



CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008



INTRODUCCIÓN	4
1. EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO	7
1.1. Cobertura de servicios básicos	7
1.2. Calidad de los servicios	8
1.3. Pobreza por Ingresos y Alimentación	13
1.3.1. La pobreza por ingresos en 2006	13
1.3.2. Evolución de la pobreza por ingresos	15
1.4. Alimentación y Nutrición	21
1.5. Desagregación por fuentes de ingreso	24
1.6. La pobreza por ingresos y las transferencias gubernamentales y privadas	31
1.6.1. Oportunidades y Procampo	31
1.6.2. Remesas	33
1.7. Seguridad y Protección Social	34
1.8. Desigualdad, Cohesión Social y mapas de pobreza en México	39
1.8.1. Desigualdad y Cohesión Social	39
1.8.2. Mapas de pobreza por ingreso: Incidencia	42
1.8.3. Mapas de pobreza por ingreso: Población	48
1.8.4. La multidimensionalidad de la pobreza: El Índice de Rezago Social 2005	51
1.9. Pobreza y población Indígena	54
1.10. Medio ambiente	56
2. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO	59
2.1. Fortalezas de la Política de Desarrollo Social	59
2.1.1. Gasto en funciones de Desarrollo Social	59
2.1.2. Focalización, descentralización y apoyo de capacidades básicas	62
2.1.3. Institucionalización de la Política de Desarrollo Social	66

2.2.	Los retos de la política de desarrollo social en México-----	69
2.2.1.	Problemas con la definición de desarrollo social, la normatividad y el cumplimiento de derechos sociales-----	69
2.2.2.	Dispersión de programas y falta de coordinación -----	73
2.2.3.	Incidencia Distributiva de los Programas Sociales-----	77
2.2.4.	Coordinación de la política de seguridad social, de la política laboral y del conjunto de programas sociales-----	80
2.3.	Evaluaciones Externas de Programas Sociales Federales-----	83
2.3.1.	Contexto Institucional de la Evaluación Externa de Programas Federales-----	83
2.3.2.	Sistematización y Análisis de los Resultados-----	84
2.3.3.	Principales Hallazgos-----	85
2.4.	En Resumen. Retos de la Política de Desarrollo Social-----	92
2.5.	Estrategia Vivir Mejor-----	95
3.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES-----	98
3.1.	Conclusiones-----	98
3.2.	Recomendaciones-----	102
	BIBLIOGRAFÍA-----	108

INTRODUCCIÓN

La Política de Desarrollo Social tiene su origen en la propia Constitución de 1917, aunque se pueden reconocer diferentes etapas de la misma a lo largo del siglo XX. El texto de la Carta Magna promueve un proyecto de nación incluyente en el cual se proclama la igualdad jurídica, así como los derechos sociales* de la población mexicana –educación, salud y vivienda¹. La Constitución fue por tanto una respuesta a los problemas económicos y sociales de inicios de siglo pasado, especialmente, a la pobreza y la desigualdad.

La política pública y la intervención del Estado en apoyo a grupos sociales fue cambiando de forma y de nombres a lo largo del siglo pasado. Rolando Cordera señala que el reparto agrario de los años treinta y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) en las décadas posteriores, fueron parte integral de la institucionalización de la política social, que coincide con el *boom* mundial del Estado de Bienestar². Los años posteriores –años sesenta y setenta- dieron lugar a la creación de programas y estrategias tales como el Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas, el Sistema Alimentario Mexicano, que estuvieron enfocados a elevar el bienestar en el ámbito rural³.

* En este documento el término *derechos sociales* y *derechos para el desarrollo social* se usarán de forma indistinta, y se refieren a los mencionados en la Ley General de Desarrollo Social

¹ Oehmichen Bazán, Cristina. *Reforma del Estado. Política social e indigenismo en México, 1988-1996*. México, Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, 1999.

² Cordera, Rolando. "Mercado y Equidad: de la crisis del Estado a la política social", en: *La Política social en México: tendencias y perspectivas*. Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adante coordinadores. Facultad de Economía de la UNAM, 2007.

³ Palacios Escobar, Ángeles. "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México", en *La Política social en México: tendencias y perspectivas*. Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adante coordinadores. Facultad de Economía de la UNAM, 2007.

En los años ochenta la política social se desdibujó debido principalmente a la crisis del petróleo, pero se retoma en 1989 con el Programa Nacional de Solidaridad y en 1997 con Progresá, hoy Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. La política de desarrollo social actual tiene como fuentes, en mayor o menor medida, una combinación de los programas y estrategias que sobreviven del siglo XX, innovaciones propuestas en los sexenios recientes, así como mandatos legales diversos, de los cuales los más importantes son: la Constitución y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

La política de desarrollo social actual tiene un elemento importante que la diferencia respecto a estrategias pasadas: si bien encontramos documentos académicos que analizan e incluso evalúan las políticas sociales anteriores, no es sino a partir de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), cuyo origen se deriva de la LGDS, cuando se tiene sistemáticamente una evaluación formal de la política y programas de desarrollo social.

El presente Informe da cumplimiento al Artículo 72 de la LGDS que indica que la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del CONEVAL. El objetivo de este trabajo es hacer una evaluación general – un diagnóstico puntual- de la política de desarrollo social a partir de los años noventa incluyendo la información actual disponible. Hacer una evaluación de los años previos, si bien importante, no es materia del presente estudio. Asimismo, a pesar de los posibles cambios en las variables de desarrollo social en 2007 y 2008 debido a fenómenos económicos recientes, no se tiene aún la información para llevar a cabo una evaluación de este periodo. Dicho análisis se llevará a cabo en el momento que se tenga la información disponible.

Este Informe busca analizar el desempeño del país en materia de desarrollo social, con dos importantes fines: contribuir con la rendición de cuentas del gobierno federal; y emitir recomendaciones para la mejora en el desempeño de la política de desarrollo social.

Para tal efecto, el CONEVAL ha elaborado desde 2006 instrumentos de medición y análisis que se resumen en este documento. Por una parte una medición rigurosa de la pobreza por ingresos, con datos comparables desde 1992, utilizando información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Asimismo, se cuenta ahora con mapas de pobreza y de rezago social por entidad federativa, por municipios y por localidades con información de 2005.

Tomando en cuenta que el ingreso no es la única dimensión que afecta el bienestar y la pobreza, el CONEVAL ha recabado también otros indicadores que muestran diversos aspectos de la evolución del desarrollo social; el Índice de Rezago Social es uno de ellos.

Por otra parte, el CONEVAL también ha desarrollado instrumentos de evaluación que se han aplicado a diversos programas sociales de la Administración Pública Federal. El análisis de la información obtenida en las evaluaciones es un insumo importante para la realización de este informe.

El documento se divide en tres capítulos: el primero muestra la evolución de diversos indicadores de desarrollo social en el país, desde inicios de los años noventa. El segundo capítulo presenta la evaluación de la política de desarrollo social en México, y en el tercero se presentan, de manera puntual, las conclusiones y recomendaciones derivadas de los análisis realizados.

1. EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) tiene por objeto establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Con base en la misma Ley, el CONEVAL también está a cargo de la evaluación de la Política de Desarrollo Social. Por esta razón, para hablar del estado del desarrollo social no es suficiente analizar la evolución de la pobreza de manera unidimensional, sino también analizar otras variables y dimensiones que afectan el desarrollo social. La evaluación de la política de desarrollo social debe partir del estado del desarrollo social del país en todas sus dimensiones. Esto es lo que se hará en esta primera sección.

El Cuadro 1 muestra la evolución y la situación actual de indicadores clave del desarrollo social en México. El CONEVAL le dará seguimiento a estas variables de manera sistemática con el fin de llevar a cabo un monitoreo constante de la situación que guarda el desarrollo social del país. En los apartados siguientes profundizaremos sobre esta información.

1.1. Cobertura de servicios básicos

Diversos indicadores de salud y de educación han mejorado en México desde 1992, incluso para el 20 por ciento más pobre de la población. Esto se debe en buena medida a que la cobertura de servicios básicos ha aumentado desde entonces. En el rubro de la salud, la esperanza de vida al nacer a nivel nacional, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se incrementó de 71.7 a 74.8 años entre 1992 y 2006. En lo referente a educación, el porcentaje de jefes de familia con educación básica o más pasó de 29.9 por ciento en 1992 a 47.0 por ciento en 2006, como se muestra en el Cuadro 1.

De acuerdo con las estimaciones del CONEVAL basadas en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 1992 - 2006, en México existen avances en la

cobertura de servicios básicos. Por ejemplo, para el 20 por ciento más pobre de la población en el periodo 1992 – 2006, el porcentaje de niñas y niños entre 8 y 12 años que no asistían a la escuela pasó de 8.9 a 3.5 por ciento; el porcentaje de niñas y niños entre 13 y 15 años que trabajaban y no asistían a la escuela se redujo de 15.6 a 9.8 por ciento; el porcentaje de personas analfabetas de 15 años y más disminuyó de 26.8 a 20.8 por ciento, y el porcentaje de personas de 15 años y más con primaria incompleta pasó de 64.8 a 44.8 por ciento.

Para el mismo grupo de población, el porcentaje de viviendas sin energía eléctrica disminuyó de 19.9 a 3.1 por ciento. Además, en 1992, el porcentaje de viviendas con piso de tierra era de 46.2 por ciento y se redujo en 2006 a 22.3 por ciento. Asimismo, disminuyó el porcentaje de viviendas que no contaban con agua entubada de 43.9 a 23.0 por ciento.

En el caso de educación, la cobertura de primaria y secundaria alcanzó en 2006 a cubrir a más del 90 por ciento de la población en edad de ir a educación básica. Sin embargo, la cobertura de educación media superior y superior sigue por debajo del 60 por ciento.

La cobertura de servicios básicos se ha incrementado aunque persisten diferencias importantes entre estados y regiones del país, como veremos más adelante. El reto actual de la política pública, en materia de servicios básicos, es igualar la cobertura entre regiones y mejorar su calidad y alcanzar la cobertura universal.

1.2. Calidad de los servicios

El Cuadro 1 muestra que la mortalidad materna ha disminuido en los últimos 14 años, pero se está lejos de cumplir con la Meta del Milenio que se fijó para el 2015 de 22.0 defunciones por cada 100 mil nacimientos, ya que en 2004 había 62.4, siendo que con la tecnología disponible actualmente más del 90 por ciento de estas muertes son prevenibles. La mortalidad materna refleja las dificultades que tienen las mujeres

mexicanas para contar con servicios de salud y con la atención oportuna y de calidad las 24 horas del día, los 365 días del año. La falta de información y las dificultades geográficas impiden, muchas veces, que las mujeres puedan llegar a las clínicas adecuadas.⁴

Si bien la cobertura es un factor importante para mejorar los servicios de salud y el aprovechamiento educativo, la calidad de los servicios es de importancia similar.

La Secretaría de Salud (SSA)⁵ señala que México disponía en 2006 de 1.4 médicos en contacto con el paciente por cada mil habitantes, mientras que en Cuba, en Uruguay y en Argentina cuentan con 6.2, 3.9 y 3.2, respectivamente. Adicionalmente, la dispersión geográfica es un factor que dificulta el acceso a los servicios de salud, pues mientras en el D.F. la máxima tasa es de 3.1, en Chiapas y en el Estado de México es de 0.8, siendo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que el umbral mínimo aceptable es 1.0 médico por cada mil habitantes.

En el caso de número de enfermeras, México tuvo en 2006, 2.0 enfermeras en contacto con el paciente por cada mil habitantes, mientras que Estados Unidos y Cuba cuentan con 7.9 y 7.6, respectivamente. La entidad que más enfermeras tiene es el D. F. al contar con 4 por cada mil habitantes, mientras que en estados como Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Chiapas, Estado de México y Michoacán es de sólo 1 por cada mil habitantes.

Con estos resultados, será difícil alcanzar la meta de mortalidad materna en México, ya que si bien el 93.2 por ciento de los partos fueron atendidos por personal médico en el

⁴ Freyermuth Enciso Graciela (CIESAS-Sureste), Ivonne Villalobos (UAM-A) et al. *Urgencia Obstétrica y Saber Popular en Tenejapa, Chiapas*. Perinatología y Reproducción Humana. Vol. 20, No.4; Octubre-Diciembre 2006.

⁵ México, Secretaría de Salud, *Salud: México 2006 Información para la Rendición de Cuentas*. México, SSA, 2007, 278 p.

país en 2006⁶, hay diferencias importantes por entidad: en Chiapas y Guerrero sólo 68.0 y 78.4 por ciento de los partos fueron atendidos por personal médico, respectivamente. Estas dos entidades, junto con Durango, son las que tienen las tasas de mortalidad materna más altas del país: 90.1 y 128.0, respectivamente.

En materia educativa los retos de calidad siguen siendo muy grandes. El Cuadro 1 señala que, en comparación con países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que participan en la prueba PISA, 2006 México ocupaba en 2006 el lugar 18 de 26 países en las pruebas de Matemáticas y el avance ha sido lento desde 2000, ya que México registra 23 puntos por debajo del promedio de este conjunto de países. Asimismo, el conjunto de pruebas ENLACE para primaria, secundaria y recientemente para educación media superior, confirman que el aprovechamiento educativo de los alumnos no es el óptimo para enfrentar los retos de productividad, competitividad y desarrollo humano que el país requiere.

⁶ Porcentaje de mujeres de 20 años o más, cuyo último hijo nació vivo en los cinco años previos a la Encuesta.

Cuadro 1
Indicadores de desarrollo social en la población nacional y
el 20 por ciento más pobres, 1992, 2000 y 2006*

Dimensión	1992		2000		2006	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
Educación						
Niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela ^a	8.9	5.1	6.2	3.4	3.5	1.9
Personas mayores de 15 años analfabetas ^a	26.8	11.3	25.0	10.1	20.8	8.5
Personas mayores de 15 años con primaria incompleta ^a	64.8	36.2	57.2	28.8	44.8	23.6
Jefes del hogar con educación básica o más ^a	5.4	29.9	11.1	38.8	21.6	47.0
Cobertura ¹						
Primaria		95.2		94.8		94.4
Secundaria		67.8		83.8		93.0
Media superior		36.5		48.4		59.7
Superior		13.9		20.2		24.3
Calidad de la educación						
Promedio en la prueba PISA de Matemáticas en México ²				386.8		404.2
Promedio en la prueba PISA de Matemáticas de los países no miembros de la OECD				425.1		427.0
Lugar que ocupa México respecto a países no miembros de la OECD en la prueba PISA de Matemáticas				9 de 13		18 de 26
Salud						
Esperanza de vida (años) ³		71.7		73.9		74.8
Tasa de mortalidad infantil (defunciones de menores de un año por cada mil nac.)		31.5		19.4		16.2
Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nac.)		89.0		72.6		62.4
		[1990]				[2004]
Características de las viviendas ⁴						
Hogares en viviendas con piso de tierra ^a	46.2	15.8	33.3	9.7	22.3	7.2
Hogares en viviendas sin energía eléctrica ^a	19.9	6.5	7.5	2.0	3.1	0.9
Hogares en viviendas que no cuentan con agua entubada ^a	43.9	18.5	38.9	16.1	23.0	9.8
Equipamiento del hogar						
Hogares sin teléfono ^a	98.6	75.9	94.6	60.1	80.7	48.8
Hogares sin refrigerador ^a	81.5	39.7	67.5	26.1	47.7	19.6
Hogares sin lavadora ^a	90.5	60.1	82.5	46.9	66.2	34.9
Medio ambiente						
Ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar ^a		23.4		19.8		15.8
		[1990]				
Superficie nacional cubierta por bosques y selvas ^{a,14}		34.3		33.5		29.0
		[1993]		[2002]		[2004]
Seguridad social						
Personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión ^a	94.1	80.0	97.1	75.1	90.8	71.5
Población ocupada sin derechohabencia ^{a,5}	90.6	64.1	93.8	66.2	90.6	67.0
Jefes del hogar sin derechohabencia ^{a,5}	89.1	69.3	93.8	70.9	89.8	71.0
Hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social ^{a,6}	89.1	69.3			38.3	50.1
Alimentación						
Consumo mensual en alimentos per cápita ^{7,8}	\$364.11	844.0	\$323.73	743.2	\$424.61	831.8
Gasto en alimentos con respecto al total ^{a,13}	51.6	34.4	48.6	29.3	42.7	28.3
Personas en pobreza alimentaria ^a		21.4		24.1		13.8
Intensidad de la pobreza alimentaria ⁹		0.071		0.084		0.042
Desigualdad de la pobreza alimentaria ¹⁰		0.033		0.041		0.019

Continúa

Dimensión	1992		2000		2006	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
Nutrición						
Prevalencia de bajo peso en menores de 5 años ^a		14.2 [1988]		7.6 [1999]		5.0
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años ^a		22.8 [1988]		17.8 [1999]		12.5
Prevalencia de emaciación en menores de 5 años ^a		6.0 [1988]		2.1 [1999]		1.6
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena ^a		48.1 [1988]		44.3 [1999]		33.2
Prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad ^a		25.0 [1988]		36.1 [1999]		36.9
Prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad ^a		9.5 [1988]		24.9 [1999]		32.4
Ingreso						
Ingreso corriente total mensual per cápita promedio ⁷	\$641.53	3191.3	\$610.54	3127.4	\$862.47	3641.5
Personas en pobreza de capacidades ^a		29.7		31.8		20.7
Personas en pobreza de patrimonio ^a		53.1		53.6		42.6
Crecimiento anual promedio del PIB per capita ^a		1.9 [1991-92]		3.8 [1999-00]		3.1 [2005-06]
Inflación promedio ^a		15.4 [1991-92]		10.6 [1999-00]		3.7 [2005-06]
Cohesión social						
Desigualdad (coeficiente de Gini)		0.5		0.6		0.5
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil ¹¹		31.3		36.0		26.1
Igualdad de Oportunidades						
Mujeres en la Cámara de Diputados ^a		8.8		16.8		22.2
Mujeres en la Cámara de Senadores ^a		3.1		18.0		16.4
Profesionistas y técnicos mujeres ^a				39.5		40.4
Discriminación						
Discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores ^{a, 12}						30.4

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

^a Porcentaje

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

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

3 Indicadores demográficos, 1990-2050, CONAPO

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

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

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

7 Cifras en pesos de agosto de 2006

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

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

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

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

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

13 El porcentaje está calculado en base el gasto monetario

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

Fuentes: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000 y 2006

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

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

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

Sistema para el análisis de la estadística educativa, Versión 7. SEP

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

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

1.3 Pobreza por ingresos y alimentación

La LGDS indica que para la medición de la pobreza, una de las variables que se debe utilizar es el ingreso corriente total. Debido a que se cuenta con una serie de pobreza por ingresos con estimaciones desde 1992 y que el país se ha comprometido con darle seguimiento a las Metas del Milenio, entre otras, que utilizan esta metodología, el Comité Directivo del CONEVAL consideró imprescindible continuar con esta estimación.

De acuerdo con esta metodología, se definieron tres niveles de pobreza:

- 1) **La pobreza alimentaria:** Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- 2) **La pobreza de capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.
- 3) **La pobreza de patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

1.3.1 La pobreza por ingresos en 2006⁷

Las estimaciones de pobreza por ingresos, a nivel nacional y en los ámbitos rural y urbano, para el año 2006, se realizaron a partir de la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2006, la cual fue dada a

⁷ Toda la información y los datos de pobreza a nivel nacional, así como los mapas de pobreza y de rezago social que se presentan posteriormente, pueden ser consultados y descargados de www.coneval.gob.mx

conocer el 16 de julio de 2007 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

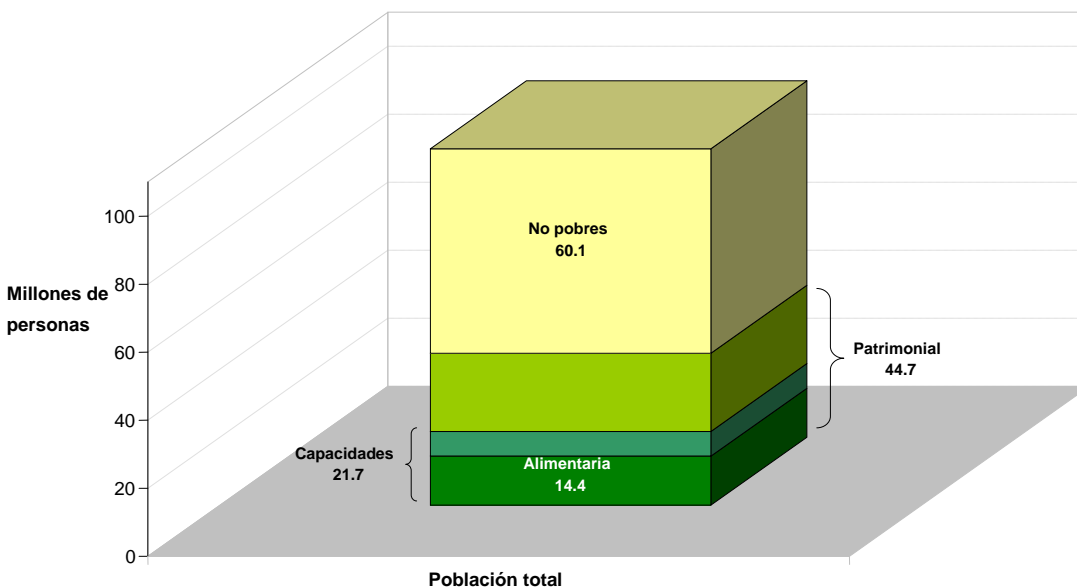
De acuerdo con la información de la ENIGH 2006, 44.7 millones de mexicanos, que representaban el 42.6 por ciento del total de los habitantes del país, vivía en pobreza de patrimonio. Esto significa que cada uno de ellos tenía un ingreso total inferior a 1,625 pesos mensuales en el área urbana y menor a 1,086 pesos en el área rural, lo cual les impedía adquirir sus requerimientos básicos de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, aun dedicando el total de sus ingresos exclusivamente a satisfacer estas necesidades.

En las localidades rurales de menos de 15 mil habitantes, la pobreza de patrimonio aquejaba a 54.7 por ciento de la población, mientras que en las zonas urbanas ascendía a 35.6 por ciento. Lo anterior define que alrededor de 21.1 y 23.6 millones de personas eran pobres de patrimonio a nivel rural y urbano, respectivamente en 2006.

De acuerdo con la misma fuente, se estima que en 2006 el 13.8 por ciento de los mexicanos eran pobres alimentarios, lo que representaba alrededor de 14.4 millones de personas. Es considerado pobre alimentario quien tiene un ingreso mensual total menor a 810 pesos en el área urbana y menor a 599 en el área rural –a precios de 2006–. Cualquier ingreso inferior a esa cantidad sería insuficiente para adquirir una mínima canasta alimentaria, aun si se destinaran todos los ingresos nada más a ese propósito.

En 2006, de los 14.4 millones de personas en pobreza alimentaria, 5.0 millones se ubicaban en zonas urbanas y 9.4 millones en rurales, lo cual indica que dos de cada tres personas en situación de pobreza alimentaria se ubicaban en las zonas rurales. La pobreza alimentaria urbana es de 7.5 por ciento, y en las áreas rurales asciende a 24.5 por ciento (Gráfica 1).

Gráfica 1
Pobreza nacional 2006
(Millones de personas)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2006

1.3.2 Evolución de la pobreza por ingresos

Cambios en la pobreza por ingresos entre 2004 y 2006

La pobreza por ingresos a nivel nacional en todos sus niveles muestra una reducción entre 2004 y 2006, a pesar de que entre 2004 y 2005 se registró un incremento puntual de la pobreza en el ámbito rural. El número de personas pobres alimentarias disminuyó de 17.9 a 14.4 millones, es decir, de 17.4 a 13.8 por ciento. El número de personas en pobreza de patrimonio pasó de 48.6 a 44.7 millones, lo que significa un cambio de 47.2 a 42.6 por ciento de la población. En las zonas rurales se registra una reducción puntual en todos los niveles de pobreza durante este periodo, aunque esta reducción no es estadísticamente significativa.

La pobreza alimentaria en las zonas urbanas se redujo de 11.0 a 7.5 por ciento. El número de personas en condición de pobreza alimentaria se redujo de 7.1 a 5.0 millones y el de personas en pobreza de patrimonio pasó de 26.5 a 23.6 millones.

Evolución de la pobreza por ingresos 1992-2006

Entre 2000 y 2006, la pobreza de patrimonio a nivel nacional se redujo de 53.6 a 42.6 por ciento, lo cual implica que el número de personas en condición de pobreza de patrimonio pasó de 52.7 a 44.7 millones. A su vez, la pobreza alimentaria se redujo de 24.1 a 13.8 por ciento, es decir, de 23.7 a 14.4 millones de personas.

En las localidades rurales menores a 15 mil habitantes, el número de personas en condición de pobreza de patrimonio disminuyó de 26.5 a 21.1 millones, es decir un cambio de 69.2 a 54.7 por ciento de la población. En estas mismas localidades, el número de personas en condición de pobreza alimentaria pasó de 16.2 a 9.4 millones, lo que representa un cambio de 42.4 a 24.5 por ciento.

En las zonas urbanas el número de personas en condición de pobreza de patrimonio pasó de 26.2 a 23.6 millones, lo que representa un cambio de 43.7 a 35.6 por ciento. La pobreza alimentaria pasó de 7.5 a 5.0 millones, que representa una disminución de 12.5 a 7.5 por ciento.

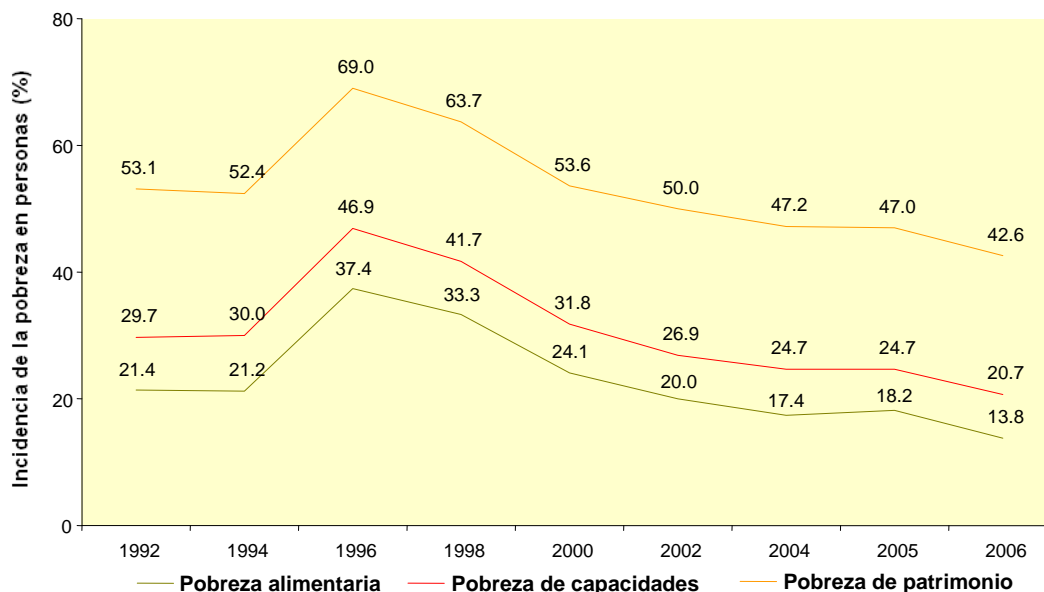
La Gráfica 2 y el Cuadro 2 muestran que la pobreza alimentaria se incrementó de 21.2 a 37.4 por ciento a nivel nacional entre 1994 y 1996, lo cual significa que el número de personas en esta condición pasó de 19.0 a 34.7 millones. En el mismo periodo, la pobreza de patrimonio pasó de 52.4 a 69.0 por ciento, lo que incrementó el número de personas pobres de 47.0 a 64.0 millones.

A nivel nacional, la pobreza alimentaria se redujo de 37.4 a 13.8 por ciento entre 1996 y 2006. La pobreza de patrimonio disminuyó de 69.0 a 42.6 por ciento durante el mismo periodo. El número de personas en condición de pobreza alimentaria pasó durante este periodo de 34.7 a 14.4 millones, mientras que la población en pobreza de patrimonio disminuyó de 64.0 a 44.7 millones (Cuadro 2).

En el periodo completo, de 1992 a 2006, la pobreza de patrimonio bajó de 53.1 a 42.6 por ciento; el número de personas en esta condición de pobreza pasó de 46.1 a 44.7 millones, siendo el periodo de mayor descenso entre 1996 y 2006. De hecho entre 1996 y 2006 el número de personas que no estaban en pobreza de ningún tipo, paso de 28.7 millones a 60.1 millones.

La pobreza alimentaria se redujo de 21.4 a 13.8 por ciento entre 1992 y 2006, lo que significó pasar de 18.6 a 14.4 millones de personas en esta situación de pobreza. En los 14 años comprendidos en este periodo, el número de personas en pobreza alimentaria disminuyó en 4.1 millones, 2.3 millones en el área rural y 1.8 millones en el área urbana. En este mismo periodo la pobreza de patrimonio se redujo en 1.5 millones de personas, producto de una reducción de 2.0 millones en el área rural y un incremento de 500 mil personas en el área urbana (Cuadro 2).

Gráfica 2
Evolución de la pobreza nacional, 1992-2006
Incidencia de la pobreza (porcentaje de personas)



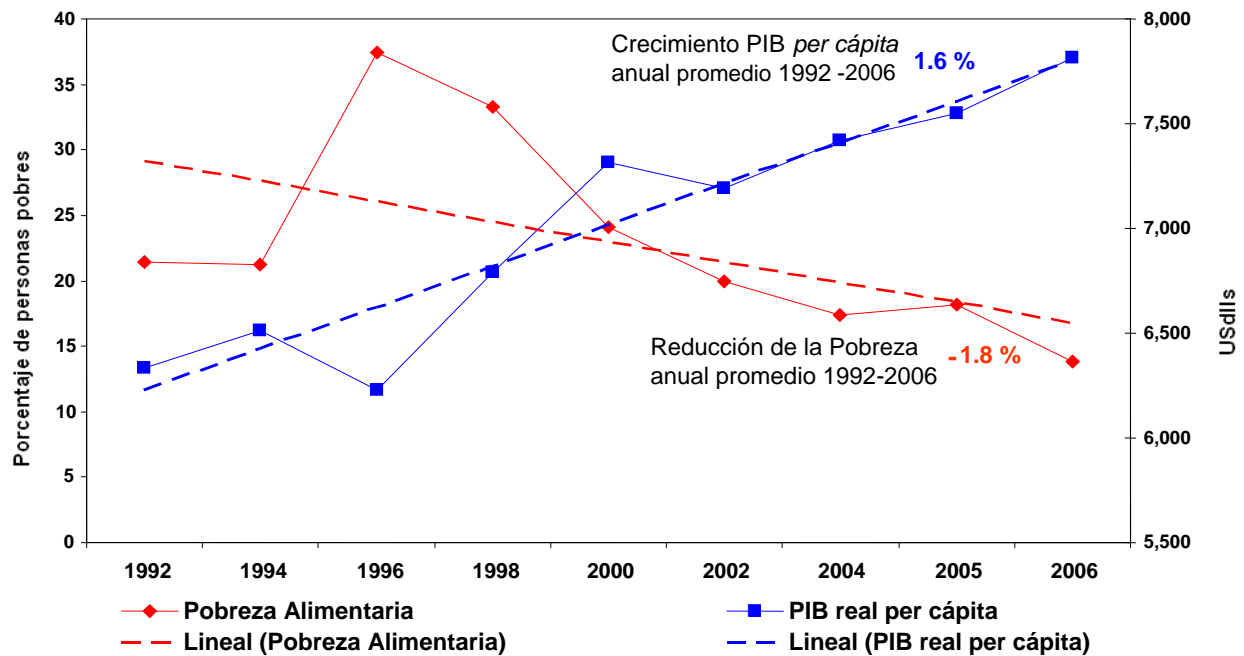
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2006.

A pesar de la reducción de la pobreza entre 1992 y 2006, es importante destacar el aumento en la pobreza entre 1994 y 1996. A raíz de los problemas macroeconómicos que hicieron que el PIB cayera alrededor de 7 por ciento en 1995, el poder adquisitivo de la población cayó de forma considerable. Entre 1994 y 1996 la pobreza alimentaria aumentó en cerca de 16 millones de personas. Como se puede ver en el Cuadro 1, el ingreso mensual promedio per cápita de la población fue de 3,191.3 pesos en 1992 y de 3,127.4 pesos en 2006. El valor del consumo mensual en alimentos per cápita también bajó en ese periodo, pasando de 844.0 pesos en 1992 a 831.77 pesos en 2006. Esto significa que la pobreza, medida con ingresos, está muy relacionada con la economía en su conjunto.

Existe una estrecha relación entre el desempeño económico del país y del desarrollo social, especialmente reflejado en la pobreza medida con ingresos, como se puede reflejar en la Gráfica 3. El periodo 1994 -1996 muestra que la pobreza subió rápidamente cuando hubo una reducción en el crecimiento del PIB y un aumento de la inflación.

Asimismo, durante el periodo 1998 - 2000, en el cual el crecimiento económico fue relativamente alto y que la inflación se redujo, fue notable la reducción en la pobreza por ingresos. Lo que en el mediano y largo plazo le sucede a la economía, repercute en sentido contrario en la pobreza, como se señala en la Gráfica 3. Ésta muestra que en general, el PIB y la pobreza tienen evoluciones en forma de espejo: la pobreza es en general contra-cíclica. Durante el periodo 1992 – 2006 el crecimiento del PIB per cápita promedio anual fue de 1.6 y la reducción anual promedio de la pobreza alimentaria fue de 1.8 por ciento.

Gráfica 3
Pobreza y PIB per cápita en México, 1992 - 2006



Fuente: Estimaciones del CONEVAL (2007).

Cuadro 2
Evolución de la pobreza 1992-2006*
Personas

Año	Porcentajes			Número de personas			Error estándar ⁴		
	Alimentaria ¹	Capacidades ²	Patrimonio ³	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
Nacional									
1992	21.4	29.7	53.1	18,579,252	25,772,159	46,138,837	1.1189	1.1182	1.3596
1994	21.2	30.0	52.4	19,018,063	26,908,870	47,045,221	0.8295	0.9921	1.2370
1996	37.4	46.9	69.0	34,654,309	43,444,956	63,967,416	1.0424	1.0754	1.0654
1998	33.3	41.7	63.7	31,682,407	39,751,061	60,671,333	0.9253	0.9491	0.9389
2000	24.1	31.8	53.6	23,722,151	31,216,334	52,700,549	1.0448	1.1693	1.2490
2002	20.0	26.9	50.0	20,139,753	27,085,351	50,406,024	0.9310	1.0394	1.1084
2004	17.4	24.7	47.2	17,914,516	25,435,261	48,625,044	0.7660	0.9014	0.9085
2005	18.2	24.7	47.0	18,954,241	25,669,769	48,895,535	0.6450	0.7011	0.6958
2006	13.8	20.7	42.6	14,428,436	21,657,375	44,677,884	0.7064	0.8384	0.8142
Rural									
1992	34.0	44.1	66.5	11,778,518	15,261,823	22,997,951	2.3471	2.0126	1.8381
1994	37.0	47.5	69.3	13,263,492	17,022,854	24,824,766	1.8364	1.7763	1.7425
1996	53.5	62.6	80.7	19,432,686	22,717,044	29,302,332	1.5737	1.3547	1.0177
1998	51.7	59.0	75.9	19,280,503	22,002,734	28,268,312	2.1693	2.1054	1.8160
2000	42.4	49.9	69.2	16,223,318	19,110,747	26,498,520	2.1017	2.2144	1.9048
2002	34.0	42.6	64.3	13,077,654	16,388,532	24,749,630	2.0205	2.1526	2.2942
2004	28.0	36.2	57.4	10,823,348	13,966,069	22,139,967	1.9970	2.4209	2.3035
2005	32.3	39.8	61.8	12,454,723	15,348,682	23,828,638	1.5024	1.6577	1.4327
2006	24.5	32.7	54.7	9,433,570	12,613,471	21,052,264	1.7439	2.0373	1.8030
Urbano									
1992	13.0	20.1	44.3	6,800,734	10,510,336	23,140,886	1.2591	1.4753	1.9838
1994	10.7	18.3	41.2	5,754,571	9,886,016	22,220,455	0.8986	1.3853	1.9295
1996	27.0	36.8	61.5	15,221,623	20,727,912	34,665,084	1.3279	1.5161	1.6356
1998	21.4	30.6	55.9	12,401,904	17,748,327	32,403,021	0.9158	1.0758	1.1774
2000	12.5	20.2	43.7	7,498,833	12,105,587	26,202,029	1.0085	1.2751	1.6077
2002	11.3	17.2	41.1	7,062,099	10,696,819	25,656,394	0.7409	0.9138	1.0907
2004	11.0	17.8	41.1	7,091,168	11,469,192	26,485,077	0.5017	0.5497	0.6584
2005	9.9	15.8	38.3	6,499,518	10,321,087	25,066,897	0.4649	0.5515	0.7248
2006	7.5	13.6	35.6	4,994,866	9,043,904	23,625,620	0.3603	0.4906	0.7145

* Las cifras corresponden a las nuevas bases de datos que incorporan las modificaciones hechas tras la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

¹ Pobreza alimentaria: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI - CEPAL.

² Pobreza de capacidades: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

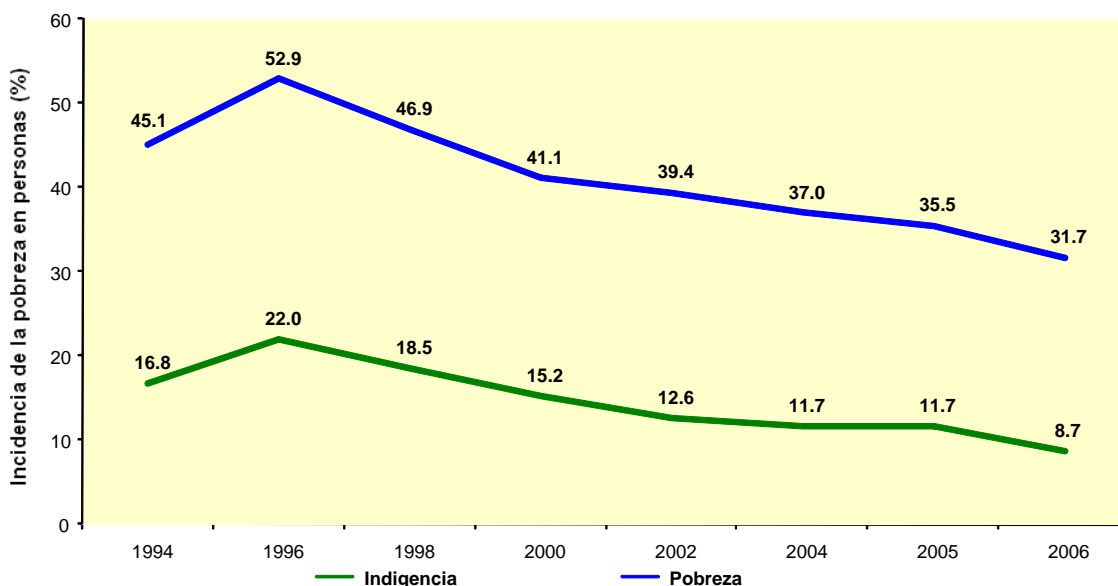
³ Pobreza de patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

⁴ Los errores estándar se reportan en porcentajes

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 a 2006

Las tendencias de los niveles de pobreza que aquí se presentan tienen el mismo perfil que las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de noviembre del 2007, como se aprecia en la Gráfica 4.

Gráfica 4
Evolución de la pobreza e indigencia en personas de acuerdo a la información de la CEPAL 1994-2006



Fuente: las cifras de la CEPAL se recuperaron del documento: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2007) y (2006), "Panorama Social de América Latina", en <http://www.eclac.org>

1.4 Alimentación y nutrición

El consumo mensual en alimentos per cápita ha tenido una evolución cíclica y por tanto responde en forma de espejo a la evolución de la pobreza alimentaria, como se observa en el Cuadro 1. Pero es importante notar que de acuerdo con el mismo cuadro, el consumo per cápita promedio de alimentos del 20 por ciento más pobre de la población en el país en 2006 fue de sólo 424.6 pesos, menor a la línea de pobreza alimentaria urbana o rural. Lo anterior indica que debido a que la población en pobreza tiene que dedicar recursos a otras necesidades (salud, educación, transporte, vestido, etc.), además de la alimentación, el gasto que pueden hacer para alimentos es incluso menor

al valor de la canasta mínima alimentaria. Esto muestra la fragilidad de la situación nutricional de la población en pobreza.

Lo anterior se refuerza al observar que mientras la desnutrición infantil nacional, medida por la prevalencia de bajo peso, baja talla o emaciación de menores de 5 años en 2006 registraba niveles de 5.0, 12.5 y 1.6 por ciento respectivamente, tendencia que ha venido disminuyendo desde 1988; los niveles de desnutrición siguen siendo muy elevados para la población indígena. De acuerdo al Cuadro 1, la prevalencia de baja talla de menores de 5 años en la población indígena fue de 33.2 por ciento en 2006, respecto a 48.1 por ciento en 1988.

La realidad nutricional del país muestra también un fenómeno relativamente nuevo, pero que afecta ya a la salud pública y que empeorará en los años siguientes: la obesidad. Esta enfermedad afecta en general a toda la población y es la responsable de los altos niveles de diabetes y enfermedades del corazón que afectan a la población. La obesidad resulta del desbalance energético, es decir de la ingestión de mayor energía que la que se gasta. Esto resulta del consumo de alimentos con alta densidad energética y bebidas con aporte calórico, y/o el consumo de tamaños de porción elevadas y/o el consumo frecuente de alimentos a lo largo del día, acompañado de una actividad física insuficiente.⁸

Incremento de Precios Alimentarios

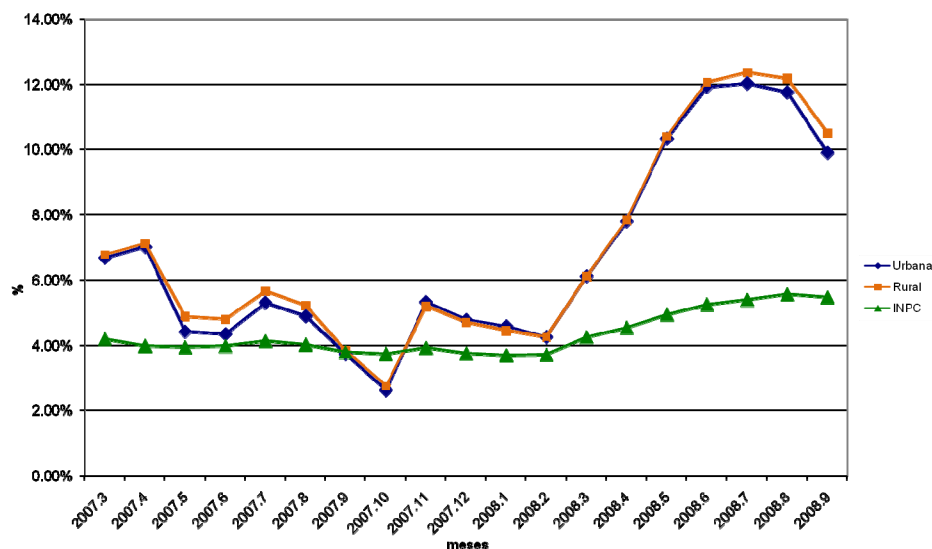
Después de los periodos de inflación acelerada en la década de los ochentas y a mitad de los noventas, el país tuvo un importante control de la inflación. Sin embargo, desde el 2007 se ha venido experimentando en el mundo, México incluido, un incremento importante en el precio de los alimentos que afecta sin duda a la población del país, especialmente a las familias en pobreza.

⁴ Rivera Dommarco Juan A. y Jaime Sepúlveda Amor. "Conclusiones sobre la Encuesta Nacional de Nutrición 1999: traduciendo resultados en políticas públicas sobre nutrición". Salud Pública México 2003;45 supl 4:S565-S575

Como se puede ver en la Gráfica 5, los valores de las canastas alimentarias con la que el CONEVAL mide la pobreza por ingresos –la línea de pobreza alimentaria-, ha venido creciendo con respecto a los periodos anteriores. Este crecimiento se percibe a finales de 2007 y se acentúa durante 2008. La situación de precios e ingresos podría agravarse aún más por los problemas financieros mundiales que se han observado recientemente.

En agosto de 2007, el crecimiento del valor de la canasta alimentaria rural fue de 5.2 por ciento con respecto al mismo periodo del año anterior. Sin embargo, el crecimiento anual de la canasta en agosto de 2008 fue de 12.2 por ciento y el crecimiento total de agosto 2006 a agosto 2008 fue de 18 por ciento⁹, valor que si fuese superior al aumento en los ingresos de los hogares se traduciría en un crecimiento de la pobreza por ingresos. Por ello, es necesario llevar a cabo acciones que busquen apoyar a las familias en pobreza para que el impacto de esta crisis se pueda reducir lo más posible.

Gráfica 5
Evolución del valor de la canasta alimentaria y
del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)
(crecimiento porcentual con respecto al mismo mes del año anterior)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL

⁹ La actualización se realizó de acuerdo con los índices de precios que reporta el Banco de México.

1.5 Desagregación por fuentes de ingreso

La información anterior mostró que la pobreza por ingresos disminuyó entre 1996 y 2006 de manera significativa, y que la reducción también se dio durante el periodo 1992-2006, pero a un ritmo menor. En este inciso se busca hacer una desagregación del ingreso corriente total de los hogares en situación de mayor pobreza, para tener una idea preliminar de los factores que podrían dar cuenta de la evolución de la pobreza entre 1992 y 2006.

La medición de la pobreza por ingresos implica comparar el ingreso corriente total per cápita de los hogares con la línea de pobreza y en función del resultado calificarlo como pobre o no pobre. Por ello, si la pobreza se redujo entre 1992 y 2006, es importante analizar qué fuentes del ingreso son las que aumentaron (y cuáles disminuyeron) para la población en pobreza en ese periodo, con la finalidad de contar con conclusiones sobre esta evolución.

La variación de la pobreza es más pronunciada en las zonas rurales del país, por esta razón, para formarse una idea acerca de los procesos que conducen a este cambio, es conveniente detenerse en el análisis de la evolución de las fuentes del ingreso rural. El Cuadro 3 muestra los cambios del ingreso per cápita de los hogares rurales, donde se observa un aumento del ingreso de 24.2 por ciento, lo cual se traduce en un incremento de 82.96 pesos reales per cápita promedio.¹⁰

Destaca el incremento de las transferencias, en especial de las remesas y de los programas Oportunidades y Procampo, especialmente porque estos dos programas no

¹⁰ Para el caso rural, se eligió para todo este periodo de comparación (1992-2006) analizar la evolución del ingreso corriente total del 28 por ciento más pobre, pues ese fue el porcentaje de la pobreza alimentaria en 2004.

existían en 1992. Asimismo, sobresale el incremento absoluto de los rubros de Remuneraciones de Asalariados y de las Transferencia en su conjunto.

También predomina la reducción absoluta y porcentual de los rubros de Autoconsumo, y Pago en Especie, Otros ingresos (ingresos propios, por cooperativas, de sociedades y la renta de la propiedad).

Cuadro 3
Tasa de crecimiento y cambios absolutos de las fuentes de ingreso en los hogares rurales en pobreza alimentaria en 2004 (1992-2006)

Fuente de ingreso	Tasa	Absoluto
Remuneraciones al trabajo asalariado	54.5 %	\$65.86
Otros ingresos ¹	-24.4 %	-\$22.43
Transferencias	335.7 %	\$75.65
Remesas	405.5 %	\$17.12
Otras transferencias	319.6 %	\$58.53
Oportunidades	.	\$47.58
Procampo	.	\$8.45
Otro tipo de transferencias	13.6 %	\$2.50
Autoconsumo	-71.4 %	-\$38.35
Pago en especie	-74.6 %	-\$1.72
Estimación del alquiler	16.2 %	\$8.79
Regalos*	195.3 %	-\$4.85
Ingreso neto total per cápita	24.2 %	\$82.96

*El saldo de regalos es negativo.

¹ Incluye: ingresos por negocios propios, por cooperativas, de sociedades y la renta de la Propiedad

Nota: los datos corresponden a los hogares hasta el percentil 28 rural, tomando como base la pobreza en 2004.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2006.

En este sentido, en la Gráfica 6 se aprecia que en las zonas rurales la participación de las remuneraciones al trabajo asalariado en el incremento del ingreso neto total per cápita entre estos dos años fue de 79.4 por ciento¹¹. Asimismo, se detalla que el ingreso

¹¹ 79.4 por ciento es el porcentaje que representa los 65.86 pesos en que aumentó la remuneración al trabajo asalariado per cápita respecto al incremento del ingreso neto total per cápita de 82.96 pesos.

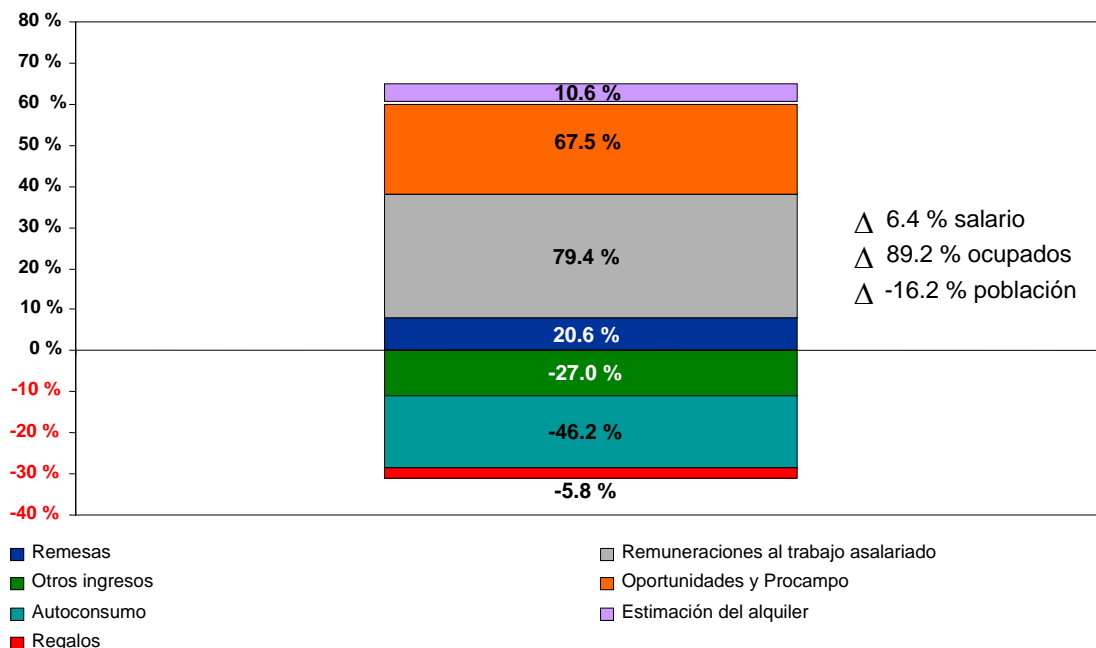
conjunto de Oportunidades y Procampo representó el 67.5 por ciento y que la contribución de las remesas fue de 20.6 por ciento, con respecto al incremento del ingreso corriente total per cápita. Vale la pena recordar que en 1992 no existían los programas de Oportunidades y Procampo.

Como se puede apreciar en la Gráfica 6 la remuneración de asalariados rurales explica el 79.4 por ciento del incremento del ingreso corriente total per cápita entre las familias pobres rurales. Pero este rubro está a su vez compuesto por dos elementos: la evolución de salarios reales y la evolución de la ocupación. Es decir, el ingreso laboral total de la población tiene dos aspectos: cuántos son los ocupados que reciben ingreso y cuál es el salario promedio que éstos reciben.

La Gráfica 6 muestra que del incremento de la remuneración de asalariados rurales sólo 6.4 puntos porcentuales correspondieron a un incremento real de los salarios, mientras que 89.2 puntos porcentuales correspondieron a un incremento en la población ocupada. Esto quiere decir que los salarios reales no han sido un factor importante para aumentar el ingreso y para reducir la pobreza entre 1992 y 2006, por lo que el factor principal fue el incremento en la ocupación.¹²

¹² En la gráfica 6 se muestra que las Remuneraciones al Trabajo Asalariado per cápita representaron el 79.4 por ciento del incremento total del ingreso neto total per cápita de las familias en pobreza alimentaria en el área rural. De este incremento, 6.4 puntos porcentuales se deben al incremento real de los salarios y 89.2 puntos porcentuales al incremento de los ocupados; a la suma de estos dos conceptos, se le restan 16.2 puntos porcentuales que son una reducción en la participación de las Remuneración al Trabajo Asalariado per cápita debida al incremento de la población, de tal forma que $6.4+89.2-16.2=79.4$ por ciento. Esta desagregación de los cambios se realiza con ecuaciones en diferencias.

Gráfica 5
Participación del crecimiento absoluto del ingreso neto total per cápita
en los hogares rurales en pobreza alimentaria (pesos de 2006)



Nota: Los datos corresponden a los hogares hasta el percentil 28 rural, tomando como base la pobreza en 2004. Se omiten los rubros de pago en especie y otras transferencia y por ello la suma de los porcentajes no es 100.0.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2006.

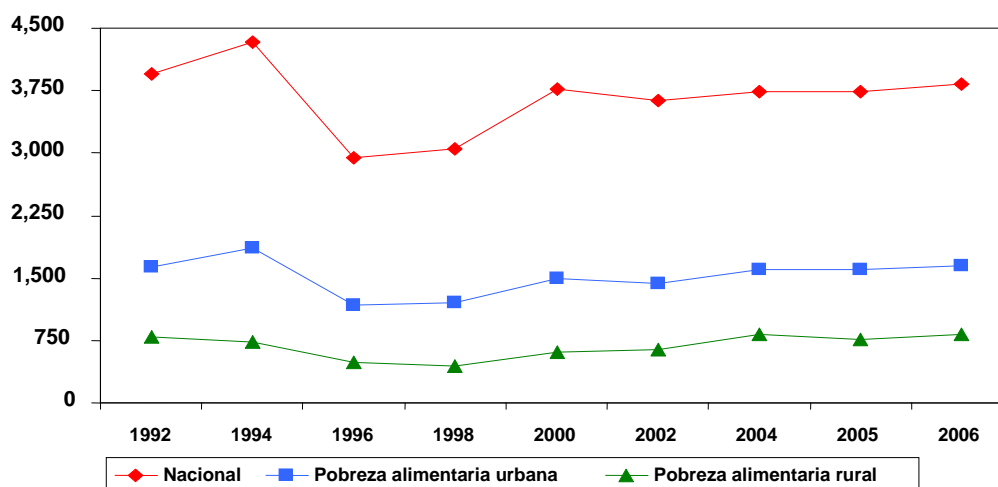
Observando ahora el comportamiento del ingreso laboral promedio a nivel nacional entre 1992 y 2006 que se presenta en la Gráfica 7, se muestra que dicho ingreso sufrió una importante reducción en 1996, se recuperó rápidamente en los años subsiguientes, pero ha mantenido prácticamente su mismo valor que en 1992. De hecho, el valor del ingreso promedio nacional fue 3.1 por ciento menor en 2006 que en 1992, como se muestra en el Cuadro 4. El mismo comportamiento se observa en el ingreso laboral promedio de las familias más pobres en el sector rural y urbano.

Los ingresos reales han aumentado paulatinamente a partir de 2000, especialmente los de las personas más pobres en las áreas rurales y urbanas (entre 2000 y 2006 el ingreso por trabajo promedio real subió 34.5 por ciento y 12.4 por ciento en las familias de pobreza alimentaria en zonas rurales y urbanas, respectivamente), pero en el largo

plazo, el resultado no ha sido el mismo. Entre 1992 y 2006 el ingreso laboral real per cápita subió sólo en 3.8 por ciento entre las familias pobres rurales y bajó 0.01 por ciento en zonas urbanas; el promedio nacional sufrió una reducción de 3.1 por ciento, como se muestra en la Gráfica 7 y en el Cuadro 4, lo cual indica que el salario real prácticamente no ha cambiado en 14 años.

Al analizar la evolución de los salarios reales, se destaca nuevamente la correlación entre el desempeño económico y la pobreza. La evolución del ingreso laboral medio real nacional que muestra la Gráfica 7, es prácticamente un espejo de la evolución de la pobreza nacional; la evolución de las variables del mercado laboral –empleo y salarios– tiene una gran influencia sobre la evolución de la pobreza.

Gráfica 6
Ingreso laboral promedio nacional, urbano y rural (pesos de 2006)



Nota: los datos corresponden a los hogares hasta el percentil 28 rural y 11 urbano, tomando como base la pobreza en 2004

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGHs de distintos años

El Cuadro 4 confirma que a nivel nacional el número de personas ocupadas en el país ha crecido en 65.3 por ciento entre 1992 y 2006, que el ingreso laboral real tuvo una leve disminución, como ya se dijo, y que la Tasa Neta de Participación laboral aumentó 23.5 por ciento, lo cual ayuda a explicar el aumento en la ocupación.

Cuadro 4
Tasas de crecimiento porcentual de los ingresos laborales, ocupados y
tasa neta de participación (1992-2006)

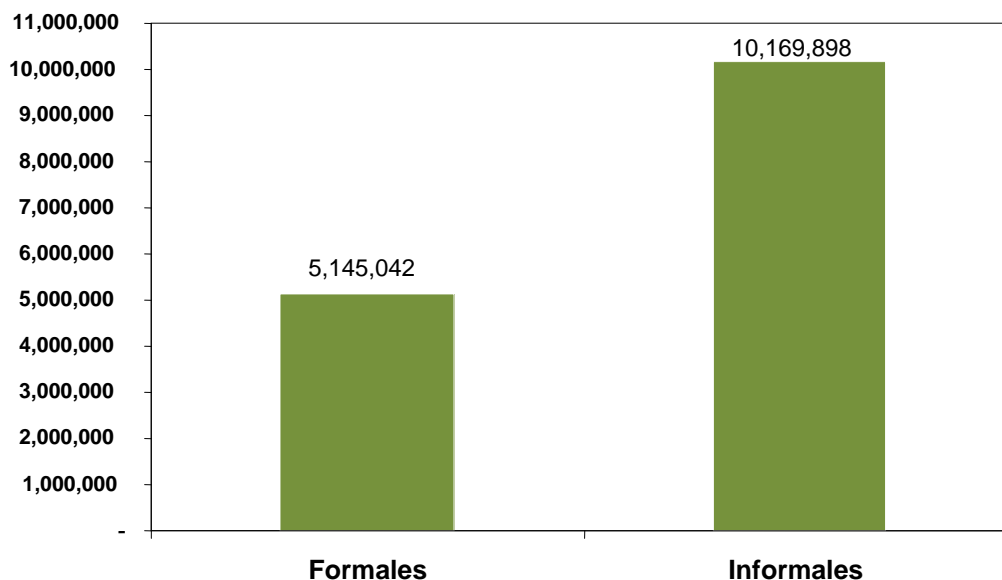
Rubro	Tasa
Ingreso laboral promedio	-3.1 %
Número de ocupados	65.3 %
Total de ingresos laborales	61.4 %
Tasa neta de participación	23.5 %

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGHs de distintos años.

En un periodo de crecimiento del PIB per cápita promedio anual de 1.6 por ciento (1992 - 2006), parece difícil pensar que la ocupación haya crecido cerca de 65 por ciento. Por ello, para entender mejor la evolución de la ocupación en estos 14 años, es necesario desagregar la ocupación en formal e informal.

La Gráfica 7 señala que la ocupación que ha crecido considerablemente es la informal y no la formal: entre 1992 y 2006 hubo un crecimiento neto de casi 5.1 millones de ocupaciones formales –trabajadores con seguridad social formal: IMSS, ISSSTE, Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de Marina (SEMAR)—, pero en el mismo periodo la ocupación informal –los ocupados sin seguridad social y que no son Patronos— creció en 10.2 millones de personas, el doble del crecimiento que el del empleo formal, de acuerdo con las ENIGH de distintos años.

Gráfica 7
Crecimiento absoluto de los ocupados, 1992-2006



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGHs de distintos años.

De esta forma, uno de los factores para que el ingreso corriente total per cápita haya aumentado es el incremento de la ocupación informal y más que el incremento de empleos formales o el incremento de los salarios reales, entre 1992 y 2006.

Por lo tanto, la evolución del mercado laboral ha sido y será determinante en la evolución de la pobreza medida por ingresos. Si las variables más importantes del mercado laboral –salario y ocupación– mejoran, esto se traducirá en una reducción de la pobreza de manera acelerada.

Posiblemente, la razón más importante por la cual la pobreza ha disminuido tan lentamente entre 1992 y 2006 es que el crecimiento económico, el cual genera empleos formales y aumenta salarios reales, ha sido muy bajo. El Cuadro 1 muestra que entre 1992 y 2006 se incrementó ligeramente –de 64.1 a 67.0 por ciento– el porcentaje de los ocupados que no tenían derechohabencia, es decir, que no contaba con prestaciones

de seguridad social en sus trabajos. La población ocupada creció más rápido que los empleos formales. Un crecimiento sostenido de la economía, con más empleos formales y mayor salario, se traduciría en una reducción más acelerada de la pobreza en el país.

1.6 La pobreza por ingresos y las transferencias gubernamentales y privadas

1.6.1 Oportunidades y Procampo

Hay un conjunto de programas sociales que brindan apoyos en efectivo a la población y que podrían reducir en el corto plazo la pobreza medida por ingreso. Dos ejemplos son los programas Procampo y Oportunidades, los cuales están captados como fuente de ingresos en la ENIGH.

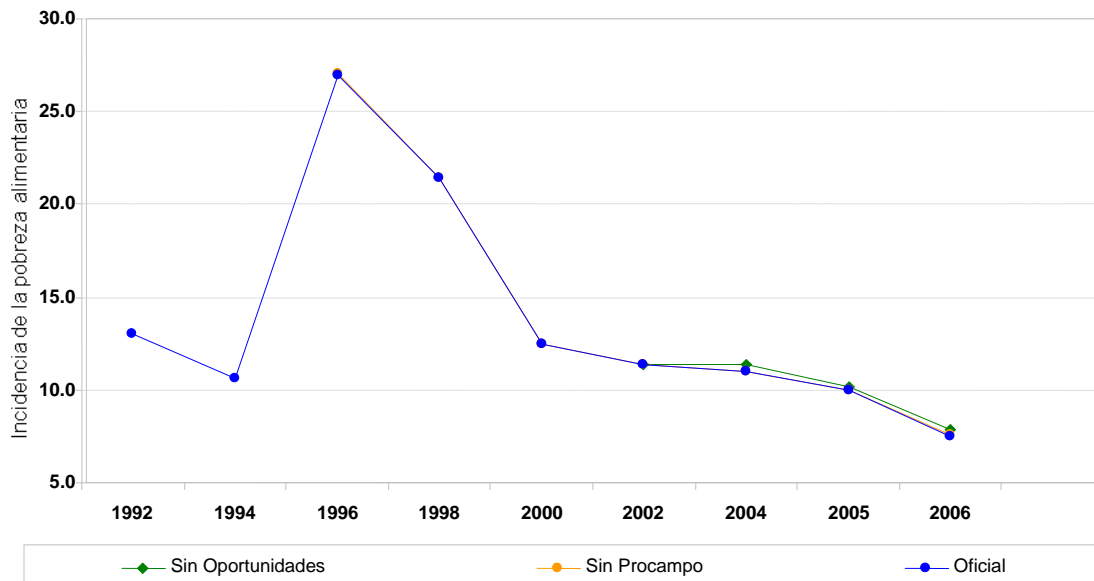
A pesar de que el objetivo principal de ambos programas no es reducir la pobreza a través de transferencias en efectivo –el objetivo de Procampo es mejorar la economía de los productores a través de sus cultivos, y el objetivo de Oportunidades es reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de la educación, la salud y la nutrición– es posible estimar directamente su contribución a la reducción de la pobreza medida por ingresos a través de la ENIGH.

Como se muestra en la Gráfica 8, en el área urbana ni Procampo ni Oportunidades tienen un efecto importante en la reducción de la pobreza en el corto plazo¹³. Sin embargo, en el ámbito rural, la estimación puntual señala que la pobreza se redujo de 28.4 a 24.5 por ciento en 2006, el equivalente a 1.7 millones de personas, como

¹³ Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha. *Evaluación Cuantitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes*. CIESAS. Diciembre de 2002.

consecuencia de las transferencias monetarias del programa Oportunidades. El efecto de Procampo es muy bajo (Gráfica 9) aun en áreas rurales.¹⁴

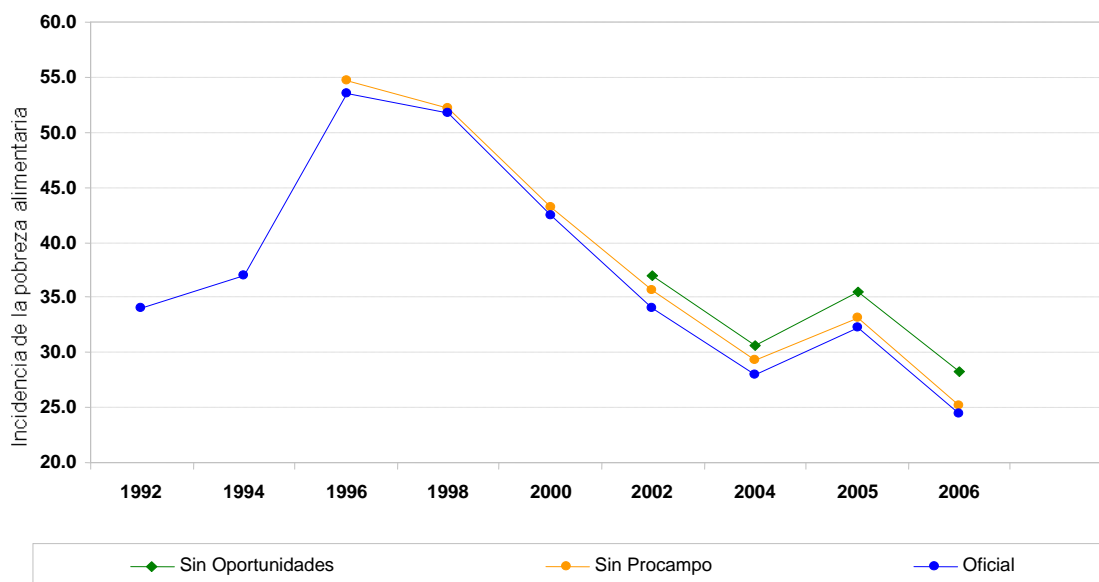
Gráfica 8
Evolución de la pobreza alimentaria según variaciones en el ingreso (Urbano)



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGHs de distintos años.

Gráfica 9
Evolución de la pobreza alimentaria según variaciones en el ingreso (Rural)

¹⁴ Para un análisis más detallado del efecto de las transferencias del programa Oportunidades en la pobreza por ingresos, puede consultarse el artículo de Cortés Fernando, Banegas Israel y Solís Patricio. *Pobres con oportunidades: México 2002-2005*. Estudios Sociológicos, México, 2007, XXV 73 p.



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGHs de distintos años.

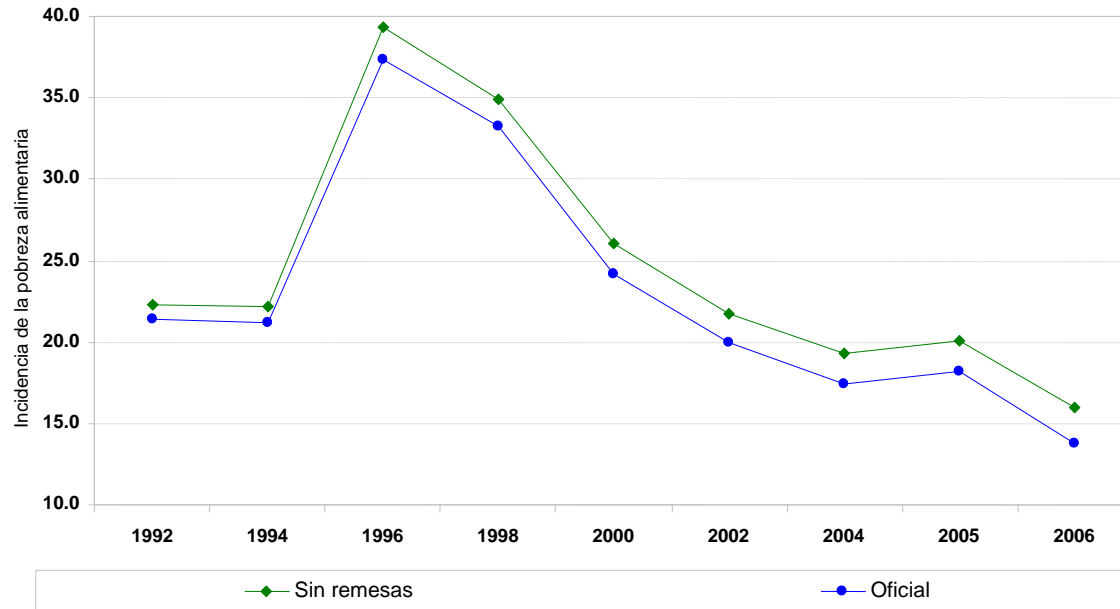
1.6.2 Remesas

No todas las remesas llegan a familias en pobreza, pero éstas contribuyen a que la pobreza sea menor. Como se muestra en el Cuadro 3, las remesas han crecido 405.5 por ciento en las familias en pobreza alimentaria en áreas rurales entre 1992 y 2006. Las remesas se han convertido en una fuente importante de ingreso para muchas familias en México¹⁵. De acuerdo con las estimaciones de pobreza alimentaria para el año 2006, si en ese año no hubiera habido flujo de remesas en el país, la pobreza alimentaria hubiera sido de 15.9 por ciento, en vez de 13.8 por ciento a nivel nacional. Esto representa aproximadamente una disminución de 2.3 millones de personas en ese año.

Como puede apreciarse en la Gráfica 11, la contribución de las remesas ha ido cobrando mayor importancia a lo largo del tiempo, sobre todo en las zonas rurales. Para 1992 la diferencia entre las estimaciones de pobreza alimentaria con y sin remesas es de 0.9 puntos porcentuales, una reducción puntual en la pobreza de 0.9 millones de personas.

Gráfica 10
Evolución de la pobreza alimentaria según variaciones en el ingreso (Nacional)

¹⁵ Escobar Latapí Agustín y Erick Janssen. *Migration, the diaspora and development: The case of Mexico*. International Institute for Labour Studies. Discussion paper DP/167/2006. <http://www.ilo.org/inst>



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGHs de distintos años.

1.7 Seguridad Social y Programas Sociales

Garantizar los derechos sociales de la población es una responsabilidad del Estado que, de satisfacerse, permitirían amortiguar los cambios súbitos de la situación personal o del entorno, lo cual ha sido siempre un factor de importancia primordial para las familias. Pero la cobertura de la seguridad social no es universal, por lo que las personas con niveles relativamente altos de ingreso tienden a cubrir con recursos propios el costo de aseguramiento, pero las personas con menos ingresos no siempre tienen la capacidad de hacerlo. El derecho a la seguridad social debe tener un papel relevante en la política de desarrollo social.

El IMSS y el ISSSTE fueron creados en el Siglo XX precisamente para cubrir la seguridad social de las familias en el país. Sin embargo, se observa que tener una seguridad universal a través de estos mecanismos no ha tenido los resultados esperados.

De acuerdo con el Cuadro 1, a nivel nacional las personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión eran el 80 por ciento de la población en 1992; para el 2006 este porcentaje apenas disminuyó a 71.5 por ciento. Los jefes de hogar sin derechohabiencia, es decir, sin afiliación a una institución pública para recibir seguridad social, ya sea vía el IMSS, el ISSSTE, PEMEX, la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) o la SEMAR, pasaron de 69.3 por ciento en 1992 a 71.0 por ciento en 2006. La situación de derechohabiencia formal para el 20 por ciento más pobre de la población es más precaria: el 89.8 por ciento de los jefes no tenían derechohabiencia en 2006.

Ante este hecho, el gobierno ha diseñado un conjunto de programas sociales para apoyar a la población que carece de seguridad social proveniente de instituciones como el IMSS o el ISSSTE. Tanto el programa Oportunidades como el programa de Seguro Popular, por ejemplo, brindan o fortalecen apoyos en salud o en efectivo, a la población en pobreza y que carece de protección formal. Sin embargo, los servicios que prestan no cuentan con todos los componentes de seguridad social que se ofrecen en el IMSS o ISSSTE y por tanto brindan una protección incompleta.

El Cuadro 1 muestra que si además de la seguridad social formal se incluye el conjunto de programas sociales que van dirigidos, en general, a la población que no cuenta con derechohabiencia formal, el panorama de apoyo a la población cambió de forma importante entre 1992 y 2006. En 1992 no existían los programas sociales de Oportunidades ni el Seguro Popular, entre otros, y por lo tanto el conjunto de la seguridad social se reducía a las instituciones formales. De esta forma, para el 20 por ciento de las familias más pobres en 1992, el 89.1 por ciento de los hogares no tenían derechohabiencia ni los programas sociales antes mencionados, de acuerdo con la ENIGH. Pero para 2006, este porcentaje se redujo a 38.3 por ciento, como se puede ver en el Cuadro 1. Para la población en general el cambio fue de 69.3 por ciento a 50.1 por ciento de familias sin derechohabiencia o los programas sociales que se registran en la ENIGH en 2006.

Lo anterior quiere decir que entre 1992 y 2006 los programas sociales –al menos los que se captan en la ENIGH- han contribuido, en conjunto, a apoyar a las familias más pobres. Como se verá más adelante, la progresividad de estos programas sociales, quizá exceptuando a Procampo, destacan más que otras acciones o programas de política social.

El Cuadro 5 muestra con más detalle la cobertura de los diferentes instrumentos de seguridad y programas sociales por quintiles y por áreas rurales y urbanas en 2006. Se observa que sólo el 23.1 por ciento de los jefes de hogar en México tiene acceso al IMSS y que en el caso del ISSSTE la cifra es de 5.2 por ciento, pero esos servicios difícilmente llegan a la población más pobre. Sólo el 8.9 por ciento de los jefes de hogar en el quintil más bajo de ingresos tiene IMSS y en el caso del ISSSTE es de tan sólo 1.0 por ciento, de acuerdo con la ENIGH.

En cambio, 42.9 por ciento de las familias del primer quintil de ingresos cuentan con Oportunidades, 9.4 por ciento cuentan con Procampo y 25.1 por ciento cuentan con Seguro Popular. Si juntáramos los beneficios de la seguridad social formal, se observa que el 10.2 de los jefes del hogar del primer quintil de ingresos tiene alguna forma de seguridad social formal; pero el 54.6 por ciento de los hogares del mismo quintil cuenta con algún programa social. Es decir, el 61.7 por ciento de los hogares del primer quintil tienen alguna forma de seguridad social o de programas sociales.

El avance en la focalización de programas sociales en el país puede verse con más claridad en el área rural. Como se observa en el Cuadro 6, en 1992 el 85.4 por ciento de los hogares rurales no tenían ninguna forma de protección o seguridad social, de acuerdo con la ENIGH; las únicas opciones formales de apoyo eran vía el IMSS o el ISSSTE. En 2006, sólo el 39.3 por ciento de los hogares rurales no tenía ninguna forma de apoyo social; la cobertura conjunta de IMSS e ISSSTE prácticamente no cambió en ese periodo para las familias rurales, pero la cobertura conjunta de Oportunidades, Procampo y el Seguro Popular pasó de 0.0 a 49.6 por ciento entre 1992 y 2006. Se debe destacar el avance en cobertura de estos programas sociales, pero también es

importante recalcar, como ya se apuntó, que éstos no son un sustituto adecuado a la seguridad social en general, pues no ofrecen los mismos beneficios que su contraparte formal.

Cuadro 5
Cobertura de seguridad y programas sociales 2006

Hogares según cobertura de programas sociales y seguridad social (nacional), 2006

Quintil	Oportunidades ¹	Procampo ¹	Seguro popular ²	IMSS ³	ISSSTE ³	Otros ^{3,4}	Oportunidades, Procampo o Seguro popular	IMSS, ISSSTE u Otros	Ninguno
I	42.9	9.4	25.1	8.9	1.0	0.4	54.6	10.2	38.3
II	19.6	4.2	17.0	20.7	2.7	0.3	30.3	23.6	49.6
III	8.7	3.5	9.5	25.8	3.6	0.9	17.6	30.1	54.3
IV	2.3	2.1	5.3	31.0	7.1	1.0	8.4	38.7	53.9
V	0.7	1.2	1.9	29.1	11.6	3.0	3.3	42.3	54.7
Total	14.8	4.1	11.7	23.1	5.2	1.1	22.9	29.0	50.1

Hogares según cobertura de programas sociales y seguridad social (zonas urbanas), 2006

Quintil	Oportunidades ¹	Procampo ¹	Seguro popular ²	IMSS ³	ISSSTE ³	Otros ^{3,4}	Oportunidades, Procampo o Seguro popular	IMSS, ISSSTE u Otros	Ninguno
I	11.7	0.4	15.7	21.8	1.4	0.6	22.8	23.6	56.8
II	4.1	0.4	7.5	30.0	4.0	1.0	10.3	35.0	56.8
III	1.3	0.3	5.2	32.4	5.2	0.8	6.6	38.1	56.5
IV	0.4	0.1	2.4	33.3	7.8	1.4	2.8	42.1	55.5
V	0.2	0.2	1.1	30.6	13.3	3.3	1.5	45.1	53.6
Total	3.6	0.3	6.4	29.6	6.3	1.4	8.8	36.8	55.8

Hogares según cobertura de programas sociales y seguridad social (zonas rurales), 2006

Quintil	Oportunidades ¹	Procampo ¹	Seguro popular ²	IMSS ³	ISSSTE ³	Otros ^{3,4}	Oportunidades, Procampo o Seguro popular	IMSS, ISSSTE u Otros	Ninguno
I	61.3	14.3	26.3	2.3	0.0	0.0	70.4	2.4	29.0
II	49.5	12.3	29.1	7.7	2.2	0.4	62.4	10.2	31.0
III	39.0	9.8	27.0	11.1	2.2	0.3	53.3	13.4	38.1
IV	22.3	10.7	17.2	15.1	2.8	0.3	38.6	17.9	46.4
V	9.2	9.0	10.2	17.3	7.8	1.6	23.1	26.4	52.0
Total	36.3	11.2	22.0	10.7	3.0	0.5	49.6	14.1	39.3

¹ Porcentaje de hogares con cobertura

² Porcentaje de hogares con al menos un miembro que tiene cobertura

³ Porcentaje de hogares donde el jefe del hogar recibe la prestación de servicio médico

⁴ Otros se refiere a: Pemex, Ejército, Marina y Universidades

Nota: estos indicadores no son excluyentes, por lo tanto no se pueden sumar. Puede darse el caso, por ejemplo, que un miembro del hogar tenga acceso al Seguro popular y el jefe al IMSS

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2006

Los programas sociales mencionados han cubierto una parte de la población desprotegida de la seguridad social formal. Sin embargo, hay dos retos importantes: El primero es que con la suma entre programas sociales, en general focalizados, y la seguridad social formal (IMSS e ISSSTE) aún el 50.1 por ciento de las familias del país no tienen cobertura completa de ninguna especie. El segundo reto es que pareciera que se están creando e institucionalizando dos mundos paralelos y diferenciados de apoyo social: un sistema para trabajadores afiliados a instituciones como el IMSS o el ISSSTE, cuya cobertura prácticamente no ha cambiado en 15 años, y otro para la población en pobreza, cuya cobertura ha crecido de manera importante, aunque sin una clara coordinación entre todas esas acciones y programas; pero sobre todo, sin que los beneficios completos de la seguridad social formal sean universales.

Cuadro 6
Hogares según cobertura de programas sociales y seguridad social, 1992 y 2006

	1992			2006		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Oportunidades ¹	0.0	0.0	0.0	14.8	3.6	36.3
Procampo ¹	0.0	0.0	0.0	4.1	0.3	11.2
Seguro popular ²	0.0	0.0	0.0	11.7	6.4	22.0
IMSS ³	24.5	31.2	12.8	23.1	29.6	10.7
ISSSTE ³	5.3	7.3	1.7	5.2	6.3	3.0
Otros ^{3,4}	1.3	1.9	0.1	1.1	1.4	0.5
Oportunidades, Procampo o Seg. Pop.	0.0	0.0	0.0	22.9	8.8	49.6
IMSS, ISSSTE u Otros	30.7	40.0	14.6	29.0	36.8	14.1
Ninguno	69.3	60.0	85.4	50.1	55.8	39.3

¹ Porcentaje de hogares con cobertura

² Porcentaje de hogares con al menos un miembro que tiene cobertura

³ Porcentaje de hogares donde el jefe del hogar recibe la prestación de servicio médico

⁴ Otros se refiere a: Pemex, Ejército, SEMAR y Universidades

Nota: estos indicadores no son excluyentes, por lo tanto no se pueden sumar. Puede darse el caso, por ejemplo, que un miembro del hogar tenga acceso al Seguro popular y el jefe al IMSS

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 y 2006

Respecto a la cobertura total, esta situación es difícil que se resuelva en el mediano plazo. La seguridad social crecerá si aumenta el número de empleos formales. Pero el crecimiento económico ha sido muy bajo en los últimos años y no se prevé que esto se revierta fuertemente en los años siguientes. Pero también es difícil afirmar que el crecimiento en sí mismo pudiera cubrir la totalidad de las familias por esta vía. Ni siquiera en los periodos de mayor crecimiento del país se alcanzó una cobertura amplia de seguridad social formal. Sobre el segundo aspecto, si bien los programas sociales focalizados han apoyado a las familias en pobreza, cuando se analiza en su conjunto el desarrollo social –la seguridad social y los programas sociales focalizados– se observa que son dos mundos distantes, con poca conexión entre ellos, con calidades y coberturas distintas, como ya se mencionó. Parecería difícil cumplir con el derecho universal a la seguridad social y la igualdad de oportunidades por esta vía.

1.8 Desigualdad, cohesión social y mapas de pobreza en México

1.8.1 Desigualdad y cohesión social

La cohesión en una sociedad es un fenómeno complejo y multidimensional que ha sido conceptualizado de diversas maneras. Para algunos tiene que ver con el grado en que las personas se sienten parte de una nación, región o comunidad o bien con la solidaridad, reciprocidad y redes generadas entre los individuos o incluso con el grado en que las personas participan en las comunidades o en la vida política, con la conciencia ciudadana, la comunidad de valores, objetivos comunes o la misma confianza en las instituciones¹⁶.

Pero la cohesión social también ha sido entendida como el grado en que las personas en una sociedad están siendo incluidas, excluidas o marginadas a través de mecanismos de discriminación directa, de marginación geográfica o de aislamiento de oportunidades, entre otros. A diferencia de otros conceptos, la multiplicidad de miradas para ver este fenómeno tiene que ver con la falta de un cuerpo conceptual universalmente aceptado que sustente las mismas definiciones de la cohesión social así como la forma de llevar a cabo su medición.

¹⁶ Alducin, Enrique (2001) "Cohesión social, democracia y confianza". En: De María y Campos, Mauricio y Sánchez, Georgina (eds.) *¿Estamos unidos los mexicanos? Los límites de la cohesión social*. México. Editorial Planeta Mexicana.

Atkinson, Tony et.al. (2002) *Social indicators. The EU and social inclusión*. Gran Bretaña. Oxford University Press.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2005) *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: www.iadb.org (2007, 24 de mayo)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007) *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. CEPAL.

Easterly, Williams, Ritzan, Joseph y Woolcock, Michael (2006) *Social cohesion, institutions and growth*. Washington. Center for Global Development

Feres, Juan Carlos (2006) *Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina. Avance de proyecto*. Panamá. Ponencia presentada en el seminario: Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, 7 y 8 de septiembre.

No obstante, existen coincidencias entre los especialistas en que en una sociedad más igualitaria y con oportunidades mejor distribuidas entre la población se puede generar mejores condiciones para desarrollar cohesión entre sus miembros. Es por esta razón que la desigualdad económica y social, así como los indicadores del grado de discriminación o de la desigual participación de ciertos grupos de población en actividades sociales, se utiliza a menudo como indicador de una limitada cohesión social, como se observa en el Cuadro 1.

México ha sido un país de alta concentración del ingreso, y aun en su evolución reciente no ha cambiado mucho esta situación. Las oportunidades que podría generar el país no pueden ser aprovechadas por todas las familias de igual forma.

La información del Cuadro 7 muestra que México es uno de los países donde el ingreso presenta una mayor concentración. Esta situación la comparte con varios países de América Latina y de África. Si bien se puede observar en el Cuadro 8 una mejoría puntual en el índice de Gini entre 1992 y 2006, la evolución de los índices de desigualdad han permanecido prácticamente constantes durante este periodo. Es decir, la distribución del ingreso en México es tan desigual como lo era hace 15 años.

Cuadro 7
Valor del índice de Gini para países seleccionados

País	Índice Gini	Año
Namibia	70.7	2004
Brasil	56.7	2005
Colombia	53.8	2005
México	52.0	2005
Argentina	48.3	2005
Estados Unidos	46.9	2005
China	44.7	2004
Costa Rica	40.7	2005
Rusia	40.5	2005
Indonesia	34.8	2004
India	32.5	2004
Pakistán	29.7	2005
Dinamarca	24.7	2004
Hungría	24.4	2004

Fuente: Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas 2004 y 2005.

Cuadro 8
Medidas de desigualdad del ingreso en México 1992-2006¹

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006
Índice de Gini	52.9	53.9	52.4	53.5	53.5	50.7	50.1	50.9	49.6
Porcentaje del ingreso total que obtiene el 10% de las personas con mayores ingresos.	42.2	43.1	41.7	39.7	42.5	39.8	39.5	40.1	39.2
Porcentaje del ingreso total que obtiene el 20% de las personas con menores ingresos.	3.8	3.5	3.7	3.2	3.4	3.9	4.0	3.8	4.2
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil	31.3	34.9	32.9	41.8	36.1	28.1	30.4	30.9	26.1

¹ La medida de ingreso corresponde al ingreso neto total per cápita definido por el CTMP.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992-2006

Nota: La diferencia marginal entre los coeficientes de Gini reportados en los Cuadro 7 y Cuadro 8 para México en el año 2005, se debe a que los datos provienen de fuentes distintas.

Además del ingreso, la desigualdad en el acceso a oportunidades es también signo de falta de cohesión social. El Cuadro 1 muestra que el porcentaje de mujeres en el Congreso de la Unión se ha incrementado, lo cual muestra la mayor participación y oportunidades para las mujeres en el ámbito social y de decisión en el País. Pero los niveles de igualdad de oportunidades reflejan que en 2006 todavía que hay una brecha importante entre la participación de los hombres y de las mujeres en la participación

económica y social. Esta brecha se ha encontrado también entre ingresos, decisiones al interior del hogar y acceso a puestos directivos.¹⁷

El Cuadro 1 muestra también una de las variables sobre discriminación que se estimaron con la Primera Encuesta sobre Discriminación en México, que realizaron la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en el 2005. Este primer levantamiento muestra que casi la tercera parte de personas de grupos en desventaja dijeron haber sufrido algún tipo de discriminación durante el año previo a la encuesta.

En síntesis, la desigualdad social se expresa en múltiples campos. En primer lugar, la desigualdad del ingreso atenta contra el bienestar no sólo porque aumenta la pobreza, sino porque se refleja en la desigualdad de acceso a servicios básicos, en la calidad de esos servicios, en las oportunidades sociales y económicas, en el trato diario y en el acceso a derechos sociales.

1.8.2 Mapas de pobreza por ingreso: Incidencia

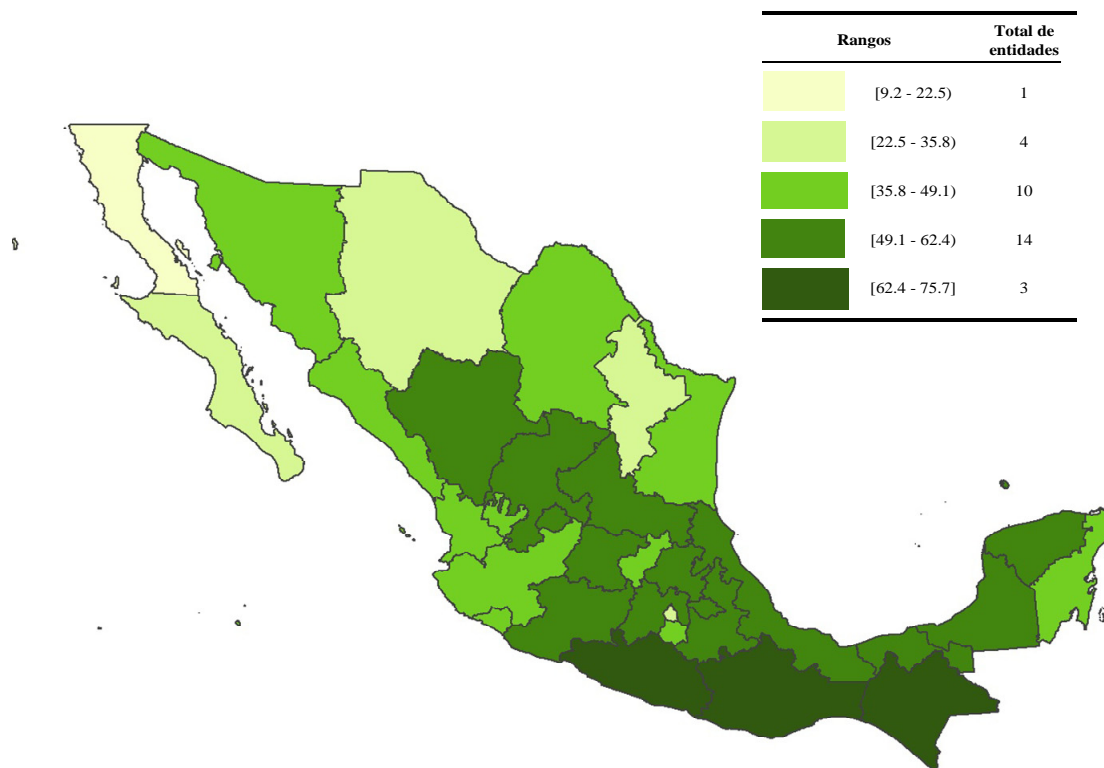
En cumplimiento con la LGDS, y con el objetivo de llevar a cabo por primera vez de manera oficial una medición de pobreza a nivel estatal y municipal, el CONEVAL ha desarrollado trabajos de estimación de la pobreza por ingresos en esos niveles de desagregación, empleando un procedimiento econométrico elaborado por Elbers *et al*¹⁸. Esta estimación permite fortalecer la orientación de una mejor política económica y

¹⁷ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas. Estrategia de Prevención y Sanción a la Discriminación de Género. *Análisis y Propuestas, a partir de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de SEDESOL- CONAPRED*. Documento de Trabajo No. E-12-2006. México, 2006, 111 pp.

¹⁸ Elbers, Chris, Lanjouw, J.O., y Lanjouw P. "Micro-level estimation of poverty and inequality" en *Econometrica* 71, 2003, 355-364 pp.

social a nivel regional, y ofrece la oportunidad de llevar a cabo el monitoreo del desarrollo social en estados y municipios.¹⁹

Mapa 1
Incidencia estatal de la población en situación de pobreza de patrimonio, 2005



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005

En el Cuadro 9 se puede apreciar que la entidad con mayor incidencia de pobreza alimentaria es el estado de Chiapas, donde el 47.0 por ciento de su población se encuentra en esta situación. Le siguen los estados de Guerrero con 42.0 por ciento, Oaxaca con 38.1, Tabasco con 28.5 y Veracruz con 28.0. Por el contrario, los estados con menor incidencia de pobreza alimentaria son Baja California con 1.3 por ciento, Nuevo León con 3.6, Baja California Sur con 4.7, Distrito Federal con 5.4 y los estados de Coahuila y Chihuahua con 8.6 por ciento.

¹⁹ Székely Pardo Miguel y López Calva Luis Felipe et. al. realizaron el primer ejercicio de mapas de pobreza con información de 2000. "Poniendo a la pobreza de ingresos y la desigualdad en el mapa de México" en *Economía Mexicana*, Nueva Época, CIDE, vol. XVI, núm. 2, segundo semestre, México, 2007, 239-303 pp.

Cuadro 9
Estimación de la incidencia de la pobreza en personas a nivel
estatal y nacional utilizando la metodología de imputación, 2005

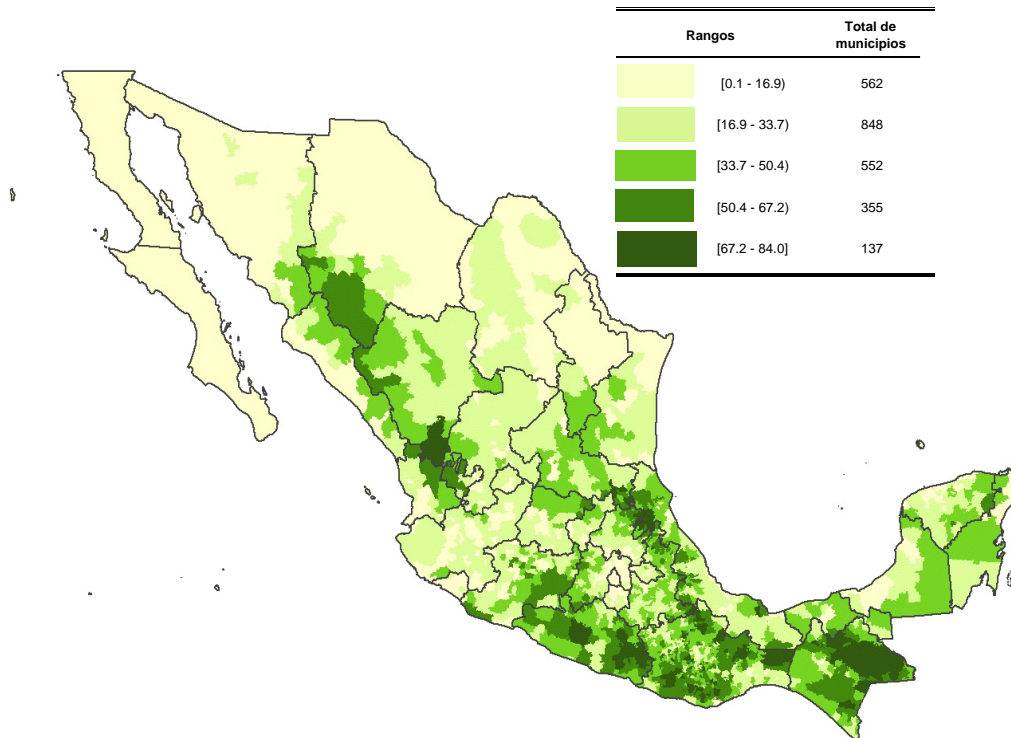
Entidad federativa	Pobreza Total		
	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
Nacional ¹	18.2	24.7	47.0
Aguascalientes	14.9	23.6	51.1
Baja California	1.3	2.3	9.2
Baja California Sur	4.7	8.0	23.5
Campeche	20.0	27.3	51.4
Coahuila	8.6	15.2	41.0
Colima	8.9	14.9	38.5
Chiapas	47.0	55.9	75.7
Chihuahua	8.6	13.3	34.2
Distrito Federal	5.4	10.3	31.8
Durango	24.4	33.7	59.4
Guanajuato	18.9	26.6	51.6
Guerrero	42.0	50.2	70.2
Hidalgo	25.7	33.0	54.2
Jalisco	10.9	17.2	41.6
México	14.3	22.4	49.9
Michoacán	23.3	30.8	54.5
Morelos	10.7	17.3	41.4
Nayarit	17.2	23.3	43.8
Nuevo León	3.6	7.2	27.5
Oaxaca	38.1	46.9	68.0
Puebla	26.7	35.3	59.0
Querétaro	12.5	17.9	37.7
Quintana Roo	11.0	16.0	36.5
San Luis Potosí	25.7	33.3	55.5
Sinaloa	13.7	20.5	44.2
Sonora	9.6	15.8	40.4
Tabasco	28.5	36.6	59.4
Tamaulipas	10.3	17.5	44.9
Tlaxcala	17.9	26.2	51.4
Veracruz	28.0	36.3	59.3
Yucatán	18.1	26.2	51.7
Zacatecas	20.9	29.3	53.6

¹ Las estimaciones nacionales corresponden a la ENIGH 2005.
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005

El ordenamiento de la situación de la pobreza de capacidades es prácticamente la misma que para la alimentaria. En primer lugar se encuentra Chiapas con 55.9 puntos porcentuales, le sigue el estado de Guerrero con 50.2 y Oaxaca con 46.9. De acuerdo con las estimaciones, los estados con mayor pobreza de patrimonio son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con 75.7, 70.2 y 68.0 por ciento, respectivamente.

Esta información permite apreciar con claridad que el abatimiento de la gran desigualdad que se observa entre los estados de la República constituye un importante desafío para el país. Mientras que Baja California tiene un ingreso mensual promedio estimado de 4,998 pesos, el de Chiapas tan solo alcanza 1,215 pesos: en Baja California la incidencia de la pobreza de patrimonio es de 9.2 por ciento, mientras que en Chiapas alcanza 75.7 por ciento.

Mapa 2
Incidencia municipal de la población en situación de pobreza alimentaria, 2005



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005

La metodología de estimación de pobreza empleada para el cálculo de la incidencia y los niveles de pobreza de los estados de la República, permite obtener estimaciones a nivel municipal para 2005. La mayor incidencia de pobreza se concentra en los municipios de los estados del sur y sureste del país, tal como puede apreciarse en el Mapa 2.

También se observa que los municipios con mayor pobreza, sobre todo pobreza alimentaria, están localizados en zonas montañosas y de difícil acceso. Ahí se encuentra la mayor incidencia de pobreza en el país y el mayor costo para llevar la ayuda. De tal forma que la política pública deberá centrarse en resolver los problemas generados por la dispersión geográfica de la población con mayores carencias del país y fomentar su integración al desarrollo social.

Cuadro 10
Estimación de la incidencia de la pobreza en personas de los
20 municipios con mayor y menor incidencia de pobreza alimentaria,
utilizando la metodología de imputación, 2005

20 municipios con mayor incidencia de población en pobreza alimentaria				
Entidad	Municipio	Población total	Porcentaje estimado de población en pobreza alimentaria	Número estimado de personas en pobreza alimentaria
Chiapas	Santiago el Pinar	2,854	84.0	2,398
Chiapas	San Juan Cancuc	24,906	83.7	20,842
Chiapas	Chanal	9,050	83.1	7,521
Puebla	Chichiquila	23,072	82.4	19,016
Chiapas	Chalchihuitán	13,295	81.4	10,825
Chiapas	Oxchuc	41,423	81.3	33,674
Oaxaca	San Pablo Cuatro Venados	1,267	81.1	1,027
Chiapas	Tenejapa	37,826	81.0	30,642
Oaxaca	San Lorenzo Texmelúcan	6,319	80.6	5,093
Chiapas	Huixtán	19,018	80.6	15,323
Durango	Mezquital	30,069	80.1	24,091
Chiapas	Aldama	4,906	80.1	3,927
Oaxaca	Santa María Zaniza	1,818	79.4	1,443
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	2,481	79.0	1,961
Chiapas	Pantelhó	19,228	78.8	15,155
Chiapas	Tumbalá	28,884	78.7	22,723
Veracruz	Tehuipango	20,406	78.5	16,014
Chiapas	Larráinzar	17,320	78.4	13,570
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	1,322	78.0	1,032
Hidalgo	Yahualica	22,238	77.9	17,323
20 municipios con menor incidencia de población en pobreza alimentaria				
Entidad	Municipio	Población total	Porcentaje estimado de población en pobreza alimentaria	Número estimado de personas en pobreza alimentaria
Chihuahua	Gómez Farías	7,583	0.1	8
Nuevo León	San Pedro Garza García	122,009	0.1	143
Chihuahua	Ignacio Zaragoza	6,631	0.2	15
Chihuahua	Casas Grandes	8,413	0.3	26
Chihuahua	Bachíniva	5,843	0.4	21
Chihuahua	Namiquipa	20,314	0.4	90
Baja California	Tijuana	1,410,700	0.5	7,059
Distrito Federal	Benito Juárez	355,017	0.5	1,868
Chihuahua	Guerrero	37,249	0.8	284
Baja California	Playas de Rosarito	73,305	0.9	668
Baja California	Tecate	91,021	1.0	897
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	476,761	1.0	4,763
Puebla	Santa Catarina Tlaltempan	795	1.2	10
Chihuahua	Riva Palacio	7,811	1.2	96
Baja California Sur	Los Cabos	164,162	1.4	2,363
Chihuahua	Galeana	3,774	1.4	55
Baja California	Mexicali	855,962	1.5	12,899
Quintana Roo	Solidaridad	135,589	1.6	2,133
Nuevo León	Monterrey	1,133,814	1.8	20,118
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	353,534	1.9	6,729

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005

Nota: Estas cifras son estimaciones por lo que se deben tomar como aproximaciones de la población en cada municipio.

1.8.3 Mapas de Pobreza por Ingreso: Población

Los mapas anteriores muestran en dónde se localizan los mayores porcentajes de pobreza en el país, independientemente del tamaño de los municipios. De esta manera, los municipios de Santiago el Pinar en Chiapas y de San Pablo Cuatro Venados en Oaxaca, por ejemplo, tienen una alta incidencia de pobreza, ya que tienen porcentajes de pobreza patrimonial de 96.5 y 96.0 por ciento, respectivamente. Sin embargo, la población total de estos municipios en 2005, de acuerdo con el INEGI, fue de 2,845 y 1,267 habitantes, respectivamente. Esto quiere decir que el número de personas en pobreza era de 2,745 en Santiago el Pinar y de 1,216 en San Pablo Cuatro Venados en 2005.

Sin embargo, si tomamos, por ejemplo, al municipio de Acapulco de Juárez en Guerrero, éste sólo tiene una incidencia de pobreza patrimonial de 60.1 por ciento, pero como la población de ese municipio fue de 717,766 personas ese mismo año, la población en pobreza patrimonial fue de 431,377 personas, 355 veces más personas en pobreza que en San Pablo Cuatro Venados.

Por esta razón, para tener una visión completa de la pobreza en el país, también es importante tomar en cuenta los mapas de pobreza con información con respecto al número de personas y no sólo de la incidencia. Como se muestra en el Mapa 3, el mapa de pobreza con población es muy distinto al Mapa 2 que muestra incidencias. Ahora la pobreza tiende a concentrarse en municipios más urbanos, aunque la pobreza sigue presente en zonas rurales.

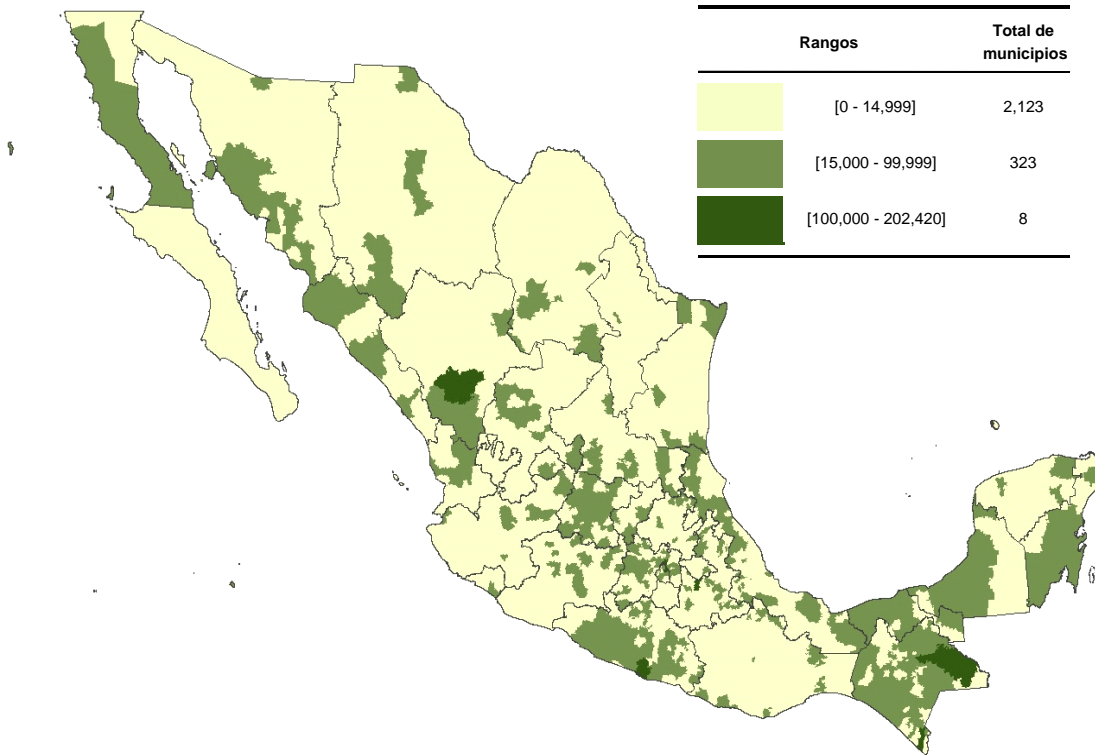
Cuadro 11
Estimación de la población en pobreza a nivel
estatal y nacional utilizando la metodología de imputación, 2005

Entidad federativa	Población total (miles de personas)	población en miles de personas		
		Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
Nacional 1	103,263	18,954	25,670	48,896
Aguascalientes	1,065	159	252	544
Baja California	2,844	37	64	261
Baja California Sur	512	24	41	120
Campeche	755	151	206	388
Coahuila	2,495	215	379	1,023
Colima	568	51	85	218
Chiapas	4,293	2,018	2,399	3,248
Chihuahua	3,241	278	432	1,109
Distrito Federal	8,721	474	902	2,775
Durango	1,509	368	508	897
Guanajuato	4,894	924	1,302	2,527
Guerrero	3,115	1,309	1,563	2,187
Hidalgo	2,346	602	774	1,272
Jalisco	6,752	735	1,162	2,807
México	14,007	1,999	3,133	6,987
Michoacán	3,966	923	1,222	2,161
Morelos	1,613	172	279	668
Nayarit	950	163	222	416
Nuevo León	4,199	153	303	1,153
Oaxaca	3,507	1,338	1,645	2,385
Puebla	5,383	1,437	1,900	3,174
Querétaro	1,598	200	286	603
Quintana Roo	1,135	125	181	415
San Luis Potosí	2,410	620	802	1,337
Sinaloa	2,608	358	534	1,152
Sonora	2,395	229	378	967
Tabasco	1,990	567	729	1,182
Tamaulipas	3,024	311	530	1,359
Tlaxcala	1,068	191	280	549
Veracruz	7,110	1,991	2,581	4,216
Yucatán	1,819	328	477	940
Zacatecas	1,368	286	400	733

1 Las estimaciones nacionales corresponden a la ENIGH 2005; debido a esto las sumas pueden diferir de los totales nacionales, ya que la estimación por entidad federativa se realiza por métodos de imputación estadística

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005.

Mapa 3
Población municipal en situación de pobreza alimentaria (número de personas) 2005



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005

En el Cuadro 11 se puede observar ahora la pobreza en número de personas, por Entidad Federativa. Destaca que el Estado de México, Veracruz, Chiapas y Puebla son las entidades con mayor cantidad de personas en pobreza en 2005; para estos estados, si bien la incidencia –porcentaje de personas en pobreza- no es de las mayores a nivel nacional –a excepción de Chiapas-, sí lo es por número de personas pobres, lo cual se deriva de la población total en esta entidades.

1.8.4 La multidimensionalidad de la pobreza: El Índice de Rezago Social 2005

Tomando en cuenta que la LGDS establece que la medición de la pobreza debe considerar el carácter multidimensional de la pobreza, el CONEVAL construyó el Índice de Rezago Social,²⁰ incorporando indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad y espacios en la vivienda, y activos en el hogar. Con este propósito se utilizó el *II Censo de Población y Vivienda 2005*.

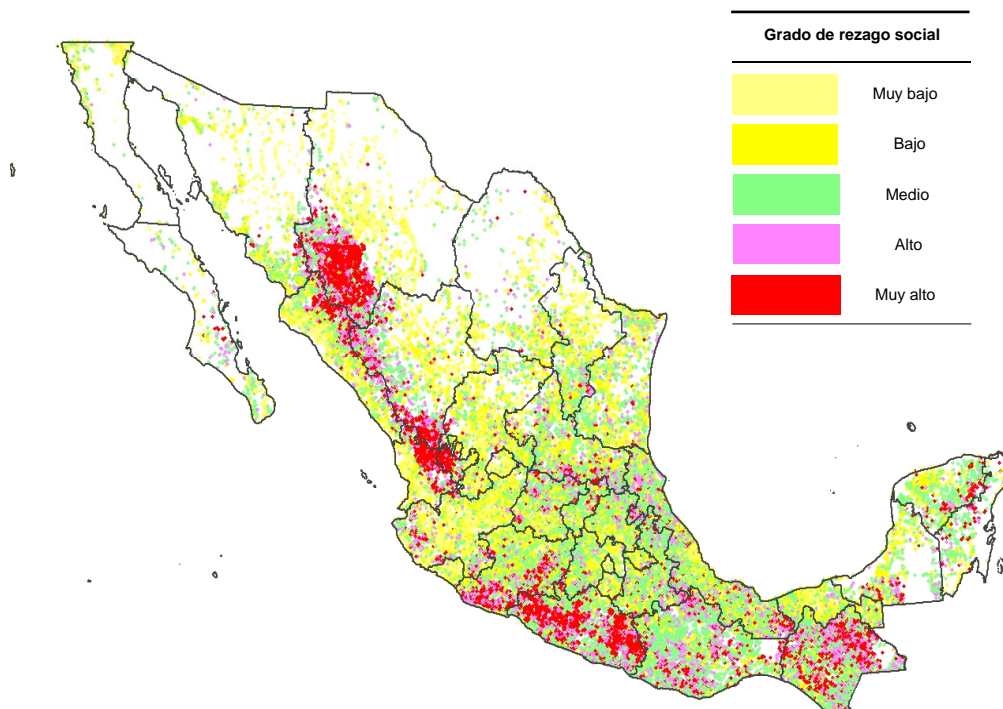
El Índice de Rezago Social es un indicador de carencias que se estima en tres niveles de agregación geográfica: estatal, municipal y local. Con ello, se pretende contribuir a la generación de información para la mejor toma de decisiones en materia de política social en diferentes niveles de operación, facilitando la ubicación de zonas de atención prioritaria.

En el Cuadro A 5 del Anexo se muestran los indicadores multidimensionales de pobreza para cada estado, así como el Índice de Rezago Social, el cual es una medida sintética de las dimensiones consideradas. Se observa que los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca tienen un muy alto índice de rezago, lo cual coincide también con su alta incidencia de pobreza, medida por ingresos.

Como se observa en el Mapa 4 el Índice de Rezago Social, estimado a nivel de localidad, señala una distribución geográfica de la pobreza en sus otras dimensiones, en donde los mayores rezagos se concentran en el sur- sureste y zonas serranas del país. Al igual que en la pobreza medida por ingresos, este indicador sugiere que la política social deberá considerar el problema de la falta de acceso a comunidades aisladas y dispersas.

²⁰ El Índice de Rezago Social se construye utilizando la técnica estadística de Análisis de Componentes Principales.

Mapa 4
Índice de Rezago Social 2005 (Localidades)



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005

Rezago e infraestructura carretera

Un aspecto que se encuentra altamente correlacionado con la concentración geográfica de las personas en situación de pobreza y rezago, es la accesibilidad a vías de comunicación. La complicada orografía del territorio nacional, sobre todo de los estados del sur y la compleja red de cadenas montañosas que se extienden desde el centro hacia el norte del país, han representado por muchos años un impedimento para la ampliación de la red carretera nacional, con la baja integración a servicios y a mercados que se relaciona con los bajos niveles de ingreso y de bienestar.

Mapa 5 Infraestructura Carretera



Fuente: Sedesol, 2005.

Las localidades con un grado de rezago social muy bajo en promedio están a 2.1 kilómetros de distancia de una carretera pavimentada; aquellas localidades con grado de rezago bajo a 3.1 kilómetros; medio a 5.8 kilómetros; con grado de rezago alto a 10.5 kilómetros de distancia, y con un índice de rezago social muy alto están en promedio a 16.9 kilómetros de la carretera pavimentada más cercana. Las 10 localidades con mayor rezago se encuentran en promedio a una distancia de 28 kilómetros. La localidad con mayor grado de rezago social, el Palmari en el municipio de Batóvilas en Chihuahua, está a 43.6 kilómetros. Lo anterior es evidencia de que una localidad

altamente rezagada generalmente está aislada de las vías de comunicación, y por ende, es poco probable que esté integrada a la economía del país.²¹

Como puede apreciarse en el mapa, existen amplias zonas del territorio nacional que si bien tienen carreteras pavimentadas o incluso caminos, no están cubiertas por autopistas, mismas que coinciden con los municipios de mayor incidencia de la pobreza.

La dificultad de acceso a municipios y localidades aislados genera una problemática doble: en primer lugar, debido a que en las poblaciones aisladas habitan familias con niveles altos de pobreza y rezago, debería estar presente el apoyo gubernamental. Sin embargo, brindar servicios públicos a esas localidades es más caro y problemático que llevarlos a zonas con mejores accesos, lo cual genera un círculo vicioso evidente.

El segundo problema es que la falta de acceso genera altos costos de transporte y por tanto un difícil acceso y comunicación entre mercados. Lo anterior inhibe la inversión en áreas rezagadas, lo cual implica la existencia de otro círculo vicioso de baja creación de empleos y productividad en zonas donde más se necesita.

En este sentido, el reto de política social es muy grande: la población con mayor incidencia de pobreza y rezago está en localidades de poco acceso y dispersas pero llevar servicios e inversión a esas zonas conlleva costos muy altos.

1.9 Pobreza y población indígena

De acuerdo con la información disponible del *II Censo de Población y Vivienda, 2005* y los mapas de pobreza generados por el CONEVAL, en los municipios de mayor concentración de población que habla alguna lengua indígena, es común encontrar mayor incidencia de la pobreza por ingresos y mayores índices de rezago social. Si bien

²¹ Aragonés, M. y Ek Garfías, F. 2008. "Dispersión y Política Social". Mimeo.

en este documento no se puede hablar de relaciones de causalidad entre indicadores de pobreza y rezago y el porcentaje de la población indígena, sí debe ponerse particular atención a las condiciones de rezago social y pobreza en la cual viven estas comunidades.

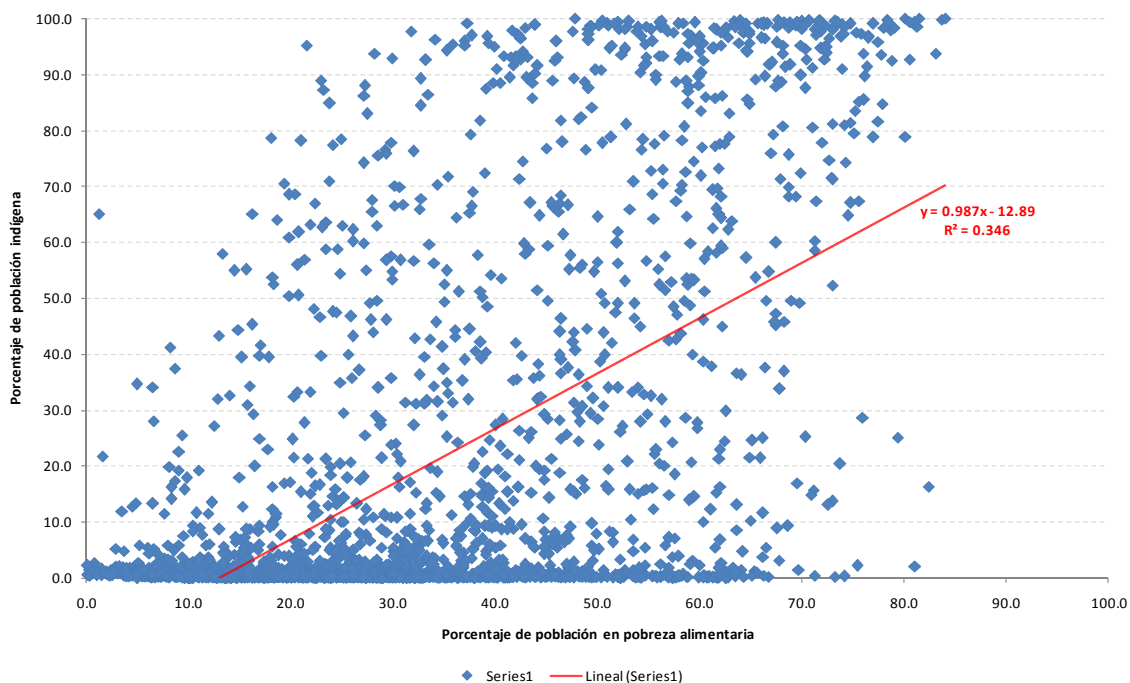
En el Mapa 6 se puede apreciar que los municipios con mayor concentración de la población indígena coinciden en su mayoría con municipios de mayor incidencia de pobreza por ingresos y de índices de rezago social muy alto, de acuerdo con el Mapa 2.

Mapa 6
Porcentaje de la población de 5 años y más que habla lengua indígena



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del II Censo de Población y Vivienda, 2005

Gráfica 11
Pobreza alimentaria y población indígena por municipio, 2005



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con información del II Censo de Población y Vivienda, 2005

La pobreza en la población indígena y el difícil acceso a carreteras tiene nuevamente implicaciones sobre los servicios públicos que ahí se proveen. De acuerdo con el Banco Mundial (2004)²² las escuelas de peor calidad en el país son precisamente las escuelas dirigidas a población indígena; adicionalmente, como se observó en el Cuadro 1, la desnutrición es más aguda entre los indígenas que entre la población en general.

1.10 Medio ambiente

El proceso de desarrollo nacional exige armonizar el crecimiento económico y el bienestar de las personas, familias y comunidades con la sostenibilidad del medio ambiente. El Informe de Avances de Desarrollo del Milenio de México correspondiente al

²² Banco Mundial. 2004. "Capítulo 4: Gasto Público, Pobreza y Desigualdad" en *La pobreza en México: una Evaluación de las Condiciones, Tendencias y Estrategias del Gobierno*, México, (Reporte 28612-ME). Banco Mundial 2004, 350 p.

año 2006 permite documentar, de acuerdo con las tendencias prevalecientes desde inicios de la década de los años noventa, algunos avances y logros en la tarea de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente a lo largo del territorio nacional.

Uno de los grandes retos que México deberá enfrentar en el corto y mediano plazo consiste en la necesidad de revertir las tendencias negativas acumuladas durante décadas y que afectan de manera global el desarrollo ambiental sustentable de la nación. A pesar de los importantes esfuerzos que se han desarrollado durante los últimos años, persiste el acelerado proceso de deforestación, degradación de los suelos, el deterioro de los ecosistemas naturales y los problemas derivados de los desechos que se vierten a los ríos, los mares y la atmósfera.

Existe suficiente evidencia científica sobre el efecto perjudicial que las modalidades de estructuración de los modelos de desarrollo nacionales y de la globalización han tenido sobre los sistemas climáticos del mundo, especialmente sobre los cambios observados en los patrones de precipitación y distribución de los recursos hidrológicos en el planeta como consecuencia de los emisiones de gases de invernadero y la deforestación de selvas y bosques.

De acuerdo con la información presentada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, existen fuertes rezagos en la materia, los cuales afectan la dotación de agua potable disponible por habitante en el país, la cual disminuyó de 4,841 m³/año en 2000 a 4,573 m³/año en el 2005. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y el CONAPO, el agua potable disminuirá hasta 3,705 m³/año en el 2030.

Más aún, factores como el crecimiento económico, la contaminación y sobreexplotación de los mantos acuíferos, así como la deforestación y alteraciones en los patrones de precipitación a nivel global podrían disminuir más la cantidad de agua disponible por habitante. Adicionalmente, existe una alarmante falta de racionalización y eficiencia de la red de distribución y generación de agua potable, ya que las fugas oscilan entre un 30 y 50 por ciento del agua disponible a nivel nacional, y sólo se trata el 15 por ciento de las

aguas residuales industriales. Ante la magnitud de estos retos, si las políticas públicas no responden de manera adecuada a las necesidades del país, el abasto de agua potable podría representar una importante limitación para el crecimiento y desarrollo económico en los próximos años.

El proceso de desarrollo social exige que la sustentabilidad del medio ambiente se refleje también en la esfera microsocial de la vida cotidiana de las personas. Dos aspectos positivos que vale la pena señalar son que en la gran mayoría de los hogares mexicanos se cocina con materiales combustibles que no afectan su salud y que ha disminuido la proporción en la que se utiliza carbón o leña como combustibles: en 1990, 23.4 por ciento de los habitantes de viviendas ocupadas del país residían en viviendas donde se cocinaba con leña o carbón, proporción que disminuyó a 19.8 por ciento en el año 2000 y a 15.8 por ciento en 2006, como se observa en el Cuadro 1.

Sin duda, uno de los grandes retos que México enfrentará en el futuro es la creación de políticas públicas que sean capaces de promover el desarrollo económico sin alterar aún más el frágil equilibrio ecológico del planeta.

2. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

En el capítulo anterior se mostraron los avances en algunas de las dimensiones del desarrollo social del país; pero también se señalaron los grandes retos. Este capítulo tiene como objetivo presentar un diagnóstico general de la política y programas de desarrollo social en el país con el propósito de identificar algunos elementos clave que permitirán mejorar su gestión y resultados.

En primer lugar, se presentan las fortalezas de la política de desarrollo social, en términos del gasto gubernamental, las acciones instrumentadas para lograr mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos y la institucionalización de la Política de Desarrollo Social. En segundo lugar, se presentan los principales retos de la política social vinculados con la problemática en la definición de desarrollo social, la normatividad existente y la falta en el cumplimiento de los derechos sociales; la dispersión de programas; la incidencia distributiva del gasto y de los programas federales; y la falta de coordinación institucional.

En el tercer inciso se presenta un resumen de los principales resultados de las evaluaciones externas de programas federales 2007-2008. Este resumen es útil para ubicar los desafíos específicos de los programas sociales que deberán ser atendidos para el mejoramiento de la gestión gubernamental, pero sobre todo, para que la política de desarrollo social sea transformada en una vía efectiva para el progreso de los indicadores de desarrollo social del país. Finalmente, se hace un breve diagnóstico de la Estrategia Vivir Mejor.

2.1. Fortalezas de la Política de Desarrollo Social

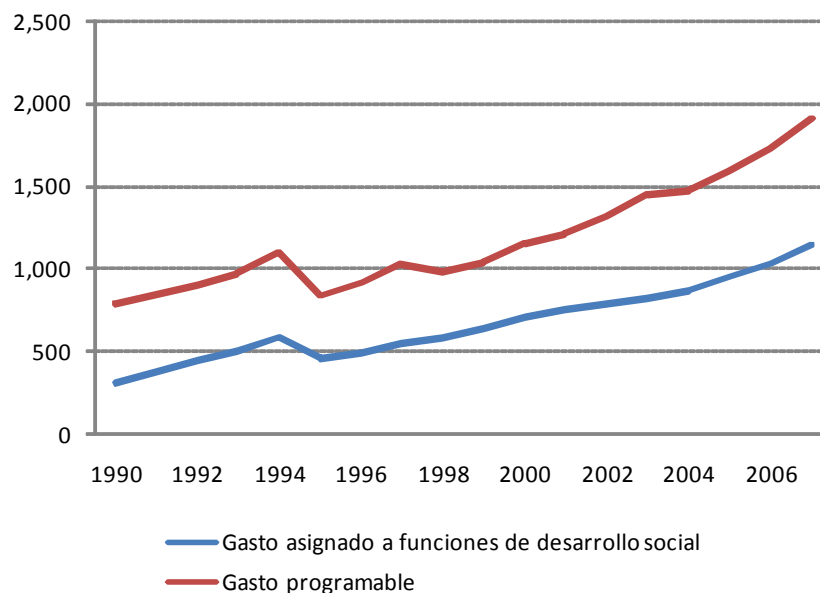
2.1.1. Gasto en Desarrollo Social

La creciente importancia de la política de desarrollo social en las últimas administraciones federales se refleja en la evolución del gasto en la materia. Este

apartado presenta la tendencia, composición y clasificación del gasto de desarrollo social de 1990 a 2007.

El gasto en desarrollo social²³ muestra una tendencia creciente en las últimas dos décadas (ver Gráfica 12), con un crecimiento de 276 por ciento en términos reales de 1990 a 2007. De 1990 a 1994 el gasto social creció en un 91 por ciento, experimentó una caída de 23 por ciento entre 1994 y 1995, una posterior recuperación de 1996 a 2007, pasando de 537 mil millones de pesos en 1996 a 1,136 mil millones en 2007.²⁴

Gráfica 12
Gasto Social en México 1990-2007
(Miles de millones de pesos de 2007)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública Federal (1990 a 2006) y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007.

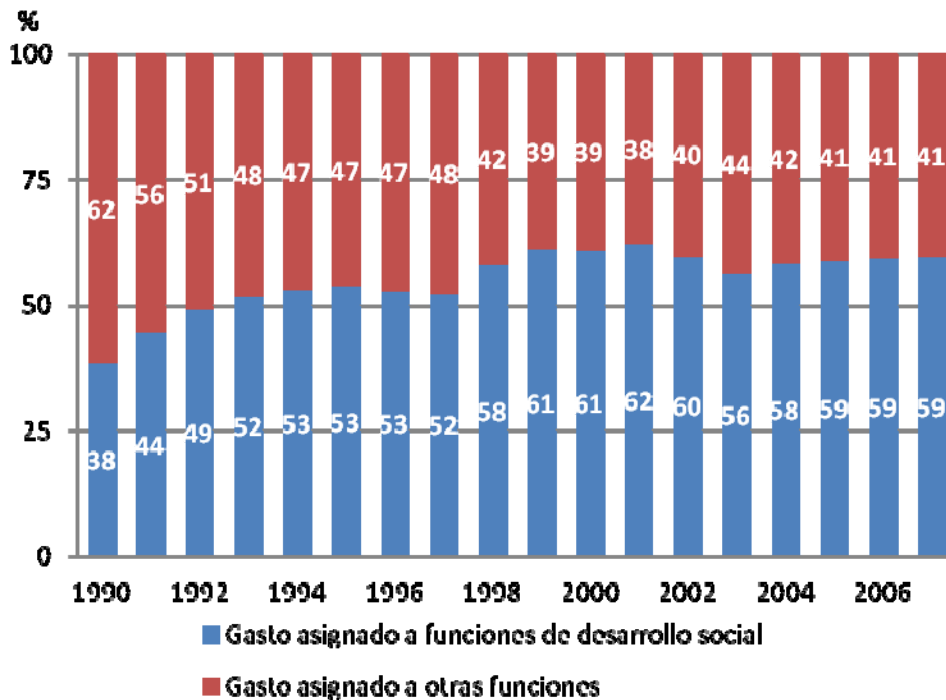
²³ De 1990 a 2002 el gasto en funciones de desarrollo social presenta la siguiente clasificación: Educación, Seguridad Social, Abasto y Asistencia Social, Salud, Laboral y Desarrollo Regional y Urbano. A partir de 2003 existe una nueva clasificación, que es la siguiente: Educación, Seguridad Social, Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional, Salud, Asistencia Social y Agua Potable y Alcantarillado.

²⁴ Pesos constantes de 2007 deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor calculado por el Banco de México.

La composición del gasto programable se ha modificado de manera importante desde principios de la década anterior. El gasto de desarrollo social con relación al gasto total programable pasó de 38 por ciento en 1990 a cerca del 60 por ciento en 1998, proporción que se ha mantenido relativamente constante en la última década.

En 2007 el gasto en desarrollo social representó el 59 por ciento del gasto total programable, lo que muestra la importancia de la política de desarrollo social dentro de las prioridades gubernamentales (Gráfica 13). Este incremento en el gasto social ayuda a explicar el avance en la cobertura de servicios básicos que se observó en la sección anterior.

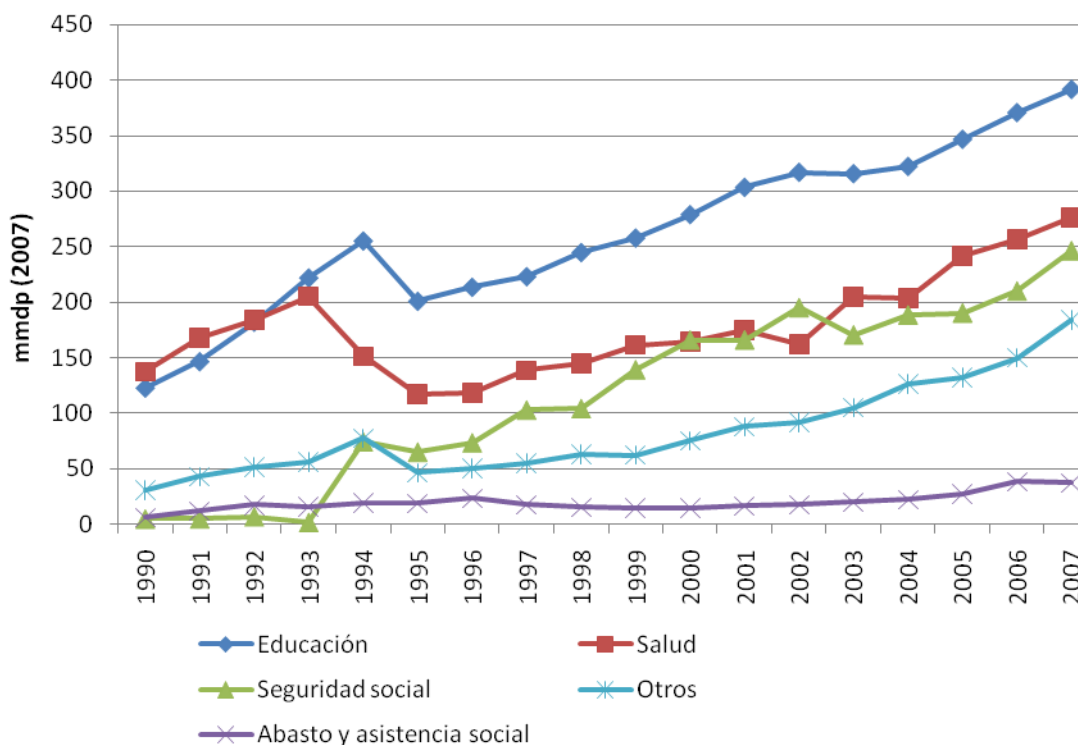
Gráfica 13
Gasto Social en México como proporción del gasto programable total



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública Federal (1990 a 2006) y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007.

La Gráfica 14 presenta la evolución en el gasto de las principales funciones en materia de desarrollo social, con base en la clasificación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Se observa que el mayor crecimiento se ha dado en el sector educativo y de salud en comparación con el de abasto y asistencia social.

Gráfica 14
Gasto Social según clasificación funcional en México 1990-2007
(Miles de millones de pesos de 2007)



Nota: El rubro de *Otros* incluye de 1990 a 2002 el gasto en los rubros Laboral y Desarrollo Regional y Urbano; y de 2003 a 2007 el gasto en los rubros de Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional y Agua Potable y Alcantarillado.

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta Pública Federal (1990 a 2006) y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2007.

2.1.2. Focalización, descentralización y apoyo de capacidades básicas

La crisis económica de la década de los años ochenta redujo la capacidad de gasto del gobierno mexicano, acentuando el reto de fortalecer el apoyo a la sociedad en un ambiente de escasez de recursos. En este escenario, desde finales de esa década, el Programa Nacional de Solidaridad se planteó la necesidad de focalización de los

recursos públicos hacia las regiones con mayores rezagos, y que no estaban en posibilidades de beneficiarse directamente de las reformas estructurales en la economía, y el consecuente crecimiento que se esperaba de éstas. Dicho programa buscó fortalecer la infraestructura de estas regiones y realizó una diversidad de otras acciones. La focalización geográfica continuó con el Fondo de Aportaciones para Entidades Federativas y Municipios que inició en 1997.

En ese mismo año empezó el programa Progresas que focalizó localidades, hogares y personas para fortalecer las capacidades básicas de la población en pobreza. Asimismo, se incorporaron criterios de focalización en programas existentes como el Programa Abasto Social de Leche y el Programa Abasto Rural, con el propósito de atender en mayor medida a la población más pobre.

En el caso del Programa PROGRESA/Oportunidades, el beneficio social ha sido importante. Se considera que este Programa Federal es altamente progresivo.²⁵ Además, de acuerdo con las evaluaciones externas, ha tenido impacto positivo en la matriculación,²⁶ la nutrición²⁷ y la salud²⁸ de las niñas y los niños en áreas rurales. La efectividad en áreas urbanas ha sido, sin embargo, limitada. Por otra parte, el Programa de Abasto Social de Leche ha tenido un impacto en la reducción de la anemia de niñas y niños menores de tres años a raíz de la fortificación de la leche en 2002.²⁹ La evaluación

²⁵ Scott John. *Eficiencia redistributiva de los programas contra la pobreza en México*. Documento de Trabajo Núm.307. México, D.F. División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2004.

²⁶ Schultz, P. "El impacto del Progresas sobre la inscripción escolar", en *Más Oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Washington, D.C., International Food Policy Institute (IFRPI), 2000.

²⁷ Rivera J A, Sotrés-Alvarez D, Habicht JP, Shamah T, Villalpando S. *Impact of the Mexican Program for Education, Health and Nutrition (Progresas) on rates of growth and anemia in infants and young children. A randomized effectiveness study*. JAMA 2004.

²⁸ Gertler, Paul. "El impacto de PROGRESA sobre la salud", en *Más Oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Washington, D.C., International Food Policy Institute (IFRPI), 2000.

²⁹ Villalpando S, Shamah T, Rivera J, Lara Y, Monterrubio E. "Fortifying milk with ferrous gluconate and zinc oxide in a public nutrition program reduced the prevalence of anemia in toddlers" en *J Nutr* 2006;136: 2633-2637 pp.

externa del Programa de Abasto Rural 2006 de DICONSA ha mostrado que el promedio del margen de ahorro nacional estimado es aproximadamente de 9 por ciento.³⁰

Asimismo, como ya se mostró, la cobertura de servicios básicos de agua, electricidad, educación, acceso a salud y drenaje, han mejorado en los últimos 14 años, especialmente para la población con mayor pobreza. Si bien los niveles de cobertura de las familias y zonas más pobres aún son sustancialmente menores a las de zonas de mayor riqueza, la mejor focalización de la infraestructura ha ayudado a reducir el rezago social.

Entre los acontecimientos más importantes en materia de política social durante el periodo analizado, destaca la descentralización de recursos federales. En 1995 el gobierno federal anuncia una serie de reformas institucionales bajo el título *de Nuevo Federalismo* cuyo objetivo primordial fue la descentralización del gasto social, con la premisa de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público en un sistema subsidiario.

En el contexto de un sistema político que evolucionaba hacia formas más democráticas y en el marco de reformas institucionales importantes, se modificó la Ley de Coordinación Fiscal para dar pie a la creación del Ramo 33, denominado *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. A partir de 1998 se dio un rápido incremento de recursos a disposición de las entidades y municipios, resultado de la transferencia de recursos.

La importancia de la descentralización de recursos federales para la política de desarrollo social, se encuentra en el carácter formal de su distribución progresiva y de naturaleza social.³¹

³⁰ Grupo de Economistas y Asociados. *Evaluación Externa del Programa de Abasto Rural, DICONSA S.A. de C.V. Ejercicio Fiscal 2002*. México, D.F. 2003.

³¹ Scott. John, "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México", en *Gestión y Política Pública*. Volumen XIII Número 3, Segundo Semestre, 2004.

A la fecha, el Ramo 33 integra ocho Fondos: dos vinculados a acciones de política educativa, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); dos relacionados con servicios de salud y asistencia social, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) y Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), respectivamente; uno a infraestructura social, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); uno ligado al fortalecimiento de capacidades y de gestión financiera de municipios y demarcaciones, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); uno a la seguridad pública, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP); y otro dirigido al saneamiento financiero y sistemas de pensiones de las entidades federativas, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

En 2007, los recursos asignados al Ramo 33 representaron más del 20 por ciento del gasto programable federal, gasto que ejercen las entidades y municipios.

La descentralización del gasto social tiene ventajas importantes, algunas de éstas son: mayor libertad a los estados y municipios para la utilización de recursos, y el potencial para lograr mayor efectividad y eficiencia en el gasto público gubernamental al acercar a los gobernantes con las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, también es necesario reconocer que actualmente no se cuenta con un sistema de evaluación sistemática sobre los resultados de los recursos provenientes de las aportaciones federales hacia estados y municipios. En este sentido, la medición de los resultados de la política de descentralización de recursos federales en el ámbito del desarrollo social es aún tarea pendiente.

2.1.3. Institucionalización de la Política de Desarrollo Social

Las instituciones de salud y educación en México han tenido una notable continuidad; sin embargo, el gasto en programas sociales ha tendido a cambiar radicalmente de una administración a otra, lo cual dificulta entender con claridad la dirección y objetivos a corto, mediano y largo plazo de la política de desarrollo social, así como tener conocimiento sobre la eficacia de ésta. Asimismo, durante el siglo XX persistió la falta de transparencia y rendición de cuentas en el gasto social.

No obstante lo anterior, en los últimos años se ha mejorado de forma importante la institucionalidad de la política de desarrollo social en México. En 2004 se aprobó con el visto bueno de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, la LGDS que tiene por objeto:³²

- I.** Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;
- II.** Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
- III.** Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
- IV.** Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;
- V.** Fomentar el sector social de la economía;
- VI.** Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;
- VII.** Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

³² Artículo 1º de la Ley General de Desarrollo Social.

- VIII.** Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y
- IX.** Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

En este sentido, la LGDS sienta las bases para una política de desarrollo social de Estado, institucionaliza diversos procesos de política pública, apoya la coordinación entre niveles de gobierno e instituciones del poder Ejecutivo e impulsa la evaluación y la transparencia.

La LGDS considera, por primera vez en México, la evaluación sistemática de la política de desarrollo social con el propósito de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente, y para tal efecto se crea el CONEVAL.

Asimismo, considera la pauta para el monitoreo de programas al solicitar indicadores de resultados, gestión y servicios. Los indicadores de resultados deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, mientras que los indicadores de gestión y servicios deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de dichos programas.³³

Un punto relevante en la institucionalización de la evaluación de la Política de Desarrollo Social es que el CONEVAL está facultado para emitir sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal, permitiendo fortalecer el vínculo de los resultados de las evaluaciones con la retroalimentación del diseño y avance de las políticas y programas sociales.

Adicionalmente, con el objetivo de consolidar y hacer operativas las evaluaciones de la política de desarrollo social, el CONEVAL, en coordinación con las secretaría de

³³ Artículo 74 y 75 de la ley General de Desarrollo Social.

Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), emitió en marzo de 2007, los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales*. El fin del ordenamiento consiste en regular la evaluación externa de los programas. De esta forma, la evaluación permanente y sistemática de la política de desarrollo social es ahora una herramienta fundamental para mejorar constantemente su desempeño y para conocer cuáles acciones son o no efectivas para resolver los grandes problemas sociales y económicos que todavía aquejan al país.

Estas disposiciones normativas complementan la creación en 2007 del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que mandata la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El objetivo del SED es consolidar un sistema de información eficaz para la toma de decisiones que refuerce el vínculo entre el proceso presupuestario con la planeación, programación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Entre los principales instrumentos del SED se encuentran el monitoreo de los resultados de los programas presupuestarios, las evaluaciones a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas, así como un conjunto de acciones de mejora y modernización del quehacer público, a través del Programa de Mediano Plazo (PMP).

Adicionalmente, este tipo de acciones se han hecho extensivas a las Entidades Federativas por medio de la Reforma Constitucional en materia de gasto público y fiscalización publicada el 7 de mayo de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, así como a las reformas de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo que fortalece la evaluación de la Política de Desarrollo Social como un todo.

Hoy en día no se conocen los resultados de los programas y de las políticas de desarrollo social en estados y municipios, pues no ha habido una evaluación externa. Los estados y municipios deberán avanzar en consolidar –y en muchos casos iniciar- un sistema de evaluación externa de programas y políticas sociales para poder mejorar sus herramientas de política pública y mejorar la rendición de cuentas.

2.2. Los retos de la política de desarrollo social en México

A pesar de los avances que ha tenido la política de desarrollo social, el país tiene importantes retos en materia económica y social, entre ellos, abatir la pobreza de manera permanente, reducir la desigualdad histórica, generar más y mejores empleos y mejorar el bienestar de la población de manera sistemática y coadyuvar a la satisfacción de los derechos sociales. En esta sección se analizan estos retos.

2.2.1. Problemas con la definición de desarrollo social, la normatividad y el cumplimiento de derechos sociales

México posee un conjunto de disposiciones jurídicas que identifican los objetivos generales de su política pública. Así, con distinto grado de precisión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos a la satisfacción de las necesidades de alimentación, a la protección de la salud, a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, a recibir educación, a la información, al trabajo y al esparcimiento, entre otros.³⁴

Pese a la obligatoriedad, ha sido característico del Estado Mexicano la falta del ejercicio real de estos derechos por importantes grupos de población y la elevada desigualdad en su cumplimiento. Un ejemplo de exclusión del goce de derechos sociales corresponde a la pobreza alimentaria: como ya se mencionó, en 2006 el 13.8 por ciento de la población total no podía adquirir, ni dedicando todo su ingreso a ello, una canasta alimenticia para satisfacer las necesidades nutricias. Por otra parte, la desigualdad en el cumplimiento de derechos básicos puede ilustrarse con las mayores y menores tasas de alfabetismo municipales: mientras que el 98 por ciento de los hombres en el municipio de Cuautitlán,

³⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano: México 2002*, PNUD, México, 2003, 146 pp.

Estado de México, saben leer y escribir, sólo el 20 por ciento de las mujeres tienen esta capacidad en el municipio de Metlatónoc, Guerrero.³⁵

A pesar de los avances que representa la LGDS para institucionalizar la Política de Desarrollo Social en el país, no define en su contenido lo que habrá de entenderse por desarrollo social, política social o gasto social, elementos indispensables para analizar los asuntos públicos correspondientes. Sin embargo, es razonable concebir el desarrollo social como la ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas, en el marco del pleno ejercicio de sus derechos; a la política social como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo social, y al gasto social como aquel concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social.³⁶

La legislación vigente, particularmente los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela la prioridad que se asigna a distintas capacidades básicas, y a su vez sirve de guía para políticas públicas concretas. Por este motivo cabe preguntar si en México las capacidades básicas son adecuadamente reconocidas en el marco jurídico.

La Constitución establece las diversas formas de protección que gozarán los individuos frente a los demás y ante el Estado, especificando los límites que tendrán sus libertades, y definiendo los derechos de carácter social (ver Cuadro 12). En principio, la política pública tendría como objetivo central, dar vigencia a este grupo de derechos, entre otros, a través del marco general para dicha política pública, como el Plan Nacional de Desarrollo o por medio de programas específicos.

³⁵ *Idem.*

³⁶ De la Torre, Rodolfo, López-Calva Luis Felipe y Scott John. *El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social*, Cuaderno de Trabajo SDTE 331, División de Economía, CIDE, México. 2005.

Cuadro 12
Derechos Sociales en la Constitución

Derecho social	Referencia
Derecho a recibir educación	Art. 3
Derecho a la protección de la salud	Art. 4
Derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar	Art. 4
Derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento en niños y niñas	Art. 4
Derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa	Art. 4
Derecho a la información garantizada por el Estado	Art. 6
Derecho al trabajo digno y socialmente útil	Art. 123
Salarios mínimos generales deberán ser suficientes, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad	Art. 123

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pese a su importancia, los preceptos constitucionales no precisan suficientemente el alcance de los derechos sociales, las circunstancias que los hacen exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos.³⁷ En consecuencia, por esta imprecisión, es necesario ir más allá de su texto para entender la naturaleza de los derechos sociales en México.

Desafortunadamente, la LGDS que en principio podría subsanar algunas de las limitaciones constitucionales, deja prácticamente sin cambio la deficiencia.

Dado que la Constitución no es suficientemente clara en la determinación de algunos derechos sociales, se enfrentan problemas de consistencia. Por ejemplo, el derecho a la seguridad social y al esparcimiento de los que habla la LGDS. El primero de estos derechos no está considerado en la Constitución y el segundo sólo está referido a las niñas y a los niños, además de que no se explica cómo entender y ejercer tal derecho.

Parte del problema es que en diversas leyes los derechos sociales reconocidos se enumeran en ocasiones en términos de bienes y servicios (alimentos, vivienda y

³⁷ De la Torre Rodolfo. *Ley de Desarrollo Social. Análisis y Evaluación de Anteproyectos de Ley del PAN, PRI y PRD*. Cuadernos de Desarrollo Humano. No. 4. SEDESOL. México. 2002.

educación), otras en la forma de acciones o estados de las personas (trabajo y salud), y algunos en términos del bienestar percibido (disfrute del medio ambiente).

Ante la falta de claridad de los derechos sociales para guiar la política pública en general, una posible estrategia para estructurarla mejor sería ligar explícitamente sus programas a aquellos derechos sociales que definen objetivos relativamente precisos. En otros casos habría que suplir el mandato de la legislación con otros elementos.

Desde esta perspectiva cabe preguntar hasta qué punto se corresponden los planes de gobierno con los derechos sociales. Una respuesta a esta pregunta se encuentra en el Cuadro 13.

Cuadro 13
Derechos sociales y planes de gobierno 2007-2012

Derechos sociales	Planes de Gobierno
<p>Art. 3 Derecho a la protección de la salud (1). Art. 2 Prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana (2). Art. 2. Derecho a la salud, la asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y pensión (3)</p>	Mejorar las condiciones de salud de la población. (4)
<p>Art. 3 Derecho a recibir educación (1)</p>	Fortalecer las capacidades de los mexicanos mediante la provisión de una educación suficiente y de calidad (4).
<p>Art. 4. Derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (1)</p>	Se trata de mantener el capital natural que permita el desarrollo y una alta calidad de vida a los mexicanos de hoy y mañana. (4)
<p>Art. 4. Todos los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.</p>	<p>Promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades. (4)</p> <p>Impulsar la creación de múltiples opciones para la recreación y el entretenimiento para toda la sociedad mexicana. (4)</p>
<p>Art. 4. Derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. (1)</p>	Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos. (4)
<p>Art. 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.</p>	Promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector informal (4)

Fuentes: (1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2) Ley General de Salud, (3) Ley del Seguro Social, (4) Plan Nacional de Desarrollo (2007 - 2012).

Los derechos a la salud, a la educación, al trabajo, a la vivienda y al medio ambiente tienen una referencia en los planes de gobierno para guiar sus acciones, aunque no se hable explícitamente de derechos. Esto no quiere decir que los otros derechos sociales no hayan sido considerados en absoluto, tan sólo que no hubo mención evidente a ellos. No obstante, el hecho de que no se mencionen en los planes gubernamentales no quiere decir que no se atiendan en programas específicos.

La falta de cumplimiento de los derechos sociales en el país surge en parte porque los mismos están vagamente enunciados y mencionados tanto en las leyes como en los planes y programas de gobierno. El intentar asociar derechos sociales con planes de gobierno llevaría implícito un enfoque de ciudadanía para la política social. Esto significa el reconocimiento de derechos sociales y responsabilidades individuales y estatales para satisfacerlos en un contrato social implícito o explícito al pertenecer a una sociedad.

De lo anterior se desprende que los objetivos de la política de desarrollo social se encuentran definidos de forma fragmentaria y dispersa; las capacidades básicas a las que un individuo debería tener acceso no se encuentran apropiadamente definidas en la legislación vigente, ya sea en la Constitución o en las leyes secundarias. Así, bajo este marco jurídico, los planes de gobierno recogen de forma imprecisa los mandatos legales, no existiendo adecuada correspondencia entre los derechos sociales y los programas que los harán vigentes.

2.2.2. Dispersión de programas y falta de coordinación institucional

A principios de 2007, el CONEVAL realizó un ejercicio inicial de sistematización de la información disponible de los programas sociales federales, conformando una base de datos con variables tales como tipo de apoyo, área de atención, beneficiarios, cobertura, focalización, normatividad y presupuesto. Esta información fue obtenida a través de diversas fuentes oficiales como son las Reglas de Operación, lineamientos, leyes o

reglamentos, informes o memorias del programa y las páginas de Internet de las dependencias coordinadoras de los programas.

Los programas que se incluyeron para el análisis cumplen con los siguientes criterios: a) están contenidos en el Análisis Funcional Programático Económico del PEF 2007; b) están incluidos en los Anexos 7, 17 y 19 del PEF 2007 cuando corresponden a rubros de programas o fondos, y c) provienen de fuentes oficiales (Presidencia de la República, SHCP y las mismas dependencias coordinadoras).

Se excluyeron aquellos rubros del PEF que se refieren a un gasto operativo o administrativo. También se excluyeron los Fondos del Ramo 33 porque no representan estrictamente programas federales y son aportaciones directas a las entidades federativas.

Como se puede ver en el Cuadro 14, en 2007 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA) fueron las dependencias que coordinaron el mayor número de programas sociales federales. Poco más de 73 por ciento (145) de los programas estaban concentrados en cinco dependencias: la SAGARPA con el 21 por ciento del total; la SEP con 16 por ciento; la SSA con 15 por ciento; la SEDESOL con 11 por ciento, y organismos coordinados por la SHCP con 10 por ciento. El restante 27 por ciento (34) de los programas está distribuido en nueve dependencias.

Cuadro 14
Programas y su presupuesto por dependencia

Dependencia	Número de programas	Porcentaje del total de programas	Presupuesto asignado 2007 (millones de pesos)	Porcentaje del presupuesto total	Presupuesto promedio por programa (millones de pesos)
SAGARPA	38	21.2	36,518.3	22.9	961
SEP	28	15.6	7,327.1	4.6	261.7
SSA	27	15.1	26,179.9	16.4	969.6
SEDESOL	20	11.2	58,168.7	36.5	2,908.4
SHCP	18	10.1	7,184.9	4.5	399.2
SEMARNAT	14	7.8	9,063.8	5.7	647.4
SE	8	4.5	4,799.7	3.0	600
STPS	7	3.9	201.4	0.1	28.8
SEGOB	7	3.9	649.4	0.4	92.8
SRA	5	2.8	1,913.1	1.2	382.6
CONACYT	3	1.7	N. D.	N. D.	N. D.
SFP	2	1.1	N. D.	N. D.	N. D.
IMSS	1	0.6	5,487.6	3.4	5,487.6
SCT	1	0.6	1,667.5	1.0	1,667.5
Total	179	100	159,161.4	100	1,201

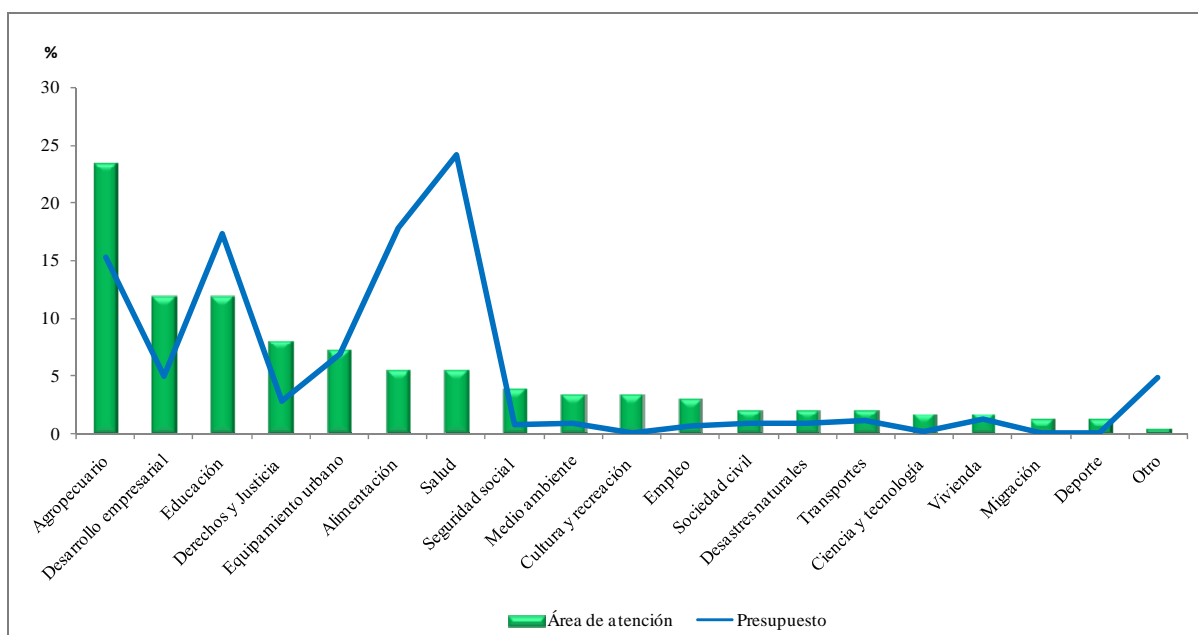
Nota: El presupuesto asignado se refiere al año 2007.

Nota: El presupuesto de Oportunidades y del Programa de Empleo Temporal (PET) se encuentra repartido entre las diversas dependencias que los operan, sin embargo, para fines del Inventario-CONEVAL 2007 se agruparon en SEDESOL.

Fuente: Inventario-CONEVAL 2007.

A este conjunto de programas sociales federales les fue asignado en el PEF 2007 más de 159 mil millones de pesos. El 76 por ciento del presupuesto se concentró en 85 programas a cargo de la SEDESOL, la SSA y la SAGARPA. Del total de programas, cerca del 25 por ciento de los programas tienen como área de atención la agropecuaria, 14 por ciento de los programas van dirigidos a educación, ciencia y tecnología, 12 por ciento al fomento de la actividad económica o productiva y 7 por ciento a infraestructura. En la Gráfica 15 se observa que existe un número importante de programas federales en diversas áreas de atención con un presupuesto bajo. En la Gráfica 16 se despliega la vocación de los programas según área de atención y sus presupuestos.

Gráfica 15
Porcentaje de programas por área de atención y presupuesto



Fuente: Inventario-CONEVAL 2007. Nota: Un programa puede dar atención a varias áreas y en algunos casos no fue posible desagregar el presupuesto por esta variable.

La multiplicidad de problemas socio económicos que padece el país podrían justificar la gran diversidad de programas, pero parecería que esta diversidad más que un beneficio es un problema estructural de la política de desarrollo social. Salvo un pequeño conjunto de programas con gran presupuesto, es evidente que existe una gran dispersión de recursos en diversos programas, secretarías e instituciones, lo cual significa una atomización del gasto que puede traducirse en una falta de efectividad y eficiencia. Por ejemplo, el hecho de que en 2007 hubiera cerca de 26 programas de microcrédito en el gobierno federal, significa:

- a) Posibles duplicidades entre programas
- b) Escalas pequeñas por las que se incurre en costos fijos altos
- c) Duplicidad en aparatos burocráticos
- d) Importantes problemas de coordinación interinstitucional, así como al interior de las mismas

- e) Importantes problemas de coordinación con estados y municipios
- f) Dificultad en la planeación de la política de desarrollo social

De esta manera, se tiene hoy en día un gran número de programas sin que exista un diagnóstico claro para sustentar su razón de ser. Además, el problema se agrava ya que en cada gobierno o legislatura existe el incentivo para crear programas nuevos, con lo cual la dispersión del gasto, las posibles duplicidades y los problemas de coordinación tienden a aumentar sistemáticamente.

Lo anterior muestra la necesidad de contar institucionalmente y de manera continua con instrumentos de evaluación y seguimiento a los programas sociales que permitan un análisis comprehensivo de la actividad gubernamental en materia de desarrollo social. A partir del estudio puntual de los componentes de la política social, se podrán tener bases sólidas para el mejoramiento de la política pública en esta materia.

2.2.3. Incidencia Distributiva de los Programas Sociales

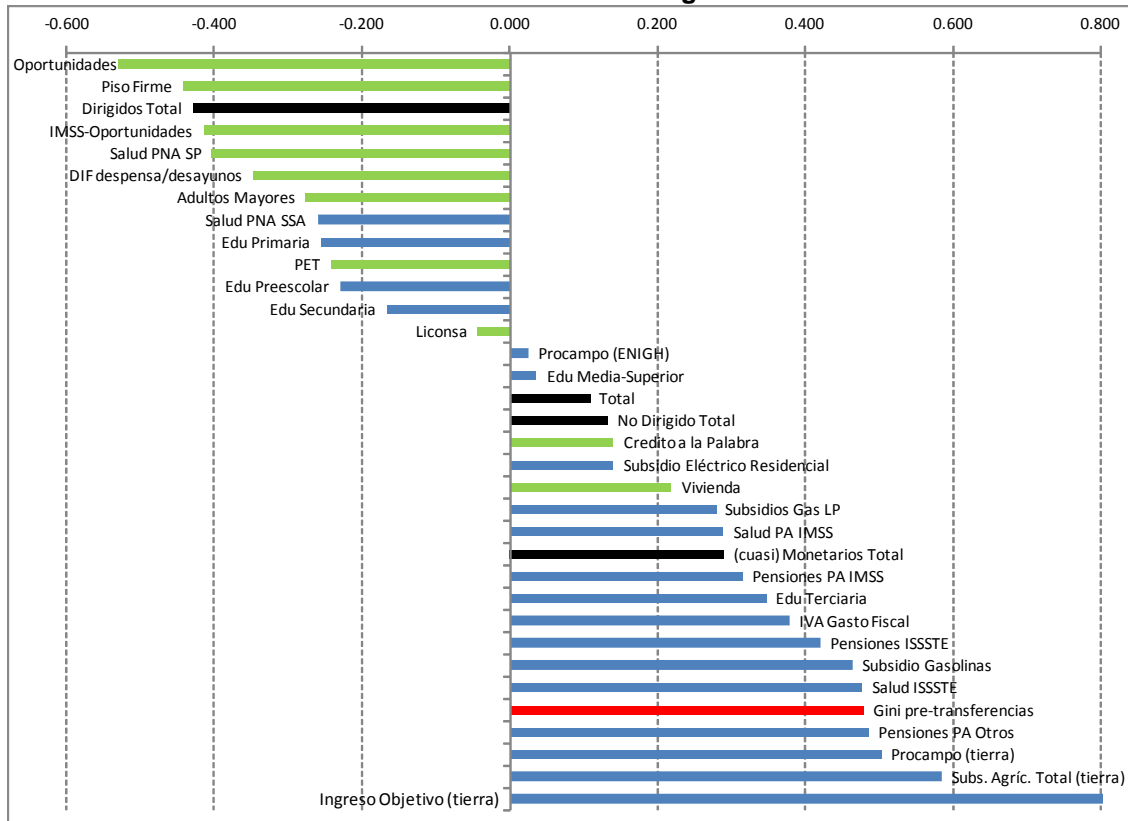
El Mtro. John Scott³⁸ analiza la incidencia distributiva de un subconjunto de programas públicos y muestra que el gasto público en materia social se distribuye con una variación muy amplia, desde programas altamente regresivos hasta altamente progresivos. El conjunto de programas analizados representan cerca de la mitad del gasto programable y los clasifica con base en sus coeficientes de concentración. Con metodología se muestra qué tan concentrados o regresivos son los recursos destinados a diferentes rubros sociales. Un coeficiente positivo señala una distribución regresiva y uno negativo señala una distribución progresiva.

³⁸ Scott, John. "Gasto Público y Desarrollo Humano" en *Informe sobre Desarrollo Humano México 2008-2009*.

La Gráfica 17 reporta los resultados de dicho estudio y muestra:

1. Que todos los programas del ISSSTE analizados —en cuanto a pensionados, trabajadores activos y salud— son altamente regresivos, lo cual confirma la información que arroja el Cuadro 5.
2. Que la educación superior también es altamente regresiva y los programas relativos a las pensiones del IMSS son un poco menos regresivos;
3. Que existe un conjunto de programas, entre ellos salud en hospitales, salud del IMSS y subsidio eléctrico, que son absolutamente regresivos;
4. Que los programas y acciones de salud materna y primaria es moderadamente regresiva; y
5. Que existe un conjunto de programas que son o bien moderadamente progresivos —escolaridad secundaria y preescolar— o altamente a favor de la población en pobreza —educación primaria, servicios de salud de la SSA—, en tanto que Oportunidades muestra una focalización muy progresiva.

Gráfica 16
Coefficientes de concentración del gasto social 2006



Nota: Columna verde se refiere a programas dirigidos, las columnas azules a programas no dirigidos.

Fuente: Scott, John. "Gasto Público y Desarrollo Humano" en *Informe sobre Desarrollo Humano México 2008-2009*. Primer seminario de trabajo, 26 de Junio 2008, a partir de las siguientes base de información: ENIGH 2006; "Modulo de Programas Sociales" de la ENIGH 2004 (SEDESOL); bases administrativas de ASERCA (SAGARPA); bases de matrícula de la SEP; Cuenta Pública Federal 2006; Cuentas Nacionales y Estatales de Salud (Secretaría de Salud).

Todos los programas dirigidos excepto Oportunidades se obtienen del "Modulo de Programas Sociales" de la ENIGH 2004. Los coeficientes de concentración se calcularon a partir de la distribución de los beneficios recibidos por los hogares ordenados por ingreso corriente total per cápita, excepto en el caso de los subsidios agrícolas, que se obtienen a partir de la distribución de beneficios recibidos por los productores ordenados por la extensión de tierra registrada en las bases de ASERCA.

Con relación a la educación, el análisis señala que la incidencia marginal del gasto en preescolar, primaria y secundaria fue fuertemente a favor de la población en pobreza — la expansión de la secundaria para quienes viven en pobreza extrema fue particularmente notable—, mientras que el gasto en la educación media superior fue moderadamente regresivo, y en la educación superior tuvo una fuerte focalización hacia la población con altos ingresos. Sin embargo, si acciones tales como el programa Oportunidades mejoran el acceso de la población de bajos ingresos a servicios como la educación pública superior, es de esperarse que el impacto del gasto en este último rubro sea crecientemente progresivo.

En el componente de salud el reporte mencionado encuentra que la incidencia marginal de los servicios de la SSA se ha focalizado fuertemente a la población en pobreza en el periodo 1996-2002, en tanto que los del IMSS han sido ligeramente regresivos. La incidencia marginal del gasto público en pensiones ha sido fuertemente regresiva.

Finalmente con relación al gasto en funciones productivas, los programas agrícolas, generalmente tienen un sesgo hacia los grandes productores agrícolas.

Por otra parte, Velázquez³⁹ analiza la distribución de los fondos de educación y salud del Ramo 33 por estados y encuentra que las transferencias no parecen seguir criterios redistributivos ni cuestiones de costos, salvo en el caso del FAIS. Los recursos de la mayor parte de los Fondos se distribuyen con base en lo recibido en años pasados, cuando los recursos ejercidos en cada estado dependían de negociaciones políticas y no de un análisis de las necesidades de los mismos. Con lo anterior pareciera ser que no existe ningún criterio de eficiencia o equidad y que se asume que las condiciones y necesidades de los estados no cambian con el paso del tiempo.

2.2.4. Coordinación de la política de seguridad social, de la política laboral y del conjunto de programas sociales

La política de desarrollo social es comúnmente vista como el conjunto de programas sociales que se ofrecen a la población que no cuentan con acceso a servicios sociales formales (respecto a educación, salud, guarderías, crédito, apoyo alimentario, etcétera). Sin embargo, esta visión de desarrollo social deja usualmente a un lado dos elementos primordiales que inciden tanto en el bienestar de las familias, como en el cumplimiento de derechos sociales: la seguridad social formal y el trabajo.

³⁹ Velázquez. *Federalismo Fiscal y Descentralización*. Departamento de Economía. Universidad Iberoamericana. 2006

El desarrollo social empezó en la práctica con la seguridad social formal y la educación pública gratuita a inicios del siglo XX, cuando se refuerza la Secretaría de Educación Pública (SEP) y se crea el IMSS. La idea detrás de esta concepción de política social partía de que la educación, la seguridad social y el trabajo digno y útil eran derechos fundamentales establecidos en la Constitución de 1917.

La concepción social y teórica de la época era que la sociedad tendría pleno empleo y que, por tanto, prácticamente toda la población mexicana en edad de hacerlo, estaría trabajando formalmente. De esta manera, la totalidad de la ciudadanía tendrían sus derechos cubiertos: educación (gratuita para el trabajador y su familia), trabajo y seguridad social (vía IMSS o ISSSTE).

Sin embargo, la realidad no ha sido así, como se señaló en el primero capítulo de este Informe: hasta 2006 casi el 67 por ciento de las personas con alguna ocupación no están cubiertos por la seguridad social formal; sólo quien tiene trabajo formal, tiene seguridad social formal; debido a que la seguridad social formal se financia vía el mercado laboral formal, la creación de trabajos dignos se encarece; y, debido a problemas de ingreso o de poco acceso a servicios, no todos los mexicanos pueden gozar del derecho a la educación o los servicios de salud gratuitos.

Para apoyar a la población que no tiene en la práctica acceso a los bienes y servicios derivados del empleo formal, y a aquélla en condiciones de pobreza y aislamiento, se han creado un sin número de programas de desarrollo social, como los descritos en secciones anteriores: Programa de Abasto Social (para quienes no pueden tener acceso a comprar en tiendas privadas), Seguro Popular (para quienes no tienen IMSS o ISSSTE), programas de microcréditos (para quienes no tienen acceso a instituciones bancarias formales), etcétera. A este conjunto de programas se le ha denominado comúnmente política de desarrollo social; sin embargo estos programas presupuestarios sólo representan alrededor de una décima parte del gasto social federal.

Con estos programas se busca incidir en la reducción de la pobreza, la desigualdad, la falta de derechos sociales, incluyendo el trabajo; siendo que la falta de trabajo digno, de seguridad social, de servicios de educación y salud de calidad para todos, es decir, el cumplimiento de derechos, es un problema estructural del país.

La sección anterior mostró que los programas sociales, al menos Oportunidades y el Seguro Popular en su conjunto, han llegado a cubrir espacios de apoyo a grupos en pobreza no cubiertos por la seguridad social formal, lo cual sin duda apoya el bienestar de las familias en pobreza. Sin embargo, este avance de la política de desarrollo social tiene algunos problemas de fondo. Como se dijo en la primera parte de este Informe, se cuenta con dos tipos distintos de atención social, con calidades distintas, que no tienen conexión entre sí y que por tanto dificulta poder garantizar los mismos derechos sociales a toda la población.

El trabajo, tanto ocupación como salarios reales, ha estado también ausente explícitamente de la política de desarrollo social pues se ha pensado sólo como un elemento de la política económica. Como se mostró en el primer capítulo, uno de los factores que incide sobre la evolución de la pobreza, medida ésta con ingresos, son los salarios y la ocupación. Lo anterior debido a que casi el 65 por ciento de los ingresos monetarios de las familias proviene del mercado laboral. Sin embargo, como se mostró anteriormente, la creación de empleos formales ha sido muy lenta y los salarios promedio no han tenido aumentos significativos en los últimos 14 años.

Por tanto, se tienen los siguientes factores que en la práctica inciden sobre el desarrollo social, pero que no han sido parte explícita de la *política* de desarrollo social: los programas sociales tradicionales; la educación, salud y seguridad social formales; y el mercado laboral.

No tomar estos elementos de manera conjunta ha incidido en lo siguiente: a) no se tiene una visión amplia del desarrollo social; b) no se toman decisiones que haga que los incentivos estén alineados entre todos los elementos que contribuyen al desarrollo

social; c) se han hecho esfuerzos de gasto y de política pública para reducir la pobreza en los programas sociales, pero no en el mercado laboral o en la seguridad social más amplia, lo cual hace que la pobreza se reduzca lentamente; d) se generan políticas contrapuestas y contraproducentes para mejorar el bienestar conjunto y hacer cumplir los derechos sociales; e) la política de desarrollo social se ha centrado en los últimos 20 años en programas sociales focalizados, lo cual de alguna manera hace más eficiente el gasto, pero se ha olvidado de políticas universales que pudieran mejorar la calidad y cobertura de la educación, salud, seguridad social, que son parte de los derechos sociales universales.

La política de desarrollo social debería incluir de manera ordenada y clara los programas sociales, la seguridad social y la política laboral, para que en el diseño agregado de la política de desarrollo social no se dupliquen esfuerzos, y se logren cambios mucho más efectivos en el abatimiento de la pobreza y el acceso a derechos sociales.

2.3. Evaluaciones Externas de Programas Sociales Federales

2.3.1. Contexto Institucional de la Evaluación Externa de Programas Federales

Los ejercicios de evaluación externa iniciaron en México en la década de los años noventa. Una importante aportación al respecto fue la puesta en operación de PROGRESA en 1997, programa para el cual se aprovechó la estrategia gradual de la planeación de su estrategia de cobertura, de tal forma que permitió una evaluación de impacto de tipo experimental. Es a partir del 2000 cuando la práctica de la evaluación externa se institucionaliza al establecerse como obligatoria para programas federales con Reglas de Operación en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Entre 2000 y 2006 se llevaron a cabo ejercicios de evaluación externa cuyos resultados se presentaban al Congreso anualmente. En este periodo se realizaron diversas

evaluaciones de impacto con rigor⁴⁰ que permitieron medir el efecto específico del programa sobre los indicadores que formaban parte del objetivo mismo de la intervención. Pero en general, el esfuerzo de evaluación externa de programas federales resultó en avances parciales, los informes de evaluación tuvieron un efecto limitado sobre la mejora de los programas y sobre la rendición de cuentas de la acción gubernamental.

Sin embargo, el conjunto de las evaluaciones que se llevaron a cabo, si bien ayudó a cambiar la cultura hacia la evaluación y la rendición de cuentas, tuvo algunos defectos importantes: no había algún elemento que ayudara a evaluar programas de manera homogénea y sistemática; no había un buen control de calidad del conjunto de las evaluaciones, en general, los resultados de muchas de las evaluaciones no eran utilizados para tomar mejores decisiones. Asimismo, las evaluaciones tenían poca difusión.

2.3.2. Sistematización y Análisis de los Resultados

Desde inicios de 2007, el CONEVAL inició un esfuerzo por resumir, sistematizar y analizar las evaluaciones externas realizadas en 2006 y en 2007, en términos de las fortalezas, retos y hallazgos generales de los programas federales. Para las evaluaciones externas 2006, se analizaron 85⁴¹ reportes de evaluación de igual número de programas y se elaboró una síntesis por programa y una síntesis general que apuntaba hacia los principales hallazgos de las evaluaciones externas sobre los programas federales. Esta síntesis fue publicada en la página web del CONEVAL a finales de 2007⁴².

⁴⁰ Además de PROGRESA/OPORTUNIDADES, algunos otros programas que evaluaron impacto fueron el Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA), el Programa de Apoyo Alimentario (DICONSA), Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (CONAFE), el Programa de Apoyo al Empleo (STPS), el Sistema de Protección en Salud (Seguro Popular) y el Programa Hábitat (SEDESOL).

⁴¹ A pesar de que durante 2006 se realizaron un mayor número de evaluaciones, solamente estaban disponibles 85 informes al mes de abril de 2007.

⁴² www.coneval.gob.mx

La síntesis proporcionó información general sobre los principales hallazgos de las evaluaciones externas y recomendaciones generales para los programas. En el reporte elaborado se muestran nueve recomendaciones: 1) Elaborar reglas de operación (o normatividad aplicable) que reflejen con mayor claridad los objetivos y la lógica y consistencia interna del programa; 2) Definir claramente la población objetivo; 3) Asegurar la existencia de personal suficiente y capacitado para la operación y monitoreo del programa; 4) Fomentar el cumplimiento de plazos; 5) Incentivar la coordinación efectiva entre instituciones, federación y estados y entre programas para potenciar los beneficios otorgados; 6) Mejorar la calidad de los bienes y servicios que otorgan los programas; 7) Aumentar la difusión y promoción de los programas; 8) Implementar mecanismos efectivos de control presupuestal; y 9) Generar y utilizar sistemas de evaluación y monitoreo con información de indicadores de resultados útiles y confiables.

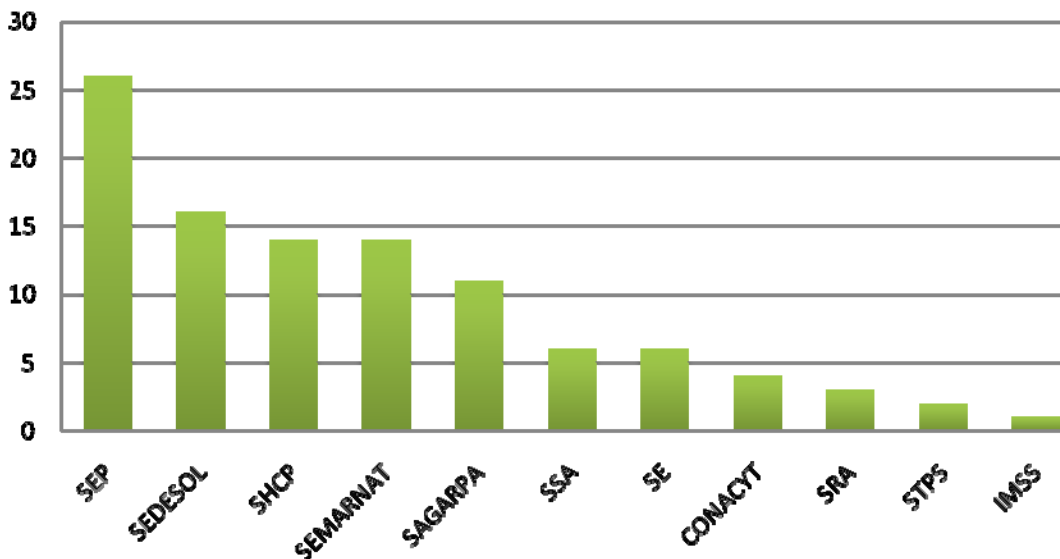
2.3.3 Principales Hallazgos

Para la evaluación externa 2007 –que fue entregada en marzo de 2008– se propuso utilizar un instrumento homogéneo que permitiera obtener información común para los programas federales, en seis temas: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados. El instrumento de evaluación –Evaluación de Consistencia y Resultados– consistió en preguntas específicas sobre las características de los programas en estos seis temas, acompañadas de sus respectivas justificaciones, además de propuestas y sugerencias de mejora por parte de los evaluadores externos. El 80 % de las preguntas tenían respuestas binarias para hacer más homogéneas las respuestas y análisis posterior. A partir de los reportes de 106 programas, el CONEVAL analizó, revisó y sistematizó la información. A continuación se presentan algunos de los resultados más relevantes⁴³.

⁴³ Las evaluaciones externas, así como los Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados están en la página del CONEVAL www.coneval.gob.mx

La distribución por dependencia coordinadora⁴⁴ de los 106 reportes de Evaluaciones de Consistencia y Resultados se muestra en la siguiente Gráfica 17. Más del 50 por ciento de los programas federales con evaluaciones externas se concentran en la SEP, la SEDESOL y organismos sectorizados en SHCP.

Gráfica 17
Número de Programas con Evaluaciones Externas de Consistencia y Resultados por Dependencia o Entidad coordinadora

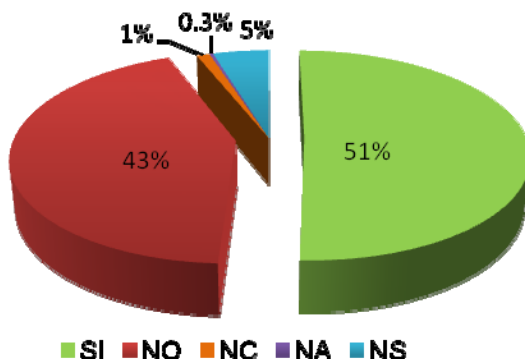


Nota: EIASA, DIF, sectorizado en la Secretaría de Salud, tiene cuatro reportes de evaluación de acuerdo con el número de programas que maneja esta estrategia.

En el análisis realizado por el CONEVAL sobre el contenido de los reportes de evaluación de los programas, la proporción de respuestas positivas a las preguntas binarias es de 51 por ciento. En general, esto muestra áreas de mejora importantes para los programas, particularmente, en los temas de cobertura y focalización, planeación estratégica y resultados.

⁴⁴ Dependencias coordinadoras son las instituciones que formalmente coordinan los diversos programas sociales de la Administración Pública Federal.

Gráfica 18
Puntaje de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2007/2008
106 Programas Federales



Nota: NA se refiere a No Aplica; NC, no contestó y NS no existe suficiente información para contestar la pregunta.

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de evaluación entregados y utilizando un subconjunto de preguntas de la evaluación de consistencia y resultados 2007/2008.

Además de la información que se genera de cada programa social, es también importante analizar los hallazgos generales que se desprenden del conjunto de evaluaciones. Por ello, el desglose de los hallazgos generales por cada uno de los temas de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 se muestra en los cuadros siguientes.

A continuación se presenta una serie de cuadros con los resultados de las evaluaciones de los 106 programas en los temas anteriormente señalados. Para el tema de diseño, los aspectos analizados versaron sobre la identificación del problema, la población a atender, la lógica causal y los instrumentos de monitoreo. En general, se puede apreciar que si bien, existe una adecuada identificación del problema, la definición de la población programada para atender en un periodo dado de tiempo (población objetivo) y la población total que presente el problema y/o necesidad (población potencial), así como la construcción de indicadores apropiados no es evaluada como suficiente para una proporción importante de los programas.

Cuadro 15
Hallazgos generales para el tema de Diseño
Evaluación de Consistencia y Resultados

TEMA	HALLAZGOS	
Identificación del problema	71 %	de los programas tiene claramente identificado el problema que atienden
	67 %	cuenta con objetivos que corresponden a la solución del problema que atienden
Población a atender	58 %	tiene un diseño adecuado para alcanzar su propósito y atender a la población objetivo
	47 %	de los programas tiene definida a la población total que presenta el problema
Lógica causal	76 %	de los programas tienen claro que el logro de su propósito contribuye a la solución de un problema de desarrollo o la consecución de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades
	44 %	cuentan con una matriz de indicadores clara y válida (lógica vertical)
	66 %	tienen un diseño claramente expresado en la normatividad
	50 %	de los programas definieron bienes y servicios públicos necesarios y suficientes para el logro del su propósito
Instrumentos de monitoreo	41 %	tienen indicadores claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados
	35 %	de los programas pueden medir el nivel de logro de sus resultados esperados a cada nivel de sus objetivos (lógica horizontal)

El Cuadro 16 muestra que en el tema de planeación estratégica, una gran proporción de los programas carecen de instrumentos adecuados de planeación, particularmente en el mediano y largo plazo. Además, existe un porcentaje bajo de programas para los que se establece una orientación a resultados en la planeación existente.

Cuadro 16
Hallazgos generales para el tema de Planeación Estratégica
Evaluación de Consistencia y Resultados

TEMA	HALLAZGOS	
Orientación a resultados	58 %	de los programas utilizan los resultados de las evaluaciones para mejorar su desempeño
	51 %	tienen metas pertinentes y plazos específicos para sus indicadores de desempeño
	49 %	tienen un número suficiente de indicadores orientados a resultados que reflejen su propósito
	21 %	de los planes establecen claramente los resultados que se buscan alcanzar
Instrumentos de planeación	25 %	cuentan con planes estratégicos a corto, mediano y largo plazo
	23 %	de los planes establecen indicadores, metas, estrategias, políticas y programas de trabajo
	27 %	de los programas tienen mecanismos para establecer y definir metas e indicadores

Uno de los principales retos en general de los programas federales actualmente, tal como lo muestra el Cuadro 17, tiene que ver con la definición y cuantificación de la población objetivo y con la definición de una estrategia adecuada de cobertura.

Cuadro 17
Hallazgos generales para el tema de Cobertura y Focalización
Evaluación de Consistencia y Resultados

TEMA	HALLAZGOS	
Definición de la Población Objetivo y Estrategia de Cobertura	24 %	de los programas cuantifica su población objetivo y potencial
	25 %	tienen un avance adecuado para cumplir con su propósito
	23 %	cuenta con una estrategia de cobertura a corto, mediano y largo plazo
	21 %	de los programas se considera que la estrategia de cobertura es la adecuada

En general, la operación de los programas medida a través del cumplimiento con la normatividad, la existencia de procedimientos estandarizados para el procesamiento de

solicitudes y la existencia de infraestructura necesaria es evaluada de manera satisfactoria tal y como lo muestra el Cuadro 18.

Cuadro 18
Hallazgos generales para el tema de Operación
Evaluación de Consistencia y Resultados

TEMA	HALLAZGOS	
Cumplimiento con normatividad	84 %	de los programas cumplen con la normatividad establecida para la entrega de apoyos
	89 %	tienen evidencia documental de que cumple con los procesos de ejecución establecidos
Eficacia en la operación	76 %	tienen procedimientos adecuados para procesar solicitudes de apoyo
	72 %	tienen procesos estandarizados y adecuados para la selección de proyectos y beneficiarios
Infraestructura necesaria	80 %	cuentan con una estructura organizacional que le permite alcanzar su propósito
	80 %	tienen información sistematizada que permita dar seguimiento oportuno a la ejecución de obras y/o acciones
	84 %	de los programas cuentan con indicadores de eficacia en la operación
	61 %	tienen información sistematizada adecuada en la administración y operación del programa

Para el tema de percepción de la población objetivo, es necesario precisar que la evaluación 2007 provee información con respecto a la existencia y características de la medición de esta percepción. En este sentido se observa que poco más de la mitad de los programas cuentan con una medición, pero que no todos han realizado una medición rigurosa.

Cuadro 19
Hallazgos generales para el tema de Percepción de la Población Objetivo
Evaluación de Consistencia y Resultados

TEMA	HALLAZGOS	
Medición de la percepción de los beneficiarios	54 %	de los programas cuentan con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población objetivo
	37 %	presentan información objetiva

Finalmente, como se puede observar en el Cuadro 20, los reportes de evaluación externa señalan que existe una baja proporción de programas que recaban información, ya sea de evaluaciones externas de impacto o de seguimiento, sobre los indicadores del logro sobre los objetivos generales y amplios de los programas.

Un elemento central que destaca de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados, es que los programas tienen una buena evaluación de la parte operativa, pero la evaluación de los elementos que tienen que ver con resultados –medición de resultados, planeación estratégica, determinación de la población potencial y objetivo, percepción de la población atendida- son deficientes. Un reto importante en la política social es continuar con el fortalecimiento de los procesos operativos, pero enfocarse a tener una gestión para resultados.

Cuadro 20
Hallazgos generales para el tema de Resultados
Evaluación de Consistencia y Resultados

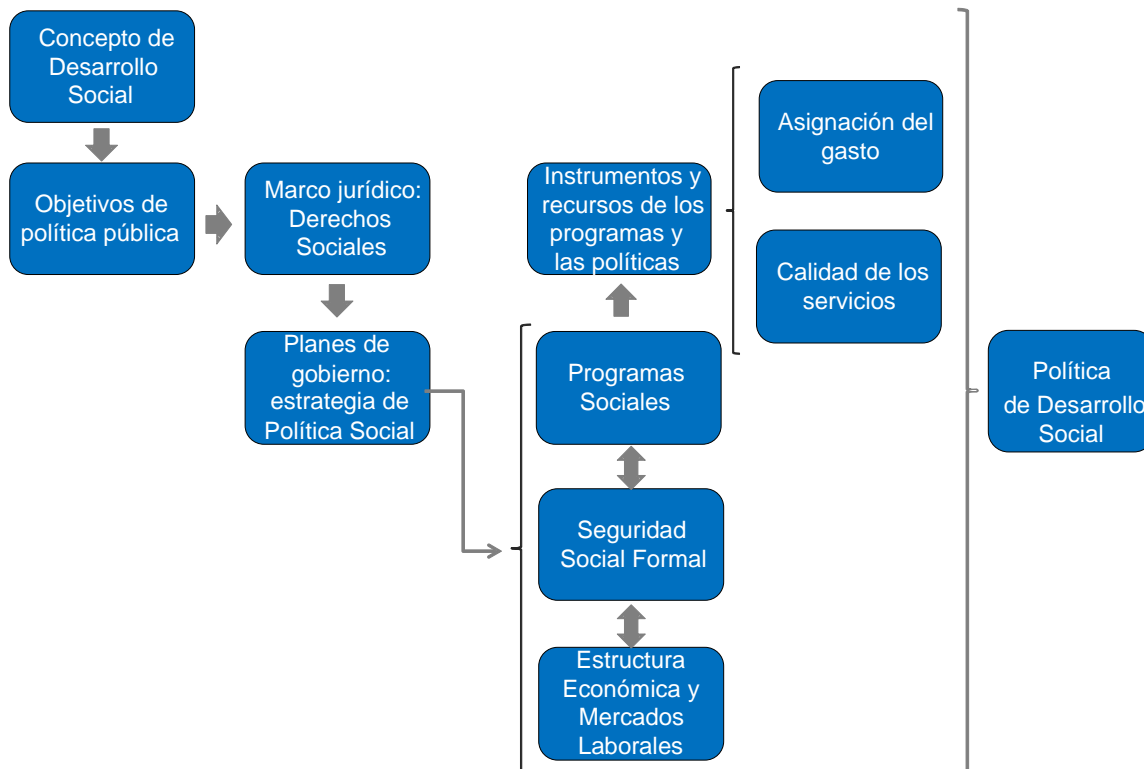
TEMA	HALLAZGOS	
Información sobre el progreso en el cumplimiento de objetivos	36 %	de los programas han demostrado adecuado progreso en alcanzar sus objetivos
	42 %	de los programas recolectan información veraz y oportuna sobre los indicadores que miden sus objetivos
	26 %	han llevado a cabo evaluaciones externas que le permitan medir su impacto

2.4 En Resumen. Retos de la Política de Desarrollo Social

Los derechos sociales marcan elementos mínimos para construir diagnósticos con respecto a las carencias existentes y para guiar la política social. Sin embargo, los derechos sociales no son planteamientos de cómo alcanzar lo que se valora. Para ello se requieren estrategias generales, normalmente plasmados en planes de gobierno y programas específicos, que concreten objetivos y movilicen instrumentos y recursos.

Un esquema de la estructuración posible de la política social se encuentra en el diagrama siguiente:

Diagrama 1.
Una estructura para el análisis del diseño de la política de desarrollo social



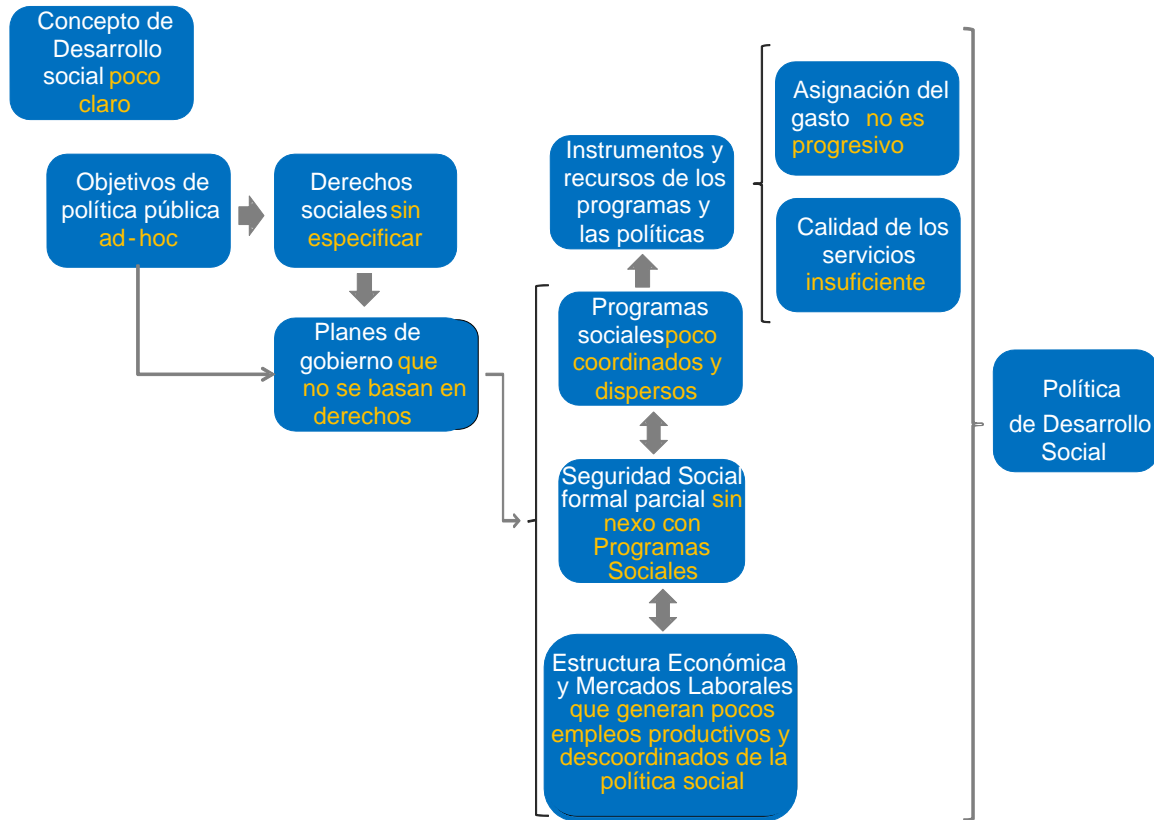
Dentro de esta estructura se establece una conexión lógica entre el concepto de desarrollo y los objetivos de política, y que de ellos se deriven los derechos sociales que guían los planes de gobierno. A su vez, los objetivos de los programas sociales, del sistema de seguridad social y de la política económica, especialmente la laboral, serán congruentes entre sí y consistentes con la estrategia de los planes de gobierno. Por otra parte, los instrumentos y recursos de los programas deberían tener una adecuada asignación de sus recursos (reduciendo pobreza o desigualdad, satisfaciendo los derechos sociales), con una mejora continua en la calidad de los servicios.

El panorama que emerge de la evaluación de la política social realizada es diferente a este esquema. En primer lugar, no existe una concepción institucional de lo que el desarrollo social significa, por lo que los objetivos generales de la política pública se construyen de forma *ad-hoc*, a veces apelando a una noción de bienestar que se asocia con tener recursos, y en ocasiones pensando que éste es una percepción subjetiva.

En todo caso, la ausencia de esta noción se traduce en carecer de una guía para establecer con claridad derechos sociales. Si se quisiera inferir una concepción de los objetivos de la política pública y del desarrollo a partir de los derechos sociales existentes, tampoco se avanzaría mucho, pues estos son pocos y son enunciados de forma imprecisa.

No existiendo una clara definición de derechos sociales éstos no son una guía explícita de los planes de gobierno. Los planes no se traducen en un conjunto coordinado de programas y políticas y por ello los tres elementos principales del desarrollo social: el conjunto de programas sociales, la política de seguridad social y la política económica, especialmente la laboral, no están coordinados. Finalmente, al examinar los programas y acciones en particular, se encuentra que éstos frecuentemente tienen impactos regresivos. Este panorama, resumido en el Diagrama 2, plantea la necesidad de reordenar desde sus fundamentos conceptuales la política social mexicana.

Diagrama 2
Conclusiones: Una estructura para el análisis del diseño
de la política de desarrollo social



Los avances que se han observado en el desarrollo social en los últimos 14 años – incrementos importantes en la cobertura de servicios básicos, avance en el resultados de algunos programas sociales, reducción de la pobreza- pudieran potenciarse si se mejorara la política de desarrollo social, enfatizando los retos que aquí se presentan. El resultado concreto sería un mayor bienestar para la población en su conjunto y un mejor cumplimiento de los derechos sociales en los años siguientes.

2.5 Estrategia Vivir Mejor

En meses pasados, el Gobierno Federal elaboró y dio a conocer la Estrategia Vivir Mejor, como una herramienta para incidir en el bienestar de la población. Es muy prematuro tener una evaluación de esta Estrategia pues se encuentra en su fase de implementación y, por eso, no se pretende aquí llevar a cabo tal tarea. Pero sí es objetivo de esta sección el señalar, desde el punto de vista del CONEVAL, cuáles pueden ser los aciertos y los retos de la Estrategia, analizando el documento que se presentó hace algunos meses, con el fin de incidir en la mejora gradual de la Estrategia y su implementación.

Anteriormente, se señaló que parecería no haber claridad y coordinación en las acciones que se incluyen en la política de desarrollo social. Además de que existen varias instituciones del gobierno federal que llevan a cabo programas y acciones para el desarrollo social, existe descoordinación entre el conjunto de programas de desarrollo social, las instituciones de seguridad social (que también son parte del desarrollo social) y las políticas y acciones en materia económica, especialmente la laboral.

Por ello siempre es bienvenido tener un esquema que pueda ordenar y guiar los esfuerzos, muchas veces dispersos, de desarrollo social. De acuerdo con el documento dado a conocer, la Estrategia Vivir Mejor tiene como objetivo inicial precisamente hacer confluir los esfuerzos de política pública para acelerar el avance en el desarrollo social.

Fortalezas

- Reconocer que para mejorar la situación de la población en general, y especialmente de las familias pobres y vulnerables, es necesario que haya una sinergia y coordinación entre la política social, la protección social y la política económica.

- Reconocer la importancia del empleo, los salarios y la productividad para superar la pobreza y mejorar el desarrollo social.
- Continuar fortaleciendo las capacidades básicas de la población en pobreza.
- Examinar que para términos de bienestar, es importante tener una sólida red de protección social universal.
- Buscar hacer universal el acceso a servicios de salud.
- Busca mejorar la calidad de los servicios públicos.
- Combinar de manera ordenada las acciones y los programas focalizados con estrategias universales.
- Tener una coordinación entre las acciones de desarrollo social y las económicas que llevan a cabo las distintas instituciones y dependencias del Gobierno Federal, para que confluyan y creen sinergias con los objetivos de la Estrategia.
- La Estrategia plantea implícitamente que quien coordine estos esfuerzos sea la Secretaría de Desarrollo Social y que en el Gabinete Social, que preside el Presidente de la República, se pueda apoyar esta coordinación a nivel Federal
- La Estrategia busca mejorar la cohesión social y la desigualdad en el país.

Retos

- No se plantea con claridad cómo será la coordinación de programas, acciones y estrategias al interior del Gobierno Federal. En el pasado se ha buscado esta coordinación pero no se ha logrado. Por ello, es importante fortalecer el sistema de coordinación para evitar la dispersión de esfuerzos.
- No se determina cómo podrán ser compatibles los programas sectoriales – objetivos, indicadores y metas- con la Estrategia.
- Para abatir el rezago en materia de seguridad social, crecimiento económico y productividad, además de fortalecer programas presupuestarios y acciones precisas, la Estrategia deberá buscar políticas integrales para que exista sinergia y coordinación entre el conjunto de programas sociales, la seguridad social y el desempeño de la economía en su conjunto.

- Si bien la Estrategia busca mejorar el bienestar en diversas áreas y propone acciones y estrategias universales, no se hace explícito el cumplimiento de derechos sociales que se determinan en la Constitución o en la Ley General de Desarrollo Social.
- Es importante incluir en la Estrategia indicadores y metas.
- Se necesita mayor coordinación con estados y municipios en la operación y seguimiento de los programas que se incluyen en la Estrategia.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1 Conclusiones

El desarrollo social ha tenido importantes avances en México a partir del inicio de los años noventa:

- Se ha tenido un aumento en la cobertura de servicios básicos, especialmente para la población con menores ingresos.
- La esperanza de vida al nacer ha aumentado.
- La pobreza se ha reducido de forma importante desde 1996.

Pero también existen retos importantes:

- 44.7 millones de personas eran pobres en 2006⁴⁵.
- La reducción en la pobreza entre 1992 y 2006 ha sido relativamente lenta.
- La población en pobreza en las áreas urbanas es de gran magnitud.
- El reciente incremento de los precios de los alimentos y la crisis financiera mundial afectan el bienestar de la población y existe riesgo de un incremento de la pobreza en el país.
- La obesidad ha aumentado y se ha convertido en un grave problema de salud pública.
- El crecimiento económico per cápita del país ha sido muy bajo.
- El empleo formal no ha crecido lo suficiente, pero el informal lo ha hecho de manera importante.
- Los salarios reales promedio prácticamente no han cambiado en 14 años.
- Un número importante de mexicanos no cuentan con acceso a la seguridad social.
- El avance en la reducción de la mortalidad infantil y, especialmente en la mortalidad materna, ha sido muy lento; el problema se agudiza en zonas de alta marginación y pobreza.

⁴⁵ La estimación de la pobreza de 2008 se publicará en 2009.

- Existe desigualdad en el ingreso y en el acceso a oportunidades; estos problemas persisten después de muchos años.
- Existe una gran desigualdad regional en términos de desarrollo social.
- Se reporta un alto grado de discriminación y de desigualdad de género.

Estos retos se podrían abatir en el futuro, si se mejora la política de desarrollo social.

La política de desarrollo social ha tenido los siguientes aciertos:

- El gasto social ha aumentado sistemáticamente desde 1996.
- La focalización de algunos programas sociales ha hecho más eficiente y progresivo el gasto social.
- Se ha tenido un avance en la descentralización de recursos federales.
- La política de desarrollo social ha fomentado la ampliación de las capacidades básicas de las familias más pobres.
- La política de desarrollo social tiene ahora una mayor institucionalización, gracias a la LGDS y a una evaluación más sistemática.
- Diversos programas han logrado la corresponsabilidad de la población, han sabido adecuar sus esquemas a la realidad de las localidades y han desarrollado manuales de operación específicos.
- El conjunto de los programas Oportunidades y Seguro Popular han tenido una buena focalización y han contribuido a apoyar a las familias que no tienen acceso a los sistemas de seguridad social formal.
- Las transferencias gubernamentales de Oportunidades han contribuido a incrementar el ingreso neto total per cápita de las familias pobres alimentarias en áreas rurales en 57.4 por ciento entre 1992 y 2006.
- Se tiene un avance importante para universalizar los servicios de salud.
- La Estrategia Vivir Mejor es un instrumento que busca ordenar las acciones de gobierno, coordinar a las diversas instituciones para reducir la dispersión y crear sinergias en desarrollo social, así como ser un vínculo entre la política social y la económica.

Sin embargo, la política de desarrollo social tiene retos importantes:

- El aumento en el gasto social se asocia con aumentos del gasto corriente, financiados en buena parte con recursos petroleros.
- Hay un rezago importante en infraestructura carretera y de comunicaciones en las zonas más pobres y marginadas.
- El objeto de la política social está fragmentado y disperso.
- Es necesario reforzar los sistemas de evaluación en el país, especialmente en los estados y municipios.
- Debido a que no se han materializado evaluaciones externas en estados y municipios, no es posible contar con información suficiente sobre los resultados de los programas y acciones de desarrollo sociales de los estados y municipios.
- No se mencionan explícitamente los derechos sociales en los planes y programas.
- Los derechos sociales no guían las políticas de desarrollo social.
- Hay un gran número y dispersión de programas sociales.
- Insuficiente coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social.
- Insuficiente coordinación entre la federación, los estados y municipios en materia de desarrollo social.
- La calidad de algunos servicios públicos es deficiente, en particular en el caso de la educación y la salud.
- Lo anterior es más evidente al comparar la cantidad y calidad de servicios destinados a poblaciones indígenas.
- Un gran número de acciones y programas sociales no son progresivos.
- No existe suficiente coordinación entre el conjunto de programas sociales, la seguridad social formal y la política laboral, lo que atenta contra los derechos sociales universales, y genera pocos empleos formales y salarios bajos.

- Diversos programas sociales tienen los siguientes retos:
 - Diseño inadecuado.
 - Reglas de Operación poco claras.
 - Problemas de planeación estratégica.
 - Dificultades para cuantificar la población potencial y objetivo.
 - Falta de estrategia de cobertura de mediano y largo plazo.
 - Ausencia en la definición de la población objetivo.
 - No se cumplen diversos plazos de la operación.
 - Falta de coordinación entre instituciones.
 - Deficiente calidad de diversos bienes y servicios brindados.
 - Falta de información y accesibilidad de programas
 - Deficientes esquemas de monitoreo interno de los programas
 - La gestión de los programas privilegia la operación y cumplimiento de normas, más que los Resultados.
 - No se mide ni adecuada ni sistemáticamente el grado de satisfacción de la población atendida.

- La Estrategia Vivir Mejor tiene áreas de oportunidad en aspectos como: dispersión de programas y acciones; coordinación institucional; instrumentación de políticas eficaces que produzcan sinergias entre la política social y la económica y, contar con metas e indicadores que midan su eficacia.

3.2 Recomendaciones

Sobre la base de los resultados expuestos en el presente informe, el CONEVAL emite un conjunto de recomendaciones dirigido a mejorar la política de desarrollo social del país; para la atención del Ejecutivo Federal, del H. Congreso de la Unión, de Entidades Federativas y Municipios, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a las siguientes instancias que integran el Sistema Nacional de Desarrollo Social: la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Desarrollo Social:

Recomendaciones Generales

Atención especial del Ejecutivo Federal, Estados y Municipios:

1. Mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos ofrecidos a la población, especialmente la de los servicios brindados para la población en pobreza.
2. Mejorar la cobertura del conjunto de las acciones de la política social para acercarse al cumplimiento de los derechos sociales de la población.
3. Poner en práctica una estrategia global que mida los avances en materia de calidad de los bienes y servicios y cobertura. Entre otras acciones, esta estrategia debe incluir:
 - a. Medir con instrumentos adecuados el grado de satisfacción de la población atendida por los programas y acciones.
 - b. Construir un padrón universal integral que incluya información sobre la población atendida por todos los programas y acciones de desarrollo social⁴⁶.

⁴⁶ Este padrón deberá actualizarse permanentemente. Se recomienda que exista un número poblacional que permita identificar a cada uno de los individuos para pueda ser utilizado junto con el padrón para medir la cobertura de las acciones de la política social.

- c. Avanzar hacia un mecanismo común que permitan identificar simultáneamente a quienes deben ser incorporados a los diversos programas de desarrollo social, cuándo éstos no sean de carácter universal.
4. Promover una mejor planeación estratégica de la política de desarrollo social que permita el logro de los objetivos y mejore la coordinación entre sectores y programas.
5. Medir Resultados Finales.
 - a. Presentar sistemáticamente indicadores que muestren que las políticas y programas de desarrollo social está resolviendo el problema para el cual fueron diseñados.
6. Continuar y fortalecer políticas para la igualdad de oportunidades de género y grupos vulnerables.
7. Derivar más recursos a la infraestructura de comunicación, transporte y otros servicios con el fin de facilitar la inclusión social de los sectores sociales geográficamente marginados.
8. Tener una política clara para la reducción de la pobreza urbana.

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

9. Fomentar un avance integral en el cumplimiento de derechos sociales:
 - a. Buscar cambios institucionales y de financiamiento en la seguridad social para que ésta pueda cubrir a todos los mexicanos, con independencia de su situación laboral.
 - b. Continuar con estrategias para lograr la universalidad de los servicios de salud, integrando o haciendo compatibles los servicios de los ocupados formales e informales.
 - c. Reducir paulatinamente el costo contributivo de seguridad social de los empleos formales para fomentar la creación de empleos. El trabajo digno y

socialmente útil es un derecho social y es un elemento fundamental para reducir la pobreza sistemáticamente.

Atención especial de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social:

10. Mejorar el diseño de los programas sociales:

- a. Antes de su creación los programas deberán tener un diagnóstico claro del problema que quieren resolver y buscar acciones de política pública de probada efectividad para diseño del programa, tal y como está establecido en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, emitidos en Marzo de 2007.
- b. Encontrar sinergias y evitar duplicidades con otros programas, federales y locales.

11. Tener una coordinación efectiva entre instituciones y programas para potenciar los beneficios otorgados:

- a. Reasignar programas entre secretarías y dependencias para hacer más eficiente y eficaz el recurso financiero y humano.
- b. Establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones y programas.

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

12. Tener mejores esquemas de coordinación entre la federación, los estados y municipios para el desarrollo social:

- a. Compartir padrones.
- b. Contar con información y evaluaciones sistemáticas de los fondos del Ramo 33.
- c. Construir y divulgar un Catálogo Nacional de programas de desarrollo social a nivel Federal, Estatal y Municipal.

13. Contar con evaluaciones externas rigurosas y sistemáticas para las políticas y programas de desarrollo social de estados y municipios:
 - a. Modificar las legislaciones locales para que se institucionalice la evaluación externa en los Estados.

En el área de Educación:

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

En el área de Salud:

17. Desarrollar estrategias de monitoreo de la calidad de los servicios en el país.
18. Asegurar la atención universal de salud de las mujeres embarazadas durante el parto y el puerperio y de los niños menores de un año para reducir la mortalidad materna e infantil, especialmente en las entidades con mayores índices de mortalidad.
19. Focalizar en zonas de alta desnutrición, especialmente indígenas, estrategias efectivas de mediano y largo plazo para mejorar el estado desnutrición y fortalecer las disponibilidad de alimentos de alta calidad ante el aumento de precios de los alimentos.
20. Desarrollar una política efectiva para contener, disminuir y prevenir la obesidad en el país, con especial atención a la infancia.

Recomendaciones a Programas Sociales

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

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

- b. La regulación es excesiva y será necesario hacerla más ágil.
5. Mejorar la información y accesibilidad sobre los programas sociales.
 6. Que los programas, dependencias y entidades, lleven a cabo el seguimiento de aspectos susceptibles de mejora, derivado de las evaluaciones externas, conforme al mecanismo que para tal fin emitirá el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública durante 2008. Mediante este mecanismo se sistematizará el uso de la información derivada de las evaluaciones externas con el objetivo de mejorar el desempeño de los programas y políticas de desarrollo social.

BIBLIOGRAFÍA

- Alducin, Enrique (2001) "Cohesión social, democracia y confianza". En: De María y Campos, Mauricio y Sánchez, Georgina (eds.) *¿Estamos unidos los mexicanos? Los límites de la cohesión social*. México. Editorial Planeta Mexicana.
- Aragonés, M. y Ek Garfias, F. 2008. "Dispersión y Política Social". Mimeo.
- Atkinson, Tony et.al. (2002) *Social indicators. The EU and social inclusión*. Gran Bretaña. Oxford University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2005) *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: www.iadb.org (2007, 24 de mayo)
- Banco Mundial. "Capítulo 4: Gasto Público, Pobreza y Desigualdad" en *La pobreza en México: una Evaluación de las Condiciones, Tendencias y Estrategias del Gobierno*, México, (Reporte 28612-ME). Banco Mundial 2004, 350 p.
- Behrman, J. y J. Hoddinott (2000) "Evaluación del impacto de PROGRESA en la talla del niño en edad Preescolar", en *Más Oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*. Washington, D.C., International Food Policy Institute (IFRPI), 2000.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007) *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. CEPAL.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas. Estrategia de Prevención y Sanción a la Discriminación de Género. Análisis y Propuestas, a partir de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de SEDESOL- CONAPRED. Documento de Trabajo No. E-12-2006. México, 2006, 111 pp.
- Cordera, Rolando. "Mercado y Equidad: de la crisis del Estado a la política social", en *La Política social en México: tendencias y perspectivas*. Rolando Cordera Campos y

- Carlos Javier Cabrera Adante coordinadores. Facultad de Economía de la UNAM, 2007.
- Cortés Fernando, Banegas Israel y Solis Patricio. *Pobres con oportunidades: México 2002-2005*. Estudios Sociológicos, México, 2007, XXV 73 p.
 - Datt, G. y M. Ravallion, "Growth and redistribution components of changes in poverty measures, A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s" en *Journal of Development Economics* 38, 1992, 275-295 pp.
 - De la Torre, Rodolfo, López-Calva Luis Felipe y Scott John. *El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social*, Cuaderno de Trabajo SDTE 331, División de Economía, CIDE, México. 2005.
 - De la Torre Rodolfo. *Ley de Desarrollo Social. Análisis y Evaluación de Anteproyectos de Ley del PAN, PRI y PRD*. Cuadernos de Desarrollo Humano. No. 4. SEDESOL. México. 2002.
 - *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2002.
 - Easterly, Williams, Ritzen, Joseph y Woolcock, Michael (2006) *Social cohesion, institutions and growth*. Washington. Center for Global Development
 - Elbers, Chris, Lanjouw, J.O., y Lanjouw P. "Micro-level estimation of poverty and inequality" en *Econometrica* 71, 2003, 355-364 pp.
 - Escobar, Agustín y Mercedes González de la Rocha. *Evaluación Cuantitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes*. CIESAS. Diciembre de 2002.
 - Escobar Latapí Agustín y Erick Janssen. *Migration, the diaspora and development: The case of Mexico*. International Institute for Labour Studies. Discussion paper DP/167/2006. <http://www.ilo.org/inst>
 - Feres, Juan Carlos (2006) *Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina. Avance de proyecto*. Panamá. Ponencia presentada en el seminario:

Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, 7 y 8 de septiembre

- Freyermuth Enciso Graciela (CIESAS-Sureste), Ivonne Villalobos (UAM-A); Hilda Argüello (CIESAS-Sureste) y Cecilia de la Torre (CIESAS-Sureste). *Urgencia Obstétrica y Saber Popular en Tenejapa, Chiapas*. Perinatología y Reproducción Humana. Vol. 20, No.4; Octubre-Diciembre 2006.
- Gertler, Paul. “El impacto de PROGRESA sobre la salud”, en *Más Oportunidades para las familias pobres*. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Washington, D.C., International Food Policy Institute (IFRPI), 2000.
- Grupo de Economistas y Asociados. Evaluación Externa del Programa de Abasto Rural, DICONSA S.A. de C.V. Ejercicio Fiscal 2002. México, D.F. 2003.
- Instituto Nacional de Salud Pública. Primera Evaluación de Impacto de la leche fortificada LICONSA en el estado de nutrición de los niños beneficiarios del Programa de Abasto Social. Cuernavaca, Mor., INSP, 2004.
- Levy Santiago. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press, 2008.
- México, Secretaría de Salud, *Salud: México 2006 Información para la Rendición de Cuentas*. México, SSA, 2007, 278 p.
- Mora, J. “Apartado de Evaluación de Resultados”, en *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México (ITESM-CCM), 2008.
- Oehmichen Bazán, Cristina. *Reforma del Estado. Política social e indigenismo en México, 1988-1996*. México, Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, 1999.
- Palacios Escobar, Ángeles. “Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México”, en *La Política social en México: tendencias y*

- perspectivas*. Rolando Cordera Campos y Carlos Javier Cabrera Adante coordinadores. Facultad de Economía de la UNAM, 2007.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano: México 2002, PNUD, México, 2003, 146 pp.
 - Rivera Dommarco Juan A. y Jaime Sepúlveda Amor. *Conclusiones sobre la Encuesta Nacional de Nutrición 1999: traduciendo resultados en políticas públicas sobre nutrición*. Salud Pública México 2003;45 supl 4:S565-S575
 - Rivera J A, Sotrés-Alvarez D, Habicht JP, Shamah T, Villalpando S. *Impact of the Mexican Program for Education, Health and Nutrition (Progresa) on rates of growth and anemia in infants and young children. A randomized effectiveness study*. JAMA 2004;291:2563-2570 pp.
 - Scott. J, “Gasto Público y Desarrollo Humano” en *Informe sobre Desarrollo Humano México 2008-2009*. Primer seminario de trabajo, 26 de Junio 2008
 - Székely Pardo Miguel y López Calva Luis Felipe et. al. realizaron el primer ejercicio de mapas de pobreza con información de 2000. “Poniendo a la pobreza de ingresos y la desigualdad en el mapa de México” en *Economía Mexicana*, Nueva Época, CIDE, vol. XVI, núm. 2, segundo semestre, México, 2007, 239-303 pp.
 - Scott John. *Eficiencia redistributiva de los programas contra la pobreza en México*. Documento de Trabajo Núm.307. México, D.F. División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2004.
 - Schultz, P. “El impacto del Progresa sobre la inscripción escolar”, en *Más Oportunidades para las familias pobres*. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Washington, D.C., International Food Policy Institute (IFRPI), 2000.
 - Velázquez. *Federalismo Fiscal y Descentralización*. Departamento de Economía. Universidad Iberoamericana. 2006.
 - Villalpando S, Shamah T, Rivera J, Lara Y, Monterrubio E. “Fortifying milk with ferrous gluconate and zinc oxide in a public nutrition program reduced the prevalence of anemia in toddlers” en *J Nutr* 2006;136: 2633-2637 pp.

Anexos

CuadroA1

Porcentaje de personas en condición de pobreza y significancia estadística de los cambios, 1992 - 2006

Ámbito y tipo de pobreza	Incidencia de la pobreza				Cambio en la incidencia			Significancia estadística del cambio ⁴		
	1992	2000	2004	2006	1992 - 2006	2000 - 2006	2004 - 2006	1992 - 2006	2000 - 2006	2004 - 2006
Nacional										
Alimentaria ¹	21.4	24.1	17.4	13.8	7.6	10.3	3.6	Significativa	Significativa	Significativa
Capacidades ²	29.7	31.8	24.7	20.7	9.0	11.1	4.0	Significativa	Significativa	Significativa
Patrimonio ³	53.1	53.6	47.2	42.6	10.5	11.0	4.6	Significativa	Significativa	Significativa
Rural										
Alimentaria	34.0	42.4	28.0	24.5	9.5	17.9	3.6	Significativa	Significativa	No significativa
Capacidades	44.1	49.9	36.2	32.7	11.4	17.2	3.4	Significativa	Significativa	No significativa
Patrimonio	66.5	69.2	57.4	54.7	11.8	14.6	2.7	Significativa	Significativa	No significativa
Urbana										
Alimentaria	13.0	12.5	11.0	7.5	5.5	5.0	3.5	Significativa	Significativa	Significativa
Capacidades	20.1	20.2	17.8	13.6	6.5	6.5	4.2	Significativa	Significativa	Significativa
Patrimonio	44.3	43.7	41.1	35.6	8.6	8.0	5.5	Significativa	Significativa	Significativa

¹ Pobreza alimentaria: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los establecidos en la canasta alimentaria INEGI -

² Pobreza de capacidades: se refiere a las personas personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y

³ Pobreza de patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y vivienda, salud, transporte público y

⁴ Las pruebas de hipótesis son de dos colas y con un nivel de significancia de

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000, 2004 y 2006

Cuadro A 2

Evolución de la pobreza 1992 - 2006 con errores estándar * Hogares

Año	Porcentajes			Número de hogares			Error estándar ⁴		
	Alimentaria ¹	Capacidades ²	Patrimonio ³	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
Nacional									
1992	16.4	23.1	44.5	3,041,113	4,287,508	8,248,539	0.8516	0.9157	1.2780
1994	16.1	23.2	43.6	3,177,666	4,566,826	8,589,084	0.6594	0.8190	1.1722
1996	29.1	38.0	60.2	5,963,972	7,784,969	12,336,372	0.9075	1.0271	1.1578
1998	26.3	33.9	55.7	5,844,388	7,531,472	12,371,439	0.7632	0.8278	0.9170
2000	18.5	25.2	45.7	4,384,487	5,972,949	10,821,786	0.7858	0.9218	1.1609
2002	15.6	21.4	42.4	3,825,260	5,242,179	10,407,370	0.8519	0.9624	1.2029
2004	13.8	19.9	39.7	3,535,944	5,089,169	10,155,906	0.5397	0.6706	0.8615
2005	14.1	19.5	39.6	3,614,648	4,999,913	10,178,614	0.4868	0.5661	0.6162
2006	10.6	16.1	35.5	2,813,874	4,269,023	9,410,821	0.4692	0.6146	0.6968
Rural									
1992	28.0	36.6	58.2	1,895,216	2,481,152	3,941,018	1.9074	1.7859	1.8872
1994	30.1	39.4	61.1	2,188,425	2,868,044	4,444,849	1.5585	1.6152	1.8020
1996	44.1	53.4	73.1	3,244,437	3,929,895	5,380,939	1.4775	1.4129	1.2445
1998	43.5	50.9	69.6	3,519,621	4,110,580	5,624,655	1.9486	1.9885	1.7847
2000	34.1	41.3	60.7	2,916,329	3,535,795	5,191,931	1.7240	1.9004	2.0538
2002	27.8	35.4	56.0	2,514,751	3,202,821	5,065,371	2.0891	2.3188	2.9238
2004	22.9	29.9	49.3	2,113,076	2,764,862	4,553,909	1.4947	1.9139	2.3255
2005	26.1	32.9	53.9	2,323,596	2,922,076	4,789,635	1.2699	1.5249	1.5260
2006	19.5	26.5	47.2	1,784,234	2,423,656	4,320,574	1.2365	1.5897	1.6562
Urbano									
1992	9.7	15.4	36.6	1,145,897	1,806,356	4,307,521	0.9218	1.1137	1.7483
1994	8.0	13.7	33.4	989,241	1,698,782	4,144,235	0.6806	1.0698	1.6671
1996	20.7	29.3	52.9	2,719,535	3,855,074	6,955,433	1.1204	1.3615	1.6532
1998	16.5	24.2	47.8	2,324,767	3,420,892	6,746,784	0.6937	0.8731	1.1248
2000	9.7	16.1	37.3	1,468,158	2,437,154	5,629,855	0.7720	1.0083	1.4344
2002	8.5	13.2	34.5	1,310,509	2,039,358	5,341,999	0.5570	0.7080	0.9815
2004	8.7	14.2	34.3	1,422,868	2,324,307	5,601,997	0.3788	0.4220	0.5672
2005	7.7	12.4	32.1	1,291,052	2,077,837	5,388,979	0.3666	0.4386	0.5978
2006	5.9	10.6	29.3	1,029,640	1,845,367	5,090,247	0.2580	0.3694	0.6015

* Las cifras corresponden a las nuevas bases de datos que incorporan las modificaciones hechas tras la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

1 Pobreza alimentaria: se refiere a los hogares cuyo ingreso *per cápita* es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI - CEPAL.

2 Pobreza de capacidades: se refiere a los hogares cuyo ingreso *per cápita* es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y

3 Pobreza de patrimonio: se refiere a los hogares cuyo ingreso *per cápita* es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

4 Los errores estándar se reportan en porcentaje

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 a 2006

Cuadro A 3

Líneas de pobreza 1992 - 2006

Ámbito	<i>Líneas de Pobreza</i> ¹			
	Año	Alimentaria ²	Capacidades ³	Patrimonio ⁴
Rural				
	1992 ⁵	124.75	147.49	226.37
	1994	142.87	168.92	259.25
	1996	289.47	342.24	525.28
	1998	388.13	458.89	704.31
	2000	463.36	547.83	840.81
	2002	494.78	584.97	897.82
	2004	548.17	648.10	994.70
	2005	584.34	690.87	1060.35
	2006	598.70	707.84	1086.40
Urbano				
	1992 ⁵	167.96	206.00	336.99
	1994	193.40	237.21	388.04
	1996	388.81	476.87	780.10
	1998	524.45	643.24	1052.25
	2000	626.62	768.55	1257.26
	2002	672.27	824.54	1348.85
	2004	739.60	907.12	1483.94
	2005	790.74	969.85	1586.55
	2006	809.87	993.31	1624.92
Coefficientes de Engel ⁶				
	Rural		1.1823	1.8146
	Urbano		1.2265	2.0064

¹ Ingreso neto mensual per cápita en pesos de agosto de cada año.

² Línea de pobreza alimentaria: Monto mínimo de ingreso neto total mensual que una persona debe tener para cubrir sus necesidades básicas de alimentación

³ Línea de pobreza de capacidades: Monto mínimo de ingreso neto total mensual que una persona debe tener para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación.

⁴ Línea de pobreza de patrimonio: Monto mínimo de ingreso neto total mensual que una persona debe tener para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vestido y calzado, transporte público y vivienda.

⁵ Para los años previos a 1993 se realiza el ajuste por el cambio a nuevos pesos.

⁶ Se utilizan los coeficientes de Engel del año 2000 a fin de hacer comparables las estimaciones.

FUENTE: Estimaciones del CONEVAL a partir de información del Banco de México

<http://www.banxico.org.mx>

Cuadro A 4

Distribución porcentual estatal de las personas en pobreza y cifras absolutas, utilizando la metodología de imputación 2005

Entidad federativa	Distribución porcentual estatal de las personas en pobreza			Cifras absolutas de personas en condición de pobreza		
	tipo de Pobreza			tipo de Pobreza		
	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
Aguascalientes	0.8	1.0	1.1	159,017	251,788	544,127
Baja California	0.2	0.2	0.5	37,017	64,204	261,352
Baja California Sur	0.1	0.2	0.2	24,285	40,751	120,392
Campeche	0.8	0.8	0.8	150,656	206,352	387,656
Coahuila	1.1	1.5	2.1	215,403	378,850	1,023,005
Colima	0.3	0.3	0.4	50,556	84,642	218,445
Chiapas	10.8	9.2	6.5	2,017,517	2,399,233	3,248,450
Chihuahua	1.5	1.7	2.2	278,033	431,566	1,109,421
Distrito Federal	2.5	3.5	5.6	473,627	902,017	2,775,167
Durango	2.0	2.0	1.8	368,179	507,963	896,968
Guanajuato	4.9	5.0	5.1	924,182	1,301,624	2,526,507
Guerrero	7.0	6.0	4.4	1,308,907	1,562,758	2,187,390
Hidalgo	3.2	3.0	2.6	602,263	773,661	1,271,887
Jalisco	3.9	4.5	5.6	735,437	1,162,371	2,806,567
México	10.7	12.1	14.0	1,999,076	3,133,143	6,986,775
Michoacán	4.9	4.7	4.3	923,473	1,221,908	2,160,934
Morelos	0.9	1.1	1.3	172,410	279,137	667,755
Nayarit	0.9	0.9	0.8	163,098	221,584	415,789
Nuevo León	0.8	1.2	2.3	152,804	303,233	1,152,753
Oaxaca	7.1	6.3	4.8	1,337,597	1,644,680	2,384,776
Puebla	7.7	7.3	6.4	1,436,555	1,899,948	3,174,228
Querétaro	1.1	1.1	1.2	200,097	286,463	602,963
Quintana Roo	0.7	0.7	0.8	124,586	181,433	414,903
San Luis Potosí	3.3	3.1	2.7	620,093	801,827	1,337,238
Sinaloa	1.9	2.1	2.3	358,363	534,191	1,152,087
Sonora	1.2	1.5	1.9	229,170	378,112	967,236
Tabasco	3.0	2.8	2.4	566,720	728,698	1,182,093
Tamaulipas	1.7	2.0	2.7	311,433	529,774	1,358,569
Tlaxcala	1.0	1.1	1.1	191,452	279,962	548,543
Veracruz	10.6	9.9	8.5	1,990,503	2,581,256	4,216,024
Yucatán	1.8	1.8	1.9	328,387	477,150	939,776
Zacatecas	1.5	1.5	1.5	286,478	400,412	732,921
Total	100.0	100.0	100.0	18,737,373	25,950,690	49,772,697

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el II Contero de Población y Vivienda 2005 y la ENIGH 2005

Cuadro A 5

Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, índice y grado de marginación, según entidad federativa, 2005

Entidad federativa	Indicadores de rezago social														Marginación					
	Población total	% de población de 15 años o más analfabeta	% de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	% de población de 15 años y más con educación básica incompleta	% de hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados	% de población sin derecho a habiencia o servicios de salud	% de viviendas particulares con piso de tierra	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de Excusado o sanitario	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora	% de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	Promedio de ocupantes por cuarto	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Nacional	103,263,388	8.35	5.29	45.98	36.12	49.78	9.93	9.90	11.05	11.67	6.12	39.04	23.22	1.12						
Aguascalientes	1,065,416	4.15	4.53	41.83	33.13	26.94	2.09	4.53	2.37	2.39	2.84	18.07	10.24	1.03	- 1.14451	Muy bajo	29	- 0.95839	Bajo	28
Baja California	2,844,469	3.07	4.77	38.94	32.24	35.53	3.35	11.19	5.36	7.81	10.59	28.19	14.99	1.00	- 0.66364	Muy bajo	25	- 1.25224	Muy bajo	30
Baja California Sur	512,170	3.60	4.03	38.92	29.44	30.64	7.42	10.01	12.64	8.22	9.16	39.73	16.94	1.10	- 0.48199	Bajo	22	- 0.71095	Bajo	24
Campeche	754,730	10.17	5.11	49.00	40.53	39.99	8.29	12.69	14.43	18.69	6.98	34.68	27.27	1.36	0.32493	Alto	9	0.56988	Alto	8
Coahuila	2,495,200	3.28	3.84	38.13	26.88	28.98	2.49	5.11	3.90	7.49	3.16	18.27	7.41	0.96	- 1.25058	Muy bajo	30	- 1.14083	Muy bajo	29
Colima	567,996	6.42	4.77	43.72	33.47	26.32	7.41	6.51	2.80	1.12	5.18	32.73	14.10	1.09	- 0.75695	Muy bajo	27	- 0.73283	Bajo	25
Chiapas	4,293,459	21.33	9.65	64.65	58.89	76.37	29.04	12.99	27.22	20.76	9.17	75.82	52.65	1.64	2.54814	Muy alto	1	2.31936	Muy alto	2
Chihuahua	3,241,444	4.41	5.83	47.45	36.45	35.96	5.21	9.67	6.11	7.73	9.04	23.73	13.64	0.95	- 0.60645	Bajo	24	- 0.68350	Bajo	22
Distrito Federal	8,720,916	2.59	2.71	28.28	18.34	42.65	0.98	5.47	1.83	0.43	4.47	25.55	12.36	0.91	- 1.39650	Muy bajo	31	- 1.50476	Muy bajo	32
Durango	1,509,117	4.83	4.98	49.55	38.09	48.04	9.78	11.68	8.49	14.49	5.41	33.43	17.30	1.03	- 0.24121	Medio	18	- 0.01824	Medio	15
Guanajuato	4,893,812	10.43	6.58	56.02	47.84	48.91	8.00	13.02	7.22	12.56	3.83	31.00	18.01	1.21	0.16221	Alto	11	0.09597	Medio	14
Guerrero	3,115,202	19.86	7.09	57.98	49.37	74.08	31.60	29.22	34.48	30.12	8.52	67.20	33.53	1.62	2.43614	Muy alto	2	2.41160	Muy alto	1
Hidalgo	2,345,514	12.79	4.27	49.95	35.11	62.12	11.93	13.04	13.86	18.32	6.16	59.50	36.49	1.16	0.59281	Alto	7	0.75037	Alto	5
Jalisco	6,752,113	5.54	5.96	46.91	37.68	44.84	4.68	7.34	6.30	2.99	5.17	22.96	11.33	1.06	- 0.59841	Bajo	23	- 0.77068	Bajo	27
México	14,007,495	5.31	4.22	38.65	28.69	52.66	5.21	10.81	6.44	6.58	6.32	39.61	25.76	1.11	- 0.36296	Bajo	19	- 0.62270	Bajo	21
Michoacán	3,966,073	12.57	7.74	58.46	49.79	70.28	13.94	9.57	11.05	13.19	4.75	40.06	23.09	1.20	0.66759	Alto	6	0.46025	Alto	9
Morelos	1,612,899	8.12	5.09	41.19	30.10	54.65	9.28	8.95	9.89	5.78	5.68	44.59	19.70	1.11	- 0.17549	Medio	17	- 0.44150	Bajo	20
Nayarit	949,684	8.00	4.67	45.72	31.46	38.29	8.35	9.02	9.91	7.34	5.67	33.82	18.11	1.07	- 0.41581	Bajo	20	0.19241	Medio	12
Nuevo León	4,199,292	2.77	3.30	32.64	22.17	28.09	2.27	4.83	4.37	3.58	3.70	14.65	6.92	0.95	- 1.43843	Muy bajo	32	- 1.32565	Muy bajo	31
Oaxaca	3,506,821	19.33	6.18	62.59	50.94	75.75	32.60	10.08	28.04	35.54	9.29	71.09	48.99	1.45	2.20393	Muy alto	3	2.13041	Muy alto	3
Puebla	5,383,133	12.70	6.67	53.54	44.44	63.37	14.34	9.78	15.15	18.12	5.41	58.21	43.06	1.27	0.97493	Muy alto	4	0.63736	Alto	7
Querétaro	1,598,139	8.13	5.14	43.39	36.57	46.21	7.64	13.96	9.07	11.78	6.46	39.29	21.18	1.12	- 0.04429	Medio	15	- 0.14459	Medio	17
Quintana Roo	1,135,309	6.58	3.94	39.77	35.72	41.44	6.29	18.28	5.42	6.61	15.95	39.76	30.72	1.39	0.15036	Medio	12	- 0.32933	Bajo	19
San Luis Potosí	2,410,414	9.91	4.17	49.53	37.44	48.69	17.61	8.09	17.39	22.43	7.05	39.24	27.31	1.12	0.30870	Alto	10	0.66058	Alto	6
Sinaloa	2,608,442	6.42	4.52	44.89	31.87	33.10	8.80	10.94	9.22	11.41	5.78	33.64	12.04	1.10	- 0.45359	Bajo	21	- 0.14612	Medio	18
Sonora	2,394,861	3.73	3.32	38.96	27.54	30.26	8.67	6.83	5.62	11.81	5.62	32.59	11.03	1.01	- 0.85668	Muy bajo	28	- 0.74661	Bajo	26
Tabasco	1,989,969	8.56	4.47	45.23	33.90	32.23	8.59	8.01	24.23	5.28	4.40	42.19	25.89	1.29	- 0.03207	Medio	14	0.45985	Alto	10
Tamaulipas	3,024,238	4.51	4.09	41.82	29.43	31.76	5.06	5.94	5.79	14.99	6.92	30.82	14.18	1.07	- 0.69581	Muy bajo	26	- 0.68465	Bajo	23
Tlaxcala	1,068,207	6.67	4.27	44.09	33.13	63.47	6.07	8.93	3.45	8.70	3.27	57.38	39.24	1.22	0.04523	Medio	13	- 0.14181	Medio	16
Veracruz	7,110,214	13.41	5.93	55.42	43.67	59.16	20.17	7.35	25.74	19.13	6.37	54.42	32.57	1.21	0.95039	Alto	5	1.07831	Alto	4
Yucatán	1,818,948	10.87	4.20	51.11	42.07	44.82	4.33	20.47	6.23	26.98	5.86	36.36	29.89	1.25	0.34395	Alto	8	0.42966	Alto	11
Zacatecas	1,367,692	7.19	5.52	57.48	44.69	56.43	6.05	13.69	7.67	14.27	3.47	27.74	18.67	1.05	- 0.09395	Medio	16	0.15935	Medio	13

¹ Para la construcción del índice de rezago social se utilizó el logaritmo natural del promedio de ocupantes por cuarto.

Fuente: Los indicadores, índice y grado de rezago social son estimaciones del CONEVAL con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005*

El índice y grado de marginación son estimaciones del CONAPO con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005*