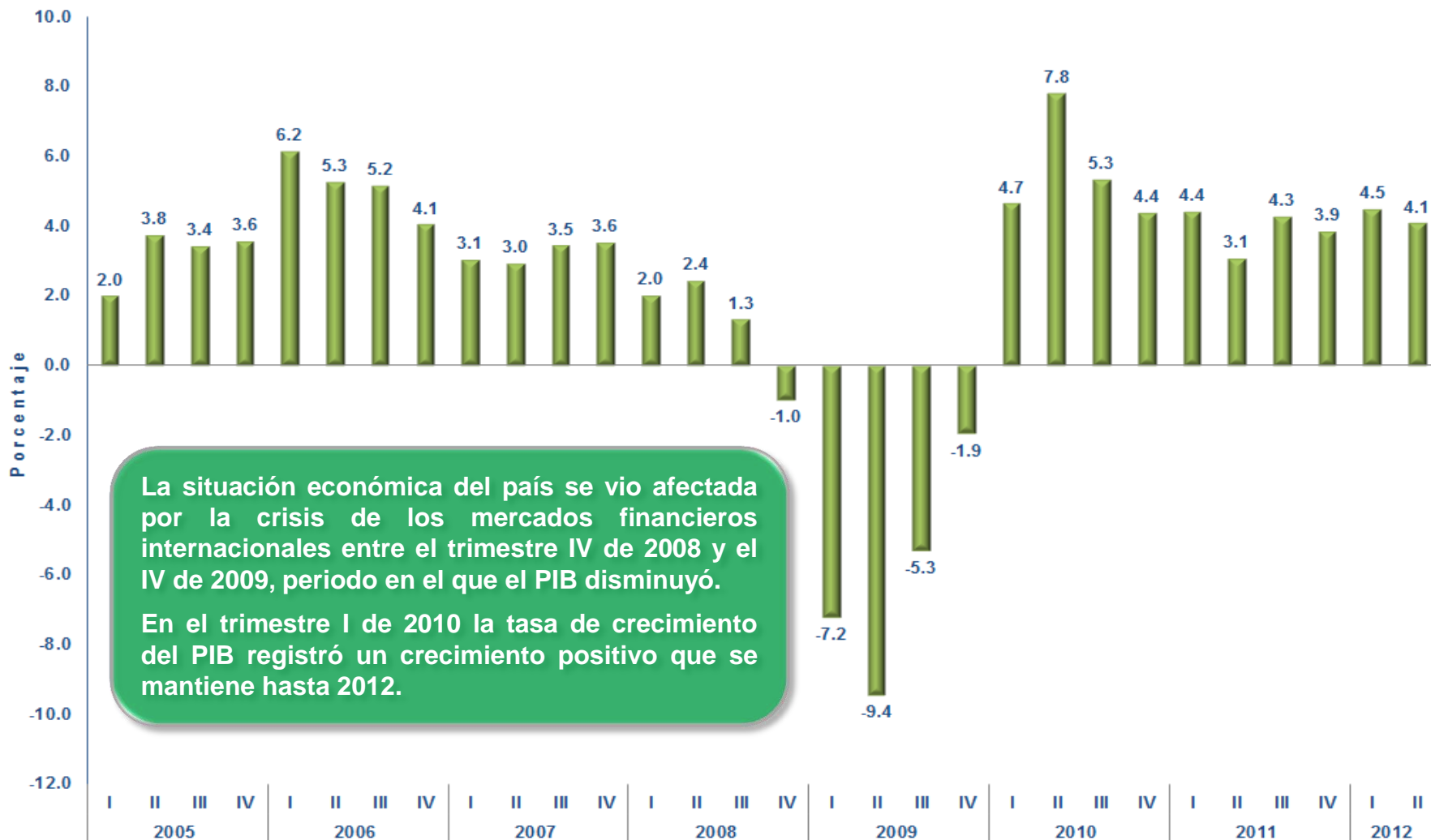
El **poder adquisitivo del ingreso laboral cayó** de manera importante entre finales de 2008 y finales de 2010, se estabilizó durante 2011, pero no ha retomado su nivel previo a la crisis, a pesar del crecimiento de la economía a partir de 2011, así como del mejor desempeño en la creación de empleos (en 2011 se crearon un poco más de 600 mil empleos formales netos).

Durante la crisis la **desocupación se incrementó** y, aunque disminuyó en 2012, no ha logrado retomar los niveles de 2007.

PRODUCTO INTERNO BRUTO TRIMESTRAL

PRIMER TRIMESTRE DE 2005 A SEGUNDO TRIMESTRE DE 2012

(VARIACIÓN PORCENTUAL RESPECTO DEL MISMO TRIMESTRE DEL AÑO ANTERIOR)



TASA DE DESOCUPACIÓN TRIMESTRAL PRIMER TRIMESTRE 2005 A SEGUNDO TRIMESTRE 2012

La crisis económica que inició en 2008 se refleja en la tendencia de la tasa de desocupación.

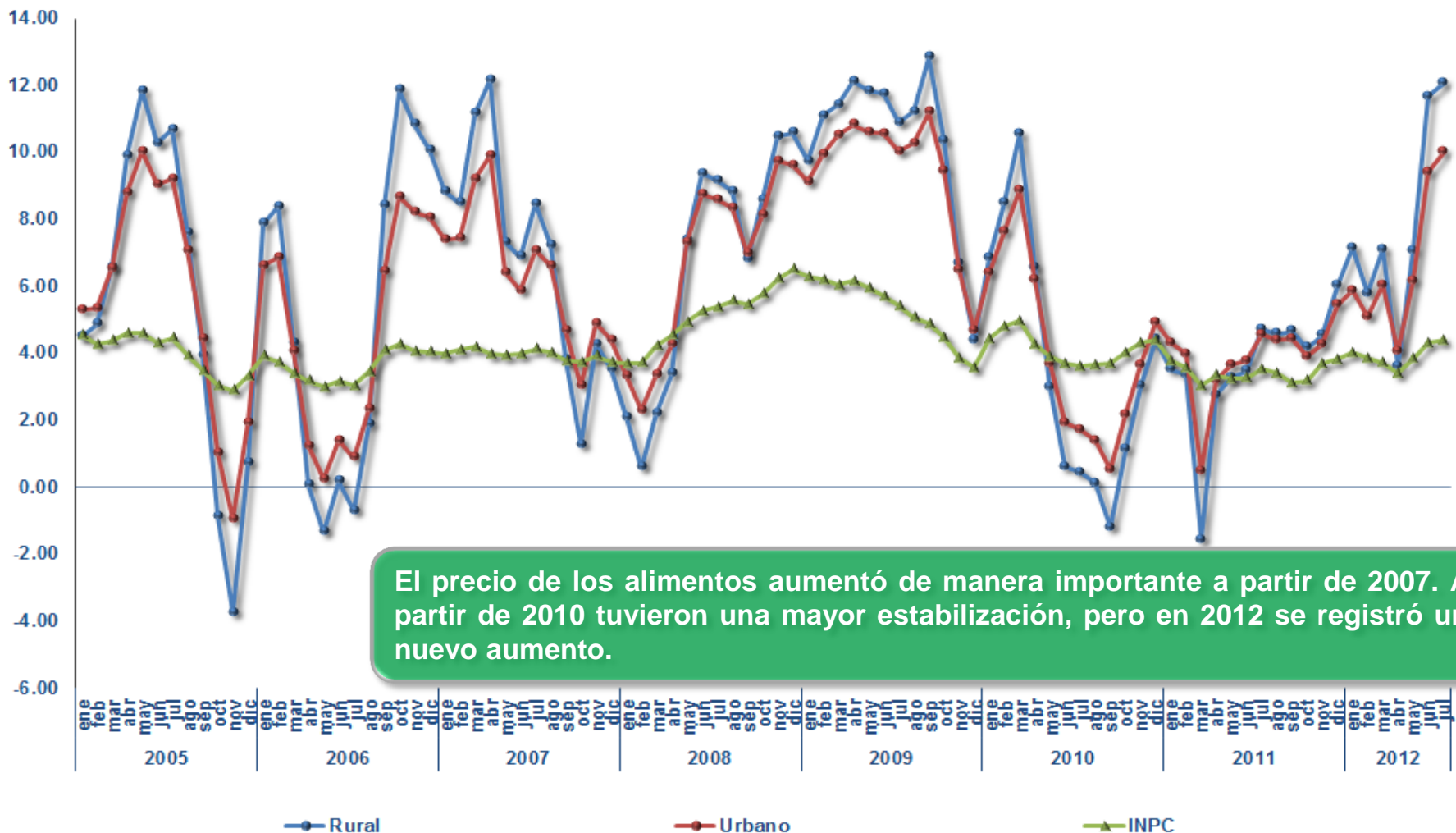
Mientras que en 2005-2008 esta tasa se mantuvo en 3.7 puntos en promedio, durante 2009 y 2010 se incrementó a 5.4 por ciento en promedio.

Aunque su nivel mejoró, no ha retornado al nivel de 2007.



EVOLUCIÓN DEL VALOR DE LA CANASTA ALIMENTARIA

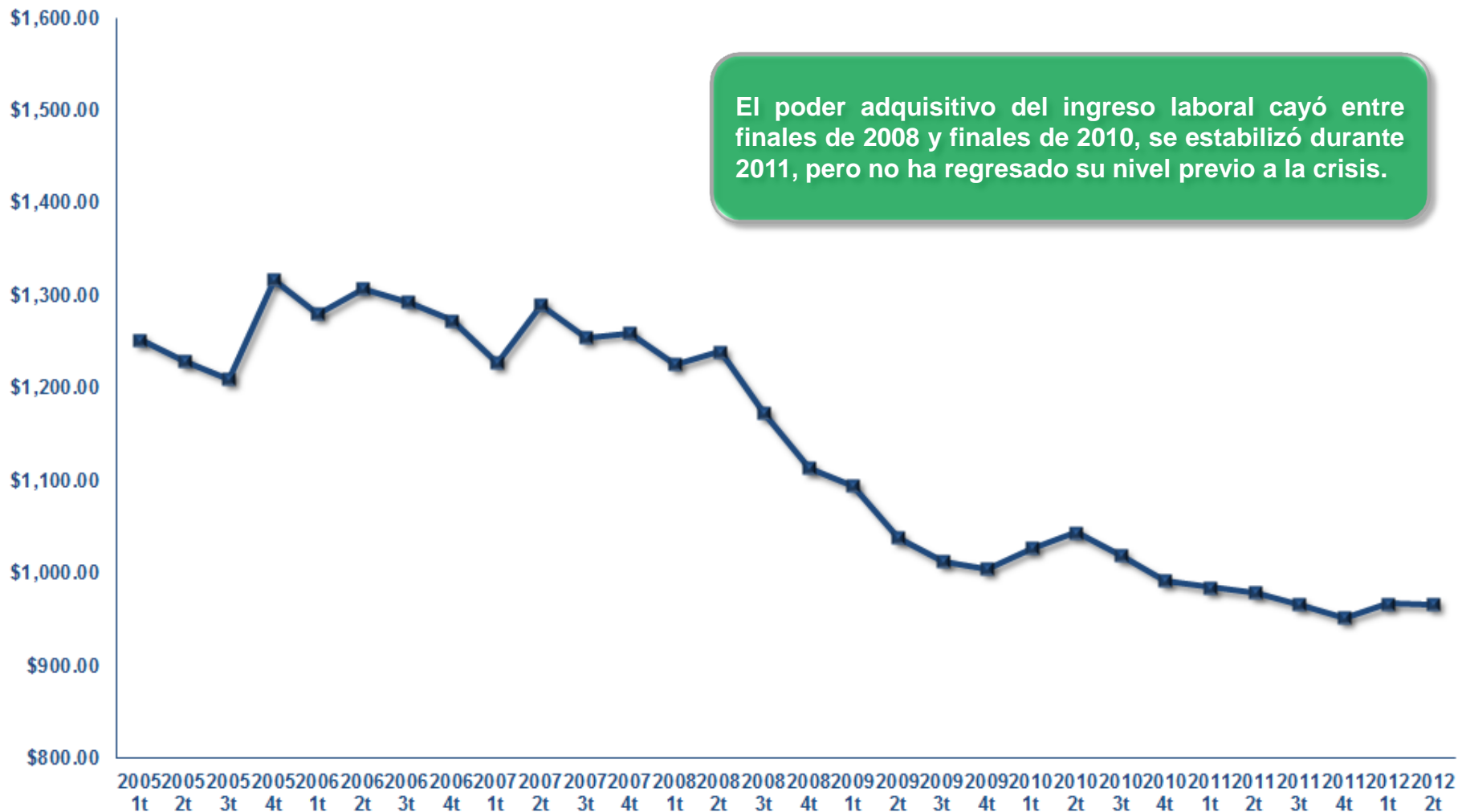
VARIACIÓN PORCENTUAL CON RESPECTO AL MISMO MES DEL AÑO ANTERIOR, 2005-2012



El precio de los alimentos aumentó de manera importante a partir de 2007. A partir de 2010 tuvieron una mayor estabilización, pero en 2012 se registró un nuevo aumento.

INGRESO POR TRABAJO PER CÁPITA, 2005-2012

PESOS PRIMER TRIMESTRE 2005 DEFLACTADO CON EL ÍNDICE DE PRECIOS DE LA CANASTA ALIMENTARIA



Además de los problemas económicos de la crisis coyuntural, también existen problemas económicos de largo plazo. El **crecimiento del PIB per cápita anual promedio** fue de sólo 1.2% de 1990 a 2010 y de sólo 2% entre 1950 y 2010. Éste es un crecimiento muy bajo para las necesidades económicas y sociales de un país en desarrollo, como lo es México.

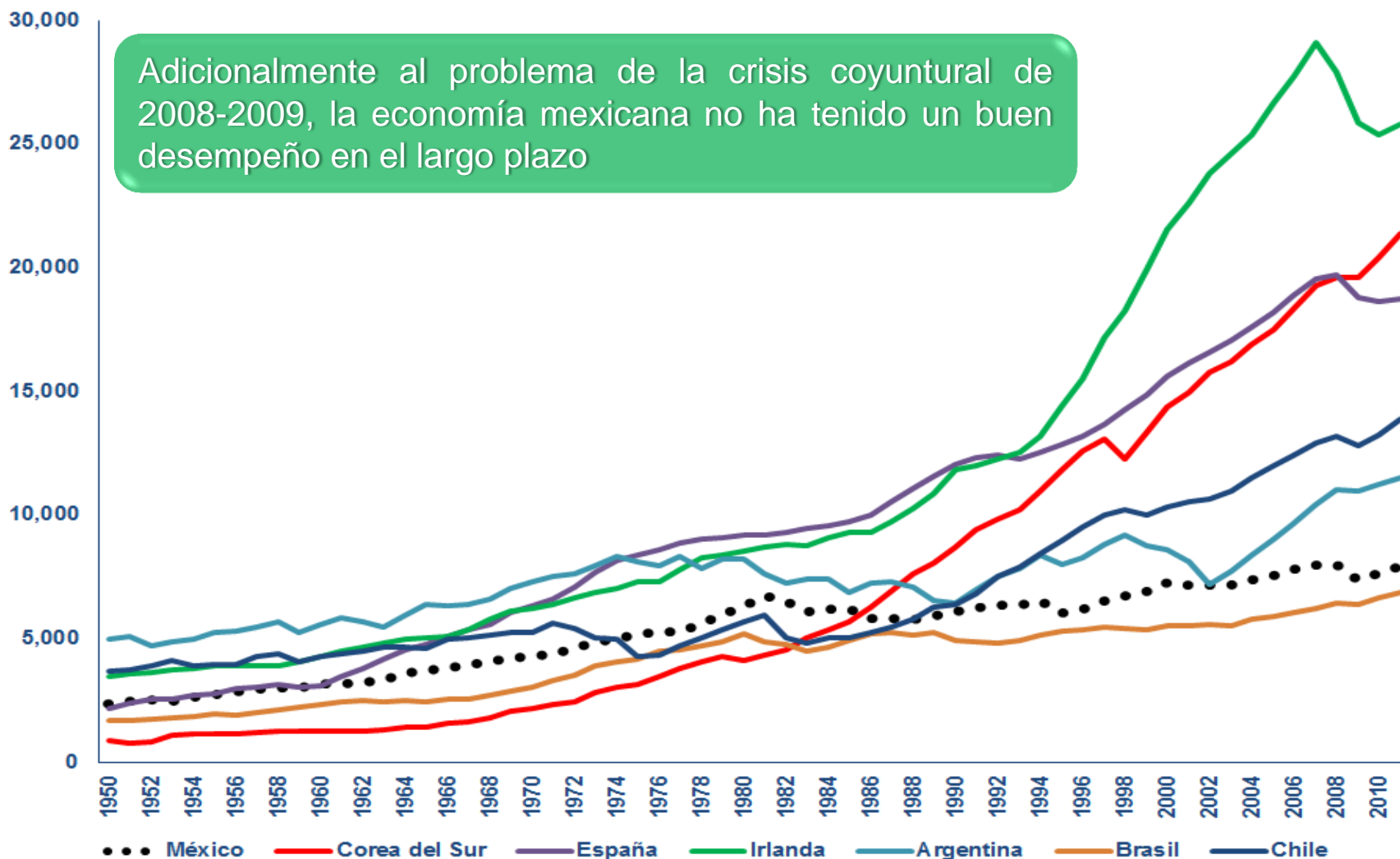
Asimismo, el **mercado laboral** se caracteriza por bajos niveles de productividad, salarios exigüos para un porcentaje alto de la población, falta de competitividad y una muy alta tasa de informalidad.

Desde hace varias décadas se crean anualmente **menos de 1.2 millones de empleos** formales en el país, que es el incremento aproximado de la población de 16 años o más que se incorpora al mercado laboral cada año.

Será difícil mejorar sistemáticamente la situación social de la población, especialmente el ingreso, si México no logra tener un **crecimiento económico sostenido promedio anual per capita de más de 3%**. La política de desarrollo social y la política económica deben ser parte de una política nacional integral de desarrollo.

PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1950-2010

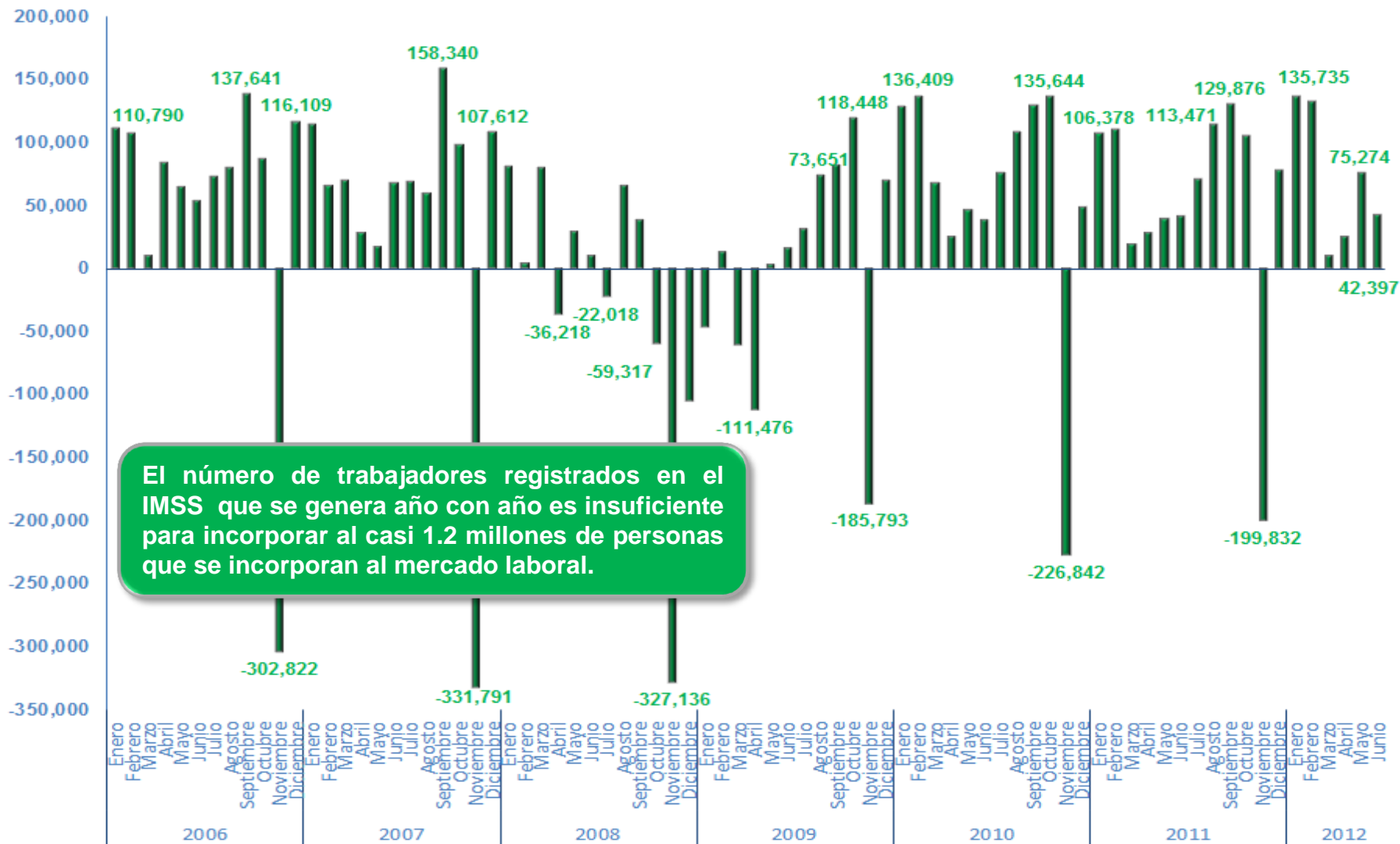
COMPARACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE MÉXICO Y SEIS PAÍSES 1950-2010



Fuente: "Historical Statistics of the World Economy", Angus Maddison y Fondo Monetario Internacional.

Nota: Las unidades en las que está expresada la Gráfica son dólares Geary-Khamis (también conocidos como dólar internacional o dólar PPA -Paridad del Poder Adquisitivo) de 1990.

EMPLEOS REGISTRADOS EN EL IMSS ENERO 2006 A JUNIO 2012



II. EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

En este apartado se analiza la evolución de los elementos más importantes del bienestar, especialmente de aquéllos relacionados con el desarrollo social del país.

Uno de los ejes de este apartado es la **pobreza**, medida en los términos que marca la Ley General de Desarrollo Social para el país. También se incluyen elementos complementarios que van más allá de la medición oficial de pobreza.

En la primera parte se analiza la evolución de la pobreza entre **2008 y 2010**. En la segunda parte se destaca la evolución de algunas de las dimensiones de la pobreza entre **1990 y 2010**, así como otros indicadores sociales.

Los indicadores del bienestar de la población muestran tanto el efecto de las condiciones económicas del país, como el efecto de la política pública sobre la población en los últimos años.

Evolución de la pobreza 2008-2010 *

De acuerdo con la medición de pobreza del CONEVAL (que proviene de la Ley General de Desarrollo Social), ésta incluye los siguientes factores:

Ingreso

Acceso a la salud

Acceso a la seguridad social

Rezago Educativo

Calidad y espacios de la vivienda

Acceso a servicios básicos en la vivienda

Acceso a la alimentación



Carencias sociales

A partir de esta concepción, es pobre quien tiene ingresos bajos y además tiene una o más carencias sociales.

Por esta razón, para comprender la evolución de la pobreza, es importante analizar la evolución de estos factores **conjuntamente**.

Además, la Ley General de Desarrollo Social también considera el indicador de **cohesión social**, la cual puede aproximarse a través de medidas de desigualdad.

Entre 2008 y 2010 la **población en pobreza** en el país pasó de 44.5% a 46.2%, lo que representó un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas.

En el mismo periodo, **la población en pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas**, y las carencias promedio de la población en pobreza se redujeron de 2.7 a 2.5.

Lo anterior se explica por la evolución del ingreso y de las carencias sociales:

- ✘ En estos años, en el contexto de la crisis económica, **el ingreso real de los hogares de redujo**, especialmente en las áreas urbanas.
- ✘ Asimismo, se registró un **incremento de la población que carece de acceso a la alimentación**.
- ✓ En el mismo periodo, **augmentó la cobertura de servicios básicos**: acceso a los servicios de salud; servicios básicos en la vivienda; calidad y espacios de la vivienda; seguridad social y, se redujo el rezago educativo.

La pobreza afecta de manera diferente a distintos grupos sociales en el país.

Mientras que el 46.2% de la población del país era pobre, **los menores de 18 tuvieron una incidencia de pobreza de 53.8%**. En ese mismo año los adultos mayores (65 años o más) tenían una incidencia de 45.7%. Ambos son grupos de una vulnerabilidad importante.

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**.

El porcentaje de pobreza de los hablantes de lengua **indígena fue de 79.3%**, 3.4 puntos porcentuales mayor que en 2008. Sin duda, éste es uno de los grupos con mayor **vulnerabilidad y rezago** en el país.

A nivel estatal, las entidades en donde más se incrementó la pobreza medida en número de personas fueron Veracruz (600 mil), Guanajuato (309 mil), Chihuahua (255 mil), Oaxaca (247 mil) y Baja California (218 mil).

La **pobreza se redujo en** Puebla (127 mil), Coahuila (106 mil) y Morelos (73 mil).

La **pobreza extrema cambió relativamente poco** en todo el país, pero destacan los incrementos en el estado de México (214 mil), Veracruz (183 mil), Jalisco (43 mil), Yucatán (35 mil) y Querétaro (32 mil).

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

Si bien **en las entidades se tuvo en general un incremento de las coberturas de servicios básicos**, las principales razones del incremento en la pobreza fueron la reducción del ingreso y el aumento de la carencia de acceso a la alimentación.

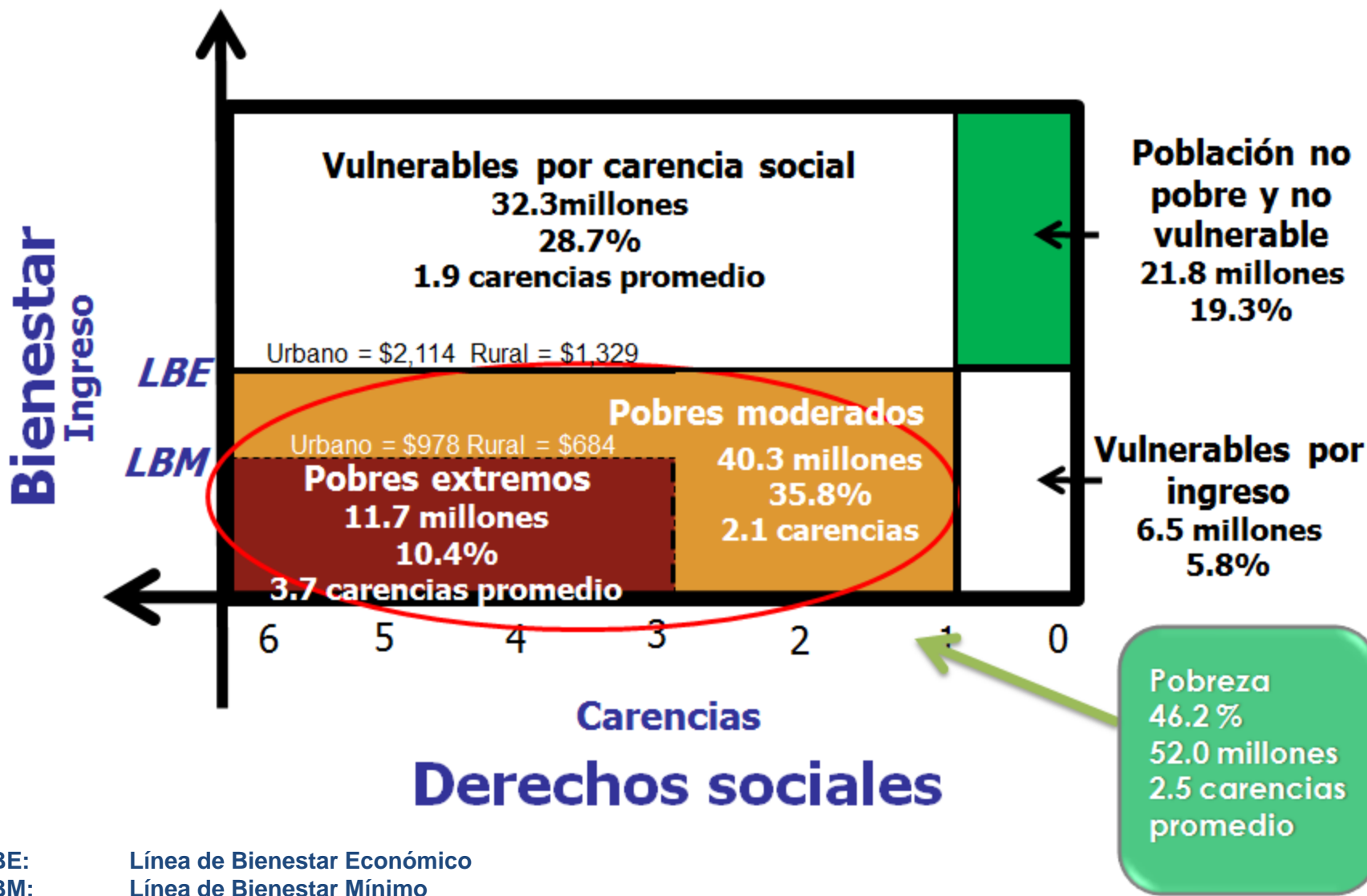
Del total de 2,456 municipios:

- El 93.4%, tenían más de 50% de su población sin acceso a la seguridad social.
- El 48.0%, tenían más de 50% de su población con carencia por servicios básicos en la vivienda.
- El 17.1%, tenían más de 50% de su población sin acceso a servicios de salud.
- El 9.2%, tenían más de 50% de su población con carencia por la calidad y espacios de la vivienda.
- El 4% tuvieron porcentajes mayores a 50% de su población con carencia de la alimentación.
- El 3.5%, tenían más de 50% de su población con rezago educativo.

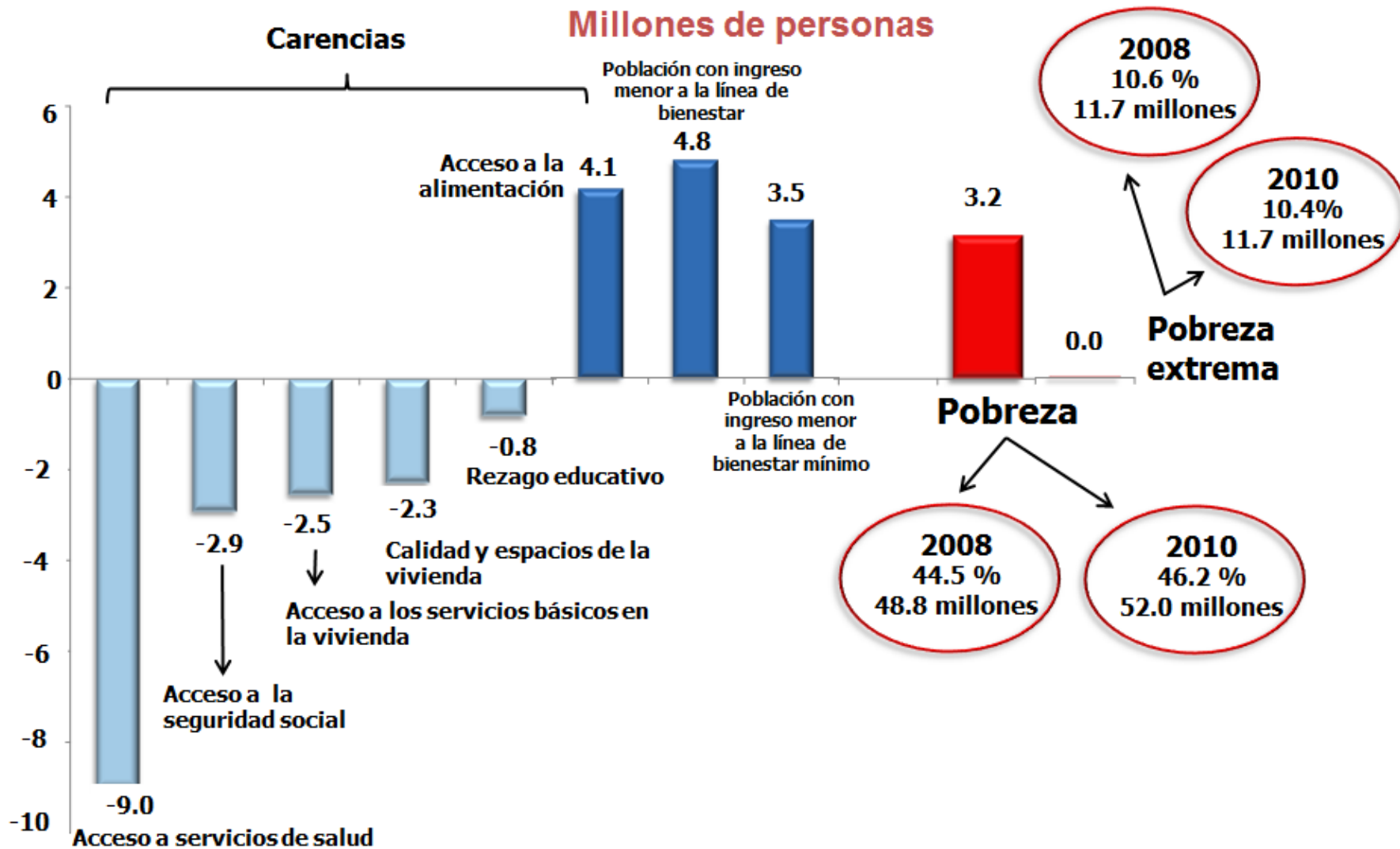
Los municipios que en 2010 presentaron el **mayor porcentaje** de población en pobreza fueron San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4).

1,003 municipios tienen el 75% de su población en pobreza (la mayoría de ellos son municipios rurales, pequeños, con porcentajes altos de población que habla lengua indígena); pero sólo en **190** municipios del país se concentran **la mitad** de la población en situación de pobreza (estos municipios son urbanos y muy grandes en términos de población).

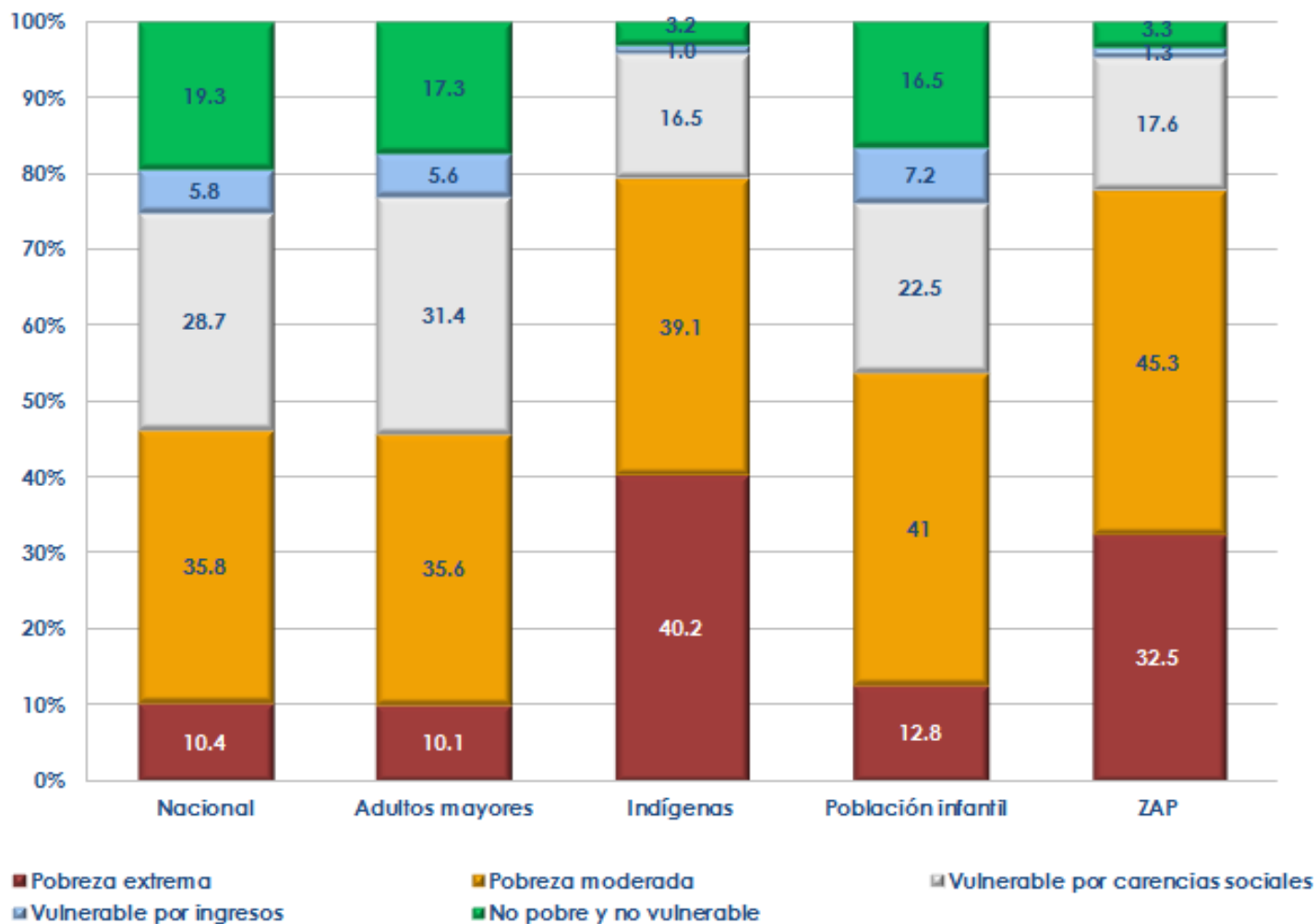
Lo anterior muestra que **el reto municipal es doble**: reducir la pobreza rural de municipios pequeños y dispersos, así como reducir la pobreza urbana, que cuenta con mayor población.



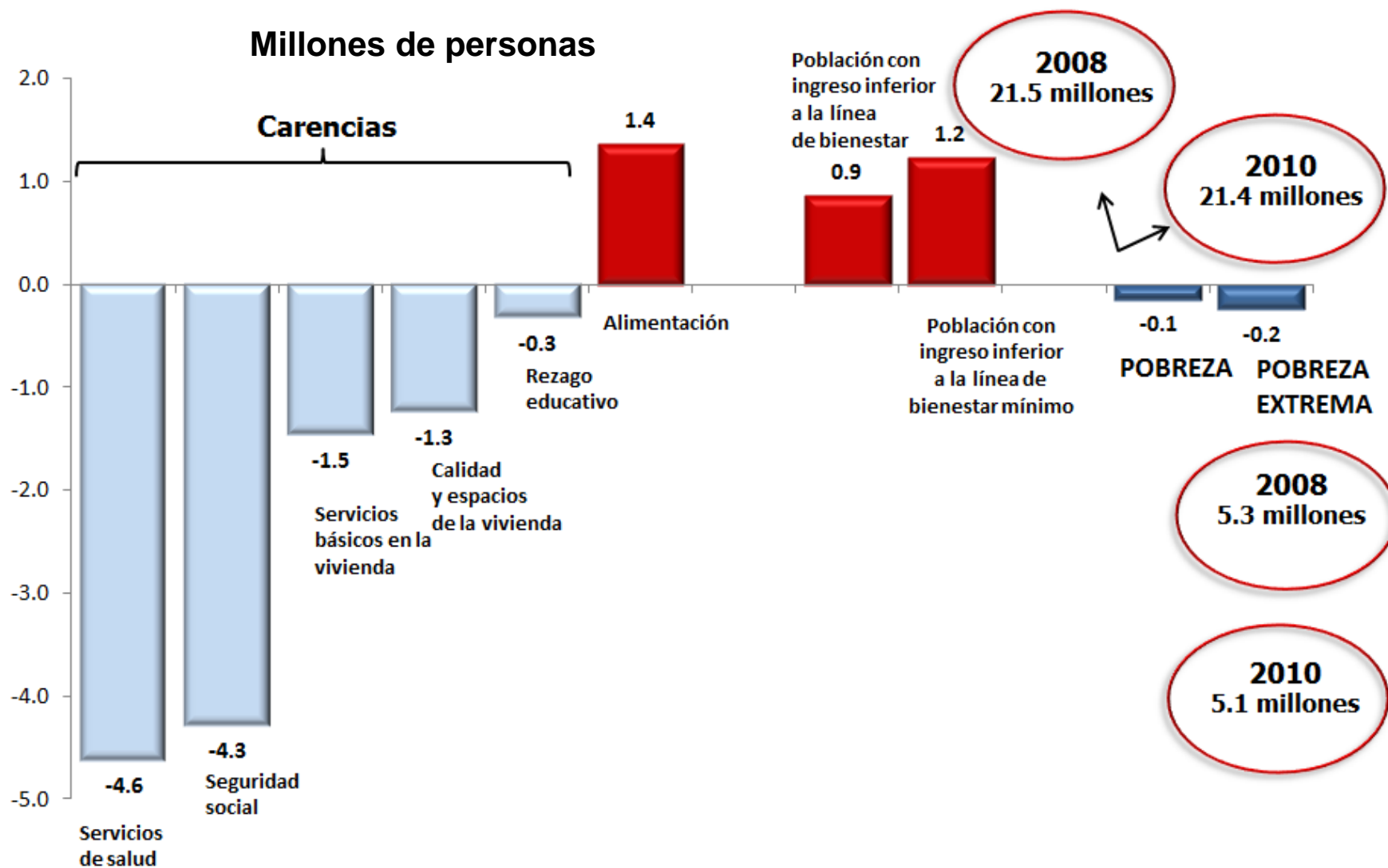
CAMBIO EN EL NÚMERO DE PERSONAS EN POBREZA EN MÉXICO 2008-2010



POBLACIÓN SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA GRUPOS SELECTOS, MÉXICO, 2010



CAMBIO EN EL NÚMERO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN POBREZA EN MÉXICO, 2008-2010



MEDICIÓN DE LA POBREZA, 2008-2010

Medición de pobreza por entidad federativa

| Entidad federativa | Pobreza | | Pobreza moderada | | Pobreza extrema | | Entidad federativa | Pobreza | | Pobreza | | Pobreza | |
|--------------------------|-------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|----------|--------------------|-------------------|---------|-------------------|---------|-------------------|---------|
| | Miles de personas | | Miles de personas | | Miles de personas | | | Miles de personas | | Miles de personas | | Miles de personas | |
| | 2008 | 2010 | 2008 | 2010 | 2008 | 2010 | | 2008 | 2010 | 2008 | 2010 | 2008 | 2010 |
| Aguascalientes | 431.3 | 454.2 | 384.7 | 411.7 | 46.6 | 42.5 | Morelos | 849.4 | 776.2 | 712.5 | 666.6 | 137.0 | 109.6 |
| Baja California | 799.5 | 1,017.5 | 696.8 | 917.8 | 102.7 | 99.7 | Nayarit | 441.1 | 449.0 | 376.8 | 366.0 | 64.4 | 83.0 |
| Baja California Sur | 127.9 | 199.4 | 111.9 | 169.8 | 16.0 | 29.6 | Nuevo León | 971.1 | 986.1 | 853.7 | 899.0 | 117.4 | 87.1 |
| Campeche | 362.8 | 413.1 | 277.0 | 313.9 | 85.8 | 99.2 | Oaxaca | 2,310.4 | 2,557.5 | 1,274.8 | 1,543.9 | 1,035.6 | 1,013.5 |
| Coahuila | 876.9 | 770.4 | 792.9 | 690.0 | 84.0 | 80.4 | Puebla | 3,661.1 | 3,534.1 | 2,627.2 | 2,670.3 | 1,033.9 | 863.8 |
| Colima | 173.1 | 226.6 | 163.3 | 213.0 | 9.8 | 13.6 | Querétaro | 618.8 | 760.1 | 525.4 | 634.3 | 93.4 | 125.8 |
| Chiapas | 3,573.4 | 3,777.7 | 1,920.9 | 2,197.1 | 1,652.5 | 1,580.6 | Quintana Roo | 420.3 | 463.2 | 334.9 | 399.7 | 85.4 | 63.5 |
| Chihuahua | 1,083.5 | 1,338.4 | 861.6 | 1,112.5 | 221.9 | 225.9 | San Luis Potosí | 1,296.6 | 1,353.2 | 911.2 | 972.8 | 385.4 | 380.4 |
| Distrito Federal | 2,453.6 | 2,525.8 | 2,265.5 | 2,334.1 | 188.0 | 191.6 | Sinaloa | 886.2 | 1,009.9 | 764.4 | 869.1 | 121.8 | 140.8 |
| Durango | 780.3 | 840.6 | 597.7 | 673.9 | 182.6 | 166.7 | Sonora | 705.1 | 902.6 | 593.0 | 763.2 | 112.1 | 139.4 |
| Guanajuato | 2,365.0 | 2,673.8 | 1,941.1 | 2,228.6 | 423.9 | 445.2 | Tabasco | 1,171.0 | 1,283.7 | 885.4 | 1,036.4 | 285.7 | 247.3 |
| Guerrero | 2,282.3 | 2,286.4 | 1,236.3 | 1,309.2 | 1,046.0 | 977.2 | Tamaulipas | 1,083.0 | 1,290.3 | 924.8 | 1,109.1 | 158.2 | 181.2 |
| Hidalgo | 1,423.3 | 1,466.2 | 1,032.5 | 1,136.3 | 390.8 | 330.0 | Tlaxcala | 677.5 | 710.8 | 577.2 | 602.2 | 100.3 | 108.6 |
| Jalisco | 2,646.8 | 2,718.3 | 2,327.4 | 2,356.0 | 319.4 | 362.2 | Veracruz | 3,855.0 | 4,454.8 | 2,651.7 | 3,068.3 | 1,203.3 | 1,386.4 |
| México | 6,498.8 | 6,533.7 | 5,473.0 | 5,293.7 | 1,025.8 | 1,240.0 | Yucatán | 887.7 | 937.0 | 731.5 | 746.1 | 156.1 | 191.0 |
| Michoacán | 2,384.7 | 2,383.6 | 1,735.4 | 1,832.4 | 649.3 | 551.2 | Zacatecas | 740.3 | 899.0 | 600.6 | 743.3 | 139.7 | 155.7 |
| Estados Unidos Mexicanos | 48,837.8 | 51,993.4 | 37,163.1 | 40,280.4 | 11,674.7 | 11,713.0 | | | | | | | |

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

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

MEDICIÓN DE LA POBREZA

DIEZ MUNICIPIOS CON MAYOR PORCENTAJE Y DIEZ CON MENOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA. MÉXICO, 2010



De acuerdo con el INEGI, **entre 2008 y 2010 el ingreso real de los hogares se redujo** en 12.3%, aunque tuvo un comportamiento distinto entre el área rural y urbana y entre los deciles de población.

Para los primeros cinco deciles (el 50% por ciento de la población con menores ingresos), el ingreso real bajó 7.2% en el área urbana, pero en el área rural el ingreso se incrementó en 2.5% entre 2008 y 2010.

Lo anterior significó que el porcentaje de personas por debajo de la línea de bienestar (canasta alimentaria y no alimentaria) aumentara de 49.0% a 52.0% entre 2008 y 2010, y que el porcentaje de personas por debajo de la línea de bienestar mínimo (canasta alimentaria) se incrementara de 16.7% a 19.4% en el mismo periodo.

Una variable muy relacionada con el mercado laboral es la **seguridad social** (personas sin prestaciones laborales y sus familiares, así como adultos sin pensión). En 2010, ésta fue la mayor carencia social en el país afectando al 60.7% de la población.

- Entre 2008 y 2010 se redujo la carencia de acceso a la seguridad social, pero no porque haya aumentado el porcentaje de personas ocupadas con seguridad social contributiva, sino porque **se incrementó el porcentaje de adultos mayores cubiertos por programas de pensiones no contributivas y con apoyo de programas sociales.**
- Se observó que entre 2008 y 2010 el programa de 70 y más duplicó su cobertura de 1 a 2 millones atendiendo a casi el 50% de su población potencial.

Durante el periodo 2008-2010 se observa una **importante reducción de la carencia de acceso a la salud** (derechohabiencia), que cae de 40.8% a 31.8%, que se debió fundamentalmente al avance de la cobertura del **Seguro Popular**.

Respecto al **rezago educativo**, éste tuvo una reducción marginal de 21.9% a 20.6%, especialmente por la reducción del rezago de la población adulta.

En cuanto a la vivienda, entre 2008 y 2010 se registró una reducción de la carencia por **calidad y espacios de la vivienda** de 17.7% a 15.2%, especialmente por la reducción de pisos de tierra.

Asimismo la **carencia de servicios básicos** en la vivienda disminuyó de 19.2% a 16.5%, sobretodo por la reducción de la falta de agua.

Los avances de estos rubros se registraron en la mayoría de **las entidades federativas**.

La carencia social que se **incrementó** entre 2008 y 2010 fue el **acceso a la alimentación**, consistentemente con la caída del ingreso. La población con carencia de acceso a la alimentación **subió** de 21.7% a 24.9%, 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.

Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2010

Si bien no existe información para todas las dimensiones de la pobreza que señala la Ley General de Desarrollo Social para años anteriores a 2008, en esta sección se muestra la evolución de la dimensión de ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos en la vivienda por separado.

Entre 1992 y 2010, a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), se observa que **el ingreso real neto total per capita se mantuvo constante** (quizás incluso con una reducción marginal).

Lo anterior coincide con un crecimiento del PIB *per capita* promedio anual de sólo 1.2% entre 1990 y 2010.

Esta tendencia se observa también en la evolución 1992-2010 de la dimensión de pobreza por ingreso alimentaria y de patrimonio.

Lo anterior implica que será difícil reducir la pobreza por ingresos si no se llevan a cabo políticas para incrementar el ingreso real de la población en México.

La evolución del mercado laboral tiene efectos directos sobre la dimensión del ingreso en la medición de pobreza. La reducción de la pobreza tiene que venir en buena parte de las mejoras al mercado laboral.

Durante el periodo **1990-2010** se observa una importante **reducción del rezago educativo** de 26.6% a 19.4%. Esta reducción fue sobre todo entre la población de 6 y 15 años de edad.

Es importante destacar que a pesar de estos avances, se observó una lenta reducción del rezago educativo de los adultos y rezagos educativos altos en Chiapas, Michoacán, Guerrero y Oaxaca.

Es también relevante subrayar que en materia de calidad educativa hay retos aún importantes. Por ejemplo, en el caso de educación, en la prueba PISA de Matemáticas de 2010, México ocupó el lugar 16 de 32 países que no son de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

La cobertura de educación media superior y superior es baja.

No será posible hablar de un acceso efectivo en el cumplimiento de los derechos sociales sin el incremento en la calidad de los servicios para todos los habitantes del país.

Entre 2000 y 2010 se observa también una **reducción importante de la carencia de acceso a los servicios de salud** (derechohabiencia), que pasó de 58.6% a 33.2%.

El **gasto total en salud del Gobierno Federal** creció 30 por ciento entre 2006 y 2012, pues aumentó de 312,021 millones a 405,317 millones.

La afiliación al *Seguro Popular* y al *Seguro Médico para una Nueva Generación* creció de manera pronunciada en los últimos años. La población atendida 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 819.4 mil personas atendidas en 2007 a 5,783.10 mil personas atendidas, de acuerdo con registros administrativos. Esto representa **un primer paso hacia la universalización de la atención en salud**.

Sin embargo, al igual que en materia educativa, y a pesar del favorable incremento en la cobertura de servicios básicos de salud, **la calidad sigue siendo un reto importante** para garantizar el acceso efectivo.

Otro ejemplo de los retos en la calidad del servicio en salud es la evolución de la mortalidad materna. La razón de **mortalidad materna** ha bajado desde 1990 (89 muertes por 100,000 nacidos vivos en 1990 y 51.5 en 2010), pero con esta inercia será difícil lograr reducirla a la meta del milenio para 2015 (22 muertes).

Finalmente, en el tema preventivo, **la obesidad se he incrementado** de manera importante desde finales de la década de 1980, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, lo cual es ya una amenaza para la salud pública en el país.

La carencia en la **calidad de las viviendas** (material de pisos, techos, muros y grado de hacinamiento) tuvo una reducción de 41.5% a 17.0% entre 1990 y 2010. Destaca la reducción en el porcentaje de personas que viven en casas con pisos de tierra, de 15.8 a 4.8%.

Sin embargo, hay que destacar que persisten retos importantes en materia de **hacinamiento** en Campeche, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo.

Respecto a la carencia de servicios básicos en las viviendas (**agua, drenaje, electricidad**), ésta tuvo una reducción de 44.3% a 19.3% entre 1990 y 2010. Destacando la reducción de vivienda sin electricidad.

Respecto a esta carencia, hay todavía retos importantes de **agua entubada y drenaje** en Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, San Luis Potosí, Yucatán y Veracruz.

Los avances se registraron en **todas las entidades federativas**. En la mayoría de los casos (excepto hacinamiento) la reducción fue relativamente mayor en las entidades que tenían mayores rezagos inicialmente.

La desigualdad del ingreso en el país ha tenido una reducción entre 1992 y 2010, con alzas y bajas a lo largo del periodo. Sin embargo, México sigue siendo un país **desigual**, tanto en ingreso como en carencias sociales, lo que se manifiesta en varios indicadores:

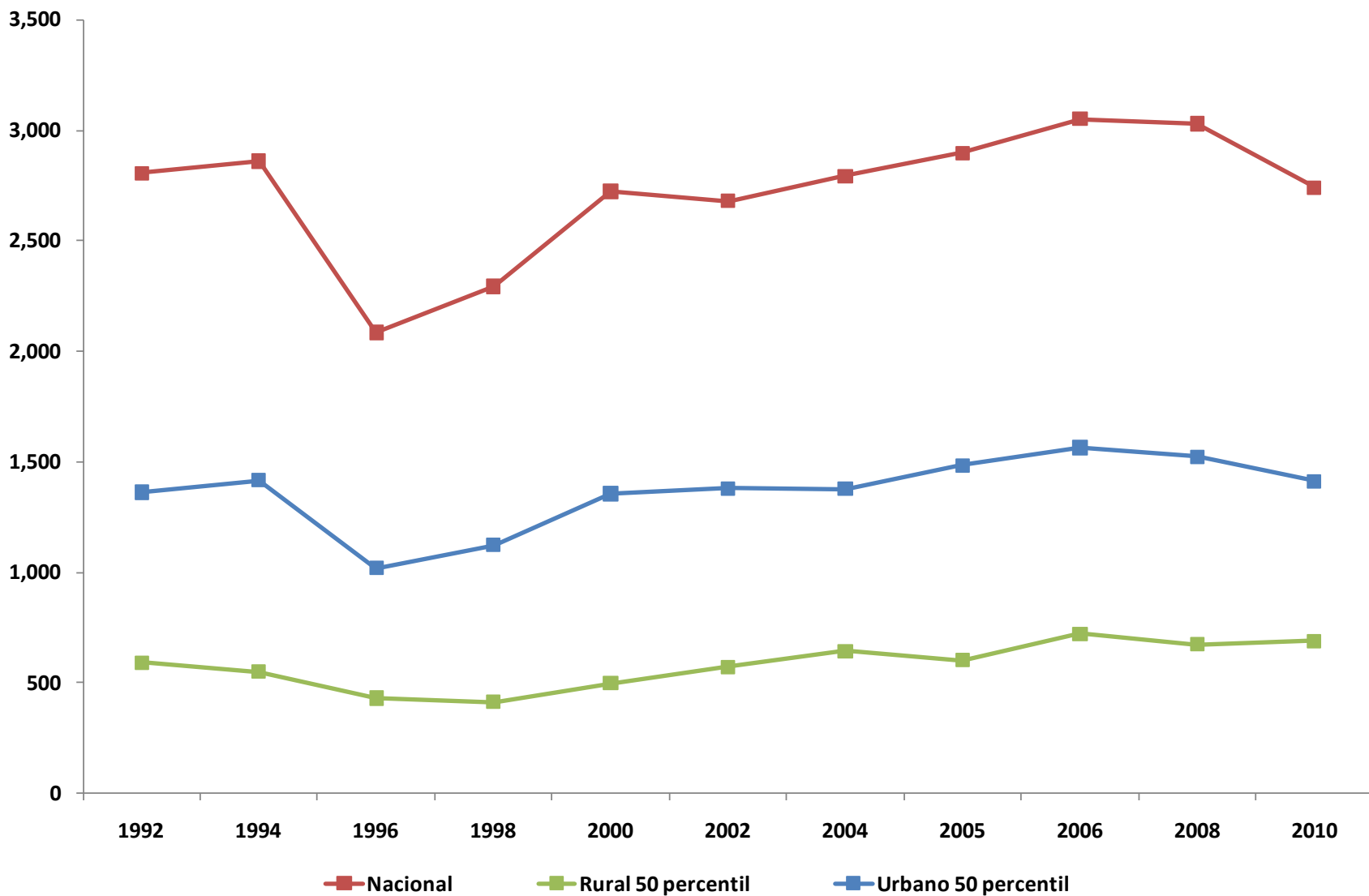
- La **desnutrición** de niñas y niños **indígenas** es del doble que el promedio nacional.
- Las **mujeres** tienen mucha **menor** representación en puestos laborales importantes respecto a los hombres.
- Para 2010, la razón de ingreso del 10% más rico entre el 10% más pobre es de 25.2. Esto quiere decir que la población que se encuentra en el 10% más rica tiene en promedio un ingreso 25.2 veces que el del 10% de la población más pobre. Este porcentaje es menor que el de 2008 (cuando la razón ascendía a 27.3%), pero similar al de 2006 (25.7%).

En los últimos veinte años la evolución de la pobreza ha avanzado por **dos** vías con diferentes resultados:

- ✓ La política pública ha jugado un papel en el aumento de la cobertura de servicios básicos como la educación, el acceso a la salud, la calidad y los servicios de las viviendas.
- ✗ A pesar de lo anterior, hay retos importantes en materia de calidad de los servicios, especialmente en materia de salud y educación, para poder tener un acceso efectivo a estos derechos fundamentales.
- ✗ En el caso del ingreso, éste no ha avanzado adecuadamente. 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 capita* en México prácticamente no haya crecido en las últimas dos décadas.

La reducción de la pobreza se materializará si la cobertura y calidad de servicios básicos, así como el ingreso evolucionen radicalmente.

EVOLUCIÓN DEL INGRESO NETO TOTAL PER CÁPITA PROMEDIO 1992-2010 (PESOS DE AGOSTO DE 2010)



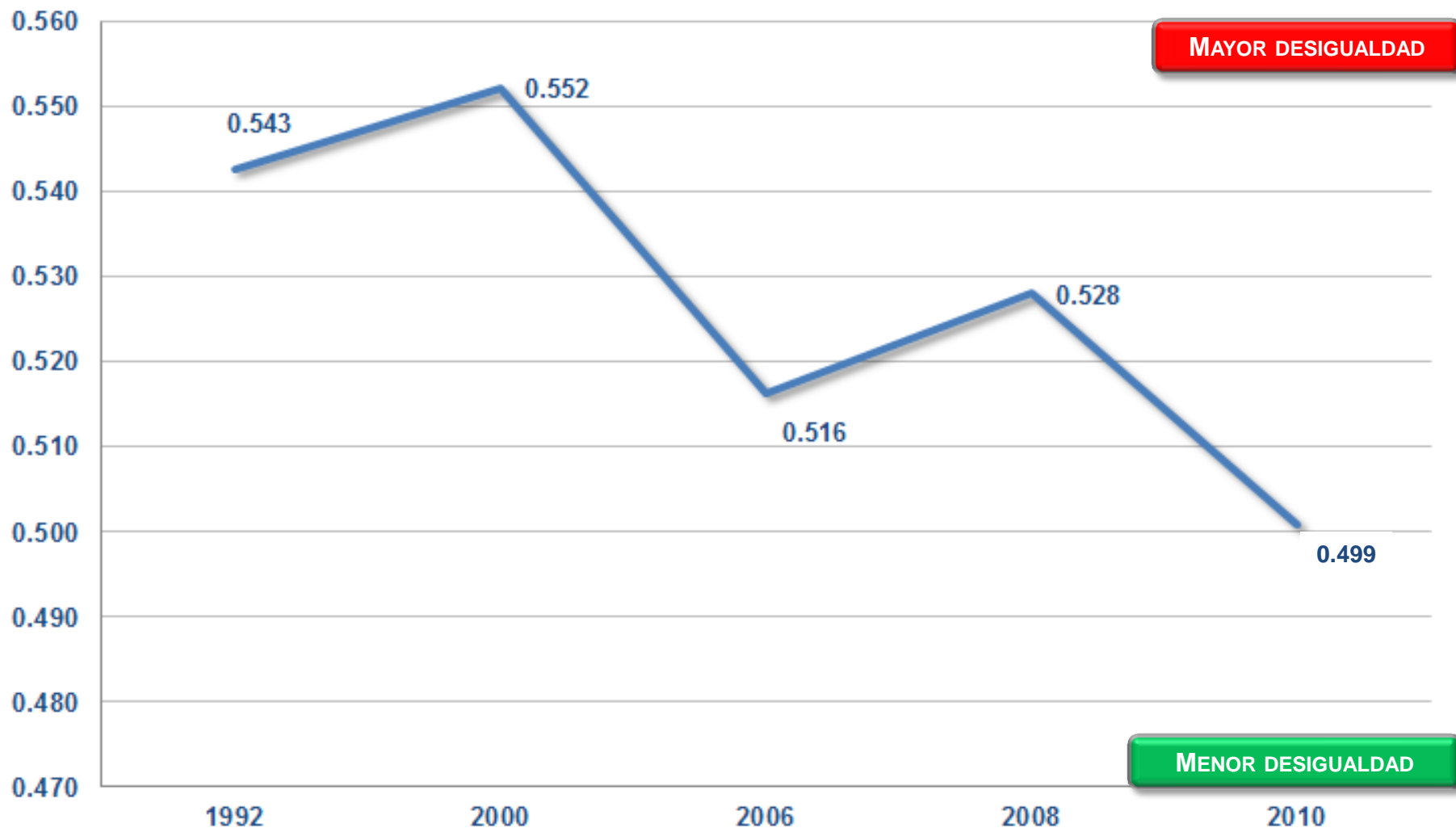
**PORCENTAJE DE POBLACIÓN PARA CADA UNO DE LOS COMPONENTES DE
LOS INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL
MÉXICO, 1990-2010 (%)**

| Componentes de los indicadores de carencia social | 1990 | 2000 | 2010 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| <i>Rezago educativo</i> | 26.6 | 22.5 | 19.4 |
| Población de 6 a 15 años | 14.0 | 9.7 | 5.9 |
| Población de 16 años o más nacida hasta 1981 | 39.0 | 31.2 | 28.0 |
| Población de 16 años o más nacida a partir de 1982 | 0.0 | 37.9 | 23.1 |
| <i>Carencia por acceso a los servicios de salud¹</i> | ND | 58.6 | 33.2 |
| <i>Carencia por calidad y espacios de la vivienda</i> | 41.5 | 29.4 | 17.0 |
| Población en viviendas con carencia en pisos | 20.8 | 14.9 | 5.8 |
| Población en viviendas con carencia en techos | 12.4 | 6.7 | 2.7 |
| Población en viviendas con carencia en muros | 7.4 | 4.2 | 2.1 |
| Población en viviendas con hacinamiento | 28.7 | 20.0 | 11.8 |
| <i>Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda</i> | 44.3 | 32.3 | 19.3 |
| Población en viviendas con carencia en agua | 24.2 | 15.8 | 11.6 |
| Población en viviendas con carencia en drenaje | 40.3 | 26.9 | 12.0 |
| Población en viviendas con carencia en electricidad | 13.1 | 4.8 | 1.9 |

¹ Población no afiliada al IMSS, ISSSTE, Seguro Popular, servicios médicos privados u otros.

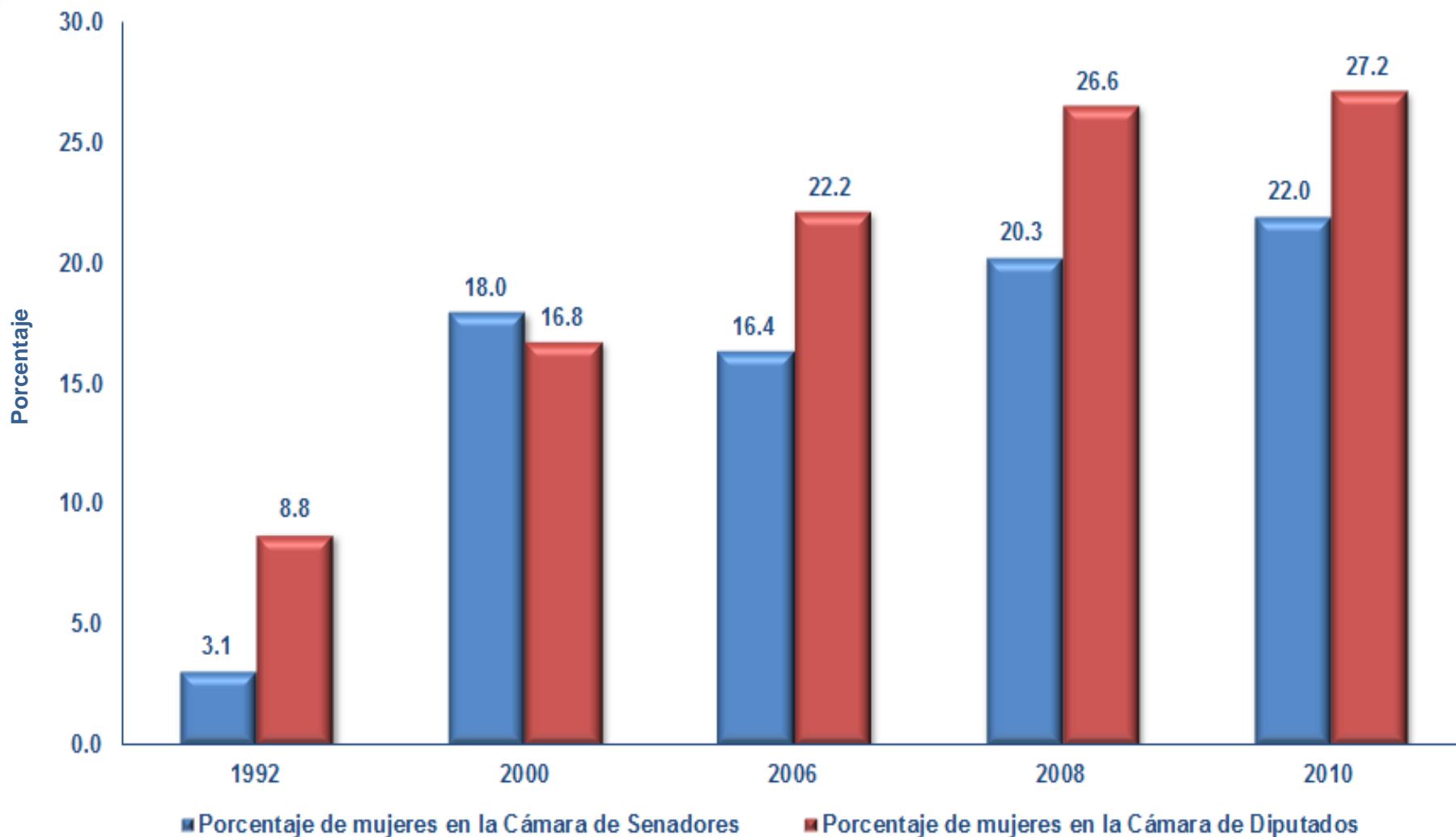
INDICADORES COMPLEMENTARIOS DE DESARROLLO SOCIAL

COHESIÓN SOCIAL: DESIGUALDAD (COEFICIENTE DE GINI), 1992-2010



INDICADORES COMPLEMENTARIOS DE DESARROLLO SOCIAL

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: MUJERES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN, 1992-2010



III. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Ante la problemática del desarrollo social, el Estado Mexicano ha implementado desde hace mucho tiempo acciones y estrategias de política social con el fin de mejorar la situación económica, educativa, de vivienda y servicios básicos comunitarios de la población.

¿Estás políticas han sido adecuadas? ¿Qué logros se han tenido y qué retos se mantienen en la política de desarrollo social? En este apartado se presenta una **evaluación de la política de desarrollo social** tomando como base las evaluaciones de programas y políticas que el CONEVAL realizó en los últimos seis años.

En primer lugar se analizan los **programas y políticas** de acuerdo con el vínculo que éstos tienen con las dimensiones de la medición de pobreza. Esto con el fin de relacionar más claramente los retos identificados en las láminas previas con el conjunto de las respuestas de política pública.*

En la segunda sección, denominada “**temas transversales**”, se analiza la política de desarrollo social respecto a la multiplicidad de programas con los que cuenta, la incidencia distributiva del gasto social, la población indígena y los avances en el ámbito de la institucionalización de las evaluaciones

A. DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOCIAL

La crisis económica que México sufrió en 2009 puso de manifiesto la alta vulnerabilidad del país y, por lo tanto, de la población ante los eventos mundiales o nacionales. En ese periodo también se puso a prueba la protección social del país.

Ante eventualidades económicas como la de ese año, la población corre los **riesgos** de perder el empleo, el acceso a prestaciones como servicios de salud, guarderías, pensiones o incluso caer en la pobreza.

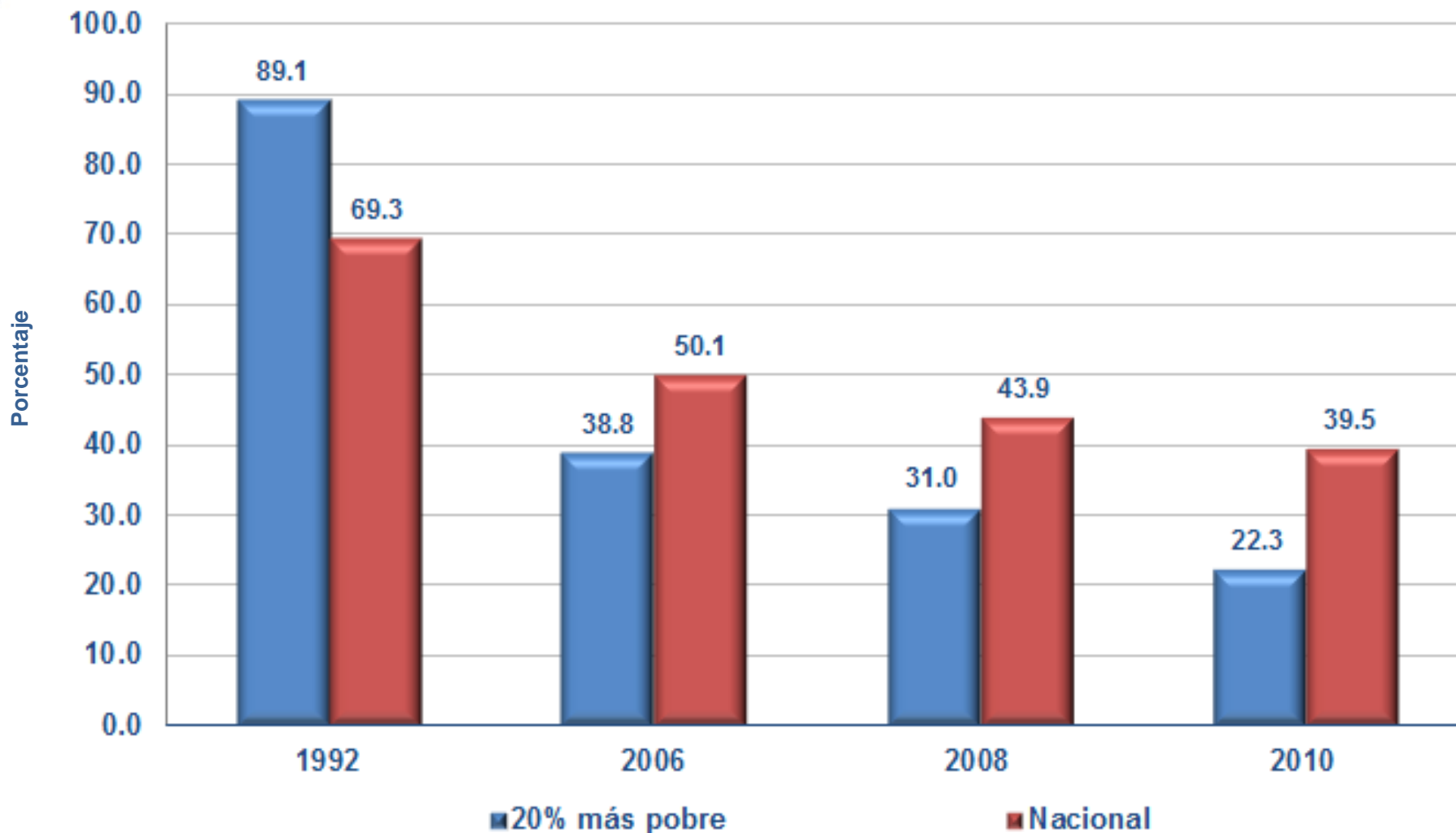
El Gobierno Federal y el poder legislativo implementaron **acciones dirigidas a enfrentar el contexto económico adverso** y, en particular, para que éste no se reflejara en la estructura de consumo y gasto de los hogares mexicanos vulnerables. Entre estas iniciativas pueden mencionarse el aumento del 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 mencionarse modificaciones a los sistemas de seguridad social, permitiendo efectuar retiros limitados de las cuentas individuales de pensiones de vejez a quienes pierden su empleo.

También se han hecho esfuerzos de largo plazo en materia de protección social, especialmente para la población más pobre. La población con menores ingresos que no está cubierta por diversos programas sociales o por la seguridad social pasó de 89.1% a 22.3%, lo cual representa un avance importante.

Pero a pesar de lo anterior, durante la crisis económica reciente, el desempleo y la población con ingresos bajos se incrementaron y hubo también personas que perdieron sus prestaciones de seguridad social (aunque la pobreza extrema no creció). Por esto, **en este apartado se evalúa el sistema actual de protección social del país**, con el objetivo de hacer recomendaciones precisas para mejorar su desempeño.

PROTECCIÓN SOCIAL

PORCENTAJE DE HOGARES SIN COBERTURA DE PROGRAMAS SOCIALES NI SEGURIDAD SOCIAL
1992-2010



Fuente: elaboración de CONEVAL con base en la ENIGH.

Nota: Comprende aquellos hogares que no cuentan con los apoyos de *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.

i. PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL EN MÉXICO

1. La población del país con acceso a programas sociales o la seguridad social aumentó y en mayor proporción la población con menores ingresos.

La población derechohabiente o beneficiaria de programas sociales (*Oportunidades*, adultos mayores, becas, *PROCAMPO*) aumentó en 43 por ciento de 1992 a 2010 y en 21 por ciento de 2006 a 2010. Resalta la atención de los hogares con menores ingresos, en los que el aumento en el primer periodo es de 75 por ciento y de 2006 a 2010, el aumento fue de 45 por ciento.

2. La población con carencia por acceso a la salud disminuyó nueve puntos porcentuales: de 40.8 por ciento en 2008 a 31.8 por ciento en 2010.

La reducción de la carencia de acceso a los servicios de salud entre 2008 y 2010 se debió en buena medida al avance de cobertura del *Seguro Popular*.

3. Hubo avances importantes en la cobertura de programas sociales que atienden riesgos asociados a la seguridad social tradicional.

Se creó el programa de *70 y más* para atender a los adultos mayores que no cuentan con una pensión de retiro que para 2011 atendió a 2,149,024 personas adultas mayores.

El programas de *Estancias Infantiles*, desde que inició su operación en 2007 ha aumentado su cobertura en 125 por ciento, atendiendo a 261,079 personas en 2011.

4. Las políticas de protección social, así como las de desarrollo social, no están directamente asociadas a derechos.

Los progresos de la Ley General de Desarrollo Social no se han convertido en instrumentos coordinados y eficaces de política pública. A pesar del avance en los distintos objetivos de política pública, aún no es posible materializar el ejercicio de derechos sociales.

5. El nivel de acceso y la calidad de los programas de protección social es desigual horizontal y verticalmente.

- La desigualdad horizontal consiste en que se entregan bienes y servicios diferentes a individuos con necesidades y riesgos similares.
- La desigualdad vertical implica que se ejerce una proporción del gasto social a través de instrumentos regresivos en términos absolutos, en detrimento de instrumentos progresivos o neutrales.

6. 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.

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

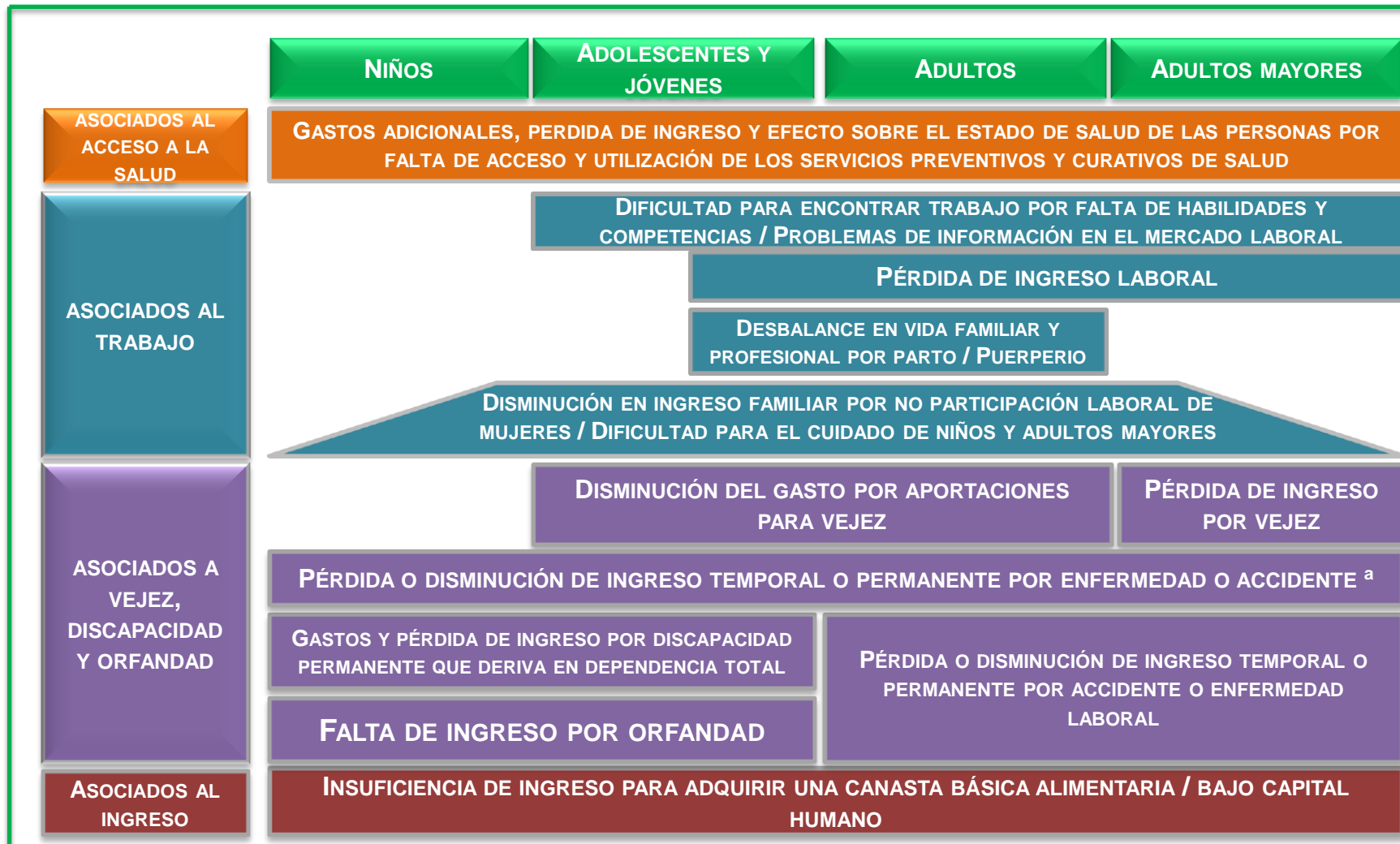
Con el propósito de abundar en el diagnóstico por riesgo, a continuación se presentan las principales características de la oferta gubernamental así como indicadores que esbozan las problemáticas.

Los diagnósticos se presentan en el siguiente orden:

- a) Riesgos asociados al acceso a la salud.
- b) Riesgos asociados al mercado de trabajo.
- c) Riesgos asociados a vejez, discapacidad y orfandad.
- d) Riesgos asociados a la capacidad de generar un ingreso mínimo.

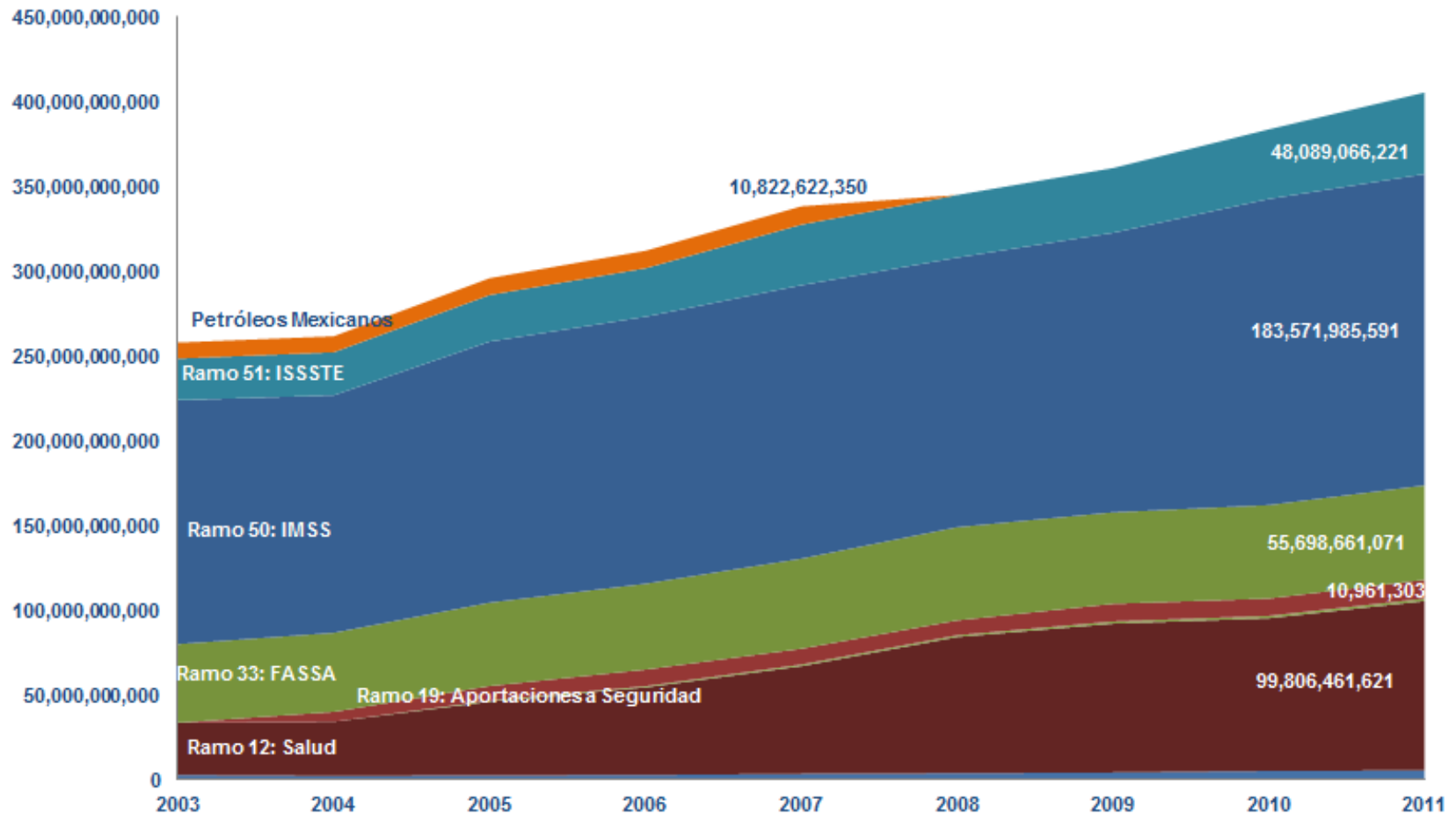
CICLO DE VIDA

DIMENSIONES



^a Se consideran situaciones en las que una enfermedad o accidente imposibilita a las personas a realizar una actividad económica remunerada, tales como ceguera, sordera 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 bien que alguien que podría contribuir al gasto doméstico deje de hacerlo para cuidarle.

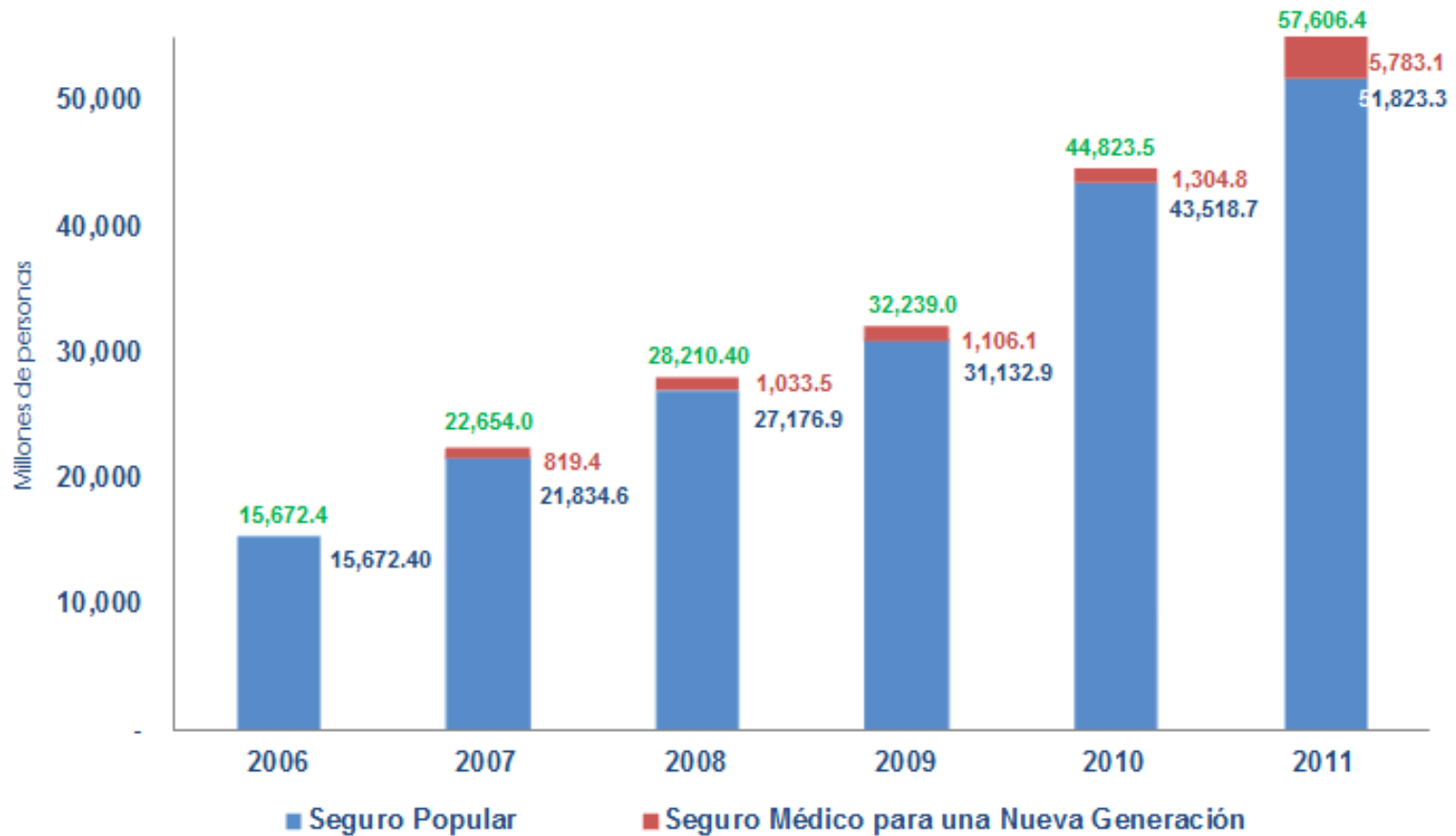
1. El **gasto total en salud** del Gobierno Federal creció 30 por ciento entre 2006 y 2012, pues aumentó de 312,021 millones a 405,317 millones.



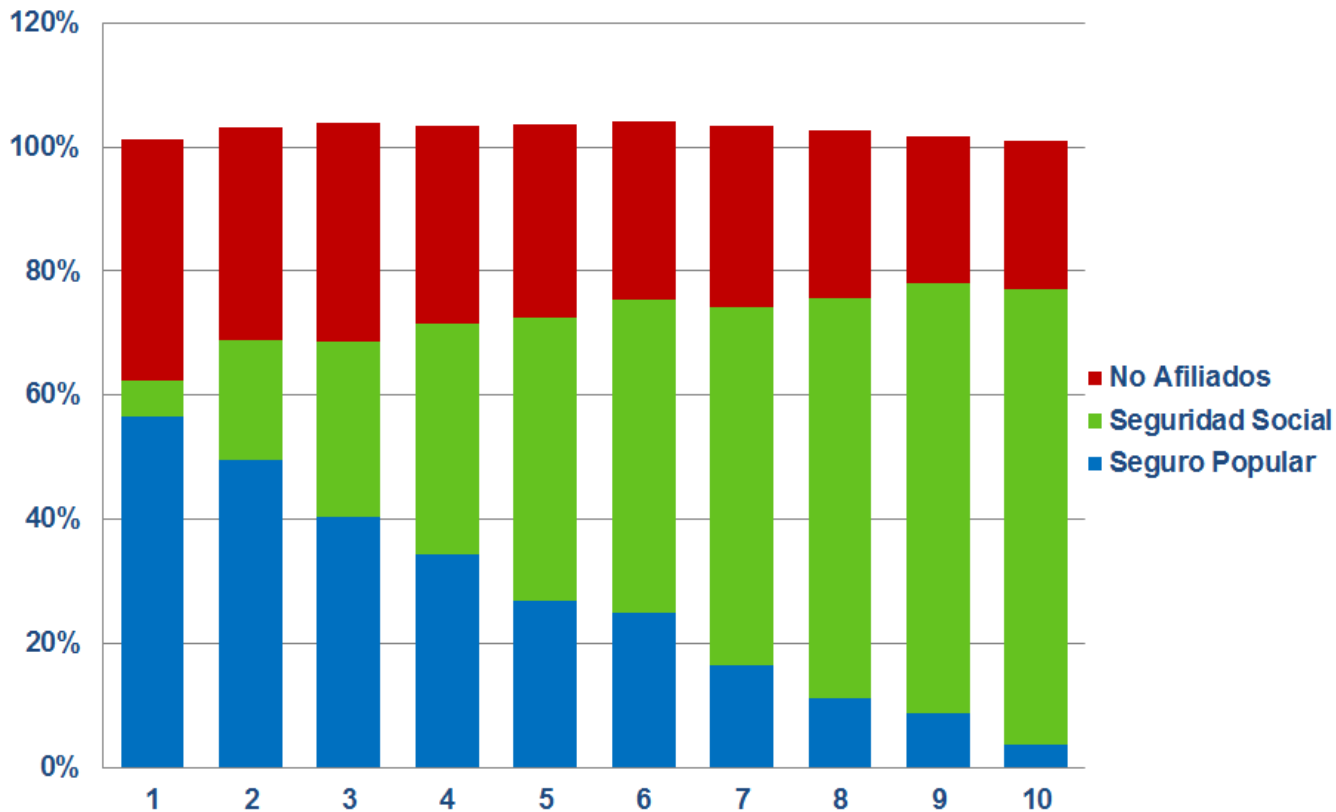
Fuente: elaboración de CONEVAL con base en Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2011.

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.

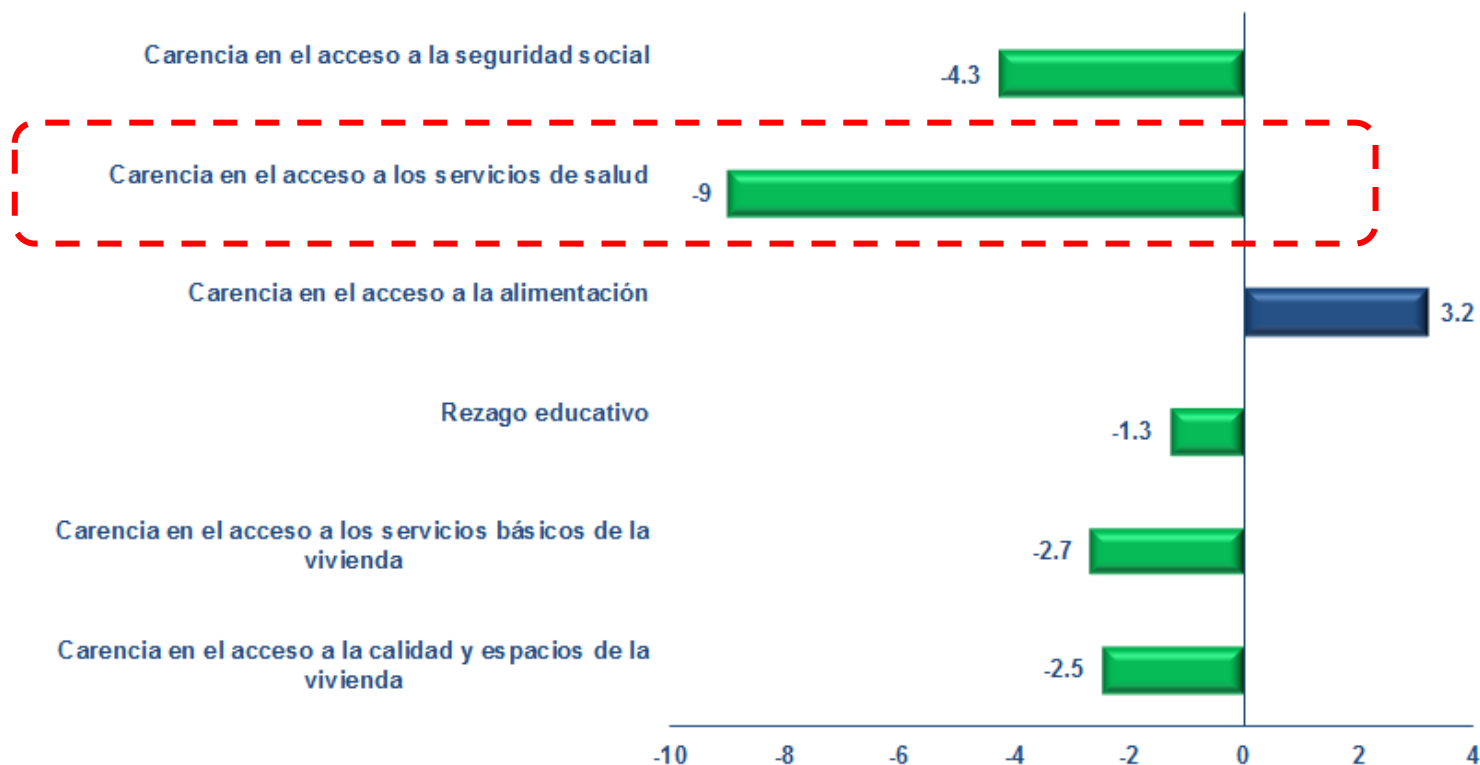
2. En estos últimos años ha habido un esfuerzo importante para aumentar la cobertura en el acceso a los servicios de salud: de acuerdo con información de los propios programas, en 2011 el **Seguro Popular y el Seguro Médico para una Nueva Generación** afiliaron a **57.6 millones de personas** de las 32 entidades federativas y de los 2,456 municipios. Este es un primer paso para lograr la cobertura universal.



3. Entre los instrumentos de política pública en materia de salud resalta el **Seguro Popular**. Proporciones importantes de la población de los deciles de ingreso de menores recursos está afiliada al Seguro Popular.



4. 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 9 millones de personas accedieron a los servicios de una institución de salud entre dichos años. Esta es la carencia que disminuyó de manera más pronunciada entre las consideradas para la medición de la pobreza. La reducción de la carencia de acceso a los servicios de salud se debió en buena medida al avance de cobertura del Seguro Popular..



5. Sin embargo, existen numerosas instancias que proveen servicios de salud (*IMSS, IMSS-Oportunidades, ISSSTE, ISSSTE estatales, Secretaría de Salud en las entidades federativas, PEMEX, Secretaría de Marina, la Secretaría de Defensa Nacional* y hospitales privados, entre otras), lo que conlleva a que el sistema de salud mexicano sea **segmentado, descoordinado e incomunicado**.
6. En 2010 el 33.2% de la población no estaba afiliada a ningún servicio de salud ni tenía un seguro privado; no obstante, la suma de la población afiliada a las instituciones públicas entre 2010 y 2011 es mayor que la población del país, lo que refleja las limitaciones existentes para mantener actualizados los padrones de afiliados y el hecho de que **un porcentaje de la población está afiliado a más de una institución de salud** (véase el esquema [diseño actual: población afiliada por institución](#))
7. Una de las consecuencias de esto es la inexistencia de la **portabilidad del acceso**.
8. Hay diferentes paquetes de beneficios y el gasto por persona es diferenciado por condición de aseguramiento. *IMSS* e *ISSSTE* pueden atender el total de intervenciones del Catálogo Universal de Servicios en Salud (CAUSES) mientras que el *Seguro Popular* ofrece una cobertura de 284 intervenciones.
9. Deficiente calidad en la atención. Un ejemplo es la insuficiente e inequitativa distribución de **infraestructura, equipo y personal entre las entidades federativas**. En promedio la tasa de médicos generales por cada 100 mil habitantes es de 0.45 y la brecha entre las entidades federativa con la tasa menor y mayor es de 0.62.



Las evaluaciones externas señalan que el **Seguro Popular** mejoró la equidad del financiamiento en salud para la población no asegurada por las instituciones contributivas de la seguridad social. Este programa ha mostrado impactos en disminuir los gastos catastróficos de las familias, asimismo, ha sido la principal responsable de la reducción de la carencia de acceso a la salud correspondiente a la medición de la pobreza. Sin embargo, permanece el reto de mejorar el acceso efectivo a los servicios de salud en las entidades federativas y municipios, de hacer más transparente el uso de los recursos en cada entidad federativa y de contar en el mediano plazo con un sistema integrado de servicios de salud con un servicio más homogéneo entre instituciones.

Respecto a la intervención **Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación**, cabe señalar que el porcentaje de vacunación aplicada por entidad presenta amplias variaciones con respecto a su distribución y hay estados que rebasan el 100% de aplicación o estados con menos del 10% de aplicación de las vacunas disponibles, lo que podría expresar un problema en la identificación de necesidades, desempeño deficiente si no son aplicadas las requeridas o duplicidad de acciones.

En cuanto a la intervención denominada **Atención Curativa Eficiente** se encontró que el número de muertes hospitalarias en las unidades de segundo nivel de atención, se elevó de 3.65 a 3.94 defunciones por 100 egresos hospitalarios del año 2008 al año 2010.

Uno de los principales retos en materia de equidad en salud y justicia social en México es el de la **mortalidad materna**.

El volumen de fallecimientos por esta causa constituye un problema de salud pública en tanto que las muertes maternas son potencialmente evitables, pero también porque su ocurrencia refleja la presencia de elementos graves de **desigualdad social e inequidad de género en el acceso a los servicios de salud y la calidad de la atención a la salud**.

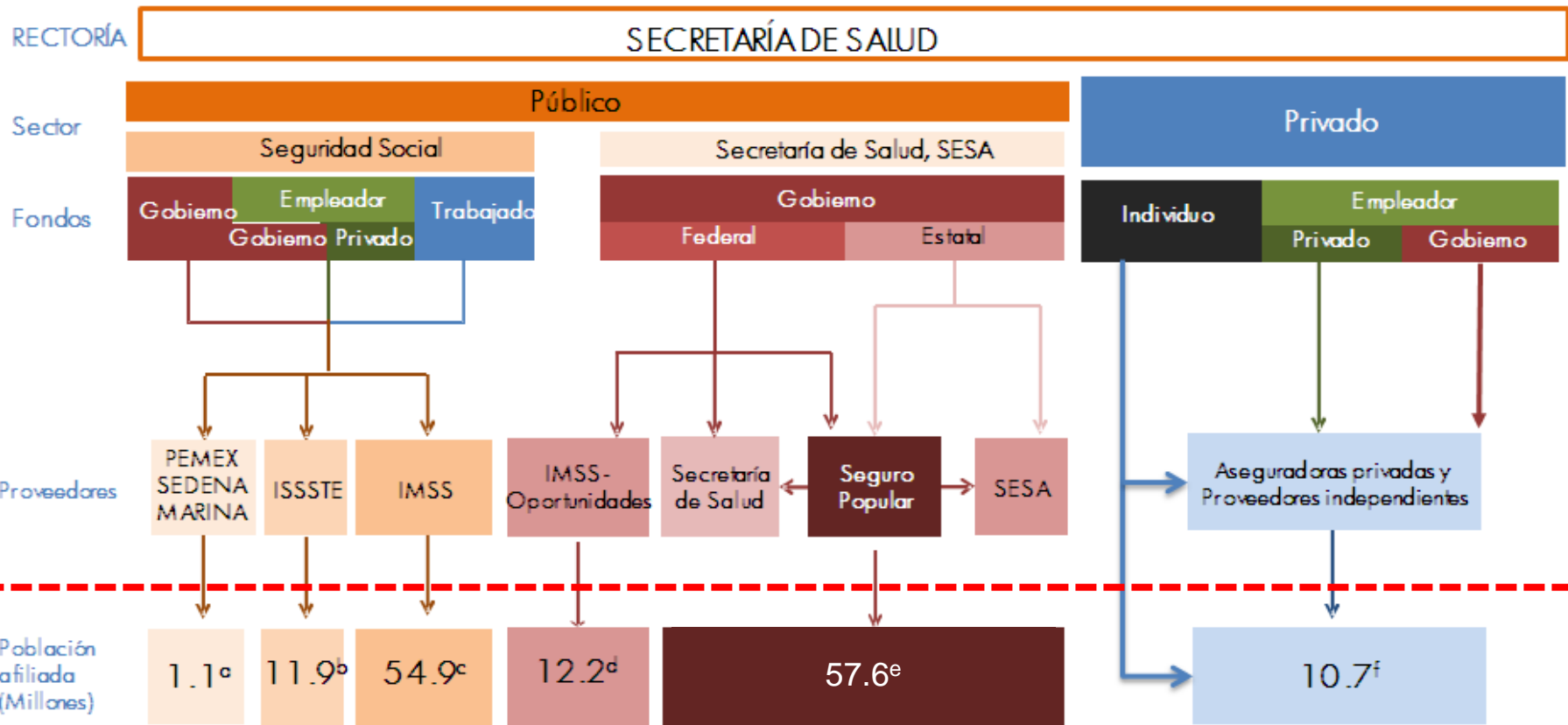
Si bien el nivel de la razón de mortalidad materna ha disminuido desde 1990 (89 muertes por 100,000 nacidos vivos en 1990 y 51.5 en 2010),), la tendencia no es suficiente para cumplir la **meta del milenio en 2015**.

Algunos de los **problemas institucionales** que posiblemente han dificultado el avance en la reducción de la mortalidad materna son:

- a) Deficiencias en la **comunicación entre los diferentes niveles de atención** (referencia y contrarreferencia).
- b) Que la existencia de una unidad de salud, y en muchas ocasiones la afiliación a un programa, no siempre asegura el **acceso efectivo** a los servicios, sobre todo de aquellas mujeres que se encuentran alejadas de las unidades médicas.

- c) Hay **unidades médicas integrales sin capacidad resolutive real** (aún en hospitales de tercer nivel), pues tienen problemas de equipamiento, insumos o de recursos humanos capacitados.
- d) Hay mujeres que son dadas de alta de las unidades médicas pronto después de haber ingresado a pesar de tener un diagnóstico considerado de alto riesgo.
- e) Las **mujeres embarazadas pobres, sobre todo quienes no son beneficiarias de programas como Oportunidades y Seguro Popular, tienen mayores dificultades** para acceder con efectividad a los servicios de atención para población abierta. No obstante, también quienes están afiliadas al Seguro Popular o son beneficiarias de los programas presentan dificultades.

DISEÑO ACTUAL: POBLACIÓN AFILIADA POR INSTITUCIÓN 2010-2011



- Fuente: ^a Datos del ENIGH, 2010
^b Portal del ISSSTE, datos 2010
^c Cubos del IMSS, datos 2011
^d Información estadística del portal IMSS-Oportunidades, datos 2011
^e Evaluación de Consistencia y Resultados 2011
^f Portal de la Comisión Nacional de Seguros, datos 2011

Total ≈ 132.2 millones en el sector público (18.1% de traslape)
INEGI: 112 millones de mexicanos

DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DE INFRAESTRUCTURA Y PERSONAL 2009-2010

**No. camas censables y relación por 1000 habitantes en
instituciones del Sector Público de Salud y del Sector Privado
en el año 2009**
(Modificado del censo nacional de población 2010.INEGI)

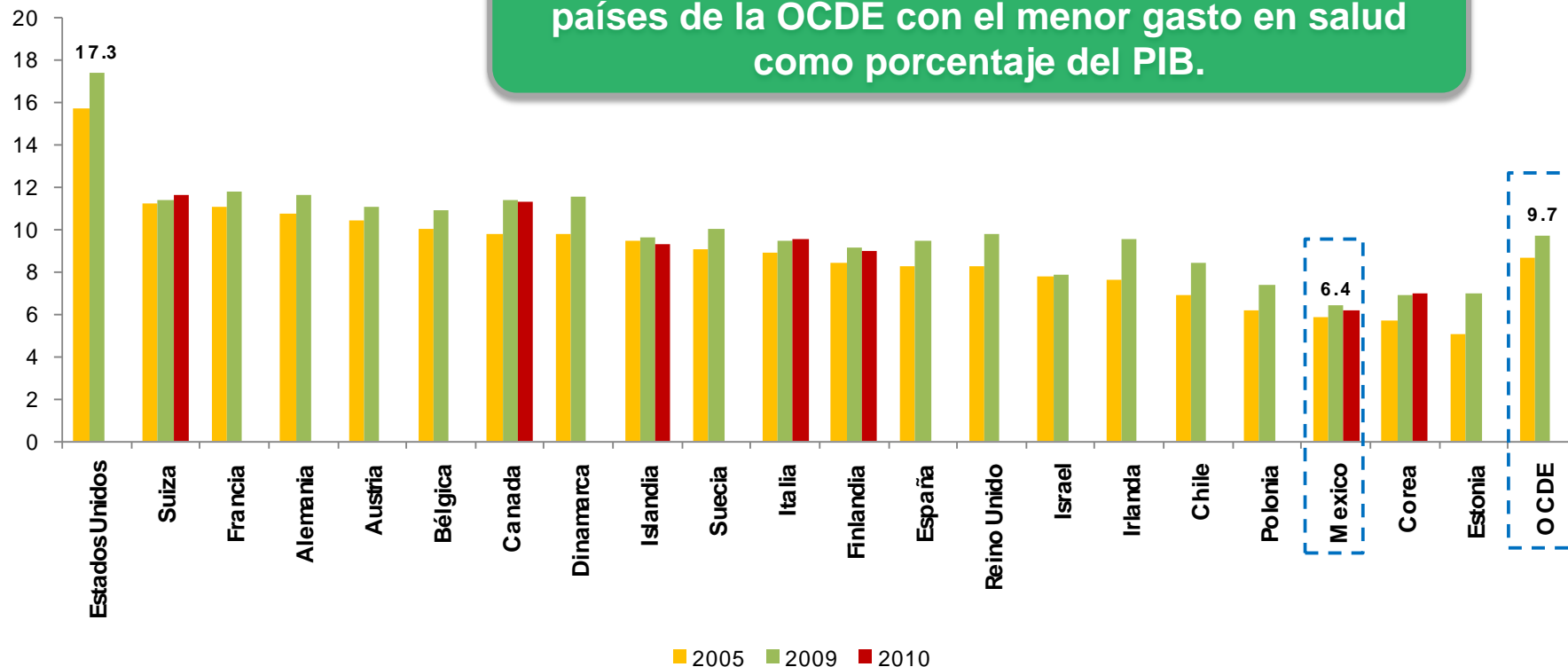
No. camas censables sector público 84,048; sector privado 34,048

Promedio OECD = 3.8



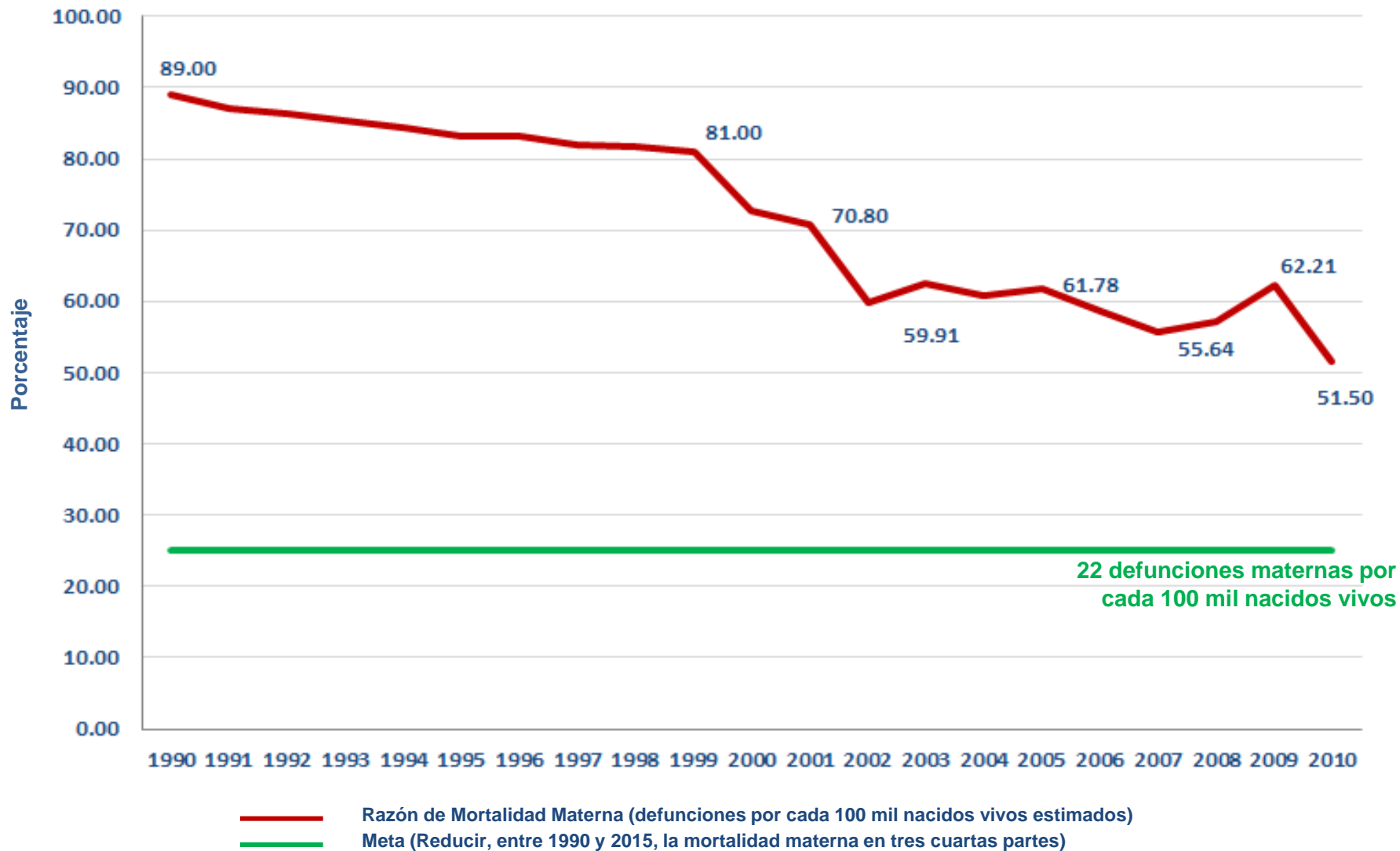
GASTO EN SALUD COMO PORCENTAJE DEL PIB 2005, 2009 Y 2010

A pesar del aumento reciente, México es uno de los países de la OCDE con el menor gasto en salud como porcentaje del PIB.



INDICADORES COMPLEMENTARIOS DE DESARROLLO SOCIAL

SALUD: RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA, MÉXICO, 1990-2010



La **tasa de desocupación** fue más baja en México en 2005-2012 (entre 3 y 5%) que en el promedio del conjunto de países miembros de la OCDE (entre 6 y 8%).

Sin embargo, si se consideran **medidas de desocupación y desempleo alternativas** como la tasa de subocupación (entre 6 y 11% en 2005-2012, de ocupación parcial y desocupación (entre 9 y 12%) o de trabajadores disponibles (entre 7 y 18%), el nivel de México se encuentra por arriba del promedio de países de la OCDE.

El número de **trabajadores asegurados en el IMSS** alcanzó los 15.7 millones en 2012, lo que representa una recuperación importante respecto a la crisis iniciada en 2007-2008 cuando disminuyó a 13.8 millones.

La **tasa de participación laboral** se mantuvo entre 57 y 59 puntos porcentuales en 2005-2012, sin embargo la tasa de las mujeres subió 2.2 puntos porcentuales al pasar de 39.6% a 41.8%, en tanto que la de los hombres descendió de 77.7% a 76.8% en el mismo periodo.

Hay un elevado porcentaje de población ocupada sin acceso a instituciones de seguridad social, que es una de las acepciones de **informalidad**.

México es uno de los países de la OCDE y de América Latina que no cuenta con **seguro de desempleo**.

México es uno de los países de la OCDE que gasta menos en políticas activas de empleo, medido como proporción del PIB.

Las **políticas activas de empleo** consisten en actividades de capacitación y entrenamiento, subsidios al empleo y acciones de “empate” entre empresas y trabajadores.

Debido a la crisis económica iniciada en 2007-2008, el PIB por persona trabajando decreció en todos los países de la OCDE, pero esta disminución fue más pronunciada en México. Adicionalmente, la **productividad laboral** en México es la más baja de la OCDE.

En 2010 México **ejerció 1,437 millones de pesos en políticas activas de empleo** que atendieron a **470,587 personas**, básicamente de zonas urbanas, de un total de 2'485,925 desocupados y 3'978,472 subocupados con los siguientes programas:

| PROGRAMA | BENEFICIO | POBLACIÓN ATENDIDA 2010 | PRESUPUESTO EJERCIDO 2010 (MILLONES DE PESOS) |
|--|--|----------------------------|---|
| Programa de Apoyo al Empleo | Acciones de capacitación, apoyos monetarios para traslado y capacitación | 439,842 | 1,357 (aunque los trabajadores colocados fueron menos) |
| Programa de Apoyo a la Productividad | Apoya a empresas para capacitación de trabajadores | 1,672 | 17 |
| Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral | Apoyos monetarios en contingencias laborales | 29,073 | 63 |

Fuente: CONEVAL, 2011. *Evaluación Específica del Desempeño 2010-2011.*

- En 2010, 60.7% de la población carecían de **acceso a la seguridad social**.
- Hubo **avances importantes en la cobertura** de programas sociales para adultos mayores, pero eso implica que actualmente existan pensiones contributivas y no contributivas desarticuladas y con subsidios públicos enormemente desiguales operadas por los tres órdenes de gobierno.
- Los subsidios a los sistemas de pensiones contributivas favorecen a los estratos de mayores ingresos, con niveles de beneficios y regresividad mayores para los trabajadores públicos.
- Existen diferentes **esquemas de pensiones diferenciados** para trabajadores asalariados.
- Existen varios **tipos de pensiones**: vejez, riesgos de trabajo, invalidez y vida, de orfandad y pueden ser acumulables.
- Hay muchas **agencias** aseguradoras (IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatales, PEMEX, CFE, Fuerzas Armadas, entre otras).
- Carencia de **política de recaudación y asignación** de recursos a nivel federal y estatal; carencia de integración entre agencias públicas.
- Falta de políticas adecuadas de **manejo de las reservas**:
 - Insostenibilidad financiera de los fondos de programas.
 - Inversión: riesgo por uso excesivo de fondos de pensiones para financiar al gobierno.
- No existen definiciones únicas y claras de discapacidad para la regulación de pensiones. (temporales y permanentes).

En la segunda sección se describió cómo la **crisis internacional** fue el contexto en el que aumentó la desocupación, se perdieron empleos netos, se redujeron los ingresos laborales y aumentó la pobreza en el país.

La intensidad de la crisis fue más severa en áreas urbanas que en rurales. La reacción del gobierno a través de los programas y políticas sociales mostró que –a pesar de que éstos son instrumentos eficientes para el fin que fueron creados- estos son ámbitos para los cuales **no existen mecanismos institucionales específicos y suficientes de protección social**.

La expansión del programa *Oportunidades* protegió a más familias, pero éste no es un programa adecuado para enfrentar crisis económicas coyunturales, sino para combatir la pobreza estructural en el largo plazo. El incremento presupuestal *del Programa de Empleo Temporal (PET)* es una respuesta más eficiente a este tipo de crisis, pero el monto del programa aún resulta insuficiente.

Además, aún existen áreas de oportunidad en la atención a la población residente en localidades pequeñas, pues un número importante no es atendida por los programas sociales. Hay 505,910 hogares que no son beneficiarios de *Oportunidades* ni del *Programa de Apoyo Alimentario* en localidades de menos de 100 mil habitantes.

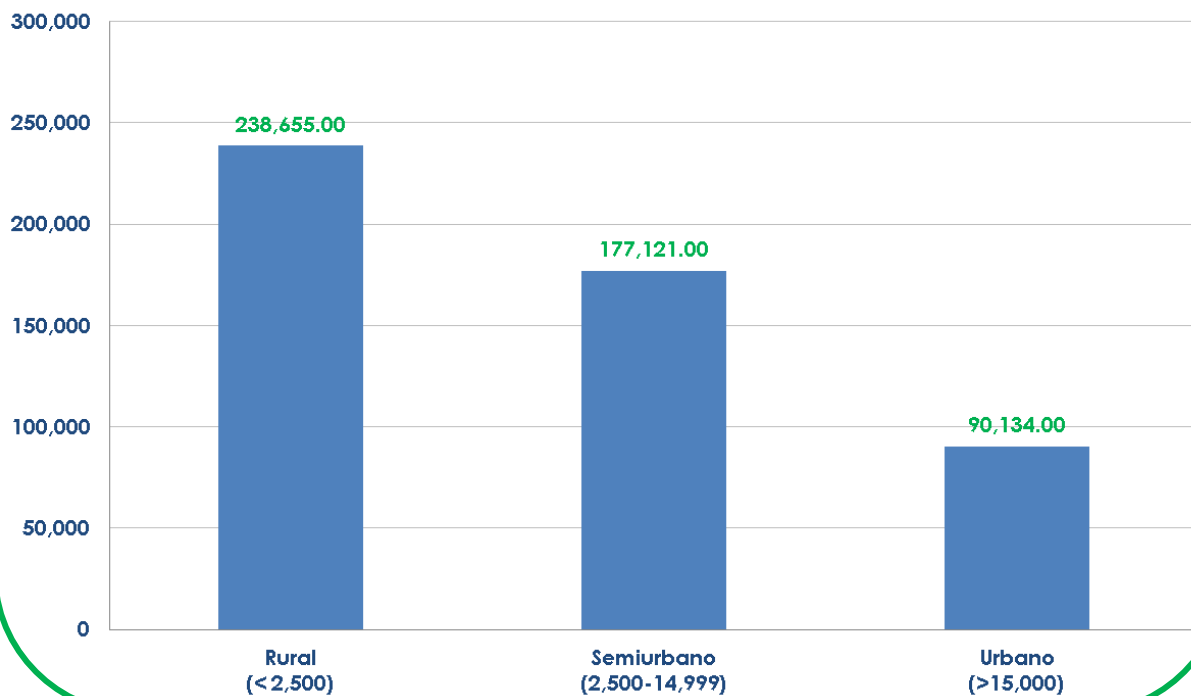
Por otra parte, y de acuerdo con el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social*, existen 273 intervenciones de las cuales solamente 14 están explícitamente vinculadas a la superación de la pobreza.

Con excepción del *PET*, ninguno de los programas existentes de transferencias dirigidas responde a pérdidas coyunturales (*shocks*) en la capacidad de generar ingreso de los hogares.

Hay una multiplicidad de apoyos dirigidos a atender problemáticas similares que no están coordinados.

HOGARES NO ATENDIDOS NI POR EL PROGRAMA OPORTUNIDADES NI POR EL PROGRAMA DE APOYO ALIMENTARIO (PAL) 2010

Hogares no atendidos por Oportunidades ni por PAL
por tipo de localidad



No reciben beneficios de la política social por causas relacionadas con:

1. Acceso a unidades de **salud** (OPORTUNIDADES).
2. Las localidades son muy **pequeñas** (<50 hab.), **dispersas** y “móviles” (“ranchos de agua”).
3. Motivos **administrativos** (diferencias en catálogo INEGI-OPORTUNIDADES).

Adicionalmente a las dimensiones que se presentaron en el apartado de protección social (salud, trabajo y seguridad social) a continuación se expone el diagnóstico de las **dimensiones** adicionales consideradas en la medición de la pobreza.

En cada dimensión se analizan los programas sociales asociados, su presupuesto y la evidencia que existe de sus resultados respecto a las problemáticas que atienden. Por último en algunas dimensiones se incluyen análisis distributivo de los fondos del *Ramo 33*.

De esta manera, primero se examina la situación del **bienestar económico** y apoyo al ingreso.

Posteriormente, se presentan las principales dificultades y los resultados de los mecanismos relacionados con aspectos **educativos**.

Después la problemática y los instrumentos asociados al acceso a la **alimentación**.

Por último, se examinan los rasgos de las problemáticas y los instrumentos utilizados para mejorar el **acceso y calidad de la vivienda**.

ii. BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

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.

Existen diferentes maneras de clasificar los programas de desarrollo social dirigidos al bienestar económico, en este documento se describen aquellos **instrumentos de política pública que enfatizan la generación de ingresos** (como los programas dirigidos a la capacitación para el trabajo o de formación de emprendedores) tales como los dirigidos a la conservación y generación de empleo, de apoyo a productores, microempresarios o de financiamiento de actividades productivas que propician la generación de ingreso.

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 enfatice en las cuestiones de empleo y actividad productiva, pues éstas son una de las principales maneras en que se obtienen los recursos económicos que garantizan el bienestar de las personas y sus familias.

Desde luego, el ingreso real disponible de los hogares también se fortalece por medio de transferencias directas como *Oportunidades* y subsidios indirectos (al consumo).

PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO (GENERACIÓN DE INGRESO)

Se analizan los **programas de bienestar económico** bajo la siguiente clasificación:

| Grupos | Programas |
|--|---|
| Programas de conservación y generación de empleo | Servicios de Guardería, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, PET, Programa de Apoyo al Empleo, Programa de Apoyo para la Productividad, Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral. |
| Programas de apoyo a productores | PROCAMPO, Programa de Atención a Problemas Estructurales, Programa para Adquisición de Activos Productivos), Programa de Soporte y Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural. |
| Programas de financiamiento de actividades productivas. | Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, 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 y FONART. |
| Programas de microempresarios | FONAES, Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales y Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. |
| Programas de fomento empresarial | Fondo PYME, 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 y Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas. |

PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO (GENERACIÓN DE INGRESO), 2008-2011



| Grupos temáticos de programas de bienestar económico | Número de Programas y Acciones | | Gasto ejercido (Mdp de enero de 2011) | | Variación porcentual |
|--|--------------------------------|-----------|---------------------------------------|------------------|----------------------|
| | 2008 | 2011 | 2008 | 2011 | 2008-2011 |
| Conservación y generación de empleo | 5 | 6 | 13,091.14 | 14,620.58 | 11.68 |
| Apoyo a productores ¹ | 5 | 4 | 48,465.11 | 32,647.86 | -32.64 |
| Financiamiento actividades productivas ² | 9 | 10 | 7,569.26 | 23,904.15 | 215.81 |
| Microempresarios | 3 | 3 | 1,548.41 | 2,533.61 | 63.63 |
| Fomento empresarial | 4 | 6 | 11,298.21 | 8,233.02 | -27.13 |
| Otros | 24 | 34 | 11,771.48 | 14,783.88 | 25.59 |
| Total | 50 | 63 | 93,743.61 | 96,723.10 | 3.18 |

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

Notas: Los programas de bienestar económico y generación de ingreso se reunieron en grupos temáticos de acuerdo con las *Evaluaciones Integrales de Desempeño de los Programas Federales*. El punto de referencia para su agrupación tanto en 2008 como en 2010 y 2011 son las *Evaluaciones Integrales 2010-2011*.

1. La compactación de programas realizada por SAGARPA en 2011 modificó la composición de este grupo temático al desaparecer el *Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)* por lo que la interpretación de la variación en el gasto ejercido en 2008-2011 debe interpretarse con cuidado.

2. La compactación de programas realizada por SAGARPA en 2011 también modificó la composición de este grupo temático con respecto al periodo 2008-2010, pues ahora incluye al *Programa de Manejo y Prevención de Riesgos* (resultado de la integración de PAPE, PIDEFIMER y PACC), este nuevo programa ejerció en 2011 mas de 20.316 millones de pesos.

Las intervenciones favorecidas en términos presupuestarios en 2008-2011 fueron PROCAMPO, el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, así como el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (con los montos ejercidos más altos), así como el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena y Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (con el crecimiento relativo más pronunciado).

RESULTADOS DE ALGUNOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO (GENERACIÓN DE INGRESO) *



La evaluación de impacto 2010 del **Programa de Apoyo al Empleo** muestra que para todas las modalidades de Bécate se encuentran efectos positivos en el ingreso para los beneficiarios. Sin embargo, la atención del programa es principalmente en zonas urbanas.

El **Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras** aumentó en 5% el número de madres con trabajo, respecto de las no apoyadas. No obstante, es necesario continuar con las acciones de seguridad de las estancias.

En 2008-2009, 75% de las empresas beneficiadas por el **Fondo PYME** incrementaron su productividad en 6% mientras que las no beneficiadas en 1.8%. Asimismo, las empresas apoyadas aumentaron sus ventas anuales en promedio en 158,141 pesos, en promedio, y las no apoyadas en 85,145 pesos. Sin embargo, las micro, pequeñas y medianas empresas apoyadas no reportaron crecimiento en su planta laboral.

Si bien ciertos programas han tenido resultados, en el agregado, el impacto de los programas 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**, entre otras variables.

iii. EDUCACIÓN

El **derecho a la educación** consiste en que todos los mexicanos deben cursar la educación correspondiente a los niveles de preescolar, primaria, secundaria y educación media superior.

Se analizan los programas de educación bajo la siguiente clasificación:

| Grupos | Programas |
|---|---|
| Educación básica | CONAFE, Programa 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. |
| Educación Media Superior, Educación Superior y Educación Normal. | Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales, Expansión de la Oferta Educativa en Educación Media Superior, FOMES, Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, FIUPEA, PROMIN, Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales y PER. |
| Promoción y apoyo a la educación. | Subsidios para centros de Educación, INEA, HDT, Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable, PNL y Educación para Personas con Discapacidad. |
| Investigación y becas de estudio. | Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad, SNI, PRONABES, FOMIX, PROMEP, Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación, FONCYT, PROBAPISS y PROMAJOVEN |

| Grupos temáticos de programas de educación | Número de programas | | Gasto ejercido (Mdp de enero de 2011) | | Variación porcentual |
|--|---------------------|-----------|---------------------------------------|-------------------|----------------------|
| | 2008 | 2011 | 2008 | 2011 | 2008-2011 |
| Educación Básica | 6 | 6 | 5,708.79 | 6,228.23 | 9.10 |
| Educación Media Superior | 2 | 2 | 1,032.77 | 1,065.64 | 3.18 |
| Educación Superior y Normal | 6 | 5 | 42,784.02 | 53,477.02 | 24.99 |
| Investigación y Becas de Estudio | 7 | 10 | 9,783.42 | 15,305.59 | 56.44 |
| Promoción y Apoyo a la Educación | 3 | 7 | 809.56 | 22,755.17 | 2710.81 |
| Otros | 45 | 52 | 104,167.37 | 111,405.97 | 6.95 |
| Total | 69 | 82 | 164,285.93 | 210,237.62 | 27.97 |

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

Nota: Los programas 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.

Las intervenciones 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 el *Programa Escuelas de Tiempo completo, Habilidades Digitales para Todos y Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable* (con el crecimiento relativo más pronunciado).



El **Programa Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica del Consejo Nacional de Fomento Educativo** disminuye la tasa de repetición. El programa tiene menor efectividad en las escuelas urbanas.

La participación en el **Programa de Escuelas de Calidad** se asoció con un descenso en la tasa de deserción de aproximadamente 0.11%. No se encontró un impacto sobre las tasas de reprobación estudiantil o en el porcentaje de extraedad 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** tienen 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. Sin embargo, no es posible atribuir estos resultados de manera exclusiva al programa.

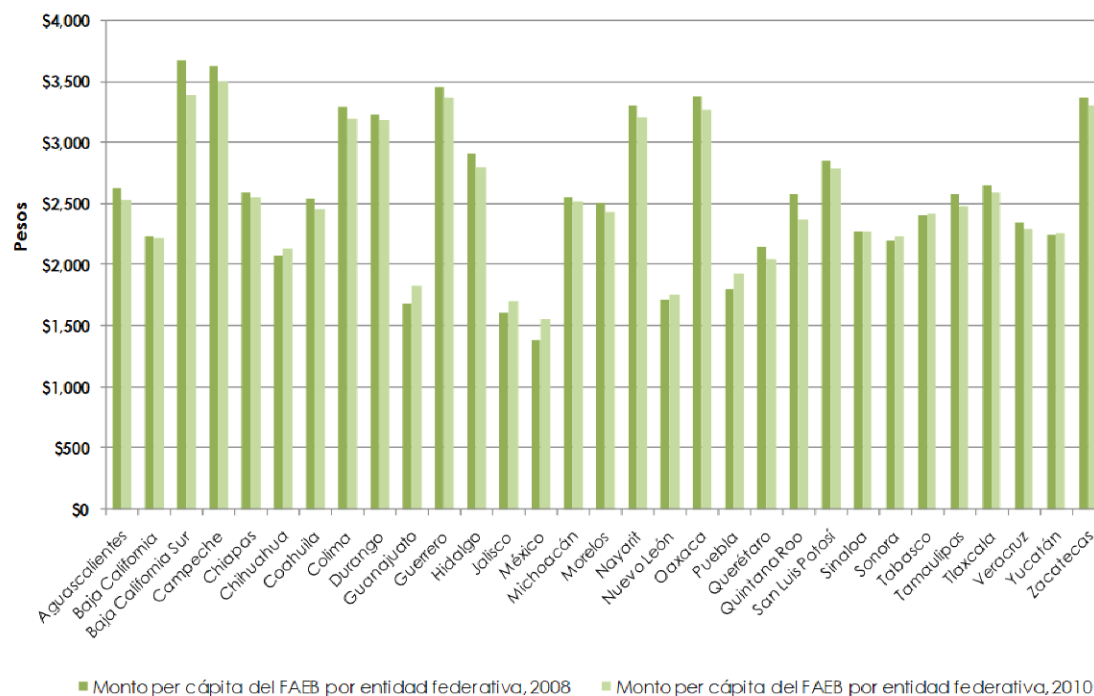
La intervención **Atención a la Demanda de Educación para Adultos** aumenta las oportunidades educativas de jóvenes y adultos de 15 años y más en rezago educativo. También desarrollan estrategias de aprendizaje autodidacta que los motivan a continuar estudios en nivel medio superior y superior.

El programa **Educación para Personas con Discapacidad** contribuyó a que los alumnos de educación superior beneficiados permanecieran hasta el fin del ciclo escolar.

La fórmula de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula y coadyuva débilmente a los objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

Es necesario modificar los criterios de distribución del fondo, de manera que los resultados de sus recursos contribuyan a ampliar las oportunidades educativas y reduzcan desigualdades entre entidades federativas, así como que coadyuven a disminuir el rezago educativo e impulsen la calidad de la educación.

Gráfica 3.2.5. Monto per cápita del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB) por entidad federativa, 2008-2010
(pesos constantes de enero de 2010)



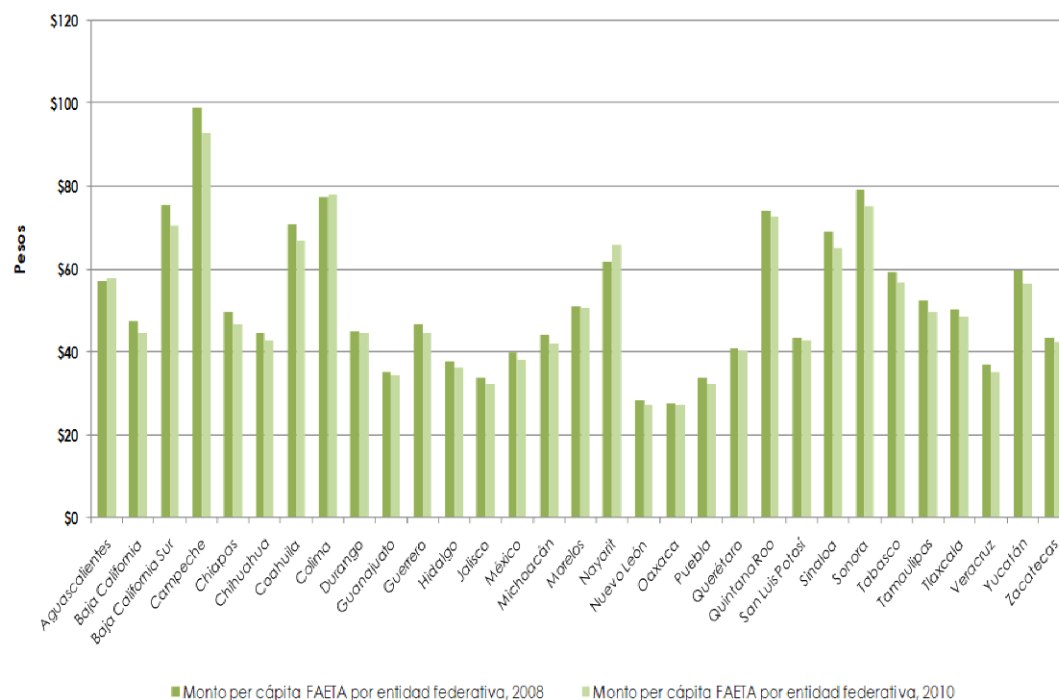
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, 2010 y Medición de la Pobreza, CONEVAL 2011.

Las entidades en las que la matrícula estatal aumentó más (Chiapas, Baja California Sur o Tlaxcala) no coinciden con aquellas en las que el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos entregó más recursos entre ejercicios fiscales (Nayarit, Colima y Aguascalientes).

Los estados que, por el contrario, disminuyeron más su matrícula (Morelos y Oaxaca, por ejemplo) sí corresponden con incrementos importantes en los recursos del fondo.

Es decir, existen indicios de insuficiente relación entre la variación por persona de recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos con la matrícula estatal en educación técnica.

Gráfica 3.2.6. Monto per cápita del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) por entidad federativa, 2008-2010
(pesos constantes de enero de 2010)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, 2010 y Medición de la Pobreza, CONEVAL 2011.

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. La Constitución establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como que el Estado lo garantizará.

Los programas de alimentación considerados aquí son:

1. **Programa Desarrollo Humano Oportunidades.**
2. **Programa de Apoyo Alimentario (PAL).**
3. **Programa de Abasto Rural (PAR).**
4. **Programa de Abasto Social de Leche (PASL).**

Adicionalmente, se analiza el *Fondo de Aportaciones Múltiples del Ramo 33* que tiene un componente alimentario.



| Grupos temáticos de programas de alimentación | Gasto ejercido (Mdp de enero de 2011) | | Variación porcentual |
|---|--|------------------|-------------------------|
| | 2008 | 2011 | 2008-2011 |
| Ayuda alimentaria y generación de capacidades | 28,915.13 | 40,905.65 | 41.47 |
| Programa Desarrollo Humano Oportunidades ¹ | 22,972.51 | 33,443.56 | 45.58 |
| Programa de Apoyo Alimentario (PAL) | 474.62 | 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 |
| Total | 28,946.47 | 42,644.22 | 47.32 |

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

Notas: Los programas 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 parte de *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 dicha secretaría.

El incremento porcentual más importante de los recursos en los programas de alimentación en 2008-2011 corresponde al Programa de Apoyo Alimentario. Sin embargo, el incremento del presupuesto de Oportunidades fue el más importante en términos absolutos.



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.

El principal impacto de fortificar la leche en polvo distribuida por **Programa de Abasto Social de Leche** podría observarse alrededor del sexto mes de haber 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.

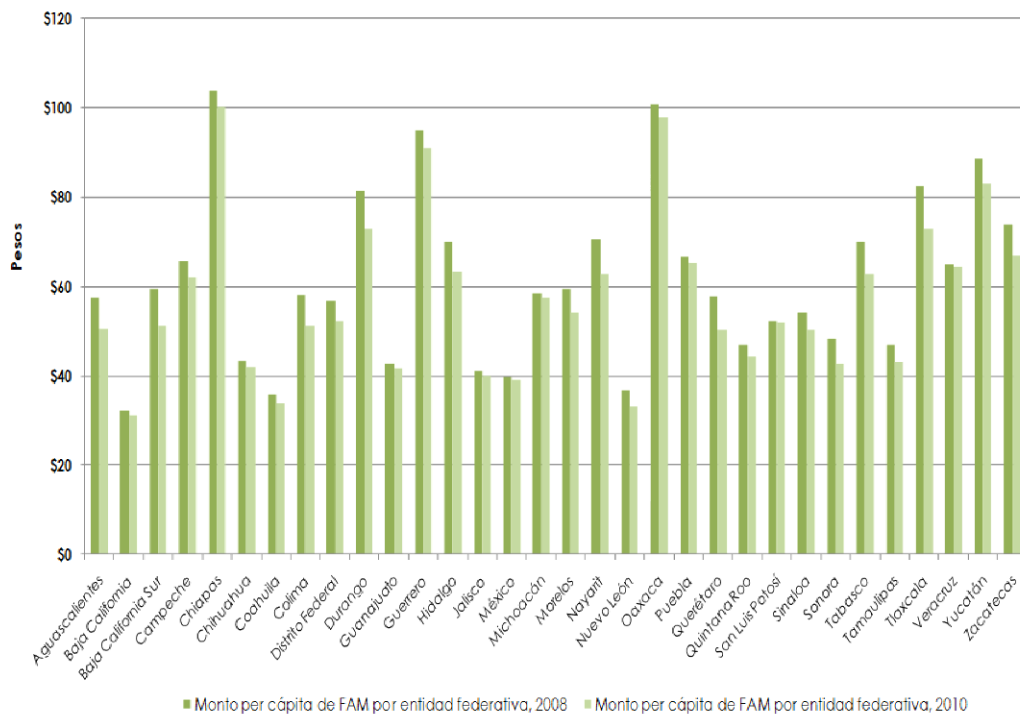
Oportunidades tiene un impacto positivo en la estatura de los niños cuyas madres no tenían educación, pues éstos aumentaron 1.5 centímetros en zonas rurales.

El presupuesto por persona del FAM en términos reales, se redujo en todas las entidades federativas en un promedio de -6.9 por ciento.

Baja California Sur, Querétaro y Colima presentaron las mayores reducciones en el presupuesto per cápita del FAM (mayores a -11.5 por ciento); de las cuales, Baja California Sur fue la entidad con la reducción más grande (aproximadamente de -14 por ciento). De otro lado, las entidades en las que se observó una menor reducción del presupuesto fueron San Luis Potosí y Veracruz con reducciones de -0.8 y -1.0 por ciento respectivamente.

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

Gráfica 3.4.5. Monto per cápita del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) por entidad federativa, 2008-2010
(pesos constantes de enero de 2010)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, 2010 y Medición de la Pobreza. CONEVAL 2011.

v. VIVIENDA

Disponer de una vivienda propia, digna y decorosa es uno de los derechos establecidos en el Artículo cuarto de la Constitución.

Se analizan los programas de vivienda bajo la siguiente clasificación:

| Grupos | Programas |
|---|---|
| Programas de vivienda y servicios | Esta 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 (PASGRAH) y Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios. |
| Programas de infraestructura y servicios | Programa Hábitat y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP). |



| Grupos temáticos de programas de vivienda | Número de programas | | Gasto ejercido (Mdp de enero de 2010) | | Variación porcentual |
|--|---------------------|-----------|---------------------------------------|------------------|----------------------|
| | 2008 | 2011 | 2008 | 2011 | 2008-2010 |
| Financiamiento para la adquisición de vivienda | 5 | 5 | 8,772.11 | 8,685.04 | -0.99 |
| Infraestructura y servicios | 1 | 2 | 2,174.64 | 9,425.80 | 333.44 |
| Otros | 3 | 3 | 9,911.36 | 8,365.34 | -15.60 |
| Total | 9 | 10 | 20,858.11 | 26,476.18 | 26.93 |

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

Nota: Los programas 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*.

Las intervenciones de vivienda que el gobierno federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2011 fueron Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y el Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Esta es Tu Casa) (con los montos ejercidos más altos), así como Programa Hábitat y el mismo Programa de Ahorro y el Programa de Vivienda Rural (con el crecimiento relativo más pronunciado).



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

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 en apenas 4.5 por ciento y dotó de alcantarillado al 2 por ciento de la población rural que carecía de este servicio.

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

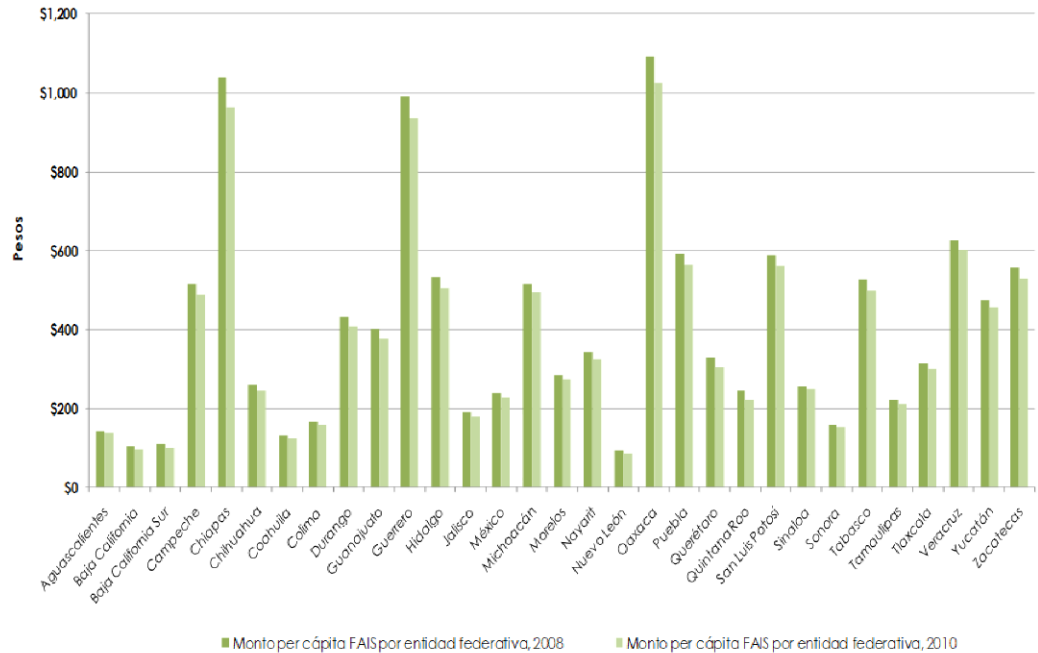
La distribución del componente municipal del FAIS, el FISM, entre los estados parece estar cada vez más apegada a una lógica redistributiva, según la cual las entidades con menor grado de desarrollo humano reciben mayor prioridad.

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

El gasto per cápita ejercido real disminuye en todos los estados

Gráfica 3.5.5. per cápita del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) por entidad federativa, 2008-2010

(pesos constantes de enero de 2010)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008, 2010 y Medición de la Pobreza, CONEVAL 2011.

B. TEMAS TRANSVERSALES

i. DISPERSIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

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

Desde 2007 CONEVAL inició la integración del *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*, cuyo análisis muestra que **hay un gran número de programas dirigidos a atender carencias similares y por ello se tiene una gran dispersión.**

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

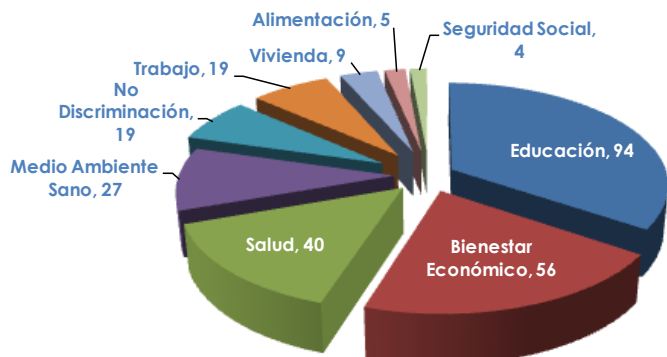
No siempre es clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el ejecutivo, otros por el legislativo y otros por las entidades federativas, a través del legislativo, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos locales. Posiblemente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

Esto implica un reto de coordinación importante. Si bien existen instancias de coordinación (como la Comisión Intersecretarial y la Comisión Nacional de Desarrollo Social) la cantidad de programas en diversas instituciones y niveles de gobierno que atienden problemáticas similares, hace que estas instancias tengan limitaciones.

A este panorama es necesario añadir los programas de los **gobiernos locales**; no es posible conocer su totalidad porque **no hay información clara** al respecto, lo cual atenta contra la coordinación de la política de desarrollo social a nivel nacional.

DISPERSIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL FEDERALES, 2011

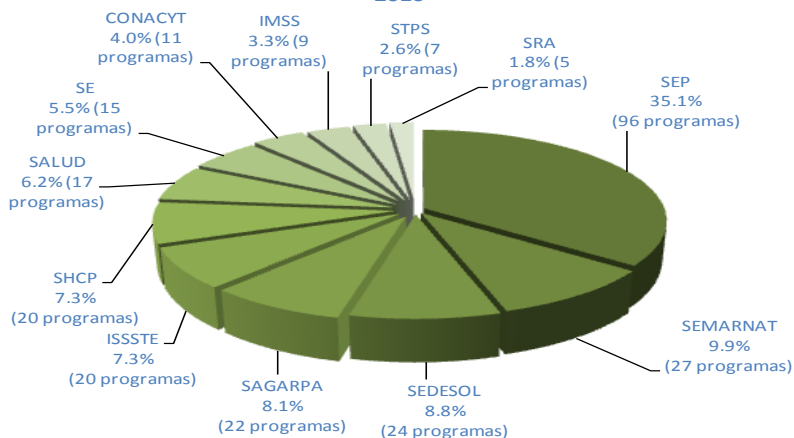
Programas y Acciones federales por tipo de derecho social o por dimensión de bienestar económico, 2010



Fuente: Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo

Existe un gran número de programas dirigidos a atender problemáticas similares. Éstos programas están dispersos en las dependencias y no siempre se coordinan entre sí. Adicionalmente, existen intervenciones a nivel estatal de las cuales no se cuenta con información sobre sus resultados.

Porcentaje de Programas y Acciones federales por institución, 2010



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

PROGRAMAS Y ACCIONES DEL INVENTARIO CONEVAL 2004-2011

| Año | Número de Programas | Número de Acciones | Total | Presupuesto Original MDP |
|------|---------------------|--------------------|-------|--------------------------|
| 2004 | 89 | 0 | 89 | \$ 72,122.23 |
| 2005 | 78 | 0 | 78 | \$ 73,006.65 |
| 2006 | 188 | 0 | 188 | \$ 122,131.83 |
| 2007 | 104 | 0 | 104 | \$ 73,171.71 |
| 2008 | 139 | 107 | 246 | \$ 487,579.09 |
| 2009 | 180 | 92 | 272 | \$ 587,588.07 |
| 2010 | 186 | 87 | 273 | \$ 626,083.64 |
| 2011 | 178 | 94 | 272 | \$ 692,003.81 |

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

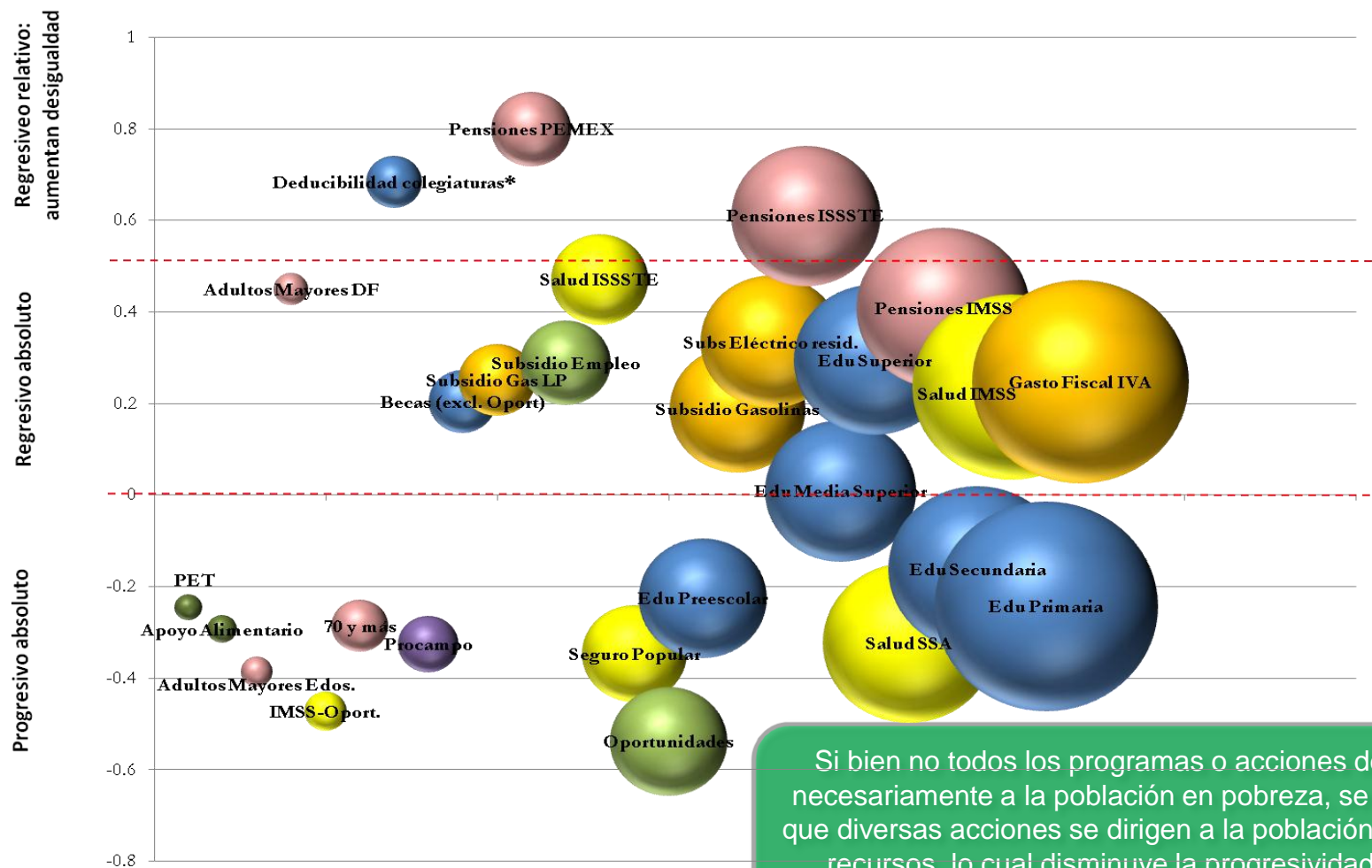
ii. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA Y EQUIDAD DEL GASTO DE LAS ACCIONES Y PROGRAMAS SOCIALES

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

El análisis del **gasto público en 2008-2010** revela lo siguiente:

1. En conjunto, **las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad** (es decir, llegan con más claridad a la población con menor ingreso), las transferencias en especie son neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.
2. Los programas más progresivos en 2008 y 2010 son **Oportunidades e IMSS-Oportunidades**, mientras que los más regresivos (los que se otorgan a la población de ingresos altos) son los subsidios al sistema de **pensiones del ISSSTE y la deducibilidad de colegiaturas**; son regresivos aun con relación al ingreso (neto) de mercado de los hogares, por lo que contribuyen a aumentar la desigualdad del ingreso en México.

4. En **2008-2010 aumentó la progresividad del gasto total analizado**. La proporción de recursos asignados en forma progresiva (en términos absolutos) pasó de 32% en 2008 a 44% en 2010. Esto se explica por la reducción de la regresividad de algunos instrumentos de transferencias y por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 de acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representó más de 200 mil millones de pesos, cuya incidencia directa favorece principalmente a grupos de ingresos medios y altos. Adicionalmente, el subsidio incentiva un mayor consumo de combustibles lo cual tiene un efecto contaminante).
5. Algunos de **los programas más progresivos cuya cobertura ha aumentado más rápidamente en 2008-2010 presentan una pérdida de progresividad al ampliarse a poblaciones de mayores ingresos: Oportunidades, 70 y Más, Seguro Popular**.
6. Por otro lado, *PROCAMPO* presenta un **aumento en progresividad** que es consistente con un cambio en las reglas del programa hacia una mejor focalización, pero éste aumento posiblemente no sea estadísticamente significativo. Este programa es progresivo cuando se mide a nivel del hogar, pero regresivo cuando la estimación se hace en función del tamaño de la tierra de los productores, usando bases administrativas.



Si bien no todos los programas o acciones deben ir necesariamente a la población en pobreza, se observa que diversas acciones se dirigen a la población con más recursos, lo cual disminuye la progresividad de la política de desarrollo social.

Fuente: Cálculos de Scott, John a partir de ENIGH 2008 , el “Módulo de programas sociales” levantado con la ENIGH 2006 (Sedesol), y bases administrativas de ASERCA.

iii. LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En México, cerca de 7 millones de personas son indígenas, y con presencia en 98% de los municipios del país (aunque cabe señalar que el número de personas indígenas aumenta a 12.8 millones si se considera los hogares donde al menos una persona habla una lengua indígena y a 26.1 millones si se considera los hogares en los que al menos una persona se identifica a sí misma como indígena o alguno de sus familiares hablan lengua indígena). **La población indígena concentra los indicadores más agudos de pobreza y marginación y los índices más desfavorables de desarrollo humano.**

El universo de programas dirigidos específicamente o con atención significativa a la resolución de las problemáticas y necesidades de la población indígena está compuesto por **14 programas federales**.

Entre las **fortalezas de estos 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.

Entre las **áreas de oportunidad** de los programas dirigidos a la población indígena están i) la creación de una estructura organizacional más eficaz y eficiente en las dependencias ejecutoras respecto a la magnitud del rezago de los pueblos indígenas; ii) la creación de un marco de planeación integral que articule las acciones de los programas y permita la integralidad de la atención de manera intercultural; iii) la clara identificación de la población potencial y objetivo, así como el uso de estadísticas oficiales en la identificación de esta; y iv) considerar la atención a la población indígena residente en áreas urbanas (no considerada en las Reglas de Operación de los 14 programas).

| PROGRAMAS | PRESUPUESTO EJERCIDO (MDP) | | |
|---|----------------------------|-----------------|--------------------------------------|
| | 2008 | 2011 | VARIACIÓN PORCENTUAL 2008-2011 |
| Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI) | 858.93 | 960.52 | 11.83 |
| Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ) | 41.50 | 45.32 | 9.20 |
| Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI) | 46.95 | 54.87 | 16.87 |
| Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI) | 186.71 | 220.39 | 18.04 |
| Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados Urbanos y Migrantes (PAID) | 34.09 | 34.65 | 1.63 |
| Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena (APCI) | 2.81 | 9.01 | 220.49 |
| Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena | 2,823.87 | 2,718.03 | -3.75 |
| Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM) | 63.26 | 157.08 | 148.33 |
| Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP) | 97.72 | 102.37 | 4.76 |
| Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI) | 321.83 | 343.34 | 6.68 |
| Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) | 205.56 | 461.05 | 124.29 |
| Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI) | 125.28 | 256.91 | 105.07 |
| Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) | 4,551.23 | 4,474.79 | -1.68 |
| Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas | 0.00 | 58.35 | 438.78 |
| Total | 9,359.74 | 9,896.68 | 5.74 |

Los programas dirigidos a la población indígena contribuyen a las políticas de equidad, a la justicia social y abordan problemáticas prioritarias y urgentes de estos pueblos y comunidades indígenas. Además, son programas progresivos. Sin embargo, es necesario seguir avanzando en los esfuerzos para medir sus impactos.

iv. MONITOREO Y EVALUACIÓN EN EL GOBIERNO FEDERAL Y EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En los últimos años se mejoraron e institucionalizaron tanto la medición de pobreza en el país, como el proceso de evaluación a nivel federal. Estos ingredientes deben ser parte de los procesos de **planeación y de toma de decisiones en la política pública**; también deben ser instrumentos que contribuyen a consolidar la democracia en el país.

De manera creciente, la información derivada de las evaluaciones y de la medición de pobreza se utiliza tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo para la toma de decisiones, aunque todavía falta mucho por hacer.

Los informes de las evaluaciones realizadas a los programas, acciones y políticas de desarrollo social, así como las acciones que las dependencias y entidades se comprometieron para mejorar los programas son publicados en el portal de internet de CONEVAL y en el Diario Oficial de la Federación.

A través del seguimiento a recomendaciones derivadas de evaluaciones externas, se obtuvo la participación de 15 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes en conjunto han seleccionado más de dos mil aspectos susceptibles de mejora de evaluaciones realizadas a 150 programas.

El conjunto de evaluaciones de los programas sociales, así como el **Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de mejora de Programas Federales**, el cual presenta recomendaciones que requieren de la intervención de los tres órdenes de gobierno para mejorar los instrumentos sociales son enviados anualmente al *Congreso*, así como a las *Comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social*.

El CONEVAL realizó un **diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas en 2011**, con base en la información disponible de cada entidad, tanto en materia normativa como en su implementación, sobre los siguientes temas: existencia de una ley de desarrollo social o equivalente; criterios para la creación de programas estatales; padrón de beneficiarios y reglas de operación; difusión de información general y del presupuesto de los programas, realización de evaluaciones, diagnósticos y seguimiento de indicadores de resultados; así como la existencia e independencia del área responsable de realizar/coordinar la evaluación en el estado.

Las **entidades federativas con mayor avance fueron** Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León; las entidades con menor avance fueron Baja California Sur, Tlaxcala, Morelos y Sinaloa. Para el caso de 16 entidades federativas presentaron un avance global por arriba del promedio (44.4%) y 10 tienen un avance mayor al 50 por ciento.

Para 16 entidades federativas se identificó una Ley de Desarrollo Social o equivalente que considera aspectos sobre la identificación de población objetivo, presupuesto, programas de desarrollo social estatales, evaluación de la política social, etc. Para 26 entidades federativas se detectó información sobre indicadores de resultados. Las entidades para las que se identificó mayor avance en la implementación del padrón de beneficiarios fueron Guanajuato, Distrito Federal y Nayarit.

En general, **los ejercicios de evaluación detectados en la mayoría de las entidades son casos aislados**, no se encuentran sistematizados o son anteriores a 2011. Asimismo, los ejercicios de reglas de operación y padrones de beneficiarios detectados no son homogéneos.

Para fortalecer más los esquemas de evaluación estatales, será necesario que haya una mayor **exigencia** por parte de los congresos locales sobre el poder ejecutivo estatal y municipal.

IV. CONCLUSIONES

A pesar de que ahora se cuenta con un sistema de protección social más amplio que el de hace algunos años, debido a la mayor cobertura de programas sociales, especialmente para la población más pobre, el **sistema** actual tiene **problemas de concepción** a nivel global que se reflejan aún en su cobertura limitada, disociación con los derechos sociales, fragmentación (institucional y financiera), descoordinación entre programas (tanto federales como estatales), desigualdades horizontal y vertical, así como financiamiento y entrega de paquetes de beneficios desiguales.

Entre las **consecuencias de estos problemas** se encuentra la inequidad y poca efectividad en el ejercicio de los derechos sociales, insostenibilidad financiera en el mediano plazo y la ausencia de instrumentos de política pública efectivos para enfrentar crisis asociadas con el cambiante escenario contemporáneo.

Es necesario considerar que si los instrumentos de protección social que se implementan actualmente no son los más eficaces y eficientes para cubrir los riesgos que disminuyen el ingreso de los hogares, **es momento de pensar en nuevas políticas y programas que logren proteger integralmente a los individuos y sus hogares, garantizando el acceso efectivo, su sostenibilidad financiera y coordinación** de tal forma que exista una red que impulse la capacidad de recuperación del nivel de consumo.

Si bien ciertos programas han tenido algunos resultados, en el agregado, su impacto 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 son insuficientes para fortalecer el ingreso de la población ante reducciones circunstanciales como las vividas en el país en 2008-2010.** En ausencia de estos mecanismos y ante las crisis recientes (financiera, en precios de alimentos y energéticos), se han favorecido instrumentos como Oportunidades o subsidios energéticos generalizados, éstos últimos que no están focalizados hacia los más pobres. Sin embargo, estos mecanismos no están diseñados para proteger a esta población ante contingencias coyunturales. Es necesario diseñar programas para reducir los efectos coyunturales sobre el bienestar económico y el ingreso (por ejemplo, crear un seguro al desempleo contributivo o fortalecer algunos ya existentes, como el programa de Empleo Temporal).

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.

Existe **una gran proporción de programas que aún no han podido medir** 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 no promueve suficientemente el desarrollo equilibrado entre otros aspectos del sistema educativo más allá de la matrícula** (como las utilizadas en la medición de la pobreza).

México se encuentra en una situación en la que **existen simultáneamente grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad**; esto impone retos adicionales a la atención de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional, tanto en términos de acceso como de educación para la salud.

A pesar del incremento presupuestario en varios de los programas, éstos no pudieron contener el **incremento en la carencia de acceso a la alimentación registrado entre 2008 y 2010**. Si bien los programas han tenido algunos resultados respecto al 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 analizados.

La inestabilidad económica que se prevé en años futuros, así como la constante fluctuación de los precios alimentarios, podrían mantener 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, en su caso, hacer las correcciones necesarias. .

Entre 2008 y 2010 se observaron **mejoras importantes en la calidad y los servicios básicos en las viviendas**. Se amplió la cobertura de pisos firmes, electricidad, drenaje, agua potable en las viviendas y también se ha reducido el hacinamiento.

A pesar de estos avances, todavía se observan **retos en materia de hacinamiento y agua potable en varias entidades federativas**. El alto porcentaje de viviendas deshabitadas es también un reto muy importante del sector vivienda; esta problemática invita a la reflexión sobre el posible impacto de la falta de planeación urbana y la violencia.

Si bien **los programas de financiamiento para la adquisición de vivienda** están enfocados a atender los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, esta intervención **es insuficiente para recomponer la distorsión que genera la dinámica económica en este sector**.

Los 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 de coordinación necesarios entre los tres órdenes de gobierno.

Hay un gran número de programas y acciones de desarrollo social en el gobierno federal y se identifica una **gran dispersión y potencial falta de coordinación entre instancias federales**. Si se incluye programas de gobiernos locales, el problema podría ser aún mayor (no es fácil tener información sobre la política de desarrollo social en los gobiernos locales).

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 Congreso y otros por las entidades federativas, a través del legislativo local. Posiblemente muchos de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados claros, la sospecha de un uso político es inevitable.

Entre 2008 y 2010 **augmentó la progresividad del gasto total analizado** (el gasto que beneficia mayormente a la población en pobreza). Esto se explica, por un lado, por el aumento en la progresividad de algunos instrumentos de transferencias y, por el otro, por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 de acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representó más de 200 mil millones de pesos, cuya incidencia directa favorece principalmente a grupos de ingresos medios y altos). Se sugiere considerar un análisis de este rubro para tomar la mejor decisión respecto a este subsidio.

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*.

El 40.5 por ciento de la **población indígena** 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 en niños y niñas indígenas** duplica el promedio nacional, la prevalencia de talla baja fue de 20% para 2006 y la de peso bajo con respecto a la edad de 7%

Algunos programas dirigidos a la población indígena contribuyen a las políticas de equidad, a la justicia social y abordan problemáticas prioritarias y urgentes de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, **es necesario reforzar el ingreso, elevar la productividad agropecuaria en sus localidades, la alimentación y la seguridad social**, así como seguir avanzando en los esfuerzos para medir sus impactos en la población indígena.

Los programas de desarrollo social deben ser un complemento de las políticas más integrales y profundas que incrementen el crecimiento económico y el ingreso real en el país.

No obstante, al parecer en ocasiones **se han confundido en los diversos órdenes de gobierno las causas y los síntomas de la pobreza**, con lo cual una buena parte de los programas sociales de superación de la pobreza, atacan lo segundo.

Las **causas o determinantes de la pobreza** son la falta de empleos y salarios bajos, aumento en el precio de los alimentos, insuficiente cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, insuficiente cobertura de seguridad social, baja productividad y competitividad, insuficiente inversión pública y privada, desigualdad de oportunidades.

La pobreza se combate y se reduce sistemáticamente cuando se busca atacar los dos frentes: el de las causas y el de los efectos

V. RECOMENDACIONES

El diagnóstico de la situación económica y social presentado, así como la evaluación del conjunto de los programas de desarrollo social realizada, permiten concluir que a pesar del avance importante de la cobertura de la protección social, **la política de protección social actual carece de una visión integral que permita enfrentar de manera equitativa, efectiva, coordinada y sustentable los riesgos asociados al acceso a la salud, al trabajo, la vejez, discapacidad y orfandad, así como los relacionados con el ingreso que enfrentan los mexicanos**, entre otros, en el contexto de las crisis como las internacionales iniciadas en 2007-2008. Una de las **barreras de acceso universal a la protección contra riesgos** lo impone el financiamiento de la seguridad social por medio de contribuciones que excluyen a los trabajadores de menores ingresos y mayor vulnerabilidad.

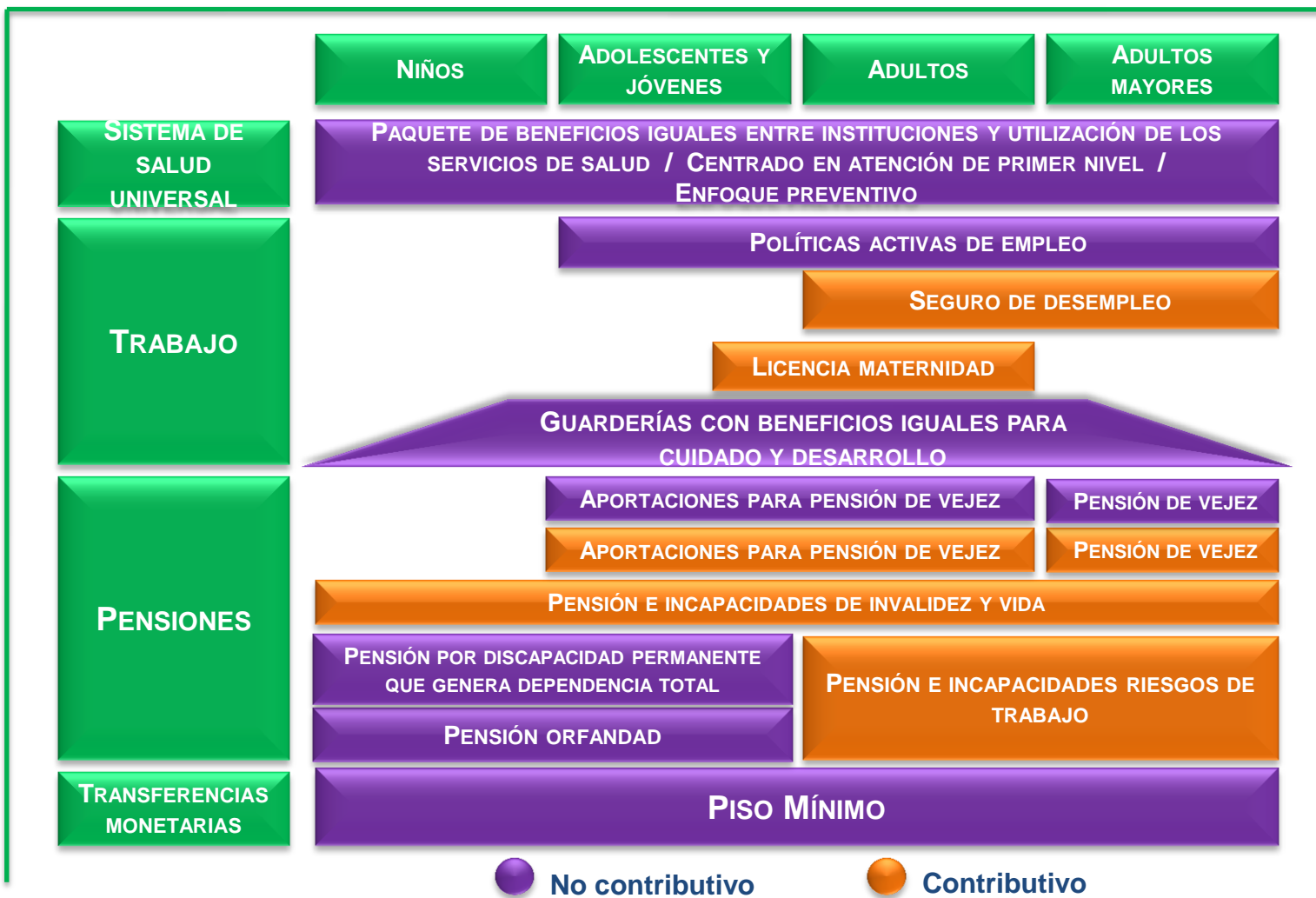
Además, el sistema actual es pro-cíclico; es decir, protege a más población en momentos de auge, pero cuando ocurre una crisis la deja sin ingreso por trabajo, sin servicios de salud y en riesgo de consumir sus ahorros para el retiro.

Con base en este diagnóstico se recomienda la **construcción de un Sistema de Protección Social integral** que permita que todos los mexicanos dispongan de un “**piso mínimo**” que les permita enfrentar tanto los riesgos inherentes a su momento en el ciclo de vida como aquellos inesperados originados en crisis económicas internacionales.

Algunas **características básicas de este sistema** deben ser el acceso garantizado a un sistema de salud centrado en la atención de primer nivel y con enfoque preventivo, la existencia de políticas activas de empleo eficientes y un seguro de desempleo, de una pensión de vejez universal, un “piso mínimo” que garantice un ingreso básico para todos, así como contemplar la **la modificación del actual esquema de financiamiento de la seguridad social para lograr la cobertura universal**. El esquema se muestra a en la siguiente figura.

CICLO DE VIDA

DIMENSIONES



* Los instrumentos contributivos son los financiados por los mismos beneficiarios, mientras que los no contributivos son los financiados con impuestos generales y que, usualmente, tienen propósitos redistributivos.

1. Integración de un **Sistema Nacional de Servicios de Salud** con las siguientes características:
 - a) En el que se fortalezca la **rectoría de la Secretaría de Salud**; es decir, consolidar su papel como moduladora, organizadora y reguladora de la prestación de servicios de salud.
 - b) **Universal** y sin barreras al acceso, con énfasis en la **atención primaria** y con **enfoque preventivo**.
 - c) Financiado con impuestos generales y que utilice las **infraestructuras pública y privada**.
 - d) **Portable**, 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.
 - e) Dada su segmentación, se recomienda que el Sistema de Salud sea **integrado funcionalmente** de tal manera que permita la convergencia a través de:
 - Ampliación de las prestaciones en salud que hoy ofrece la seguridad social al sistema en su conjunto.
 - Política de medicamentos unificada que asegure el surtimiento oportuno en los establecimientos.
 - Formación de recursos humanos planeada para responder a las necesidades de salud.

2. Para la atención de **poblaciones dispersas**:

- a) Dotar de recursos básicos para la atención primaria.
- b) Uso de tecnologías innovadoras de comunicación y asistencia médica (monitoreo a distancia, tele-diagnóstico).
- 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 en estas zonas.

3. Fortalecer la definición de **indicadores** y producción automatizada de información para evaluación, referencia y contrarreferencia, así como para la toma de decisiones.

4. Implementar **seguros de desempleo contributivos** que no afecten las pensiones de retiro, considerando al menos dos modelos: sistema de reparto y sistemas de cuentas individuales, y analizar la factibilidad de eliminar las indemnizaciones.

5. 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:
 - **Servicio personalizado de atención**, por lo que se sugiere analizar la viabilidad de incrementar el presupuesto de los programas existentes (programa de Apoyo al Empleo y programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral).

 - La **ampliación de los programas** mencionados considerando las diferencias en la desocupación y subocupación en los ámbitos rural y urbano.

6. Mayor coordinación entre los **programas de políticas activas y de becas** para estudios de educación superior.
7. **Fortalecer el programa de Empleo Temporal** como mecanismo de apoyo a los periodos estacionales, de contingencias laborales y naturales.
8. Fortalecer los esquemas de coordinación de los diferentes programas públicos de guarderías que apoyen la participación laboral de las mujeres y **profundizar en el estudio** de factores que contribuyen al **desarrollo infantil** para mejorar el funcionamiento de los programas dirigidos a estas áreas y la utilización de la ventana de oportunidad que a este respecto proveen las guarderías.

9. Garantizar una **pensión de vejez a la población**. Es necesario analizar los siguientes elementos en la definición del diseño de la pensión:
- **Universal**, por lo que se sugiere no contributiva.
 - **Sostenible financieramente**, se sugiere un sistema de prepago.
 - **Corresponsable**, se sugiere considerar al menos un registro fiscal y, de ser posible, acciones preventivas de salud, particularmente en el ámbito ocupacional.
10. Mejorar la **definición e identificación de discapacidad** que contribuya a mejorar las pensiones de Riesgos de Trabajo e Invalidez.
11. Analizar los **mecanismos de transición** entre pensiones de los titulares y sus beneficiarios.

12. Mejorar la eficiencia del gasto público, mediante la **coordinación, alineación y eliminación** de programas sociales de los tres órdenes de gobierno.
13. Analizar diferentes opciones para **garantizar un piso mínimo de ingreso** a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad.
 - **Coordinación efectiva de transferencias focalizadas** a la población en pobreza extrema, a partir de una nueva estrategia en el marco de los programas ya existentes, complementados con nuevos programas dirigidos a las poblaciones en pobreza extrema actualmente excluidas de estos programas (en comunidades dispersas y de difícil acceso, o en comunidades urbanas más prosperas).
 - **Renta básica ciudadana.** Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre.
 - **Piso mínimo solidario.** Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre, pero sugiriendo que cualquier persona puede donar su transferencia para mejorar la infraestructura social de las localidades más pobres.
 - **Programa de Empleo Temporal Universal.** Pago de un porcentaje del salario mínimo a cambio de actividades comunitarias o de infraestructura. Esto es especialmente importante en áreas urbanas, pues actualmente no existen sistemas de protección eficaces en estas zonas.
14. Analizar la ampliación de *Oportunidades* a las zonas en las que no se cuenta con oferta de servicios médicos, mediante la vinculación con *acciones en localidades con población dispersa*.

Además de que el país debería contar con un sistema de **protección social** con las características generales mencionadas previamente, la política de desarrollo social también debería poner énfasis en mejorar los programas, acciones y estrategias públicas para mejorar cada una de las dimensiones en las que se manifiesta la pobreza.

En esta sección se hacen recomendaciones para mejorar el acceso de la población a un mayor **poder adquisitivo del ingreso**, para reducir el **rezago educativo**, para reducir las **carencias en el acceso a la salud y a la seguridad social** (adicional a la recomendación de tener un sistema integrado de protección social), las **carencias en vivienda y alimentación**, así como para tener una menor desigualdad.

1. El **incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso** en el país debiera 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 estructurales de la economía del país.
2. A veces se busca que a través de los programas sociales se reduzca la pobreza, pero **los programas tienen alcances limitados. No se podrá reducir la pobreza si no se llevan a cabo los cambios estructurales** que hagan que el país tenga un mayor **crecimiento** económico, se incremente la **productividad**, se generen más **empleos** y el **salario** real crezca.

3. 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 directamente atribuibles a la política de desarrollo social. Se recomienda **que el objetivo de reducción de la pobreza no esté a cargo de una sola secretaría** (en este caso a la *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 la satisfacción de sus derechos.
4. 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 en conjunto** y no sólo mejorar, mediante programas aislados, el acceso de algunos individuos a empleos por medio de programas aislados.

5. La evaluación preliminar de impacto del programa de **Estancias Infantiles** muestra que a raíz del programa se **incrementa el empleo y las horas trabajadas de las mujeres** con hijos en las zonas urbanas, especialmente en las estancias de mayor demanda. Se recomienda analizar la viabilidad de fortalecer este programa, cuidando la calidad y supervisión de cada una de las estancias.
6. El gobierno federal cuenta con varios **programas que otorgan microcréditos**. Estos programas no han mostrado ser, **en su conjunto**, 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**. Respecto a estos programas se sugiere fortalecer particularmente la comercialización de los productos, ya que de otra manera las opciones productivas difícilmente resultan sustentables
7. 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 económico.
8. En términos generales, la evidencia disponible muestra que los programas de **apoyo al empleo (incluyendo auto-empleo) y los apoyos productivos** existentes no llegan a los hogares pobres y más vulnerables.

9. Los **apoyos productivos dirigidos al campo** tienen un potencial importante para fortalecer los ingresos de la población rural pobre, ya que en 2011 representaron de acuerdo a fuentes oficiales 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 en América Latina (medido como proporción de gasto público total y del PIB agrícola).
10. Sin embargo 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, 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.
11. 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 aumentar sus ingresos en forma autónoma.

12. 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, b) revisar las reglas de operación e instrumentos de identificación de beneficiarios de los instrumentos existentes, y 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.

13. Un caso similar al de los apoyos productivos es el del **subsidio generalizado** a gasolinas por vía del IEPS, que en 2008 de acuerdo a la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* representó más de 200 mil millones de pesos, cuya incidencia directa favorece principalmente a grupos **de ingresos medios y altos. Adicionalmente, el subsidio incentiva un mayor consumo de combustibles lo cual tiene un efecto contaminante. Se sugiere considerar un análisis de este rubro para tomar la mejor decisión respecto a este subsidio.**

1. 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 reducir el rezago educativo** de esa población.
2. Es importante **enfocar los esfuerzos en Chiapas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz**, en donde la carencia fue mayor a 25% en 2010. La razón del tamaño del rezago educativo en estos estados se debe a que existen porcentajes altos de la población mayor de 15 años que no cuentan 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 y sobre todo en las zonas interculturales.
3. Se recomienda **fortalecer los esquemas de becas educativas para jóvenes de educación media superior en áreas urbanas** pues éste es un grupo vulnerable ante la coyuntura de inseguridad actual. Además de ampliar los recursos ejercidos y cobertura de estos programas, es indispensable implementar mecanismos efectivos de identificación de beneficiarios que permitan reducir la desigualdad en oportunidades educativas y económicas.

4. Se sugiere fortalecer el ***Programa Escuelas de Tiempo Completo*** pues ésta 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.

5. 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 mas rezagadas y muestran evidencia de aumento del logro educativo en el puntaje de las escuelas en la prueba Enlace. Además debe resaltarse la educación básica intercultural bilingüe de la *Secretaría de Educación Pública*.

6. 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; por último y 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
7. El **Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros en Educación Básica en Servicio** es un instrumento cuyo diseño tiene el potencial de definir una oferta de formación continua pertinente y de calidad, sensible a necesidades específicas de los docentes y los colectivos escolares, y puede complementarse con otros programas en el marco de la federalización educativa.
8. Se sugiere fortalecer estos programas pero que éstos **midan efectivamente sus resultados** y efectos en la calidad de la educación para que exista mayor confianza en el destino de este presupuesto.
9. Adicionalmente, es importante que las **entidades federativas realicen la labor** que les corresponde en mejorar la calidad educativa (y de salud), pues esta tarea es compartida entre los diferentes órdenes de gobierno.

1. En **Puebla, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz y Chiapas**, las carencias en acceso a la salud en 2010 fueron mayores a 36 por ciento, destacando Puebla con una carencia de 41.8 por ciento. En estos estados se localiza el mayor volumen de población indígena, que es la que menos acceso tiene, por lo tanto debe apoyarse la salud intercultural.
2. 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).
3. **Disminuir el nivel de la mortalidad materna debe ser una prioridad del Estado mexicano.** Por ello, debe ampliarse la cobertura de los servicios de atención obstétrica, e impulsar estrategias de identificación temprana y atención oportuna de las complicaciones y emergencias obstétricas, sobre todo en las zonas interétnicas, donde se localiza una alta proporción de la mortalidad materna. Para ello es necesario analizar por qué es problemática la retención de estos especialistas en zonas de alta mortalidad materna.

En referencia al punto anterior, se recomienda implementar y fortalecer estrategias para la eliminación de las barreras al acceso a los servicios de salud, por ejemplo, las relativas a transporte y comunicación en zonas marginadas.

1. La **coexistencia** de desnutrición con sobrepeso y obesidad a nivel de comunidad y de hogares es una problemática creciente en México. Esta situación impone retos adicionales a la atención de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional.
2. Se sugiere **analizar los subsidios y apoyos alimentarios** y de nutrición respecto al contenido calórico de éstos 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.
3. Dar seguimiento y promover la evaluación de la ***Estrategia contra el Sobrepeso y Obesidad*** iniciada en 2010. Entre otras acciones, es necesario mantener un monitoreo activo, y en su caso correctivo, de la oferta de alimentos en escuelas y centros de trabajo.
4. 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.

1. La situación idónea respecto a la seguridad social podría ser un esquema como el planteado al inicio de este apartado de recomendaciones, en el cual existen seguros universales contra los riesgos económicos más importantes, así como un mercado laboral que permita contar con una pensión adecuada en la tercera edad.
2. Sin embargo, en el corto plazo y ante la ausencia de un esquema como éste, se sugiere **ampliar la cobertura e incrementar los montos de los programas no contributivos que apoyan a los adultos mayores**, poniendo especial atención en mejorar la cobertura y progresividad de estos, tanto a nivel federal como estatal.

1. Algunos aspectos de calidad y espacio de la vivienda mejoraron notablemente en el decenio pasado. Sin embargo, la carencia de la dimensión de calidad y espacios de la vivienda sólo se elimina si conjuntamente la calidad de los pisos, muros y techos es buena y no existe hacinamiento. Deben hacerse esfuerzos en **mejorar la calidad de los materiales de las viviendas y sus tamaños para evitar el hacinamiento**, que es el indicador con mayor carencia (10.6 por ciento) en esta dimensión en 2010.
2. En siete años y medio, **Tu Casa** ha apoyado la producción, mejoramiento o ampliación de vivienda a través de **1,133,164 acciones en todo el país**, aunque para 2009 la población atendida ha representado el 2.4% del total de la **población potencial**. Por su parte, el **Programa de Vivienda Rural** logró atender en 2009 **el 3.5% de la población potencial**, principalmente a través de acciones limitadas de mejoramiento.
3. La carencia de la dimensión de servicios básicos de la vivienda sólo se abate cuando la vivienda posee agua, drenaje y electricidad. Por ello es relevante **incrementar la cobertura de drenaje y agua potable**, pues a nivel nacional todavía se tienen carencias de 10.8 por ciento y 9.3 por ciento respectivamente.
4. La expansión de la cobertura de drenaje conlleva, necesariamente, la de plantas de tratamiento de aguas residuales. A falta de esto, se incrementa el riesgo de algunas enfermedades.
5. Las evaluaciones muestran también que hay viviendas abandonadas, debido a la falta de servicios de las zonas en que se construyen las nuevas viviendas. Se sugiere **llevar a cabo una planeación urbana adecuada**, para que el presupuesto dedicado a la construcción de vivienda tenga mayor efecto sobre la población.

6. 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 al mejoramiento de la definición de las **poblaciones** a las que atienden
7. Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en gran medida en la instalación de infraestructura para agua y drenaje con los recursos del *Ramo 33*. Sin embargo, es necesario señalar que la provisión de infraestructura para llevar agua del municipio a los hogares es **responsabilidad de los gobiernos locales**. Por ello, es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.
8. En este sentido, 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 ese factor y sobre todo el contexto diverso que constituye cada entidad federativa**.

La desigualdad es un problema muy **grande en el país** y no puede ser resuelto solamente con programas presupuestales, pero algunas sugerencias son:

1. Hacer el **gasto social más progresivo** de lo que ahora es. Tomando en cuenta el total del gasto social, éste es neutral respecto a la población en pobreza. **Los subsidios energéticos, diversos programas del campo y las pensiones institucionales públicas son regresivas.**
2. Mejorar la **infraestructura** en zonas de mayor **pobreza**, en especial en zonas indígenas.
3. Mejorar la **calidad** de los servicios básicos de la población en **pobreza, especialmente en la población indígena.**
4. Fortalecer las **acciones afirmativas** en puestos públicos, especialmente a favor de las mujeres y los indígenas.

ANEXOS

ANEXO A. INFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL POR TEMÁTICA ASOCIADA A LA MEDICIÓN DE POBREZA

1. ALIMENTACIÓN
2. BIENESTAR ECONÓMICO (GENERACIÓN DE INGRESOS)
3. REZAGO EDUCATIVO
4. SALUD
5. SEGURIDAD SOCIAL
6. VIVIENDA

ANEXO B. EVALUACIÓN ESTRATÉGICA SOBRE MORTALIDAD MATERNA EN MÉXICO

ANEXO C. EVALUACIONES INTEGRALES DE DESEMPEÑO 2010-2011

ANEXO D. VALORACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL