

CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México **2011**



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón
Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licon
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete

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

Capítulo I y II

Rodrigo Aranda Balcazar
Germán Paul Cáceres Castrillón
Marina Elisabeth Hernández Scharrer
José Martín Lima Velázquez
Cristina Haydé Pérez González
Carolina Romero Pérez Grovas
Manuel Triano Enríquez

Capítulo III

Clemente Ávila Parra
Érika Ávila Mérida
Germán Paul Cáceres Castrillón
María Alejandra Cervantes Zavala
Eréndira Isabel Gutiérrez Soriano
Liv Lafontaine Navarro
Eréndira León Bravo
Luis Everdy Mejía López
María Fernanda Paredes Hernández
Hortensia Pérez Seldner
Carolina Romero Pérez Grovas
John Scott Andretta
Manuel Triano Enríquez
Brenda Rosalía Valdes Meneses
Andrea Villa de la Parra

Revisión técnica

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

Lista de siglas y acrónimos

Dependencias, entidades y organismos internacionales

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

SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés)

Programas y fondos

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

Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PAAP	Programa para la Adquisición de Activos Productivos
PACC	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas
PACMYC	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PAEI	Programa de Albergues Escolares Indígenas
PAFA	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario
PAICE	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados
PAID	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados, Indígenas Urbanos y Migrantes
PAIMEF	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
PAJA	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PAP	Programa de Apoyo para la Productividad
PAPE	Programa de Atención a Problemas Estructurales
PAR	Programa de Abasto Rural
PASCL	Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral
PASL	Programa de Abasto Social de Leche
PASPRAH	Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares
PATP	Programa Asesor Técnico Pedagógico
PCEZM	Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas
PCS	Programa Caravanas de la Salud
PDIA	Programa de Desarrollo Institucional y Ordenamientos Ecológicos Ambientales
PDZP	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PEI	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
PER	Programa Educativo Rural
PES	Programa Escuela Segura
PET	Programa de Empleo Temporal
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo
PFEEIE	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa
PFRI	Programa Fondos Regionales Indígenas
PIBAI	Programa de Infraestructura Básica para los Pueblos Indígenas

PIDEFIMER	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
PNL	Programa Nacional de Lectura
POPMI	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
PPCMJ	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia
PROBAPISS	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCAPI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena
PRODEP	Programa de Desarrollo Parcelario
PRODIAT	Programas para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología
PROFODECI	Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas
PROIND	Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales
PROLOGYCA	Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto
PROMAJOVEN	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
PROMEPE	Programa de Mejoramiento del Profesorado
PROMIN	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONABES	Programa Nacional de Becas para la Educación Superior
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
PRONIM	Programa de Educación Básica para Niñas y Niños Migrantes
PROSOFT	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software
PROSSAPYZ	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales
PSASA	Programa Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario
PTAZI	Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas
PVR	Programa de Vivienda Rural
SICALIDAD	Sistema Integral de Calidad en Salud
SMNG	Seguro Médico para una Nueva Generación
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SP	Seguro Popular
Otros	
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
DIF	Desarrollo Integral de la Familia

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



UPES

Universidades Públicas Estatales

ZAP

Zonas de Atención Prioritaria

CONTENIDO

Lista de siglas y acrónimos.....	3
Introducción.....	12
Capítulo I. Evolución de las condiciones económicas en México	14
I. Indicadores de tendencias económicas	14
II. El mercado laboral.....	15
III. El efecto del crecimiento en los precios de los alimentos	16
IV. El crecimiento de la economía mexicana en el largo plazo	17
Capítulo II. Evolución del desarrollo social en México	20
I. La pobreza en México, 2008-2010.....	20
A) REZAGO EDUCATIVO	24
B) ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD	25
C) ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL.....	25
D) CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA	26
E) SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA	26
F) ACCESO A LA ALIMENTACIÓN.....	26
G) BIENESTAR ECONÓMICO	26
H) COHESIÓN SOCIAL	27
II. Diferenciación social en México, 2008-2010.....	29
A) ETAPA DEL CICLO DE VIDA	29
B) RESIDENCIA O NO EN ZAP	30
C) HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA.....	30
Capítulo III. Evaluación de la política de desarrollo social	32
PRIMERA PARTE. DIMENSIONES SOCIALES.....	32
I. Bienestar económico y generación de ingresos.....	33
A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS	34
B) PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS	36
C) GASTO DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS.....	37
D) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS.....	41
E) CONCLUSIONES	42
II. Educación.....	43
A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA	44
B) PROGRAMAS Y ACCIONES EDUCATIVOS.....	48
C) GASTO DE LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS	49
D) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS	52
E) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE EDUCACIÓN	55
F) CONCLUSIONES	56
III. Salud.....	57
A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE ATENCIÓN Y ACCESO A LA SALUD	58
B) PROGRAMAS Y ACCIONES DE SALUD	59
C) GASTO DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE ATENCIÓN Y ACCESO A LA SALUD	60
D) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD.....	62

E)	RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE ATENCIÓN Y ACCESO A LA SALUD	63
F)	CONCLUSIONES	64
IV.	Alimentación	65
A)	DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN	66
B)	PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN	67
C)	GASTO DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN.....	68
D)	RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES	70
E)	RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN	72
F)	CONCLUSIONES	73
V.	Vivienda	73
A)	DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA	75
B)	PROGRAMAS Y ACCIONES DE VIVIENDA	76
C)	GASTO SOCIAL EN PROGRAMAS DE VIVIENDA	76
D)	RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL	79
E)	RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA	80
F)	CONCLUSIONES	81
VI.	Seguridad Social	82
A)	DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL	82
B)	PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL	84
C)	GASTO DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL.....	84
D)	RESULTADOS DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL	85
E)	CONCLUSIONES	86
SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL		87
I.	Dispersión de programas federales	87
II.	Incidencia distributiva y equidad del gasto social: 2008-2010	91
III.	La política de desarrollo social y los pueblos indígenas	100
A)	GASTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS	101
B)	RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS	103
IV.	Consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación: uso de la información CONEVAL	104
A)	INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN	104
B)	SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE EVALUACIONES EXTERNAS	105
C)	USO DE LA INFORMACIÓN CONEVAL	105
D)	TRANSPARENCIA Y EVALUACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES.....	108
Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones sobre la política de desarrollo social.....		109
I.	Conclusiones	109
A)	BIENESTAR ECONÓMICO	110
B)	EDUCACIÓN	111
C)	SALUD.....	111
D)	ALIMENTACIÓN.....	112
E)	VIVIENDA.....	113
F)	SEGURIDAD SOCIAL.....	114
II.	Temas transversales de la política de desarrollo social	114
III.	Recomendaciones	116
A)	ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	116
B)	ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.....	122
C)	ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	123

D) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL	123
E) CON RELACIÓN AL RAMO 33	124
F) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES	125
Bibliografía	126
Glosario de términos	132
Anexo I. Organización funcional del gasto público	134
Anexo II. Programas de desarrollo social por dimensión social	136
Anexo III. Metodología del análisis de incidencia redistributiva y equidad del gasto social	149
I. Nota sobre los beneficios de PROCAMPO	150
Anexo IV. Valoración general del desempeño de los programas de desarrollo social	152

Introducción

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

Día tras día personal del Gobierno Federal, de gobiernos locales, del Poder Legislativo e integrantes de organizaciones sociales trabajan en el diseño, la operación y la presupuestación de un número importante de programas, acciones y estrategias de desarrollo social. De manera permanente se producen y entregan beneficios a la población, se construyen y supervisan obras públicas, se entregan recursos a las diferentes dependencias federales y a los gobiernos locales y se emiten normas que buscan ordenar diversos procesos de la política pública.

El trabajo de todas y todos ellos es, sin duda, relevante para cumplir el objetivo social del país. Pero también es cierto que en muchas ocasiones es importante hacer un alto en la operación diaria para reflexionar si el trabajo que se hace con tanto esfuerzo está dando los resultados que se esperaban. La evaluación objetiva y permanente de la política de desarrollo social puede cumplir esa misión.

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

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

Hoy en día se cuentan con más de 550 evaluaciones coordinadas por el CONEVAL, se ha realizado la medición de la pobreza en cuatro ocasiones, y se han elaborado indicadores trimestrales que complementan la visión que se tiene sobre el desarrollo social. Todos estos instrumentos de evaluación y de medición se envían al Congreso de la Unión, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública, a las secretarías de Estado que pertenecen al Sistema Nacional de Desarrollo Social, así como a los gobiernos locales. Asimismo, para el uso y conocimiento de toda la ciudadanía, esta información se encuentran permanentemente en la página de internet www.coneval.gob.mx. Los objetivos de esta información son contribuir a la rendición de cuentas y mejorar el desempeño de la política de desarrollo social.

En esta ocasión, el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011*, que aquí se presenta, toma como insumos las mediciones de pobreza y las evaluaciones que se han realizado; tiene como objetivo evaluar el desempeño de la política de desarrollo social en los últimos años, especialmente entre 2008 y 2010, periodo caracterizado por un incremento en los precios de los alimentos y por la crisis económica y financiera internacional que afectó a nuestro país. El trabajo ha sido intenso por parte de un sinnúmero de funcionarias y funcionarios públicos para solucionar estas problemáticas, pero ¿en qué se ha acertado? ¿Qué problemas se han encontrado?

El *Informe* está estructurado en cuatro capítulos. En el capítulo I se presenta la evolución de las condiciones económicas de México en el corto, mediano y largo plazos. El capítulo II describe la evolución del desarrollo social en México, se toma como periodo central de atención 2008-2010, con base en la medición de la pobreza e indicadores complementarios de desarrollo social. El capítulo III, en el que se evalúa la política de desarrollo social, está dividido en dos partes; en la primera, se analizan los resultados de los programas de desarrollo social clasificados de acuerdo con las diferentes dimensiones con que se elabora la medición de la pobreza. Asimismo, se describen y comparan de manera sistemática rasgos básicos del universo de programas y de acciones del Gobierno Federal integrados en el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010*. En la segunda parte se presentan las principales fortalezas y retos de la política de desarrollo social; los temas específicos que se analizan son la dispersión de las acciones y de los programas de desarrollo social, la incidencia distributiva y la equidad del gasto social, las acciones y programas dirigidos a los pueblos indígenas, así como la consolidación del sistema de monitoreo y evaluación en nuestro país. Por último, en el capítulo IV se presentan conclusiones sobre el estado de la política de desarrollo social en México y se formulan recomendaciones para mejorarla.

Cualquier periodo de reflexión sobre la política de desarrollo social es importante en un país que tiene todavía tantos retos por delante. El presente *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011* es un instrumento útil de análisis en un momento en el que la sociedad en su conjunto y diversos actores de manera específica necesitan información valiosa que apoye las mejores decisiones en los años y décadas siguientes: ¿qué hemos logrado y qué necesitamos mejorar como país en materia de desarrollo social?

Capítulo I. Evolución de las condiciones económicas en México

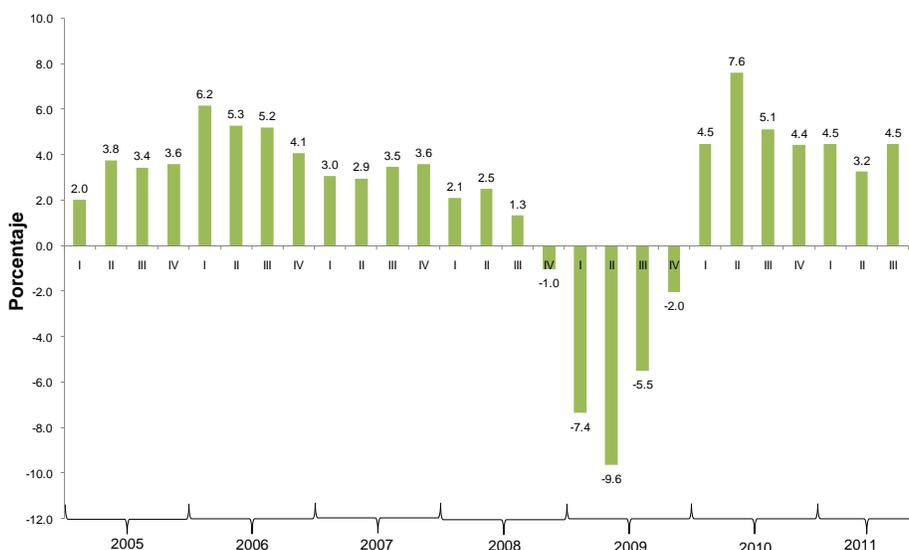
El entorno económico tiene efectos importantes sobre el desarrollo social de cualquier país. México no es la excepción. Por esta razón, esta sección del presente informe analiza la evolución de las variables económicas más relevantes para nuestro país en los últimos años.

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

I. Indicadores de tendencias económicas

La gráfica 1.1 muestra que el país había tenido tasas de crecimiento económicas positivas desde 2005, pero que a partir del cuarto trimestre de 2008 y durante todos los trimestres de 2009 el crecimiento económico fue negativo, lo cual sucedió en el contexto de la crisis económica que afectó al sistema financiero mundial en ese periodo. El Producto Interno Bruto (PIB) de 2009 cayó 6.3 por ciento respecto al del año anterior.

**Gráfica 1.1 Producto Interno Bruto trimestral
Primer trimestre de 2005 a tercer trimestre de 2011
(Variación porcentual respecto del mismo trimestre del año anterior)**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INEGI.

Las tasas de crecimiento volvieron a ser positivas a partir de 2010; alcanzaron una tasa anual de 7.6 por ciento en el segundo trimestre de ese año; desde entonces siguen positivas, pero a un nivel menor.

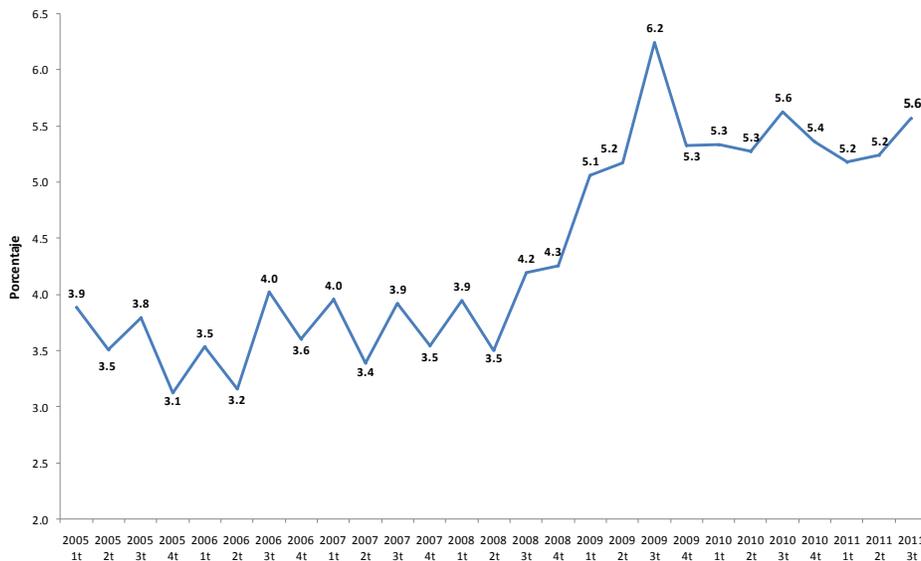
Es importante reconocer que la evolución de la economía mundial, especialmente de la norteamericana, tiene una influencia importante sobre el patrón de crecimiento económico de México. La incertidumbre sobre la economía internacional para 2012 podría traducirse nuevamente en una menor tasa de crecimiento.

II. El mercado laboral

Uno de los mayores efectos del desempeño de la economía sobre los ciudadanos se da a través del mercado laboral. La gráfica 1.2 describe una de las variables más relevantes en este tema: la evolución trimestral de la tasa de desocupación abierta entre 2005 y 2011.

La tasa de desocupación promedio entre 2005 y el segundo trimestre de 2008 fue de 3.6 por ciento; sin embargo, en el tercer trimestre de 2008 ésta aumentó a 4.2 por ciento, 0.7 puntos porcentuales más con respecto al trimestre inmediato anterior. A partir del tercer trimestre de 2008 y hasta el tercer trimestre de 2009 mostró una tendencia creciente, con la mayor contracción en el empleo en el tercer trimestre de 2009, cuando alcanzó una tasa de desocupación de 6.2 por ciento.

**Gráfica 1.2 Tasa de desocupación trimestral
Primer trimestre 2005-segundo trimestre 2011**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INEGI.

Si bien las tasas de desocupación se redujeron en 2010 y 2011 respecto a la observada en el tercer trimestre de 2009, éstas se han mantenido a un nivel mayor a las registradas antes de 2009. En el tercer trimestre de 2011 fue de 5.6 por ciento, mientras que para el mismo trimestre de 2007 fue de 3.9 por ciento.

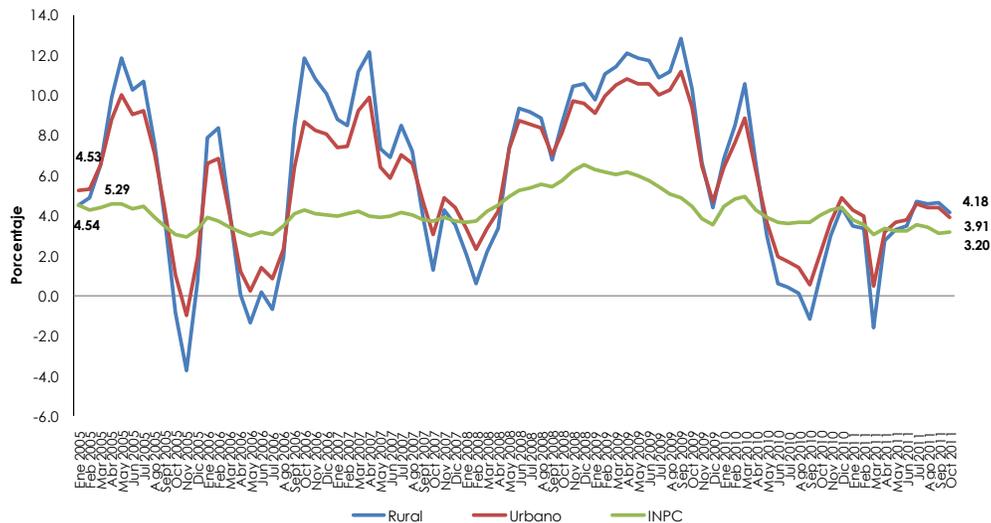
Es importante destacar que si bien las tasas trimestrales de crecimiento de la economía durante 2010 y 2011 han sido mayores que el crecimiento que se observó previo a la crisis, la recuperación del

mercado laboral ha sido más lenta, de ahí que la tasa de desocupación sea mayor ahora que la observada antes de la crisis financiera.

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

El crecimiento en los precios de los alimentos ha tenido un efecto importante en el poder adquisitivo de los ingresos laborales a partir del tercer trimestre de 2008. La gráfica 1.3 muestra las variaciones anuales del valor de la canasta alimentaria (la línea de bienestar mínimo de la medición de la pobreza), para los ámbitos geográficos rural y urbano a precios corrientes.¹

**Gráfica 1.3 Evolución mensual de la línea de bienestar mínimo en pesos corrientes*
Enero 2005–octubre 2011**



* Valor porcentual con respecto al mismo mes del año

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

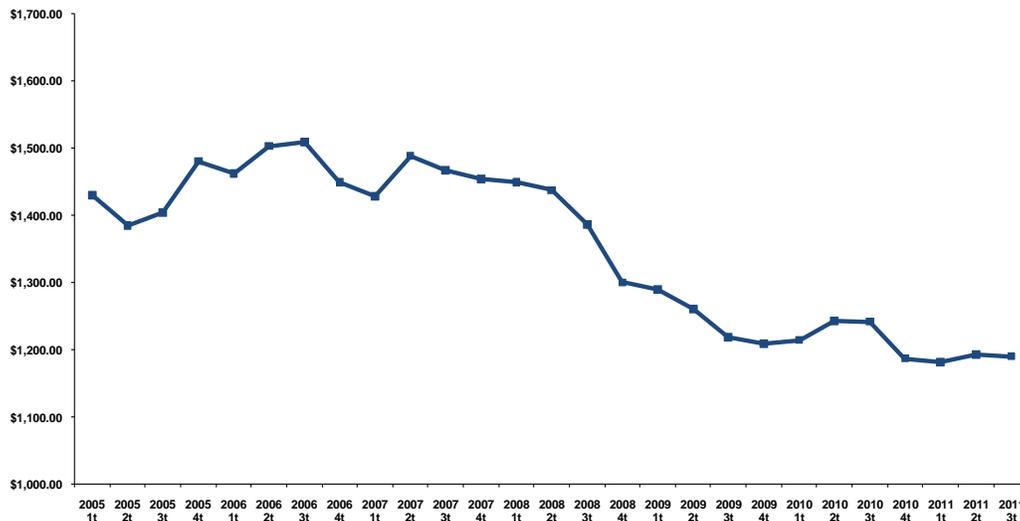
Se observa que hasta antes de abril 2010, el crecimiento del valor de la canasta alimentaria fue mayor que el de la inflación promedio, lo cual reduce el poder de compra del ingreso. Debido a que el precio de los salarios en general se ajusta con aquella, cada vez que el crecimiento de los precios de los alimentos es mayor que la inflación, hay una pérdida importante del poder adquisitivo del ingreso respecto a los alimentos.

El valor de la canasta alimentaria rural a pesos corrientes pasó de \$492.64 pesos mensuales per cápita en enero de 2005 a 723.32 pesos mensuales en septiembre de 2011, mientras que en el ámbito urbano

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

pasó de un valor de \$711.46 pesos mensuales per cápita en enero de 2005 a \$1,030.19 pesos en septiembre de 2011.

**Gráfica 1.4 Ingreso por trabajo per cápita
(pesos primer trimestre 2005 con precios de la canasta alimentaria)**



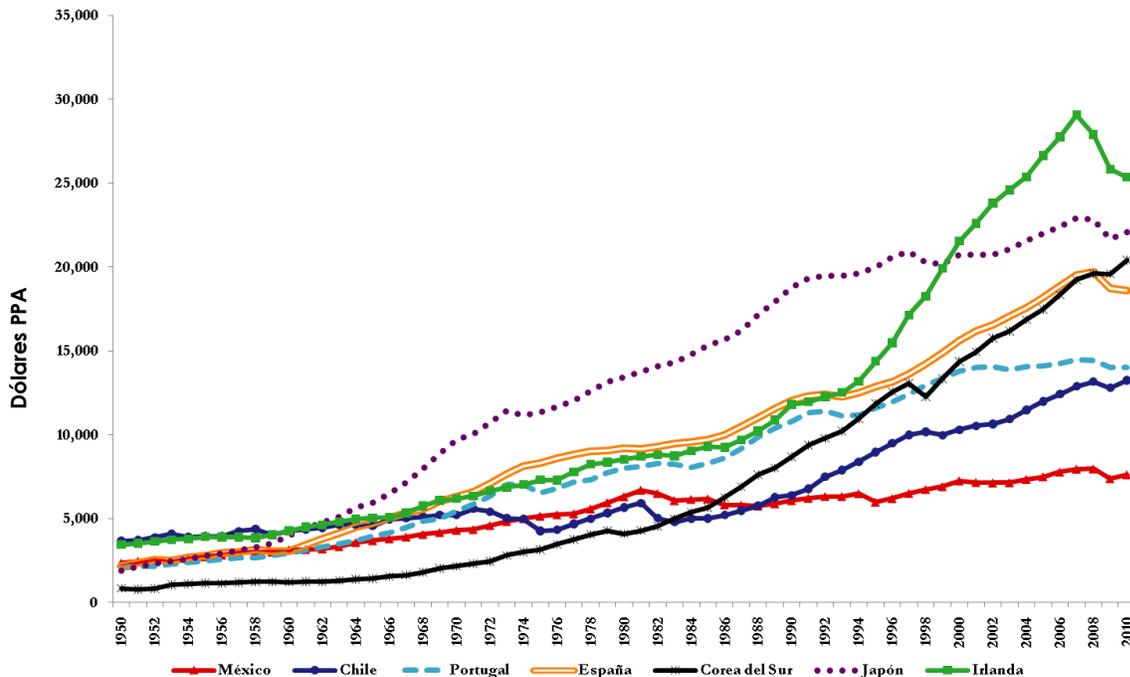
Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de la ENOE, reportada por INEGI.

Tanto la evolución de la economía, como la de los precios de los alimentos tuvieron un efecto importante sobre el ingreso laboral real en el país. En la gráfica 1.4 se observa que el valor real del ingreso por trabajo (deflactado con el índice de precios de los alimentos) disminuyó de manera pronunciada a partir de mediados de 2008. Esta reducción continuó hasta finales de 2010.

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

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

Gráfica 1.5 Comparación del Producto Interno Bruto per cápita de México con seis países 1950-2010



Fuente: "Historical Statistics of the World Economy", Angus Maddison y Fondo Monetario Internacional (2010).

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

Para comprender cabalmente la evolución de las condiciones económicas en México debe considerarse también el panorama en el largo plazo. En esta perspectiva, el crecimiento del PIB per cápita promedio del país de 1990 a la fecha fue de sólo 1.2 por ciento, lo cual corresponde a un crecimiento muy lento de la economía; además, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENGH), el ingreso laboral promedio real en el país no ha crecido entre 1992 y 2010.

Si se toma en cuenta el periodo 1950-2010 y, además, el contraste se realiza con otros países que tenían un PIB similar al de México en 1950 (gráfica 1.5), lo que se observa es que la economía mexicana tampoco ha tenido un buen desempeño en comparación con éstos ni ha mejorado suficientemente en el largo plazo. Durante este periodo, el crecimiento anual promedio del PIB per cápita fue de sólo 2 por ciento, lo cual contrasta con tasas claramente mayores de países como Chile, España, Corea del Sur, Portugal o Irlanda. Si en vez de 2 por ciento, el crecimiento hubiera sido de 3 por ciento en este mismo periodo, en 2010 el PIB per cápita de México sería de 25,219 dólares en vez de los 14,151 dólares que tuvimos en ese año.² Es decir, el nivel de vida promedio de los mexicanos

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

hubiera sido en 2010, 78 por ciento más alto al que tuvimos y seguramente la pobreza sería mucho menor a la que hoy tenemos.

No sólo la crisis financiera coyuntural o el incremento en el precio de los alimentos han sido los responsables de que el ingreso real no sea mayor en México (y de que la pobreza sea elevada), también lo es el lento crecimiento económico de largo plazo. Las condiciones de México no podrán mejorarse si no se realizan cambios económicos profundos que propicien el incremento de la productividad, la inversión, la generación de más empleos formales y de mejor calidad, así como el aumento del salario real de manera sistemática y sostenida. De la misma manera, la mejora en otras variables, como la estabilidad de los precios –particularmente de los alimentos- podría redundar en un incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso, al suponer también un mayor dinamismo de los salarios nominales.

Capítulo II. Evolución del desarrollo social en México

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

I. La pobreza en México, 2008-2010

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

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

El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. La medición considera dos elementos: la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.⁴ El espacio de los derechos sociales se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Como lo establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia asociados a derechos: acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras), como son los asociados a la cohesión social.

Los resultados que a continuación se muestran se refieren a la población en situación de pobreza, que es aquella cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios requeridos para

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

⁴ “La línea de bienestar hace posible identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). La línea de bienestar mínimo permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada” (CONEVAL, 2010a:40). Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar fue calculada para el ámbito urbano en \$2,114 pesos por persona y en \$1,329 pesos para el rural. Por su parte, la línea de bienestar mínimo fue calculada para 2010 en \$978 pesos por persona para las zonas urbanas y en \$684 pesos por persona para las rurales.

satisfacer sus necesidades y que, adicionalmente, presentan privación en al menos uno de los indicadores de carencia social.

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

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Pobreza						
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	48.8	52.0	2.7	2.5
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	37.2	40.3	2.3	2.1
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	11.7	11.7	3.9	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	36.2	32.3	2.0	1.9
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	4.9	6.5	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	19.7	21.8	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	85.0	84.3	2.4	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	34.1	29.9	3.7	3.6
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	21.9	20.6	24.1	23.2	3.2	3.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	44.8	35.8	2.9	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	71.3	68.3	2.6	2.5
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	19.4	17.1	3.6	3.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.1	18.5	3.5	3.3
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.8	28.0	3.3	3.0
Bienestar						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	18.4	21.8	3.0	2.7
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	53.7	58.5	2.5	2.2

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

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

La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representó 52 millones de personas (cuadro 2.1). En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas; no obstante, el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5.

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

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

desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos.

En el cuadro 2.2 se muestra la medición de la pobreza por entidad federativa. Los estados donde la pobreza aumentó más fueron Baja California Sur (9.5 puntos porcentuales más que en 2008), Colima (aumento de 7.3 por ciento), Sonora (aumento de 6.5 puntos porcentuales) y Baja California (5.7 por ciento más que en 2008).

Por el contrario, la entidades en donde se redujo la población en pobreza fueron Coahuila (reducción de 5 puntos porcentuales respecto a 2008), Morelos (reducción de 8.6 por ciento, 5.3 puntos porcentuales menos respecto a 2008) y Puebla (reducción de 3.7 puntos porcentuales entre 2010 y 2008).

Cuadro 2.2 Medición de la pobreza por entidad federativa, 2008-2010

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

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

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

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

a) REZAGO EDUCATIVO

En 2010 el rezago educativo ascendió a 20.6 por ciento, lo que representa 23.2 millones de personas (cuadro 2.3). Este indicador registra una reducción de 1.3 puntos porcentuales con relación a 2008, lo que equivale a que aproximadamente 900 mil personas dejaron de estar en rezago educativo entre estos dos años.

Otra forma de analizar el desempeño en el área educativa es a través de la revisión de indicadores de calidad de la enseñanza. Entre éstos, los resultados en las pruebas internacionales estandarizadas como las del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) ofrecen un punto de contraste con otras naciones y en relación al propio desempeño del país en el tiempo (cuadro 2.3).⁵ El primer registro de México en esta prueba fue en 2000 y arrojó que –en promedio– la calificación de los alumnos nacionales en matemáticas era de 387 puntos, 38 menos que el promedio logrado por los países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este resultado ubicó a México en el lugar nueve de 13 países no miembros de dicha organización internacional. En 2009, México mejoró su resultado para alcanzar 419 puntos promedio en la misma prueba; es decir, 32 puntos más que 10 años antes. La brecha con el resultado alcanzado por los países no miembros de la OCDE se redujo a 17 puntos y el país se colocó en el lugar 16 de 32.⁶

Otro indicador relevante es la asistencia escolar por grupos normativos de edad; es decir, de acuerdo con las edades en las que se supone que los niños y jóvenes deberían encontrarse en la escuela (cuadro 2.3). En 2010, a nivel nacional, los menores niveles se encontraban entre quienes tenían 15 años de edad o más (66 por ciento para los jóvenes entre 15 y 17 años, 28 por ciento para quienes tenían entre 18 y 25 años). El mayor nivel lo tenían los niños en las edades que debían acudir a la primaria (98 por ciento entre los niños de seis a 11 años).

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

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

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

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

b) ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD

El 31.8 por ciento de la población total del país presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud en 2010, lo que equivale a casi 36 millones de personas; cifra menor a la registrada en 2008 de 40.8 por ciento, lo que equivale a 44.8 millones de personas. En buena medida este avance se debió al crecimiento de afiliados al Seguro Popular. Por esta razón, es muy probable que la cobertura de acceso a la salud (al menos en lo correspondiente a la derechohabiencia) se haya incrementado en 2011, aunque será necesario evaluar la cifra precisa con información relativa a encuestas a hogares.

Otra manera en la que puede observarse la disminución de la carencia por acceso a los servicios de salud es a través de los indicadores del cuadro 2.3. La esperanza de vida al nacer es un indicador sintético que expresa el número promedio de años que se espera viva una persona a partir de su nacimiento, de acuerdo con las condiciones de mortalidad del año de estimación. En 2010, la esperanza de vida al nacimiento era de 75.4 años (CONAPO, 2011a), esta cifra es 0.3 años más que la de 2008 y casi cuatro años más que la registrada en 1992.

La tasa de mortalidad infantil da cuenta del número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacimientos ocurridos en el año de estudio. En 2010, la tasa de mortalidad infantil fue de 14.2 defunciones por mil nacidos vivos, una unidad menor que la observada en 2008 y alrededor de 15 menos que en 1992.

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

c) ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El número de personas con carencia por acceso a la seguridad social en 2010 ascendió a 60.7 por ciento del total de la población del país, lo que equivale a 68.3 millones de personas; este nivel es 4 puntos porcentuales inferior al observado en 2008.

Si bien estrictamente la seguridad social se refiere a la derechohabiencia en instituciones formales tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), hay esfuerzos por parte del Estado para atender a la población mediante programas sociales de protección social. El porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales dirigidos a adultos mayores ni de seguridad social es otra forma de dar cuenta de la cobertura de seguridad social en el país (cuadro 2.3). Entre 2008 y 2010 este indicador disminuyó

poco más de 4 puntos porcentuales a nivel nacional y en casi 10 puntos porcentuales entre las personas que conforman el grupo de menores ingresos del país.

La población con carencia por acceso a la seguridad social se redujo entre 2008 y 2010 debido en buena medida a que aumentó la proporción de población de 65 años y más que recibe algún programa social de pensiones para adultos mayores.

d) CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA

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

e) SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA

En 2010, 16.5 por ciento de la población total carecía de acceso a los servicios básicos de la vivienda, lo que corresponde a 18.5 millones de personas; estas cifras muestran una reducción respecto a 2008 en 2.6 millones de personas, lo que representa una disminución de casi 3 por ciento. Este resultado está vinculado principalmente al incremento de viviendas con acceso a agua y drenaje.

f) ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

La incidencia de la población con carencia por acceso a la alimentación fue de 24.9 por ciento en 2010, 3.2 puntos porcentuales más que en 2008. Ésta fue la única carencia que aumentó su nivel en 2010, 4.2 millones de personas más que en 2008. Este resultado guarda una estrecha relación con la evolución del poder adquisitivo del ingreso. Si éste se redujo entre 2008 y 2010, es esperable que el acceso a la alimentación también lo haya hecho durante el mismo periodo.

g) BIENESTAR ECONÓMICO

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

Entre 2008 y 2010, el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar⁷ se elevó en tres puntos a nivel nacional. Asimismo, el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo⁸ creció 2.7 puntos porcentuales (CONEVAL, 2011r).

⁷ Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar fue calculada para el ámbito urbano en \$2,114 pesos por persona y en \$1,329 pesos por persona para el ámbito rural.

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

h) COHESIÓN SOCIAL

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

No existe consenso sobre el concepto de cohesión social y, por ende, cómo medirla. No obstante, es posible conceptualarla como un elemento del contexto social que da cuenta del entorno en el cual ocurren los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza. Los indicadores que utiliza CONEVAL para hacer observable este concepto son: el coeficiente de Gini, el grado de polarización social⁹ o el índice de percepción de redes sociales.¹⁰

En el cuadro 2.3 se muestra la evolución del coeficiente de Gini (con el ingreso neto total percapita) y la razón del ingreso total entre el décimo y el primer decil. El primer indicador disminuyó de 0.528 en 2008 a 0.501 en 2010; mientras que el segundo indicador tuvo una reducción de 27.3 a 25.2.

⁸ Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar mínimo fue calculada para 2010 en \$978 pesos por persona para el ámbito urbano y en \$684 pesos por personas para el ámbito rural.

⁹ La polarización social se define como la distribución equitativa de la población en dos polos de la escala de marginación en un espacio concreto. Para su cálculo se utiliza el Índice de Marginación del CONAPO.

¹⁰ El índice de percepción de redes se define como el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas.

Cuadro 2.3 Indicadores complementarios de desarrollo social

Dimensiones	1992		2000		2006		2008		2010	
	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional	20% más pobre por ingreso	Nacional
Educación										
Asistencia escolar por grupos de edad (%) ¹										
Niños entre 3 y 5 años ^a	40.7	62.9	69.5	85.2	86.2	93.6	64.1	69.5	66.6	71.9
Niños entre 6 y 11 años	88.3	93.9	93.3	96.6	96.3	98.0	97.0	98.3	96.8	98.3
Niños entre 12 y 14 años	69.2	82.4	82.3	88.9	88.5	92.4	86.6	91.5	85.8	91.6
Niños entre 15 y 17 años	28.3	51.0	35.5	58.4	51.8	65.9	52.9	65.0	50.6	66.3
Personas entre 18 y 25 años	5.6	20.1	9.0	24.9	8.5	25.7	12.2	25.8	12.0	27.6
Calidad de la educación										
Promedio en la prueba PISA de matemáticas en México ²				386.8		404.2		N.D.		419.0 ^k
Promedio en la prueba PISA de matemáticas de los países no miembros de la OECD				425.1		427.0		N.D.		436.3 ^k
Lugar que ocupa México respecto a países no miembros de la OECD en la prueba PISA de matemáticas				9 de 13		18 de 26		N.D.		16 de 32 ^k
Salud										
Esperanza de vida al nacimiento (años) ³		71.7		73.9		74.8		75.1		75.4
Tasa de mortalidad infantil (defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos) ³		31.5		19.4		16.2		15.2		14.2
Razón de mortalidad materna (defunciones maternas por cada 100 mil nacimientos) ⁴		89.0 ^t		72.6		60.0		57.2		N.D.
Medio ambiente										
Porcentaje de ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar ^b		23.4 ^t		17.2		16.1		15.6		16.6
Porcentaje de superficie nacional cubierta por bosques y selvas ^c		34.3 ^g		33.5 ⁱ		29.0 ^j		N.D.		N.D.
Seguridad social										
Porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales seleccionados ni seguridad social ⁵	89.1	69.3	**	**	38.8	50.1	31.0	43.9	22.3	39.5
Nutrición ^d										
Porcentaje de prevalencia de bajo peso en menores de 5 años		14.2 ^a		7.6 ^h		5.0		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años		22.8 ^a		17.8 ^h		12.5		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena		48.1 ^e		44.3 ^h		33.2		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de emaciación en menores de 5 años		6.0 ^e		2.1 ^h		1.6		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años		25.0 ^f		36.1 ^h		36.9		N.D.		N.D.
Porcentaje de prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años		9.5 ^e		24.9 ^h		32.4		N.D.		N.D.
Cohesión social										
Desigualdad (coeficiente de Gini)		0.543		0.552		0.516		0.528		0.501 ⁷
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil ⁶		31.3		36.0		25.7		27.3		25.2
Igualdad de oportunidades										
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados		8.8		16.8		22.2		26.6		27.2
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Senadores		3.1		18.0		16.4		20.3		22.0
Discriminación										
Porcentaje de discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores ⁸						30.4		N.D.		N.D.

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

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

b El valor reportado para 1992 se obtiene del Censo General de Población y Vivienda 1990, los demás se obtienen de la ENIGH del año correspondiente.

c 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.

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

e 1988.

f 1990.

g 1993.

h 1999.

i 2002.

j 2004.

k 2009.

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

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

3 Indicadores demográficos, 1990-2050, CONAPO.

4 Indicadores básicos de mortalidad, Sistema Nacional de Información en Salud (SINAIS), SSA.

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

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

7 El Gini se calcula con el ingreso neto total per cápita empleado en la medición de pobreza por ingresos usando la ENIGH. Se mantiene este indicador calculado con ese ingreso por comparabilidad desde 1992 a 2010.

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

Fuentes:

Estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 1992, 2000, 2006, 2008 y 2010.

INEGI, Tabulados básicos, Censo General de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010.

PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. OECD. PISA 2009.

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

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

Sistema para el análisis de la estadística educativa, SEP.

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

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

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).

Sistema Nacional de Información en Salud.

CONAPO, República Mexicana: Indicadores demográficos, 1990-2050.

II. Diferenciación social en México, 2008-2010

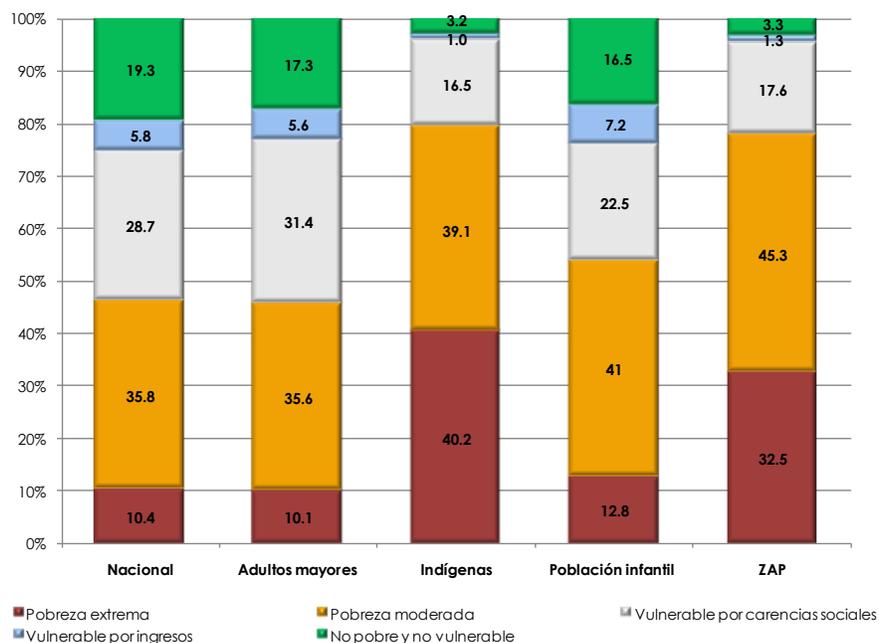
La pobreza tiene una incidencia diferenciada en varios grupos sociales. El objetivo de esta sección es caracterizar la distribución de la pobreza y de los indicadores de carencia, se emplean variables sociodemográficas como grupos de edad (menores de 18 y mayores de 65 años de edad), población que vive o no en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y se distingue a la población por pertenecer o no a un grupo indígena.

a) ETAPA DEL CICLO DE VIDA

En la gráfica 2.1 puede observarse la distribución de la población por grupos de edad. 45.7 por ciento de los adultos mayores se encontraba en condición de pobreza en 2010, lo que equivale a 3.5 millones de personas de 65 o más años; 0.7 puntos porcentuales más que en 2008, lo que corresponde a 300 mil adultos mayores.

El porcentaje de la población menor a 18 años en situación de pobreza fue de 53.8 en 2010, lo que equivalía a 21.4 millones de niños y jóvenes; éste es el grupo con mayor porcentaje de pobreza en el país.

Gráfica 2.1 Distribución de la población según situación de pobreza en el país para grupos selectos, México 2010



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

b) RESIDENCIA O NO EN ZAP

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

La gráfica 2.1 muestra que 77.8 por ciento de quienes residen en las ZAP se encuentran en condición de pobreza; esto quiere decir que suman 13.6 millones de personas en dicha condición. Al comparar con 2008, se observa que 2.5 por ciento más de las personas que residen en ZAP está en situación de pobreza, no obstante el número absoluto de personas es el mismo.

c) HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA

La proporción de hablantes de lengua indígena en condición de pobreza ascendía a 79.3 por ciento en 2010 (la más alta de los grupos considerados en este apartado), 3.4 puntos mayor que en 2008, es

decir, 100 mil pobres indígenas adicionales en el bienio. Si bien se han presentado avances importantes en coberturas básicas, tanto para quienes viven en ZAP¹¹ como para la población indígena,¹² la doble crisis global iniciada en 2007-2008 (de los precios de los alimentos y financiera) parece haber impactado el ingreso de la población en su conjunto, lo cual contribuyó al aumento de la pobreza de la población hablante de lengua indígena entre 2008 y 2010.¹³

¹¹ El porcentaje de personas residentes en ZAP con acceso a los servicios de salud disminuyó de 52.2 en 2008 a 34.5 por ciento en 2010, el de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda se redujo de 43.8 en 2008 a 34.7 en 2010 y el de personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda de 55.3 a 48.5 por ciento.

¹² El porcentaje de población que habla lengua indígena con carencia de los servicios de salud disminuyó de 52.8 por ciento en 2008 a 37.2 por ciento en 2010, el de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda se redujo de 50.8 en 2008 a 42 en 2010 y el de personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda de 54.3 a 50.6 por ciento.

¹³ El porcentaje de población que habla lengua indígena con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo aumentó de 45 a 52 por ciento entre 2008 y 2010, mientras que el porcentaje de quienes tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar se incrementó de 77 a 88.3 por ciento en dichos años.

Capítulo III. Evaluación de la política de desarrollo social

En el capítulo previo se hizo un análisis de la evolución de la pobreza y de otros indicadores relevantes sobre el desarrollo social en México en los años recientes. En este capítulo se tiene como objetivo presentar un diagnóstico de diversas respuestas de política pública que se han llevado a cabo para enfrentar los retos del desarrollo social descritos en el capítulo anterior.

El análisis se centra en las evaluaciones que el CONEVAL ha coordinado a programas particulares o a políticas públicas específicas. En primer lugar se abordan las evaluaciones relacionadas con los programas, de acuerdo con el vínculo que éstos tienen con las dimensiones de la medición de la pobreza. Esto con el fin de relacionar más claramente los retos que se mencionaron en el capítulo previo con las respuestas de política pública. En segundo lugar se estudia también la política de desarrollo social respecto a la multiplicidad de programas con los que cuenta, a la incidencia distributiva, a los avances en el ámbito de la institucionalización de las evaluaciones, y se profundiza en el caso particular de la política de desarrollo social para la población indígena.

PRIMERA PARTE. DIMENSIONES SOCIALES

En este capítulo se presenta un informe de los resultados de diferentes dimensiones de la política de desarrollo social asociadas con los derechos sociales en México durante 2008-2010. El objetivo es mostrar las problemáticas existentes, así como el avance y retos de los instrumentos de gobierno para atender las mismas. Con este fin, se describen y comparan de manera sistemática rasgos básicos del universo de Programas y Acciones del Gobierno Federal integrados en el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010 (Inventario CONEVAL)*. En particular, se enfatiza el análisis del subconjunto de programas que fueron sometidos a *Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED)* en 2010-2011.

La exposición del capítulo está organizada con base en las dimensiones consideradas en la medición de la pobreza; de esta manera, en la primera sección se examina la situación del bienestar económico y apoyo al ingreso, en la siguiente se presentan las principales dificultades y los resultados de los mecanismos relacionados con aspectos educativos; enseguida se describen la problemática e instrumentos relacionados con el acceso a la salud; luego la problemática y los instrumentos asociados al acceso a la alimentación; en quinto lugar, se examinan los rasgos de las problemáticas y los instrumentos utilizados para mejorar el acceso y calidad de la vivienda. Por último, se presenta el diagnóstico y los mecanismos que se dirigen a quienes se encuentran en carencia por acceso a la seguridad social.

Con el fin de lograr una comparación estructurada entre las seis dimensiones, cada uno de los apartados, uno por dimensión, se divide en las mismas secciones. En la primera se presenta un diagnóstico de la situación de las problemáticas; posteriormente vienen los programas identificados que atienden cada dimensión; en la tercera sección se caracterizan dichos programas en términos de la evolución de su gasto en 2008 y 2010;¹⁴ a continuación se muestran resultados de los programas y

¹⁴ El primer paso del análisis del gasto ejercido por los programas de desarrollo social que se realiza en las siguientes secciones se efectuó siguiendo este procedimiento general: primero se indicó a qué grupo funcional pertenecen los programas (desarrollo

finalmente se presentan conclusiones. Además, como un apartado adicional, en el caso de las secciones sobre salud, vivienda, educación y alimentación se contrastan indicadores presupuestarios clave de los fondos del Ramo 33 con los indicadores de la medición de la pobreza correspondientes y se resaltan algunos de los hallazgos más importantes efectuados en la *Evaluación Estratégica sobre el Ramo 33*.

Las principales fuentes de información que se utilizan son las *EED*, las *Evaluaciones Integrales del Desempeño* y el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales para el Desarrollo Social*. Para la sección de gasto también la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Asimismo, se recurre a las evaluaciones estratégicas *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de 8 fondos de política pública y Dimensiones de la seguridad alimentaria. Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*.

I. Bienestar económico y generación de ingresos

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

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

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

social, desarrollo económico o gobierno) y finalmente se estableció a qué función corresponde la mayoría de éstos (el número de funciones cambia según el grupo funcional). En el Anexo I se presenta un diagrama con la estructura organizacional de las funciones de gobierno.

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

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

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

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

Existen diferentes maneras de clasificar los Programas y Acciones de desarrollo social dirigidos al bienestar económico, dos de las formas más comunes son las que enfatizan la generación de ingresos (como los programas dirigidos a la capacitación para el trabajo o de formación de emprendedores) y los que se enfocan a la transferencia directa de ingresos (como los de transferencias monetarias condicionadas). Esta sección del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2010* privilegia el primer tipo de clasificación: se describen los Programas y Acciones de conservación y generación de empleo, de apoyo a productores, microempresarios o de financiamiento de actividades productivas que propician la generación de ingreso. Los programas de transferencia de ingreso relacionados con otras dimensiones sociales se examinan en las secciones correspondientes.¹⁵

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

a) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

Con relación al empleo, la tasa de desocupación¹⁶ fue de 5.3 por ciento en promedio entre 2009 y 2011 y, aunque es una de las más bajas en la OCDE debido a la ausencia de seguro de desempleo en México,¹⁷ es más alta que la de una década antes (poco menos de 3 por ciento) y que la de inicios del sexenio (ligeramente superior a 3 por ciento).

De modo general, el empleo en algunos grupos de población de nuestro país se caracteriza por altos niveles de rotación, ausencia de seguros de desempleo (lo que explica en gran medida las tasas bajas de desempleo), trabajadores que desempeñan jornadas largas, muy superiores a las laboradas en

¹⁵ De acuerdo con el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010*, el Gobierno Federal contaba con un total de 87 programas de transferencias monetarias, de éstos, 32 son analizados en la dimensión de bienestar económico y 55 en otras de las dimensiones sociales. Para tener una idea de la importancia de estos últimos puede señalarse que su presupuesto en 2010 ascendió a \$122,762.88 millones, monto superior al destinado a todos los programas de bienestar económico en 2010 (véase el cuadro 3.1.1). Adicionalmente, existen 60 programas que entregan tanto apoyos de tipo monetario como bienes y servicios, de éstos programas, 15 son considerados en la sección de bienestar económico y 45 son analizados en otra dimensión social. Estos últimos programas tuvieron un presupuesto conjunto de \$124,816.38 millones en 2010. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que en este documento se analiza en la dimensión de alimentación, tal vez sea uno de los programas con mayor presupuesto entre los que realizan transferencias monetarias y entregan de bienes y servicios.

¹⁶ Porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo. Por PEA se entiende a las personas de 14 y más años que en la semana de referencia se encontraban ocupadas o desocupadas (INEGI, 2011b).

¹⁷ La menor tasa de desempleo se registró en Noruega, con un promedio de 3.5 por ciento, mientras que la más elevada se tuvo en España con 20.1 por ciento. La tasa promedio de desempleo entre los países de la OCDE fue de 8.6 por ciento en 2010.

otros países de la OCDE,¹⁸ condiciones desfavorables hacia las mujeres,¹⁹ salarios bajos (56.8 por ciento de la población ocupada percibía menos de tres salarios mínimos y 72.8 por ciento menos de cinco, al tercer trimestre de 2011) y elevado porcentaje de población ocupada sin acceso a instituciones de seguridad social, que es una de las acepciones de informalidad (este porcentaje aumentó de 59.4 por ciento en el segundo trimestre de 2008 a 63.7 por ciento en el segundo trimestre de 2010)(OCDE, 2011a; OCDE, 2011b; CONEVAL, 2010a; INEGI, 2011c).

La productividad laboral de México es baja con relación a la de los países miembros de la OCDE.²⁰ La tasa de crecimiento del país fue -0.7 y -5.0 por ciento en 2008 y 2009, respectivamente. Esta tasa es menor a la promedio en la OCDE (-0.1 y -1.6 por ciento, respectivamente). A pesar de que para 2010 México creció 3.7 por ciento y estuvo por arriba del promedio de la OCDE (2.9 por ciento), aún está lejos de compensar las pérdidas acumuladas (OCDE, 2011b).

La polarización de la producción agropecuaria es otra de las problemáticas de esta dimensión²¹. Existen, por un lado, un número reducido de grandes empresas dedicadas principalmente a la agroexportación con elevados niveles de rentabilidad y capacidad de competir en los mercados internacionales; por otra parte, hay un numeroso grupo de pequeños productores que gradualmente pierden competitividad y liquidez, dedicados cada vez más a la producción de autoconsumo, principalmente de maíz, frijol y chile (Rubio, 1996: 113-163; CONEVAL, 2011 c). Como consecuencia, en las últimas décadas una buena parte de los pequeños y medianos productores rurales han tenido problemas como baja productividad y competitividad, falta de capacidad técnica y baja rentabilidad.

Otras problemáticas son las asociadas a las microempresas que se caracterizan por escasa generación de empleo para terceros,²² con limitadas posibilidades de acceder al crédito comercial, con poca capacitación y experiencia productiva de los propietarios²³ y cuya actividad –si bien varía dependiendo del sector- se realiza preponderantemente en el hogar.²⁴ Además, la mayoría de estos

¹⁸ En promedio, los mexicanos trabajan casi 10 horas al día (remuneradas y no remuneradas), en comparación con un promedio de la OCDE de poco más de 8 horas (OCDE, 2011a y 2011b).

¹⁹ La diferencia del tiempo invertido en trabajo no remunerado entre mujeres y hombres en México es de 4 horas y 21 minutos, la mayor diferencia de la OCDE, donde la brecha promedio es de 2 horas y 28 minutos. Además, la participación laboral de las mujeres mexicanas es relativamente baja en comparación con la de los hombres (OCDE, 2011a y 2011b).

²⁰ La OCDE calcula que la productividad laboral en 2009 en México representa el 33.7 por ciento de la productividad laboral en los Estados Unidos, la productividad más baja en la OCDE y menos de la mitad del promedio de los países miembros 77.3 por ciento (OCDE, 2011a y 2011b).

²¹ Es necesario recordar que las actividades rurales ya no pueden ser vistas sólo en función de los productores agropecuarios, de los propietarios de la tierra o de las personas que viven en localidades de menos de 2,500 habitantes. A lo que se entendía por "sector rural" deben sumársele a quienes viven en localidades menores a 2,500 habitantes que se dediquen o no a las actividades agropecuarias, así como a quienes viven en localidades más grandes que tengan como ocupación actividades agropecuarias y a los trabajadores migrantes en constante movimiento (Robles, 2007: 37).

²² Respecto al personal subordinado, el 48 por ciento correspondía a cónyuges y/o hijos del empleador y sólo un 32 por ciento a personas que no eran parientes del empleador.

²³ El 30 por ciento de los dueños de los micronegocios no tenía experiencia productiva y sólo el 28 por ciento habían laborado en el mismo sector productivo.

²⁴ El censo económico reporta para el año 2008 la existencia de 3.7 millones de establecimientos del sector privado y paraestatal en zonas no rurales. De éstos, el 95 por ciento son establecimientos en donde laboran menos de 10 personas.

micronegocios se realizan en ámbitos caracterizados por la existencia de bajos costos de entrada, con lo cual se suman problemas de ventas bajas y alta competencia. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Micronegocios 2008, existían en el país poco más de 8 millones de micronegocios en los que laboraban aproximadamente 12 millones de personas (INEGI, 2009). Las microempresas generaban 52 por ciento del PIB y 72 por ciento del empleo en México (Pavón, 2010; CONEVAL, 2011d; 2011e).

Otra de las problemáticas consideradas y que atañen al bienestar económico y generación de ingresos, es la competitividad empresarial. De acuerdo con el Reporte de Competitividad Global 2010-2011 del Foro Económico Mundial, México se encuentra en la posición 66 en competitividad de 139 países y con respecto al periodo 2009-2010 bajó seis posiciones. Entre los principales factores que se ha propuesto que afectan la competitividad en México están la burocracia gubernamental, el acceso al financiamiento, la inseguridad y la regulación laboral (Schwab, 2010; Rubio y Baz, 2005; CONEVAL, 2011e).

b) PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

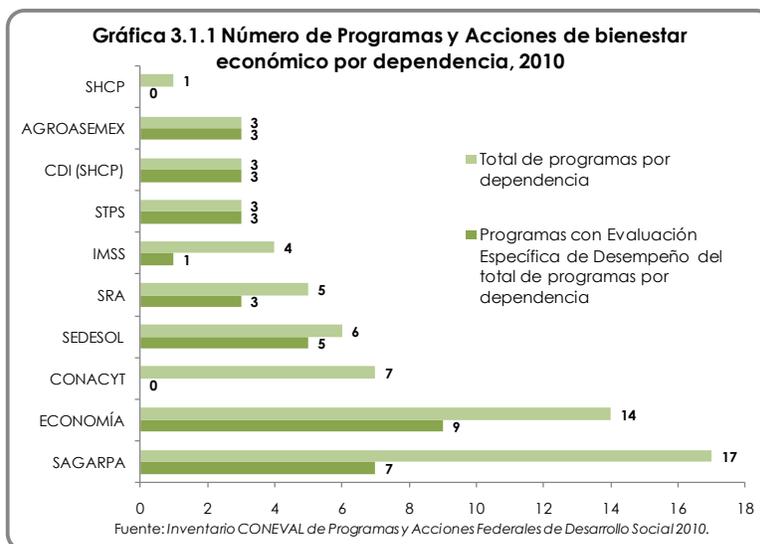
El Gobierno Federal contaba con un total de 63 Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso en 2010 (11 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para el grupo funcional de desarrollo económico; es decir, \$92,575 millones).²⁵ Estos Programas y Acciones representan el 23 por ciento del universo de 273 intervenciones de desarrollo social reunidos en el *Inventario CONEVAL*. La característica común de estos instrumentos de política pública es que contribuyen a la generación de activos productivos o ingresos.

De los 63 Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso, 34 fueron evaluados²⁶ en 2010-2011 y 29 agrupados en una *Evaluación Integral* (estos 29 programas ejercieron \$80,156 millones en 2010); estos últimos son los Programas y Acciones que se describen en los apartados siguientes de gasto y resultados.

En la gráfica 3.1.1 se muestran los programas de bienestar económico y generación de ingreso. En el Anexo II puede consultarse un listado con todos los programas de bienestar económico.

²⁵ Los programas *FAPPA*, *FONART*, *PFRI*, *POPMI*, *PROCAPI*, *FONAES*, *PCEZM*, *PAE*, *PAP*, *PASCL* y *PET* se clasifican según el *Inventario CONEVAL* como programas asociados de manera directa al derecho al trabajo. Sin embargo, al atender la clasificación hecha por las evaluaciones integrales del desempeño en la materia, se les consideró dentro de este conjunto de programas de bienestar económico. Cabe recordar que los programas con *EED* son sólo un subconjunto de los programas clasificados en el *Inventario CONEVAL*.

²⁶ Para propósitos de este informe se entiende como programas evaluados aquellos que fueron sujetos a las *EED 2010-2011* y analizados en las *Evaluaciones Integrales*; sin embargo se reconocen los esfuerzos de evaluación que han realizado las dependencias y entidades federales en el desarrollo de otro tipo de evaluaciones.



Nota: El programa PEI²⁷ es –de acuerdo con el *Inventario CONEVAL*– un programa asociado al derecho a la no discriminación. Sin embargo, al atender la clasificación hecha en las *Evaluaciones Integrales del Desempeño* se le incluyó en el conjunto de programas de bienestar económico y generación de ingreso.

c) GASTO DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

En este apartado se describe el gasto ejercido por los Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso en 2008-2010. El objetivo es poner en contexto el gasto de éstos e identificar cuáles fueron los instrumentos favorecidos –bajo la óptica del gasto– para fomentar el bienestar económico. Se examina la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas respecto al grupo funcional presupuestario de desarrollo económico,²⁸ el gasto en 2008-2010, así como su variación en 2009 respecto a 2008 y en 2010 respecto a 2009.

La mayoría de los Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingresos del Gobierno Federal pertenece al grupo funcional de desarrollo económico, el gasto ejercido por éste ascendió a \$814,120 millones en 2010, 4.9 por ciento menos que el monto ejercido en 2008 (gráfica 3.1.2).

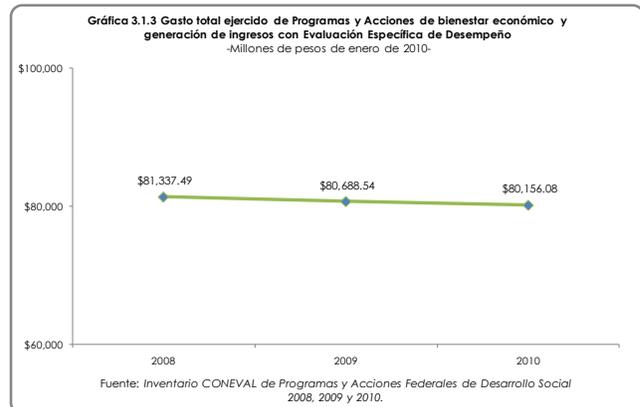
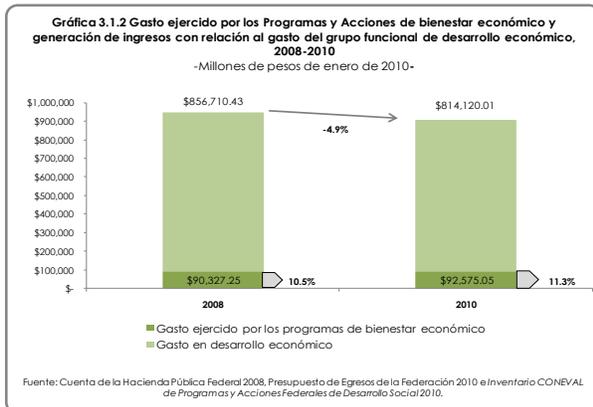
²⁷ El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) ofrece servicios que buscan contribuir a que madres de niños en edades preescolares puedan aceptar un empleo remunerado y usar sus capacidades para generar más ingresos. Su gasto ejercido en 2010 ascendió a \$2,432.98 millones.

²⁸ En contraste con el gasto ejercido por los programas de las dimensiones sociales de educación, salud, alimentación, vivienda y seguridad social (que se ponen en contexto con el grupo funcional de desarrollo social), los programas de bienestar económico y generación de ingreso se comparan con el grupo funcional de desarrollo económico porque en su mayoría forman parte de este último. En el Anexo I puede consultarse cómo está organizado el gasto público y en el Anexo II cuáles son los programas de bienestar económico y generación de ingreso.

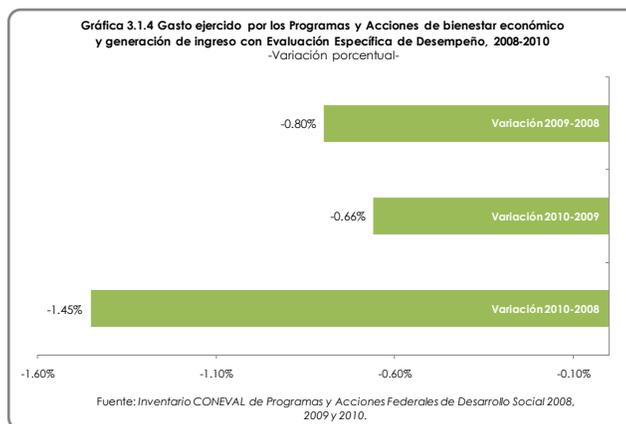
Los 63 Programas y Acciones de desarrollo social dirigidos al bienestar económico ejercieron 11.3 por ciento de los recursos aprobados en 2010; es decir, \$92,575 millones. Esta proporción es 0.8 puntos porcentuales mayor que la encontrada en 2008, cuando el gasto de los programas de bienestar económico y generación de ingreso representaban 10.5 por ciento. Lo anterior se traduce en que poco más de uno de cada \$10 pesos del gasto funcional en desarrollo económico se destinó en 2008-2010 a programas de desarrollo social que fomentan el bienestar económico y la generación de ingresos en los hogares mexicanos.

Ahora bien, los 29 programas de bienestar económico y generación de ingreso evaluados²⁹ ejercieron \$80,156 millones del total de \$92,575 millones correspondiente a los 63 programas de bienestar económico (gráficas 3.1.2 y 3.1.3); esto significa que los programas evaluados ejercieron 86.5 por ciento del gasto del total de los programas de bienestar económico y 9.8 por ciento del gasto ejercido en 2010 para la función de desarrollo económico.

Si se observa la evolución del gasto en 2008-2010 (gráfica 3.1.3), se identifica que el gasto ejercido por los programas federales de bienestar económico que fueron evaluados disminuyó en cada uno de los ejercicios fiscales entre 2008 y 2010.



²⁹ Un subconjunto de los 34 programas de bienestar económico y generación de ingreso con EED 2010-2011 y que forman parte de una *Evaluación Integral*.



La variación relativa del gasto en Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso fue negativa en 2008-2010, de -1.45 por ciento (gráfica 3.1.4).

En el cuadro 3.1.1 se muestra el gasto ejercido en 2008 y 2010 para los conjuntos de programas de bienestar económico y generación de ingreso. El grupo de programas con el gasto más alto fue el de apoyo a productores –conformado por cinco programas-³⁰ que en 2010 ejerció \$45,964 millones, 1.57 por ciento menos que en 2008.

Los grupos de programas con la variación porcentual positiva más importante en su gasto son los dirigidos a microempresarios³¹ –que son tres programas que en conjunto aumentaron su gasto en 39 por ciento entre 2008 y 2010- y los de la etiqueta de “otros”,³² que en su mayoría no cuentan con evaluaciones y que aumentaron su número de 24 programas en 2008 a 33 en 2010.

³⁰ Los programas de este grupo se distinguen por privilegiar el apoyo y la protección selectiva de los que se consideran sectores clave de la economía nacional. Los programas tienden a enfrentar distintos problemas del medio rural como, por ejemplo, el *Programa de Soporte (PS)* que busca apoyar la gestión técnica, económica y sanitaria de los productores agropecuarios, acuícolas, pesqueros y rurales, al permitir una inserción sostenible de sus productos en los mercados; el *Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)* que contribuye a estabilizar e incrementar los ingresos de los productores agropecuarios y pesqueros, al fortalecer su participación en los mercados; *PROCAMPO* para vivir mejor que transfiere recursos, con lo que apoya la economía de los productores rurales; el *Programa para Adquisición de Activos Productivos (PAAP)* que incrementa los niveles de ingreso y de capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégico, y el *Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organizate)* que apoya la consolidación de formas de organización social para su participación en órganos consultivos de instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.

³¹ Los programas para microempresarios son el *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*, *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)* y *Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES)*. Los tres tienen por objeto común, mejorar las condiciones de vida de la población emprendedora de bajos ingresos a través de la asistencia en la creación y desarrollo de sus actividades productivas. Esta asistencia consiste, principalmente, en atender los problemas de financiamiento y capacitación que esta población enfrenta.

³² En el Anexo II puede consultarse la lista detallada de programas de bienestar económico y generación de ingresos reunidos en la categoría “otros”. Los programas reunidos en esta categoría y que sí fueron evaluados por una EED en 2010-2011 son *Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (PSASA)*, *Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (PAFA)*, *Fondo de Contingencia y Autoseguro*, *Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)* y *Programa 3x1 Migrantes*.

El grupo que tuvo el decremento más pronunciado en su gasto entre 2008 y 2010 es el destinado al fomento empresarial –conformado por cuatro programas en 2008 y seis en 2010-³³ pues su presupuesto disminuyó en 34 puntos porcentuales.

Cuadro 3.1.1 Gasto ejercido por los Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso, 2008-2010

Grupos de programas temáticos de bienestar económico	Gasto ejercido (Mdp de enero de 2010)		Variación (por ciento)
	2008	2010	2008-2010
Conservación y generación de empleo	12,614.26	14,012.77	11.09
Apoyo a productores	46,698.91	45,963.76	-1.57
Financiamiento actividades productivas	7,293.34	8,305.55	13.88
Microempresarios	1,492.00	2,076.98	39.21
Fomento empresarial	10,886.47	7,151.52	-34.31
Otros	11,342.50	15,064.47	32.81
Total	90,327.25	92,575.05	2.49

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

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

Vale la pena resaltar algunos programas de bienestar económico y generación de ingreso, en particular aquellos que destacan ya sea por su alto nivel de gasto ejercido en 2010 o por el importante crecimiento relativo. Entre los primeros están tres programas del grupo de apoyo a productores: *PROCAMPO* (15,116 Mdp), de *Atención a Problemas Estructurales* (14,062 Mdp) y para la *Adquisición de Activos Productivos* (11,419 Mdp). Lo anterior, podría ser resultado de la reestructuración programática realizada al interior de la SAGARPA en la que se han eliminado programas, pero se han integrado componentes adicionales a los restantes.

El *Programa de Servicios a Guarderías*, del conjunto de programas de conservación y generación de empleo, también tuvo uno de los presupuestos más importantes entre los programas de bienestar económico y generación de ingreso en 2010 (\$7,225 millones); lo anterior podría deberse a que el cuidado de los niños de las guarderías requiere altos costos de operación derivados de la contratación de personal profesional, de la capacitación a las personas involucradas en el cuidado de los niños y de la adecuación de los lugares donde se instalan las guarderías.

³³ Los programas de fomento empresarial incluyen acciones relacionados con la creación de empleos (*Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*), el fomento a las tecnologías de la información (*Programa para el Desarrollo de las Industrias del Software*), la eficiencia y competitividad de los servicios logísticos del país (*Competitividad en Logística y Centrales de Abasto*), la reconversión y el crecimiento de sectores estratégicos y de alto valor agregado (*Programa para el Desarrollo de Industrias de Alta Tecnología y Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales*), el fortalecimiento del mercado interno (*Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas*).

Programas que destacan por la variación en su presupuesto en 2008-2010 son el *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* del grupo dirigido a microempresarios (aumentó de \$96 millones a \$183 millones, que equivale a un crecimiento de 91 por ciento), el *Programa de Empleo Temporal* del grupo de programas de conservación y generación de empleo (se incrementó de \$1,646 millones en 2008 a \$2,918 millones en 2010, es decir, tuvo un crecimiento de 77 por ciento),³⁴ y el *Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural* del conjunto de apoyo a productores (aumentó de \$2,855 millones a \$4,857 millones, es decir, aumentó 70 por ciento).

El nivel de gasto ejercido por *Programa de Empleo Temporal* en 2008-2010 es notablemente menor que el que ejerció en 2000, cuando alcanzó los \$6,463 millones;³⁵ es decir, prácticamente el doble del gasto ejercido en 2010. El *Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural* aumentó su gasto ejercido debido a que le fueron asignadas responsabilidades de ejecución en proyectos estratégicos para atender emergencias nacionales.

d) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS

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

i. Conservación y generación de empleo

- La evaluación de impacto 2010 del *Programa de Apoyo al Empleo* muestra que para todas las modalidades de Bécate se encuentran efectos positivos en el ingreso para los beneficiarios. Los efectos más pronunciados se encuentran en las modalidades Capacitación mixta y Capacitación en la práctica laboral. Los impactos en ingreso para las otras dos modalidades, Vales de capacitación y Capacitación al autoempleo son positivos, pero moderados. Sin embargo, la atención del programa es principalmente en zonas urbanas.
- El *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras* aumentó en 5 por ciento el número de madres con trabajo, respecto de las no apoyadas. Además reduce, a las madres o padres beneficiarios, el cuidado infantil en cerca de media hora diaria. Es necesario continuar con las acciones de seguridad de las estancias.
- El *Programa de Empleo Temporal* es uno de los programas que más puede contribuir a conformar una red de protección social, porque su objetivo es que el consumo de la población en pobreza no experimente fluctuaciones pronunciadas por los ciclos económicos (o crisis coyunturales).

³⁴ El gasto del Programa de Empleo Temporal incluye las aportaciones realizadas por SEDESOL, SEMARNAT y la SCT. En 2008, el presupuesto del programa estuvo conformado por \$896.07 millones de SCT, \$104.07 millones de Semarnat y \$335.71 de SEDESOL. En 2009 por \$1,206.77 millones de SCT, \$353.24 millones de SEMARNAT y \$795.40 millones de SEDESOL. En 2010 por \$1,694.70 millones de SCT, \$380.00 millones de SEMARNAT y \$843.29 millones de SEDESOL. La fuente de estos datos es el Inventario CONEVAL y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008. Las cifras están deflactadas a enero de 2010.

³⁵ Pesos constantes a enero de 2010. El gasto ejercido por el *PET* disminuyó en cada uno de los ejercicios fiscales entre 2000 y 2006, pasó de \$6,463 millones en el primer año a \$1,305 millones en el último. En 2007 *PET* tuvo el primer incremento presupuestario en la década.

ii. Apoyo a productores

- De acuerdo con datos de la ENIGH 2010, *PROCAMPO* presenta un aumento importante en su progresividad a partir de las nuevas acciones de focalización realizadas con base en el cambio a sus reglas de operación en 2009. Es necesario verificar la significancia estadística de este cambio en su incidencia redistributiva.³⁶

iii. Financiamiento a actividades productivas

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

iv. Microempresarios

- El porcentaje de unidades que luego de tres años de recibir el financiamiento por parte de *Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad* para abrir o ampliar su negocio sigue operando, asciende a 85 por ciento. Sin embargo, no es posible atribuirle los resultados de manera exclusiva al programa.

v. Fomento empresarial

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

e) CONCLUSIONES

- El complejo panorama del mercado laboral que enfrenta la política pública, a través de los Programas y Acciones de bienestar económico del Gobierno Federal, se caracteriza por i) tasas de desocupación bajas pero más altas que las registradas una década antes y que al inicio del sexenio; ii) empleo con alta rotación, ausencia de seguro de desempleo, salarios bajos y elevado porcentaje de población ocupada en actividades informales; iii) productividad laboral baja; iv) disminución pronunciada del empleo agrícola con creación insuficiente de puestos de trabajo en el sector agroexportador; v) en el sector rural hay, por una parte, un pequeño número de grandes empresas dedicadas principalmente a la exportación que son muy rentables y, por otra, un gran número de pequeños productores que carecen de competitividad y liquidez; vi) microempresas con baja capacidad para generar empleos, sin suficiente crédito comercial, con poca capacitación laboral y basadas fundamentalmente en la fuerza de trabajo del hogar; y vii) insuficiente competitividad internacional.

³⁶ Véase la sección sobre incidencia distributiva y equidad del gasto social en este informe.

- Para hacer frente a lo anterior, el Gobierno Federal ha diseñado un número importante de programas que buscan aumentar y conservar el empleo, apoyar a los productores y a los microempresarios, así como fomentar la labor empresarial, entre otras acciones.
- Poco más de uno de cada \$10 del gasto funcional en desarrollo económico se destinó en 2008-2010 a programas de desarrollo social que fomentan el bienestar económico y la generación de ingresos en los hogares mexicanos. Algunos de los programas privilegiados en términos presupuestarios en 2008-2010 fueron el *Programa para Adquisición de Activos Productivos*, *Programa de Atención a Problemas Estructurales* y *PROCAMPO* de SAGARPA; *Servicios de Guardería del IMSS* y *Fondo PYME* de Economía, así como el *Programa de Empleo Temporal SEDESOL-SEMARNAT-SCT*.
- Si bien ciertos programas han tenido algunos resultados, en el agregado, el impacto de los programas de desarrollo social es modesto para poder revertir los retos estructurales del mercado laboral. Por lo anterior, es importante subrayar que el incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de las mejoras en el crecimiento económico, en el empleo, los salarios, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios (especialmente de los alimentos), entre otras variables.
- Los programas de desarrollo social son más efectivos para proteger a la población ante adversidades coyunturales que para la generación de empleos permanentes. La política de desarrollo social cuenta con algunos programas de protección social, pero éstos son insuficientes para fortalecer el ingreso de la población ante reducciones coyunturales como las vividas en el país en 2008-2010. En ausencia de estos mecanismos y ante las crisis recientes (financiera, en precios de alimentos y energéticos), se han favorecido instrumentos como *Oportunidades* o subsidios energéticos generalizados que no están focalizados en los pobres. Sin embargo, estos mecanismos no están diseñados para proteger a la población pobre ante contingencias coyunturales. Es necesario diseñar programas para reducir los efectos coyunturales sobre el bienestar económico y el ingreso (por ejemplo, crear un seguro al desempleo y/o fortalecer algunos ya existentes, como el *Programa de Empleo Temporal*).

II. Educación

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

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

El PND 2007-2012 reconoce que persisten rezagos considerables en el sistema educativo nacional, de los cuales los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad. Entre los objetivos del PND 2007-2012 están asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada –entre otras- una educación adecuada para

su desarrollo, tal y como lo establece la Constitución. Para alcanzar este objetivo general el PND y el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 tienen como objetivos específicos:

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

Este derecho está presente en la medición de la pobreza a través del indicador de rezago educativo. Se considera que una persona se encuentra en situación de rezago educativo si i) tiene de tres a 15 años y no cuenta con la educación básica obligatoria ni asiste a un centro de educación formal; ii) nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); o nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).³⁷

La exposición de este apartado está organizada en seis secciones. Primero se ofrece un breve diagnóstico de la situación educativa en México; en segundo lugar se describen los grupos de programas educativos del Gobierno Federal de acuerdo con la siguiente clasificación: educación básica; educación media, superior y normal; investigación y becas, así como promoción y apoyo a la educación. Posteriormente, se analiza el gasto de dichos programas en 2008-2010. En la cuarta parte se analizan los dos fondos del Ramo 33 que cuentan con un componente educativo: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. Después se muestran algunos de los resultados logrados por los programas para –finalmente– presentar conclusiones del apartado.

a) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA

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

i. Educación básica

La educación básica está conformada por el nivel preescolar, primario y secundario; el segundo fue el que registró el mayor número de alumnos en el ciclo escolar 2008-2009, (INEE, 2009).

De acuerdo con el INEE (2009: 149), la tasa neta de cobertura por nivel educativo en el ciclo escolar 2008-2009 fue 78 por ciento en preescolar, cercana a 100 por ciento³⁸ en primaria y de 82 por ciento en secundaria. No obstante, cálculos realizados por CONEVAL³⁹ indican que el nivel de asistencia escolar de los niños entre tres y cinco años (edad normativa para asistir a preescolar) fue de 71.9 por ciento en

³⁷ El capítulo II de este informe muestra el nivel del rezago educativo en México en 2008-2010.

³⁸ Al estimar el porcentaje de cobertura nacional a partir del ENIGH 2008, se encontró que es de 95.6 por ciento con un intervalo de confianza al 95 por ciento (INEE, 2009).

³⁹ Véase el cuadro 2.3 del capítulo II.

2010 y de 91.6 por ciento de quienes se encuentran entre 12 y 14 años (secundaria). Esto muestra que aún pueden realizarse acciones institucionales para mejorar la cobertura de la educación secundaria, pero sobre todo en preescolar. Sin embargo, los principales retos en la educación básica se encuentran en la calidad educativa y su inequidad.

El nivel de la calidad educativa predice de mejor forma el éxito económico de un país que el número de años de educación (OCDE, 2010). Una forma de examinar la calidad es a través de los resultados del examen PISA.⁴⁰ En la prueba de 2009, México estuvo en el lugar 50 de 65 países y fue el integrante de la OCDE con el resultado promedio más bajo en cada una de las categorías; no obstante, fue el país con mejor promedio de resultados que el resto de los países latinoamericanos evaluados,⁴¹ excluyendo a Chile (PISA, 2009).

El rendimiento educativo en México es altamente desigual y varía dependiendo de la entidad federativa, el tipo de localidad y la estructura de la escuela. De 2006 a 2010, el porcentaje de alumnos de primaria con logro insuficiente en la prueba ENLACE tuvo una tendencia decreciente, pero existe una gran diversidad de resultados por tipo de escuela. La diferencia en el porcentaje de alumnos con logro insuficiente en las escuelas CONAFE e indígenas y las escuelas particulares es de más del 35 puntos porcentuales en 2010, tanto en matemáticas como en español. Sin embargo, al comparar estos tipos de escuelas entre 2006 y 2010 se observa que las brechas han disminuido.⁴²

En secundaria también se observan disparidades en el porcentaje de alumnos con rendimiento insuficiente, dependiendo del tipo de escuela. Cerca de la mitad de los alumnos de las telesecundarias tienen un logro insuficiente en la prueba de matemáticas en 2010, mientras que en las particulares el número de alumnos con logro insuficiente ascendió a 29.8 por ciento. No obstante, como se observa en el cuadro 3.2.1, las telesecundarias han disminuido la diferencia respecto de otras escuelas.

Cuadro 3.2.1 Estudiantes que obtienen el nivel de logro “insuficiente” en la prueba Enlace (porcentaje)

Tipo de escuela	Matemáticas		Español	
	2006	2010	2006	2010
6to de primaria				
CONAFE	43.47	45.79	42.70	40.46
General	20.88	19.62	20.43	16.83

⁴⁰ El examen evalúa el nivel de los estudiantes en comprensión de lectura, razonamiento matemático y conocimiento en ciencias. Cabe señalar que la prueba PISA está diseñada para ser aplicada cada tres años, enfatizando en cada uno de ellos un área de conocimiento (lectura, ciencias o matemáticas). Una de las consecuencias de este procedimiento es que, en sentido estricto, los resultados alcanzados por un país en un área sólo son comparables en los años en los que recibieron dicho énfasis. Es decir, “sólo son confiables las comparaciones basadas en las escalas de las competencias que constituyen el área principal de la evaluación en un ciclo determinado” (INEE, 2010: 145). En este sentido, la única comparación posible es, hasta 2010, la del área de lectura (que ya completó dos ciclos de aplicación, 2000 y 2009). Para el caso de matemáticas habrá que esperar al año 2012 para realizar comparaciones.

⁴¹ Los países evaluados en 2009 por PISA son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y Uruguay. Véase http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_32252351_32235731_46513821_1_1_1_1.00.html.

⁴² Salvo el caso de la prueba de matemáticas en las escuelas CONAFE.

Indígena	47.97	45.01	50.68	42.08
Particular	5.74	6.08	5.12	4.62
Global	20.98	19.73	20.66	17.02
3ro de Secundaria				
General	62.20	55.84	37.81	40.71
Particular	28.44	29.80	14.38	17.49
Técnica	64.82	55.83	41.26	40.59
Telesecundaria	67.21	50.26	56.68	45.26
Global	61.13	52.59	40.70	39.71

Fuente: Elaboración de CONEVAL con base en datos de la SEP.

La desigualdad en el logro educativo también se observa a nivel regional. En 2010, el porcentaje de estudiantes de primaria con logro insuficiente en matemáticas fue 47 por ciento en Oaxaca, 31 en Chiapas y 27 en Guerrero. En contraste, el porcentaje de alumnos con logro insuficiente en Nuevo León fue 12 por ciento y 16 en el Distrito Federal.

Al considerar la extraedad grave por grado escolar como una aproximación al rezago educativo, los resultados desagregados por entidad indican que el porcentaje de alumnos de primaria en extraedad grave llega a ser 13 por ciento en Guerrero, 12 por ciento en Chiapas y 11 por ciento en Oaxaca. En cambio, en Coahuila y Nuevo León es de 1.5 por ciento y en Tlaxcala de 1.8 por ciento (INEE, 2009). Las escuelas primarias indígenas y comunitarias son las que tienen un mayor porcentaje de alumnos en extra-edad, sin importar si se encuentran en una localidad rural o urbana, o si están en una localidad de baja o alta marginación.

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

ii. Educación media, superior y normal

Dos de los principales retos en la educación media superior y superior son la cobertura insuficiente y la desigualdad en el acceso. El nivel de cobertura en 2010 en la educación media superior se estimó en 66 por ciento (asistencia escolar de los jóvenes entre 12 y 14 años) y en 28 por ciento en la educación superior (asistencia escolar de los jóvenes entre 15 y 17 años).⁴³ La eficiencia terminal se ubicó en 58 por ciento en el primer sistema y en 63 por ciento en el segundo.

La cobertura insuficiente puede entenderse por la incidencia de factores asociados a la demanda y a la oferta. La oferta de unidades educativas y programas es responsabilidad principalmente del gobierno.

⁴³ Véase el cuadro 2.1 del capítulo II. Cabe señalar que esta estimación cambia de acuerdo con la fuente. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2009) estimó para la educación superior, con base en las "Estadísticas continuas del formato 911 (inicio del ciclo escolar 2008/2009)", que la tasa neta de cobertura para la población en edad típica (15 a 17 años) en 2008 fue de 49 por ciento.

La demanda depende de la decisión que toman los jóvenes y sus familias respecto a continuar con sus estudios, acción que a su vez obedece a las condiciones socioeconómicas de los hogares a los que pertenecen, sus aspiraciones y necesidades personales, escolaridad y habilidades acumuladas y de la expectativa de retorno de la educación (la que, a su vez, depende de la calidad de los programas, planteles y profesores, entre otros).

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

La desigualdad geográfica en la educación media superior y la educación superior puede ilustrarse con dos ejemplos. Primero, la cobertura en el bachillerato en el periodo 2009-2010 en el Distrito Federal fue de 90 por ciento, mientras que en Quintana Roo fue de 44 por ciento. Segundo, las tasas de absorción de la licenciatura universitaria se ubican por arriba del 80 por ciento en los estados con mejor nivel de vida del país y entre el 40 y 50 por ciento en los estados más pobres (SEP, 2011a). Si se toma en cuenta que la educación se financia principalmente con recursos públicos, puede concluirse no solamente falta de equidad en el acceso, sino también subsidios que podrían considerarse regresivos. Éste es el resultado de desigualdades económicas regionales que se manifiestan en factores de oferta –disponibilidad de unidades y acceso- y de demanda, en la que la desigualdad socioeconómica y los heterogéneos antecedentes escolares y sociales tienen un rol relevante (Tuirán, 2011).

Otro reto en la educación media superior y la educación superior es la calidad de la enseñanza. La medición de la calidad a través del logro educativo para estos niveles educativos no es fácil. A diferencia de la educación básica, en la educación media superior y la educación superior no se cuenta con un indicador que mida la calidad.⁴⁴ En este contexto, el Gobierno Federal ha optado por medir los retos, metas y avances de la calidad educativa básicamente a través de indicadores indirectos como son los registros o las acreditaciones.

iii. Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación

Si bien la cobertura en educación básica fue cercana al 100 por ciento en el ciclo escolar 2008-2009⁴⁵ y el porcentaje de personas analfabetas de 15 años y más bajó de 26 a 7 por ciento entre 1970 y 2010, aún existe rezago. Por ejemplo, en 2009, 5 millones 393 mil individuos de 15 años y más eran analfabetas, 7 por ciento de la población de 15 años y más no tenía ninguna escolaridad y 5 por ciento de la población de 15 años y más tuvo educación secundaria incompleta (INEE, 2009).

De acuerdo con la medición de la pobreza 2010, la población del país con rezago educativo ascendió a 20.6 por ciento en 2010, esto es, 23.2 millones de personas; este registro es 1.3 por ciento menor que

⁴⁴ Las pruebas del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior no son aplicadas de forma generalizada. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación por su parte está desarrollando indicadores de resultados de la educación como el desempeño en el mercado laboral, pero no los reporta cada año.

⁴⁵ Cobertura para el ciclo escolar 2008-2009. En seis entidades federativas, la cobertura no es de 100 por ciento pero sí superior a 95 por ciento. Todos los datos que se presentan en esta sección, a menos que se señale lo contrario, provienen de INEE, *Panorama Educativo Nacional 2009. Indicadores del Sistema*, México, INEE, 2009.

en 2008. La disminución del valor del indicador se debió en mayor medida a la reducción del rezago entre quienes nacieron después de 1982.

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

El Censo de Población y Vivienda 2010 registró 4,487,465 personas de 3 años o más en el país que tienen alguna discapacidad o limitación y 4,068,426 personas de 15 años y más con discapacidad o limitación. La población de 3 años o más con discapacidad sin escolaridad asciende a 26 por ciento, muy por encima del promedio nacional.⁴⁶

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

iv. Apoyos a la investigación

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

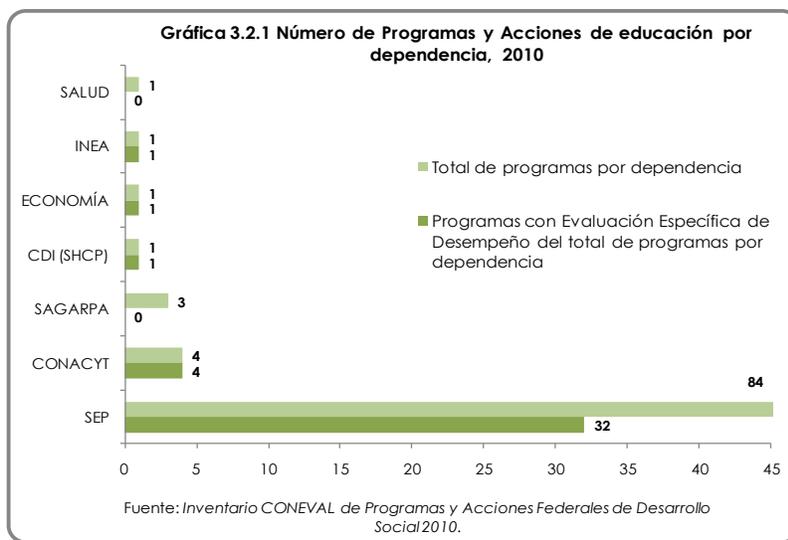
- a) Una planta académica en el Sistema de la Educación Superior (SES) que en su gran mayoría no ingresó con un grado académico superior al que buscaban sus alumnos, pues muchos eran pasantes o con grado de licenciatura, particularmente en los primeros 35 años de desarrollo del SES.
- b) Poco desarrollo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

b) PROGRAMAS Y ACCIONES EDUCATIVOS

El Gobierno Federal contaba con un total de 95 Programas y Acciones relacionados con servicios educativos en 2010 (27 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para la función presupuestaria de educación del gasto en desarrollo social; es decir, \$190,438 millones). Estos programas representan el 35 por ciento del universo de 273 programas de desarrollo social reunidos en el *Inventario CONEVAL*.

⁴⁶ Datos tomados del cuestionario básico.

De estos 95 programas, 39 fueron evaluados en 2010-2011 (\$92,427 millones en 2010),⁴⁷ estos últimos son los que se describen y analizan en los apartados de gasto y resultados. En el Anexo II puede consultarse una lista con todos los programas educativos.



La gráfica 3.2.1 muestra el número total de programas educativos por dependencia, así como del subconjunto conformado por los programas evaluados en 2010-2011.

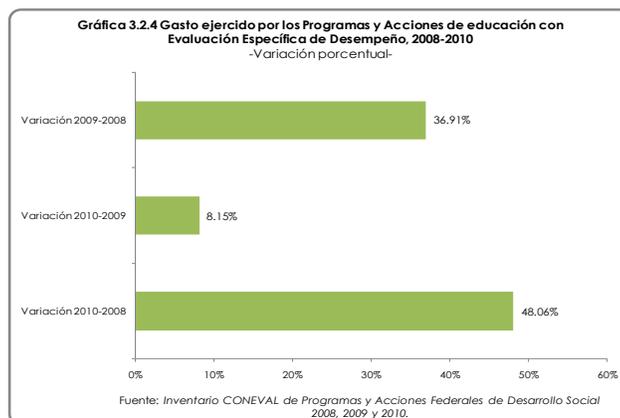
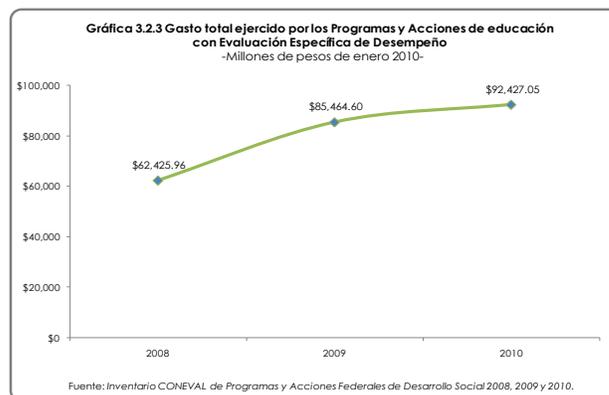
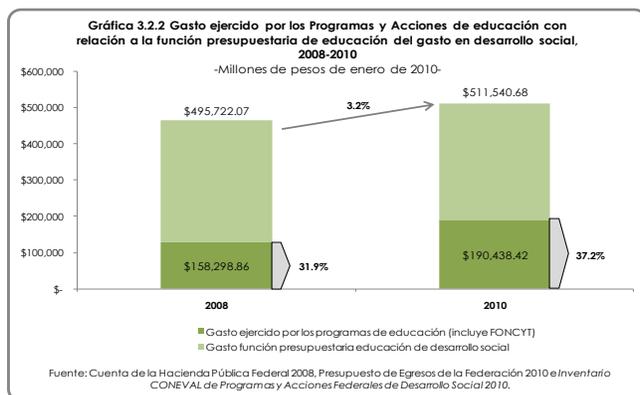
c) GASTO DE LOS PROGRAMAS EDUCATIVOS

En este apartado se describen las características del presupuesto de los programas de educación en 2008-2010. El objetivo es poner en contexto su gasto e identificar, en el caso de cada nivel y ámbito educativo, cuáles fueron los instrumentos favorecidos en términos presupuestales.

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

El presupuesto aprobado para la función de educación ascendió a \$511,541 millones en 2010, 3 por ciento más que el monto ejercido en 2008 (gráfica 3.2.2). El gasto ejercido por los 95 Programas y Acciones educativas del Gobierno Federal corresponde a 37 por ciento de los recursos aprobados para la función de educación; es decir, \$190,438 millones. Esta proporción es 5.3 puntos porcentuales mayor que la de 2008, cuando el gasto de los programas educativos representaba 32 por ciento. Esto quiere decir que casi cuatro de cada \$10 pesos del gasto en la función de educación se destinaron en 2010 a los programas educativos.

⁴⁷ Consúltense la definición de programas evaluados en el glosario de términos.



Los 39 programas con evaluación ejercieron 92,427 millones del total correspondiente a los 95 programas educativos (gráficas 3.2.2 y 3.2.3); es decir, los programas evaluados ejercieron 48.5 por ciento del gasto del total de los programas en educación y 18 por ciento del gasto ejercido en 2010 por la función de educación del grupo funcional de desarrollo social.

Si se examina la evolución del presupuesto en 2008-2010 (gráfica 3.2.3), se encuentra que el gasto ejercido por los programas educativos evaluados aumentó de manera sostenida y pronunciada entre ejercicios fiscales.

En el cuadro 3.2.2 se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2010 para los programas educativos. Se observa que el conjunto de programas con el gasto más alto es el clasificado bajo el rubro de "Otros"; éste incluye Programas y Acciones contenidos en el *Inventario CONEVAL* de los que, sin embargo, sólo una pequeña proporción cuenta con evaluación.⁴⁸ El número de programas reunidos en "Otros" aumentó de 41 a 64 entre 2008 y 2010; entre éstos están programas de educación básica.

⁴⁸ Los programas con EED incluidos en "Otros" son Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI), Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena, Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM), Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP), Deporte, Programa de Apoyo a las Culturas

Cuadro 3.2.2 Gasto ejercido por los Programas y Acciones de educación, 2008-2010

Grupos de programas temáticos de educación	Gasto ejercido (Mdp de enero de 2010)		Variación (por ciento)
	2008	2010	2008-2010
Educación Básica	5,500.72	4,695.53	-14.64
Educación Media Superior	995.13	1,683.81	69.21
Educación Superior y Normal	41,224.83	47,481.60	15.18
Investigación y Becas de Estudio	9,426.85	14,105.86	49.63
Promoción y Apoyo a la Educación	780.04	18,164.39	2,228.65
Otros	100,371.29	104,307.26	3.92
Total	158,298.86	190,438.45	20.30

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

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

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

El segundo conjunto de Programas y Acciones con el gasto ejercido más grande es el de educación superior y normal⁴⁹ que ejerció \$47,482 millones, 15 por ciento más que en 2008. Tanto en 2008 como en 2010 este conjunto de programas estuvo conformado por seis intervenciones.

El grupo de programas con el crecimiento relativo más pronunciado fue el de promoción y apoyo a la educación.⁵⁰ Esto se debe –por una parte– a que el grupo aumentó de tres a siete programas, pero

Municipales y Comunitarias (PACMYC), Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA), Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE).

⁴⁹ Los programas de educación superior y educación normal permiten la operación de una amplia gama de instituciones mediante la asignación de recursos ordinarios; sin éstos no podría atenderse a la mayoría de la población de 18 a 25 años en las entidades federativas. También se incluyen programas de recursos extraordinarios. Entre los programas de educación superior enfocados a mejorar la calidad de la oferta educativa están FOMES y FIUPEA (parte del *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional*), PROMIN, el *Programa de Fortalecimiento de la Calidad en las Escuelas Normales* y PER. Los dos primeros tienen como población objetivo las instituciones de ES, los otros dos abordan los retos de la Educación Normal Superior y el quinto se enfoca a la población rural. Entre los fondos con múltiples objetivos están el *Subsidio para los ODES* y el *Fondo para el Saneamiento*. El *Subsidio para los ODES* incluye cinco fondos que financian la operación de las instituciones, como el pago de nómina que representa entre el 80 y el 95 según la institución. Los recursos financian las instituciones que atienden a dos tercios de los estudiantes del sistema de Educación Superior Pública Escolarizada (SEP, 2010). El subsidio por estudiante que reciben las UPES varía por institución. Para compensar esta desigualdad, se creó el *Fondo para el Saneamiento*, que otorga recursos a las UPES que estén por debajo de la media del subsidio federal por alumno.

⁵⁰ Estos programas ofrecen servicios complementarios para apoyar a los sistemas de educación; las actividades de cuatro de ellos son en educación básica (*Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, Programa Nacional de Lectura y Habilidades Digitales para Todos*); dos están destinados a estudiantes que cursan educación media superior y superior (*Atención Educativa a Grupos en Situación Vulnerable, Educación para Personas con Discapacidad*) y uno atiende a nivel de posgrado e investigación (*CINVESTAV*). El reto que enfrentan es

sobre todo a la puesta en operación desde 2009 de la intervención *Subsidios para Centro de Educación* con un presupuesto 9.5 veces más grande que el programa que anteriormente era el de mayor presupuesto (*Atención a la Demanda de Educación para Adultos*).

Es importante examinar con mayor detalle algunos programas que destacan por su alto nivel de gasto ejercido en 2010 o por el importante crecimiento relativo de su gasto. Entre los primeros pueden resaltarse las intervenciones realizadas por *Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales* del grupo de programas de educación superior y normal que ejerció \$44,966 millones en 2010 y por *Subsidios para Centros de Educación* del grupo de programas de promoción y apoyo a la educación que gastó \$15,568 millones. El alto nivel de gasto ejercido por el primero se debe a que sostiene los gastos de operación y nómina de los institutos y universidades pertenecientes a los organismos descentralizados estatales de educación públicos. El alto nivel de gasto de *Subsidios para Centros de Educación* se debe a que pretende fortalecer la educación de calidad en las entidades federativas, mediante el otorgamiento de subsidios que en 2010 fueron canalizados para la construcción de obra.

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

i. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) dispone que los recursos que reciban las entidades federativas a través del *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)* deberán ejercerse de manera exclusiva para financiar la educación inicial básica, incluyendo la indígena, especial y normal para la formación de maestros.⁵¹

La LCF está diseñada de tal manera que sean las entidades federativas que se encuentren en desventaja, de acuerdo con criterios pre establecidos, las que más recursos reciban. Este proceso puede generar pocos o nulos incentivos para que las entidades utilicen con eficiencia los recursos que se les asignan. No obstante, el grueso de la diferencia del tamaño del *FAEB* de un año a otro se reparte de acuerdo con la proporción que la matrícula pública de educación básica que cada estado representa del total a nivel nacional. Por otra parte, las asignaciones históricas a cada estado son las que mayor peso tienen al decidir la transferencia total. Por lo tanto, el *FAEB* es repartido entre los estados de forma inercial, por lo que se considera, en segundo lugar, criterios de equidad y, marginalmente, de eficiencia, medida por la calidad de la educación.⁵²

atender las dificultades que, por distintas causas –discapacidad, situación de vulnerabilidad, desigualdad social o pobreza, entre otros— enfrentan ciertos grupos sociales para acceder en condiciones adecuadas a la educación; los programas buscan así garantizar igualdad de oportunidades y cerrar la brecha en el rezago educativo.

⁵¹ El Artículo 26 de la LCF estipula: “Con cargo a las aportaciones del *FAEB* que les correspondan, los estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los Artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación”.

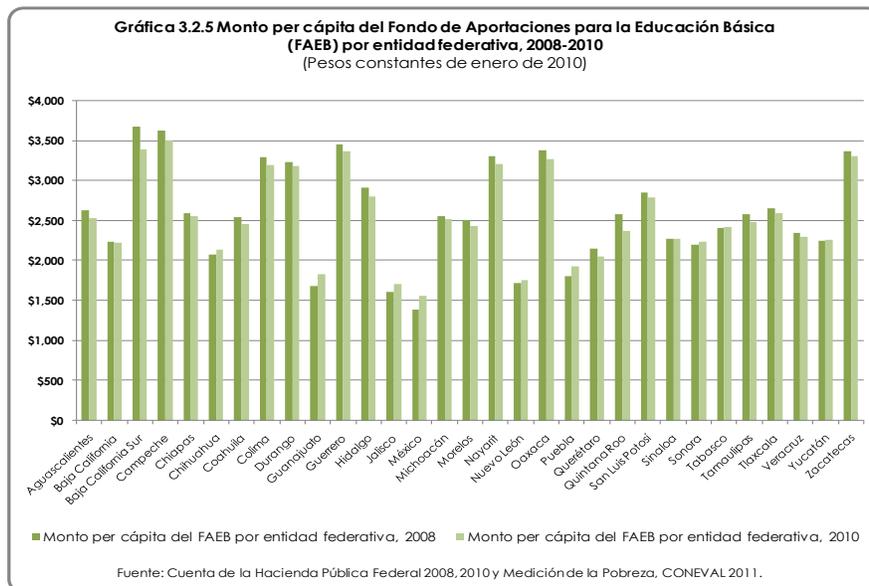
⁵² Si bien la distribución inercial es importante porque permite contar con una base establecida para planear, dificulta el desarrollo de incentivos para la eficacia y eficiencia.

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

En la LCF se considera que las matrículas estatales permiten asignar los recursos de manera equitativa entre las entidades (con criterios financieros); sin embargo, se ignoran otros factores de desigualdad entre los estados. Por ejemplo, al examinar la proporción de recursos asignados en 2007 a cada entidad federativa como porcentaje del monto total del *FAEB* y el porcentaje de población analfabeta en cada entidad se encuentra que, a diferencia de la relación mencionada anteriormente, se identifica un desfase entre los recursos que la mayoría de las entidades federativas reciben con sus deficiencias educativas (CONEVAL, 2011h). En este sentido, en la distribución de los recursos del *FAEB* domina la importancia relativa de la matrícula en las entidades sobre el analfabetismo.

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

El gasto ejercido por persona en 2010 es un poco menor que en 2008 (-1.5 por ciento) en todas las entidades federativas (gráfica 3.2.5).



El gasto per cápita ejercido disminuye en la mayoría de entidades federativas.⁵³ Quintana Roo y Baja California Sur son los estados que registran las reducciones más pronunciadas (-8.2 y -7.8 por ciento respectivamente), mientras que en Estado de México y Guanajuato es donde se observan los mayores aumentos (11.9 y 8.5 por ciento respectivamente).

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

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

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) opera a través de dos componentes: *FAETA-INEA* y *FAETA-CONALEP*; el primero contribuye a la formación de los adultos mediante una enseñanza que les permita un mejor desarrollo para la vida y el trabajo. Por medio del presupuesto de este fondo, se fortalece la operación de los servicios existentes y se amplían espacios educativos en la modalidad de educación para adultos, de acuerdo con las necesidades regionales. Con el segundo se busca fortalecer la enseñanza del nivel profesional técnico en las entidades federativas.⁵⁴

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

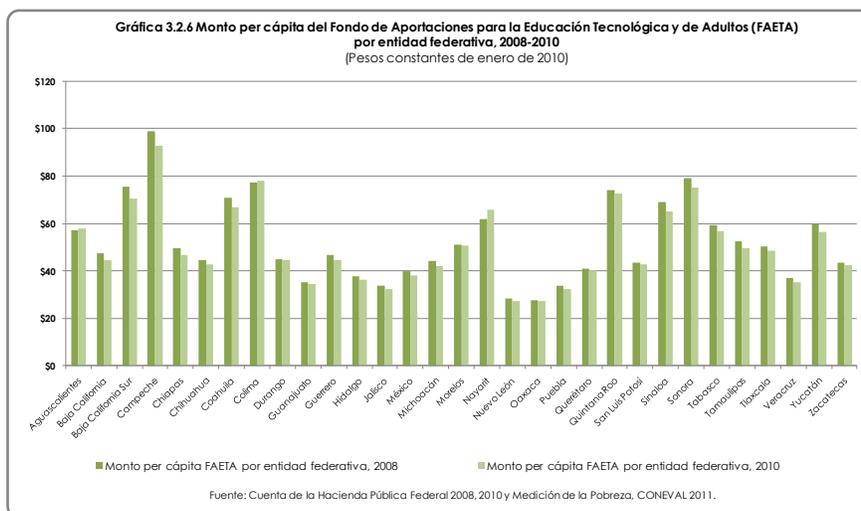
Si se compara la distribución de los recursos del *FAETA* en las entidades federativas con la matrícula de alumnos que estudian en el nivel de educación tecnológica (representado como el porcentaje de la matrícula nacional de educación tecnológica) se encuentra una fuerte asociación entre los valores de ambas variables. Así, puede argumentarse que la distribución de *FAETA* responde a la demanda por servicios de educación tecnológica de las entidades (CONEVAL, 2011h).

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

⁵³ El Distrito Federal no tiene participación en los recursos de este fondo.

⁵⁴ Es importante destacar que, si bien la LCF establece que los recursos económicos que los estados y el Distrito Federal reciban del *FAETA* habrán de ser utilizados para financiar los servicios de educación tecnológica y de adultos, este dinero es complementario al destinado a dicha actividad a través del Ramo 11 (educación pública).

En resumen, puede argumentarse que el *FAETA* responde en mayor medida a las necesidades por educación tecnológica que a la atención del rezago educativo de la población adulta analfabeta. Por otra parte, si se analiza la asignación de los recursos per cápita del fondo para todas las entidades federativas en 2008 y 2010, se observa que el monto ejercido es levemente inferior en 2010 con respecto a 2008 (-3.4 por ciento).



La gráfica 3.2.6 muestra que el gasto per cápita ejercido real disminuye en 28 de los 31 estados,⁵⁵ con excepción de Nayarit, Aguascalientes y Colima. Baja California Sur, Baja California y Campeche son las entidades con los mayores decrecimientos.

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

e) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE EDUCACIÓN

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

i. Educación básica

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

⁵⁵ El Distrito Federal no tiene participación en los recursos de este fondo.

- La participación en el *Programa de Escuelas de Calidad* resultó en un descenso en la tasa de deserción de aproximadamente 0.11 por ciento. Sin embargo, no se encontró un impacto sobre las tasas de reprobación estudiantil o en el porcentaje de extraedad de las escuelas. El programa no tiene efecto en escuelas indígenas.
- Los programas de *Fortalecimiento a la Telesecundaria* y de *Escuelas de Tiempo Completo* tienen resultados positivos en pruebas estandarizadas como ENLACE. De 2006 a 2010, alumnos inscritos en las escuelas Telesecundarias avanzaron en dicha prueba 19.7 puntos en español y 40.7 puntos en matemáticas. Sin embargo, no es posible atribuir estos resultados de manera exclusiva al programa.
- Los programas dirigidos a la población indígena como el *Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena* de CONAFE han mejorado el logro educativo en el puntaje de las escuelas en la prueba ENLACE.

ii. Educación Media, Superior y Normal

- Respecto al *Fondo de Modernización para la Educación Superior* cabe resaltar que el porcentaje de profesores de tiempo completo con posgrado pasó de 62 en 2002 a 85 por ciento en 2010. Los programas educativos evaluados de calidad pasaron de 458 programas en 2003 a 1,562 en 2010.
- En cuanto al Programa *Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior*, el porcentaje de Cuerpos Académicos consolidados pasó de 7 por ciento en 2002 a 31 en 2010.

iii. Programas Federales de Promoción y Apoyo a la Educación

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

iv. Apoyos a la investigación y becas de estudio

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

f) CONCLUSIONES

- Durante 1990-2010 ocurrió una importante reducción del rezago educativo, especialmente en la inasistencia escolar de niñas y niños entre seis y 15 años.

- El rezago educativo se redujo a una menor tasa entre 2008 y 2010, debido no sólo a que se está alcanzando prácticamente la cobertura universal de educación básica de los niños en edad de acudir a ese ciclo escolar, sino que el rezago educativo de la población adulta continúa elevado.
- Otros problemas identificados en el ámbito educativo son la desigualdad en la calidad en educación básica; en la educación media superior y en la educación superior la insuficiente cobertura, desigualdad en el acceso y calidad de la enseñanza; las desventajas para acceder a la educación de los grupos vulnerables, así como el bajo desarrollo de la investigación básica y aplicada.
- Casi cuatro de cada \$10 pesos del gasto en la función de educación del Gobierno Federal se destinaron en 2010 a los programas educativos, este monto representó 5 puntos porcentuales más respecto al gasto en 2008
- Las acciones educativas que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2010 fueron *Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales* y *Subsidios para centros de Educación* (con los montos ejercidos más altos), así como *Atención a la Demanda de Educación para Adultos* de INEA y el *Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas* (con el crecimiento relativo más pronunciado).
- Los programas de educación básica que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2010 fueron *Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica* (con el monto ejercido más alto) y *Programa Escuelas de Tiempo Completo* (con el crecimiento relativo más pronunciado).
- Existe una gran proporción de programas que aún no han sido sujetos a una evaluación por lo que no se han identificado sus resultados. De los programas evaluados destacan los resultados de *Escuelas de Tiempo Completo*.
- En cuanto al Ramo 33, el análisis del *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica* y el *Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos* reveló que la fórmula de distribución de sus recursos en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula (como las utilizadas en la medición de la pobreza).

III. Salud

El Artículo cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho a la salud. La normatividad relativa señalada en la Ley General de Salud (LGS) mandata la incorporación de todos los mexicanos que no cuenten con derechohabencia a alguna institución de salud al Sistema de Protección Social en Salud (Artículo 77 bis 1).

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

Este derecho se considera en la medición de la pobreza a través del indicador de acceso a los servicios de salud. Se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad

social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Defensa, Marina u otros) o los servicios médicos privados.⁵⁶

El PND 2007-2012 reconoce que debido a los avances en la atención médica y en la reducción de la mortalidad el país ha continuado en el proceso de transición epidemiológica de tal manera que, en la actualidad, las enfermedades no transmisibles constituyen las principales causas de muerte. Adicionalmente, resalta la relevancia de otros fenómenos importantes como el proceso de envejecimiento, así como las desigualdades sociodemográficas que afectan el acceso a los servicios de salud.

El PND 2007-2012 y el Plan Sectorial de Salud (PSS) 2007-2012 plantean cinco objetivos: i) mejorar las condiciones de salud de la población, ii) reducir las brechas o desigualdades en salud mediante intervenciones focalizadas en grupos vulnerables y comunidades marginadas, iii) prestar servicios de salud con calidad y seguridad, iv) evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud, y v) garantizar que la salud contribuya al combate a la pobreza y al desarrollo social del país.

La exposición de este apartado está organizada en seis secciones. En la primera se presenta un diagnóstico de la situación de la atención y acceso a la salud en México, en la segunda se describen brevemente las características de los conjuntos de programas dirigidos a garantizar la atención, acceso y mejoramiento de los servicios de salud. En la tercera se analiza el gasto ejercido en 2008-2010 por los programas de atención a la salud. En la cuarta se contrasta la distribución de recursos por entidad federativa del *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)* del Ramo 33 con el indicador de carencia de acceso a la salud de la medición de la pobreza. Por último, se presentan algunos de los principales resultados de los programas de atención a la salud, así como conclusiones.

a) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE ATENCIÓN Y ACCESO A LA SALUD

i. Atención de salud

Mientras que en 1990 sólo 4.2 por ciento de la población tenía 65 años y más de edad, en 2010 esta proporción aumentó a 6.3 por ciento (INEGI, 2011a). La esperanza de vida al nacimiento en México en 2010 era de 75.4 años (73.1 años para hombres y 77.8 para mujeres), por arriba de la esperanza de vida al nacimiento a nivel mundial que es de 68 años y por debajo entre cuatro y siete años de otros países miembros de la OCDE como Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Japón (CONAPO, 2011a; WHO, 2011b).

La tasa bruta de mortalidad para 2010 ascendió a cinco defunciones por cada mil habitantes, y la tasa de mortalidad infantil a 14.2 defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacidos vivos (CONAPO, 2011a). En 2008 se registraron en el país 538,288 defunciones. Las principales causas de muerte en la población total fueron diabetes mellitus, enfermedades isquémicas del corazón, del hígado, cerebrovasculares y tumores malignos (SINAIS, 2011a).⁵⁷ La principal causa de defunción en

⁵⁶ El capítulo II trata sobre la evolución del desarrollo social en México, en éste se presenta la información sobre el nivel de carencia por acceso a los servicios de salud en el país en 2008 y 2010.

⁵⁷ Las tasas de mortalidad por dichas causas fueron 70.8, 55.8, 28.3, 26.6 y 19.3 por 100,000 habitantes, respectivamente (SINAIS, 2011).

el país es la diabetes mellitus (75,572 defunciones en 2008). En 2008 el 14 por ciento del total de las defunciones estuvieron asociadas a esta patología (SINAIS, 2011a).

En cuanto a recursos y servicios para la salud, en 2007 sumaban 217,320 médicos, de los cuales 152,566 laboraron en el sector público y 64,754 en el sector privado (SINAIS, 2011b).

Los datos presentados reflejan las necesidades de salud de una población cuyo perfil de mortalidad se transformó de un predominio de enfermedades transmisibles a uno en el cual la mayor parte de las defunciones se asocia con patologías no transmisibles y que se encuentra en rápido proceso de envejecimiento (la proporción de personas de 65 años o más es cada vez mayor en la población total).

No obstante la reducción de la mortalidad por enfermedades transmisibles, las infecciones, la mortalidad materna y los problemas perinatales continúan siendo problemas de salud muy importantes, particularmente en la población que reside en áreas marginadas.

ii. Acceso y mejoramiento a los servicios de salud

De acuerdo con estimaciones del CONEVAL, con base en los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, el 33.2 por ciento de la población manifiesta no tener acceso a los servicios de salud.⁵⁸

Cabe mencionar que la falta de acceso a los servicios de salud también origina que un porcentaje de la población esté obligado a hacer gastos de bolsillo para recibir atención médica, los cuales resultan, en buena medida, catastróficos o empobrecedores. De acuerdo con el Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS), en 2009 el gasto privado en salud per cápita fue de \$3,667, del cual 46 por ciento se ocupó en el pago de medicamentos, 43 por ciento en servicios hospitalarios y 11 por ciento en hospitalización (Salud, 2007; 2011).

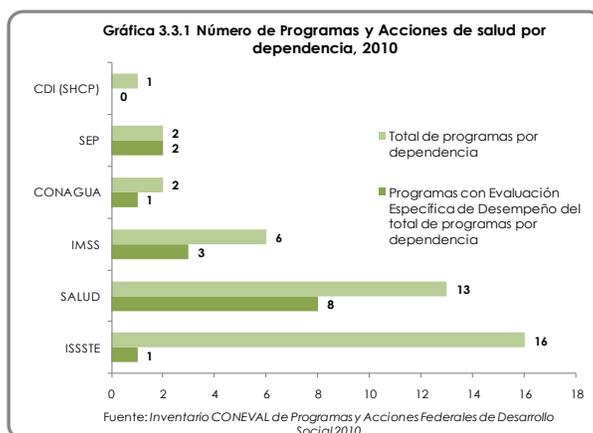
b) PROGRAMAS Y ACCIONES DE SALUD

El Gobierno Federal contaba con un total de 40 Programas y Acciones relacionados con la atención, el acceso y los servicios de salud en 2010 (64 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para la función de salud de desarrollo social, es decir, \$227,646 millones). Estos programas representan 15 por ciento del universo de 273 programas de desarrollo social reunidos en el *Inventario CONEVAL 2010*.

De estos 40 programas, 15 fueron evaluados en 2010-2011 (\$200,205 millones en 2010),⁵⁹ estos últimos son los programas que se describen y analizan en los apartados siguientes de gasto y resultados. En el Anexo II puede consultarse una lista con todos los programas de salud.

⁵⁸ De acuerdo con el *Seguro Popular (SP)* y el *Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)*, para finales de 2010 se han afiliado 44.8 millones de personas. De acuerdo también con la propia información censal, un 38.9 por ciento de la población nacional tiene acceso a instituciones de seguridad social sin considerar al SP y al SMNG. Cabe señalar que éste es un indicador importante porque la afiliación es una meta intermedia en la búsqueda de que se logre la atención efectiva de los servicios de salud, se entiende por acceso efectivo no sólo la posibilidad de acudir y recibir atención en una unidad médica sino también la disponibilidad de los servicios médicos, así como la suficiencia y oportunidad de éstos.

⁵⁹ Consúltese la definición de programas evaluados en el glosario de términos.



La gráfica 3.3.1 muestra el número total de Programas y Acciones de salud, distribuidos por dependencia, así como el subconjunto conformado por los programas evaluados. Puede observarse que el ISSSTE es la dependencia con un mayor número de programas (16).

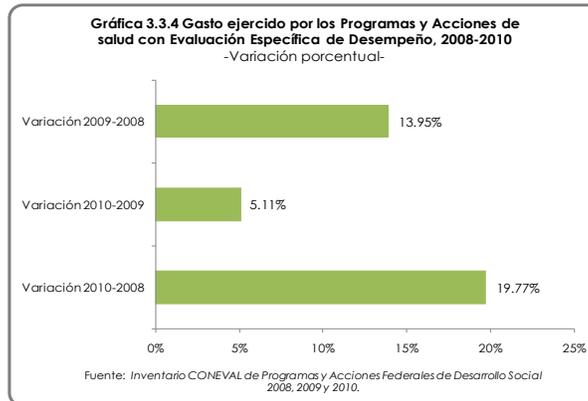
c) GASTO DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE ATENCIÓN Y ACCESO A LA SALUD

En este apartado se describe el gasto ejercido por los Programas y Acciones de acceso a la salud en 2008-2010. El objetivo es poner en contexto el gasto e identificar cuáles de los programas fueron los instrumentos favorecidos –bajo la óptica del gasto- para mejorar el acceso a los servicios de salud. Entre otros, se examina la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas respecto a la función presupuestaria de salud del grupo funcional de desarrollo social, el gasto en 2008-2010, así como su variación en 2009 respecto a 2008 y en 2010 respecto a 2009.⁶⁰

El presupuesto aprobado para la función de salud ascendió a \$355,907 millones en 2010, 8 por ciento más que el monto ejercido en 2008 (gráfica 3.3.2). El gasto ejercido por los 40 programas de salud corresponde a 64 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para la función de salud; es decir, \$227,646 millones. Esta proporción es 7 puntos porcentuales superior que la encontrada en 2008, cuando el gasto de los programas de salud representaba 57 por ciento. Esto significa que poco más de seis de cada \$10 pesos del gasto en la función de salud del Gobierno Federal se destinaron en 2010 a los programas de salud.

Los 12 programas de salud evaluados ejercieron \$200,205 millones de un total de \$227,646 millones correspondientes a los 40 programas de salud (gráficas 3.3.2 y 3.3.3). Es decir, los programas de salud evaluados ejercieron 88 por ciento del gasto total de los programas de salud y 56 por ciento del gasto ejercido en 2010 por la función de salud.

⁶⁰ En el Anexo I se explica la organización funcional del gasto público.



El incremento del gasto en programas de salud en 2008-2010 fue de 20 por ciento (gráfica 3.3.4).

En el cuadro 3.3.1 se observa que el conjunto de programas con el gasto mayor en 2008-2010 es el de atención a la salud⁶¹ que en 2010 ejerció \$141,913 millones, 17 por ciento más que en 2008. No obstante, la variación porcentual del gasto ejercido por los programas de acceso y mejoramiento de los servicios de salud,⁶² así como la del grupo "Otros"⁶³ Programas y Acciones de salud fueron mayores (26 y 30 por ciento, respectivamente).

⁶¹ Los programas de atención a la salud pueden agruparse en dos conjuntos: por una parte, los dirigidos a la salud pública y otros dirigidos a la atención curativa de las personas. Los primeros se enfocan en reducir riesgos y a implementar acciones preventivas.

⁶² Los programas de acceso y mejoramiento a los servicios de salud buscan garantizar el acceso a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud de la población. Comunidades Saludables apoya el desarrollo de capacidades para el control de los determinantes de salud dentro de los municipios. El programa *Formación de Recursos Humanos Especializados* para la Salud contribuye a mejorar la calidad de los servicios de salud al otorgar becas académicas a médicos residentes en los hospitales e Institutos de la Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad (CCINSHAE), así como el apoyo en programas de especialidad no médica y cursos de educación continua a los médicos residentes y personal de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud.

Cuadro 3.3.1 Gasto ejercido por los Programas y Acciones de salud, 2008-2010

Grupos de programas temáticos de salud	Gasto ejercido (Mdp de enero de 2010)		Variación (por ciento)
	2008	2010	2008-2010
Atención a la salud	120,847.93	141,912.80	17.43
Acceso y mejoramiento de los servicios de salud	45,759.17	57,468.67	25.59
Otros	21,741.95	28,264.83	30.00
Total	188,349.05	227,646.30	20.86

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

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

Tanto en 2008 como en 2010, los programas de atención a la salud eran cinco y los de acceso y mejoramiento de los servicios de salud eran siete. El conjunto de “Otros” estaba conformado por 23 programas en 2008, pero aumentó a 28 en 2010.

Al examinar con mayor detalle algunos programas específicos que destacan por su alto nivel de gasto ejercido en 2010 o por el importante crecimiento relativo de su gasto se encuentra que entre los primeros se distinguen la intervención *Atención Curativa Eficiente* que ejerció \$124,267 millones en 2010 y el *Seguro Popular* con \$45,225 millones. El alto nivel de gasto del primero se debe a que es la intervención que sustenta la mayor parte de la atención en salud en México a través del IMSS, mientras que el segundo representa el aseguramiento de servicios de salud a la población no derechohabiente.

d) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD

El *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)* es uno de los ocho fondos que conforman el Ramo 33. La LCF señala que el destino de los recursos de este fondo es la atención de los gastos de los servicios de salud y que serán distribuidos entre las entidades federativas con base en el inventario de infraestructura médica, las plantillas de personal empleado en cada entidad y el monto de los recursos recibidos en el año inmediatamente anterior.

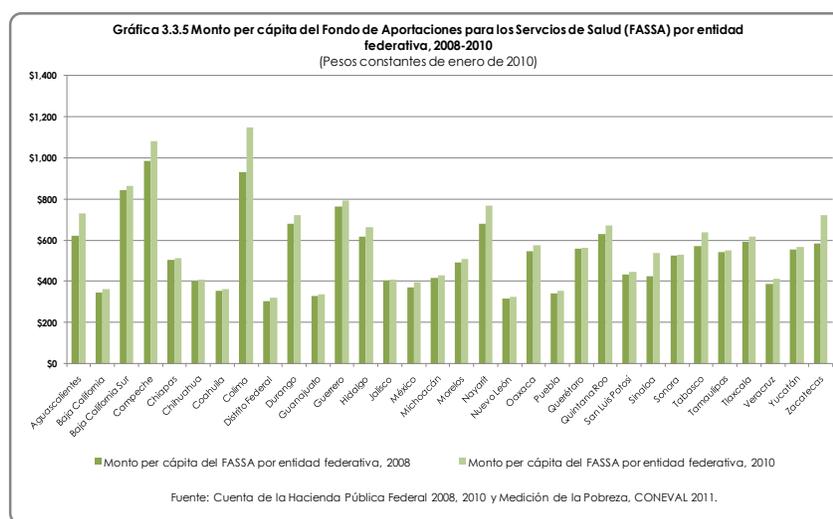
Los recursos adicionales se reparten mediante una fórmula que tiende a apoyar más a entidades con mayores necesidades en materia de acceso a los servicios de salud.

La asignación de los recursos del *FASSA* responde a la oferta en materia de salud de las entidades federativas, medida a través de la infraestructura médica existente. La distribución de los recursos del

⁶³ En este conjunto se incluyen Programas y Acciones dirigidas a la salud contenidos en el Inventario CONEVAL, pero que en su mayoría no fueron evaluados a través de una *EED* en 2010-2011. Los programas que se incluyen en “Otros” y que sí tienen *EED* son *Cultura Física*, *Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento* y *Programa de Agua Limpia*.

fondo no se asocia a la atención de la carencia de acceso a servicios de salud en las entidades federativas.

Para la prestación de servicios de salud, las entidades federativas utilizan tanto recursos propios como federales, éstos no se limitan a los obtenidos a través del *FASSA*; también reciben fondos por el Ramo 12 (Salud), el programa *IMSS-Oportunidades* y del *Seguro Popular*. Lo anterior dificulta evidenciar el efecto efectivo del *FASSA* en los sectores de salud estatales.



Por otra parte, al examinar la evolución entre los montos per cápita del *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud* para 2008 y 2009 por entidad federativa (gráfica 3.3.5), se encontró que el presupuesto por persona del *FASSA* se incrementó en todas las entidades federativas (7.4 por ciento en promedio). Las entidades federativas con mayores tasas de crecimiento del monto per cápita del *FASSA* son Sinaloa, Colima y Zacatecas con más de 35 por ciento. Por su parte, en Jalisco y Querétaro se observaron las menores tasas de crecimiento del monto per cápita del *FASSA* con 11.8 por ciento y 12.0 por ciento respectivamente.

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

e) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE ATENCIÓN Y ACCESO A LA SALUD

En este apartado se presentan algunos de los principales resultados del conjunto de programas del Gobierno Federal en materia de salud.

i. Atención de salud

- Respecto a la intervención *Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación* cabe señalar que el porcentaje de vacunación aplicada por entidad presenta amplias variaciones con respecto a

su distribución, hay estados que rebasan 100 por ciento de aplicación y otros con menos de 10 por ciento de aplicación de las vacunas disponibles, lo que podría expresar un problema en la identificación de necesidades, desempeño deficiente si no son aplicadas las requeridas o duplicidad de acciones.

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

ii. Acceso y mejoramiento de los servicios de salud

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

f) CONCLUSIONES

- Los datos presentados reflejan las necesidades de salud de una población cuyo perfil de mortalidad se transformó de un predominio de enfermedades transmisibles a uno en el cual la mayor parte de las defunciones se asocia con patologías no transmisibles y que se encuentra en rápido proceso de envejecimiento (la proporción de personas de 65 años o más es cada vez mayor en la población total).
- Ha aumentado de manera importante la cobertura de personas que tienen acceso a los servicios de salud por medio de la afiliación del *Seguro Popular*. El presupuesto de los programas de atención en salud creció 8 por ciento entre 2008 y 2010. Parecería que en 2012 se puede alcanzar la cobertura universal, aunque será importante verificar lo anterior con encuestas a hogares.
- Alrededor de seis de cada \$10 del gasto en la función de salud del Gobierno Federal se destinaron en 2008-2010 a los Programas y Acciones de salud, este monto representó 8 puntos porcentuales más respecto al gasto en 2008.
- Las acciones de salud que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2010 fueron *Atención Curativa Eficiente* y el *Seguro Popular* (con los montos ejercidos más altos), así como *Caravanas de la Salud*, *Programa Comunidades Saludables* y *Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud* (con el crecimiento relativo más pronunciado).
- Sin embargo aún existe un reto importante en mejorar el acceso efectivo de la población a los servicios de salud en las entidades federativas, así como hacer más eficiente y transparente el recurso que se le otorga año con año a las entidades federativas para el área de salud (*Seguro Popular*, fondos del Ramo 12 y fondos del Ramo 33).
- Igualmente relevante es observar que los servicios de salud públicos se encuentran todavía fragmentados y con calidad de los servicios heterogénea.
- A pesar de los incrementos en programas de atención a la salud, no se observa el mismo esfuerzo presupuestario en programas de prevención, a pesar de que este tema debiera ser prioritario no sólo para reducir enfermedades, sino para evitar también costos curativos futuros.

- En el tema de vacunación, se observó que en el programa *Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación*, hay estados que tuvieron un porcentaje menor a 10 por ciento de aplicación de las vacunas disponibles, lo que puede resultar en problemas graves para la población de no corregirse esta situación a tiempo.
- Finalmente, sobre el Ramo 33 puede concluirse que la variación de la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud por entidad federativa en 2008-2010 no parece estar relacionada con la variación en el número de personas con carencia por acceso a la salud en el mismo periodo.

IV. Alimentación

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

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

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

La medición de este derecho en la medición de la pobreza se lleva a cabo utilizando una escala de seguridad alimentaria. (CONEVAL, 2010b: 60-62).

La exposición de este apartado está organizada de la siguiente manera: en la primera sección se muestra un breve panorama de problemáticas asociadas a las dimensiones de seguridad alimentaria en México;⁶⁴ en la segunda se describen los rasgos generales de los cinco principales programas alimentarios del Gobierno Federal. En la tercera parte se analiza el gasto ejercido en 2008-2010 por dichos programas. Posteriormente, se examina el componente de Asistencia Social del *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)* del Ramo 33 para conocer algunas de sus características relacionadas con el acceso a la alimentación. Por último, se presentan resultados de los programas y conclusiones.

⁶⁴ El diagnóstico se realiza con base en los hallazgos de la *Evaluación Estratégica de Dimensiones de Seguridad Alimentaria*, así como en los de la *Evaluación Integral de Desempeño de los programas de Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades* del CONEVAL.

a) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

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

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

Según la FAO, en México, entre 2003 y 2005, existió disponibilidad de alimentos en la medida que los requerimientos mínimos para la población mexicana fueron de 1,850 kilocalorías per cápita al día y la oferta de alimentos de 3,270 kilocalorías diarios por persona.⁶⁵ Se encontró que existen puntos de venta de alimentos para todas las localidades rurales analizadas y que en la mayoría se venden los grupos de alimentos de forma local. (CONEVAL, 2010b)

En términos de acceso y capacidad de adquirir alimentos se identificó, en 2008, que la población con menores ingresos destina un mayor porcentaje del gasto total a su alimentación, pues mientras que los hogares del decil de ingreso más bajo destinan en promedio 52 por ciento de su gasto a la compra de alimentos, quienes se encuentran en el decil más alto destinan únicamente 23 por ciento. Esto quiere decir que existe una mayor dependencia y vulnerabilidad de los hogares mexicanos de menores ingresos ante un alza de precios de los alimentos. (CONEVAL, 2010b).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006,⁶⁶ México se encuentra en una situación en la que existen simultáneamente grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad.⁶⁷

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

- a) Niños en edad preescolar. La prevalencia es de 23.7 por ciento. Los mayores daños en el desarrollo mental ocurren cuando la anemia aparece en los menores de dos años.

⁶⁵ Los datos más recientes de la FAO están actualizados para el periodo 2005-2007, tienen un nivel similar al descrito en la Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto y siguen la tendencia histórica a mejorar al comparar con el periodo base 1990-1992 (FAO, 2008).

⁶⁶ La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) fue realizada en 2006 bajo la coordinación del INSP. Su representatividad es nacional, por entidades federativas, regiones geográficas y ámbito de residencia (rural-urbano).

⁶⁷ La obesidad y el sobrepeso son una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. Tiene como causa principal el desequilibrio entre la ingesta calórica y el consumo de energía. El indicador utilizado por la Organización Mundial de la Salud para medir el sobrepeso y la obesidad es el Índice de Masa Corporal, el cual se estima como la relación entre el peso corporal medido en kilogramos y el cuadrado de la estatura medida en metros (kg/m²) (CONEVAL, 2010b).

- b) Mujeres en edad fértil. La prevalencia para las mujeres entre los 12 y los 49 años de edad es de 15.6 por ciento.
- c) Adultos mayores. La prevalencia es de 23.7 por ciento.
- d) Población de las localidades rurales. Todos los grupos de edad tienen un porcentaje más alto que el presentado en localidades urbanas, con excepción de los adultos mayores. Dentro de las localidades rurales, la población más vulnerable es la de preescolares (CONEVAL, 2010b).

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

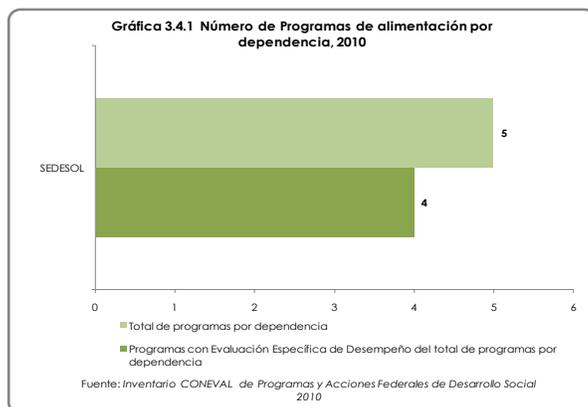
Los municipios con mayores condiciones de riesgo nutricional coinciden con los municipios que presentan un mayor porcentaje de población indígena (CONEVAL, 2010b: 66). De acuerdo con la ENSANUT 2006, la prevalencia de desnutrición crónica de indígenas menores de cinco años es mayor que la de los no indígenas (33.2 contra 10.6 por ciento) (CONEVAL, 2010b). Además, como se muestra en el cuadro 2.3, el porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de cinco años fue casi tres veces mayor en la población indígena que en la población total.⁶⁸

b) PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN

El Gobierno Federal tenía cinco programas relacionados directamente con la alimentación en 2010 (50 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para la función de asistencia social del gasto en desarrollo social; es decir, \$39,198 millones). Estos programas representan 2 por ciento del universo de 273 programas de desarrollo social del *Inventario CONEVAL*. Cuatro programas fueron evaluados en 2010-2011 (\$37,786.5 millones en 2010).⁶⁹ Sin embargo se identifican otros dos programas adicionales, no contados entre los cinco, que tienen acciones dirigidas al acceso de alimentos (albergues indígenas y desayunos escolares que son instrumentados por la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas y por los sistemas estatales de desarrollo integral infantil, respectivamente). Los primeros cuatro programas se describen y analizan en los apartados siguientes de gasto y resultados. En el Anexo II puede consultarse una lista con todos los programas de alimentación.

⁶⁸ El cuadro 2.3 está en el capítulo II de este informe.

⁶⁹ Consúltense la definición de programas evaluados en el glosario de términos.

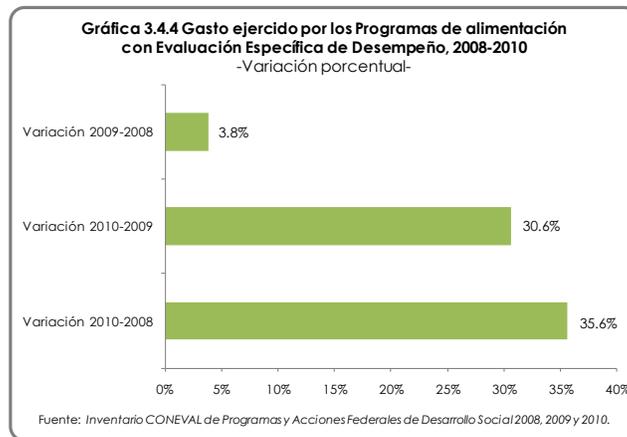
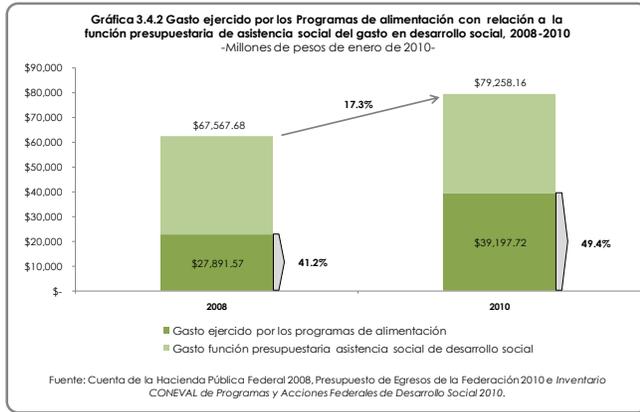


c) GASTO DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN

En este apartado se presenta la situación del gasto ejercido de los programas alimentarios en 2008-2010. Se examinan la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas alimentarios respecto a la función presupuestaria de asistencia social y el gasto en 2008-2010 de los programas alimentarios que cuentan con evaluación.

Los programas alimentarios del Gobierno Federal pertenecen a la función de asistencia social del ramo de desarrollo social. En la gráfica 3.4.2 puede observarse que, en 2010, los cinco programas alimentarios⁷⁰ constituían el 49 por ciento del total del gasto del Gobierno Federal destinado a asistencia social; es decir, \$39,198 millones. Esto significa que el gasto de programas alimentarios representó uno de cada dos pesos de la función presupuestaria de asistencia social.

⁷⁰ Oportunidades, PAL, PASL, PAR y el Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA. El gasto ejercido por Oportunidades sólo considera las aportaciones hechas al programa por parte de SEDESOL y excluye las efectuadas por la SEP y Salud debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a dicha secretaría.



En las gráficas 3.4.3 y 3.4.4 se muestra que los recursos ejercidos por *Oportunidades*, el *Programa de Apoyo Alimentario* (PAL), el *Programa de Abasto Social de Leche* (PASL) y el *Programa de Abasto Rural* (PAR), todos programas de alimentación evaluados, se incrementaron en \$9,925 millones entre 2008 y 2010, lo que representa un aumento de 36 por ciento.

Esto es, el gasto ejercido por los programas alimentarios que disponen de *EED* se incrementó de manera sostenida en 2008-2010 y el aumento conjunto en cada ejercicio fiscal fue mayor que el registrado en el anterior.

En el cuadro 3.4.1 se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2010 para los programas de alimentación. El programa con el mayor gasto ejercido –en términos absolutos- fue *Oportunidades*,⁷¹ que en 2010 alcanzó

⁷¹ El gasto ejercido por Oportunidades considera las aportaciones de la Secretaría de Desarrollo Social y excluye las efectuadas por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a dicha secretaría.

un monto 40 por ciento mayor que el que ejerció en 2008; es decir, su gasto no sólo es el más alto entre los programas alimentarios, sino uno de los que aumentaron de manera más pronunciada entre ejercicios fiscales.

Cuadro 3.4.1 Gasto ejercido para los programas de alimentación, 2008-2010

Programas de alimentación	Gasto ejercido (Mdp de enero de 2010)		Variación (por ciento)
	2008	2010	2008-2010
Ayuda alimentaria y generación de capacidades	27,861.37	37,786.52	35.62
Programa Desarrollo Humano Oportunidades	22,135.33	31,083.40	40.42
Programa de Apoyo Alimentario	457.32	3,545.89	675.36
Programa de Abasto Rural	2,225.12	1,986.89	-10.71
Programa de Abasto Social de Leche	3,043.60	1,170.34	-61.55
Otros: Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA, SA de CV	30.20	1,411.20	4,572.85
Total	27,891.57	39,197.72	73.22

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

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

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

El *PAL* fue el instrumento de política pública que tuvo la variación relativa más pronunciada en 2008-2010 y que contribuyó de manera más importante al incremento del gasto ejercido por el conjunto de los programas alimentarios evaluados. Su gasto aumentó de \$457 millones en 2008 a \$3,546 millones en 2010 lo que representó una variación de 675 por ciento.

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

d) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) señala que el destino de los recursos de este fondo se divide en dos componentes:

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

Dado que los objetivos y las dependencias coordinadoras de cada uno de los componentes del *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)* son diferentes y que no existe una justificación de por qué no opera como

dos fondos distintos, el análisis que se presenta en este apartado resalta los hallazgos relacionados con el acceso a la alimentación, enfocándose en el componente de asistencia social.⁷²

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

La fórmula de distribución de recursos toma en cuenta el presupuesto histórico (el monto del presupuesto en 2002, último año en el cual el presupuesto fue asignado sin fórmula), el Índice de Vulnerabilidad Social (IDV)⁷³ y el Índice de Desempeño (ID).⁷⁴

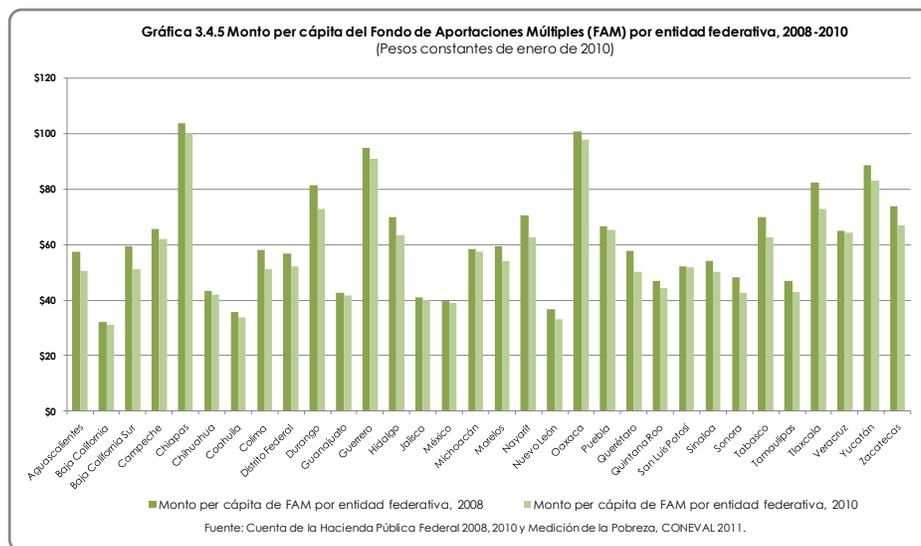
Al examinar el carácter distributivo del fondo, la evaluación encontró la existencia de una tenue asociación positiva entre los recursos que cada entidad recibió del componente de asistencia social del *FAM*, expresado en términos per cápita, y el valor del Índice de Marginación de cada estado.

Por otra parte, al examinar la relación entre los montos per cápita asignados al *Fondo de Aportaciones Múltiples* entre 2008 y 2009 (gráfica 3.4.5), se observa que el presupuesto por persona del *FAM* en términos reales, se redujo en todas las entidades federativas en un promedio de -6.9 por ciento.

⁷² Los hallazgos son con base en la Evaluación Estratégica *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública* (CONEVAL, 2011h)

⁷³ El IDV está formado por componentes de vulnerabilidad de varios tipos: familiar, discapacidad, género, infantil (educación), salud y nutrición. Cada uno de estos componentes es ponderado diferencialmente (0.2, 0.07, 0.13, 0.3 y 0.3, respectivamente). De estos ponderadores se puede deducir que el SNDIF otorga mayor importancia a aquellos aspectos que atañen la vulnerabilidad infantil, en educación, salud y nutrición.

⁷⁴ El ID es calculado por medio de una fórmula que promueve la aplicación de los lineamientos de alimentación y de desarrollo comunitario consensuados con los sistemas estatales. El ponderador del presupuesto histórico será decreciente año con año, de manera que el IDV sea creciente. La fórmula de distribución también establece que ningún estado recibirá menor presupuesto con relación al año anterior.



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

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

e) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN

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

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

f) CONCLUSIONES

- México se encuentra en una situación en la que existen simultáneamente grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad. Esta situación impone retos adicionales a la atención de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional.
- Adicionalmente, la coyuntura 2008-2010 mostró un incremento en la carencia de acceso a la alimentación, derivada de la crisis económico-financiera de 2009, así como de la volatilidad del precio de los alimentos desde 2007. El menor acceso a la alimentación podría afectar la condición de nutrición de la población, especialmente de grupos vulnerables.
- Los programas alimentarios constituyeron en 2010 una de las intervenciones más importantes de la función presupuestaria de asistencia social, pues prácticamente uno de cada dos pesos que el Gobierno Federal ejerció en 2010 en esta función se destinaron a programas alimentarios. El gasto ejercido por los programas evaluados se incrementó de manera sostenida en 2008-2010 y el aumento conjunto ocurrido en cada ejercicio fiscal fue mayor que el registrado en el anterior.
- El *Programa de Apoyo Alimentario* fue el instrumento de política pública que tuvo la variación relativa más pronunciada en 2008-2010 y que contribuyó de manera más importante al incremento del gasto ejercido. No obstante, el programa con el gasto ejercido más alto –en términos absolutos– fue *Oportunidades*.⁷⁵
- A pesar del incremento presupuestario de varios de estos programas no pudieron contener el incremento en la carencia de acceso a la alimentación entre 2008 y 2010. Si bien los programas han tenido algunos resultados respecto al acceso a la alimentación, el efecto negativo de la reducción del ingreso y el aumento en el precio de los alimentos que el país sufrió desde 2007 excedió el efecto de los programas sociales aquí analizados.
- La inestabilidad económica que se prevé para 2012, así como la constante fluctuación de los precios alimentarios, podrían poner nuevamente el tema de la alimentación como una prioridad para el país en los años siguientes.
- En 2010 se lanzó la estrategia contra el sobrepeso y la obesidad, pero no se conoce aún su impacto. Será importante evaluar y monitorear las acciones y sus resultados para hacer las correcciones necesarias.
- Con relación a los fondos del Ramo 33, los recursos por persona del *Fondo de Aportaciones Múltiples*, en el componente de asistencia social, no guardan relación con la variación de la población con carencia por acceso a la alimentación en 2008-2010 a nivel estatal.

V. Vivienda

Disponer de una vivienda propia, digna y decorosa es uno de los derechos establecidos en el Artículo cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley de Vivienda, en su Artículo segundo, indica que una vivienda digna y decorosa es aquella que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, que cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su

⁷⁵ El gasto ejercido por *Oportunidades* considera las aportaciones de la Secretaría de Desarrollo Social y excluye las efectuadas por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a la primera secretaría.

propiedad o legítima posesión, además de cumplir los criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

La LGDS indica en su Artículo sexto que la vivienda es uno de los derechos para el desarrollo social y, en su Artículo 14, que la política de desarrollo social debe incluirlo como una de sus vertientes para la superación de la pobreza.

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

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

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

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

Las secciones de este apartado están organizadas en torno a dos ejes por una parte, los aspectos relacionados con el financiamiento a la adquisición de vivienda y, por otro, la infraestructura y los servicios. De esta manera, en la primera sección se presenta un diagnóstico de la situación de la vivienda en México, en la segunda se describen brevemente las características de los conjuntos de programas. En la tercera parte se analiza el gasto ejercido en 2008-2010 por los programas de vivienda. En la cuarta parte se contrasta la distribución de recursos por entidad federativa del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33 con el indicador de carencia de servicios básicos en la vivienda de la medición de la pobreza. Por último, se presentan algunos de los principales resultados de los programas de vivienda, así como conclusiones.

a) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA**i. Financiamiento para la adquisición de vivienda**

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

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

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

En cuanto a las necesidades de ampliación, los resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010 indican que en el 41 por ciento de los hogares viven cinco o más personas, mientras que 7 por ciento de las viviendas tiene únicamente un cuarto y 17 por ciento tienen dos. Las viviendas rurales registran mayores rezagos con respecto a las urbanas, especialmente en la dotación de agua potable y drenaje.

ii. Infraestructura y servicios

De acuerdo con la medición de la pobreza 2010, la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda tuvo una incidencia nacional de 16.5 por ciento, lo que equivale a 18.5 millones de personas;⁷⁶ 2.7 puntos porcentuales menor que en 2008; es decir, 2.6 millones de personas menos tuvieron esta carencia. Esto se debió en primer lugar a que un mayor número de viviendas accedieron al servicio de agua potable, pero también a que se amplió el acceso a la red de drenaje y a la electricidad. (CONEVAL, 2011t).

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

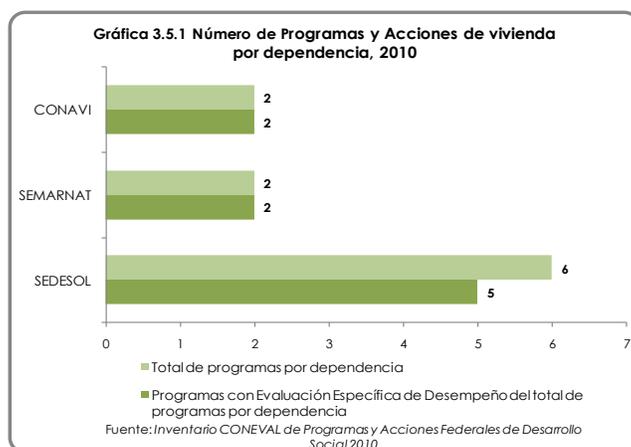
⁷⁶ El capítulo II trata sobre la evolución del desarrollo social en México y presenta la información sobre el nivel de carencia por calidad y espacios de la vivienda, así como por acceso a los servicios básicos en la vivienda en México en 2008 y 2010.

La infraestructura y servicios son más deficientes en áreas rurales que en áreas urbanas, por lo que puede suponerse que el aumento de la población urbana del país se acompañó de una mejoría importante en la provisión de sistemas de agua potable, drenaje, saneamiento y electrificación. No obstante, también dentro de las áreas urbanas existen zonas con importantes rezagos en materia de infraestructura y servicios básicos para la población, sobre todo donde habitan los sectores más pobres (Scheingart, 2002).

b) PROGRAMAS Y ACCIONES DE VIVIENDA

El Gobierno Federal contó en 2010 con 10 Programas y Acciones relacionados con el financiamiento, infraestructura y servicios a la vivienda (18 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para la función presupuestaria urbanización, vivienda y desarrollo regional del gasto en desarrollo social; es decir, \$28,673.5 millones). Estos programas representan 4 por ciento del universo de 273 programas de desarrollo social del *Inventario CONEVAL*.

De estos 10 programas, nueve fueron evaluados en 2010-2011 (\$28,308 millones en 2010).⁷⁷ Estos últimos son los programas que se describen y analizan en los apartados siguientes de gasto y resultados. En el Anexo II puede consultarse una lista con todos los programas de vivienda.



En la gráfica 3.5.1 se presenta el número total de Programas y Acciones de vivienda distribuidas por dependencia, así como el subconjunto conformado por los programas evaluados en 2010-2011.

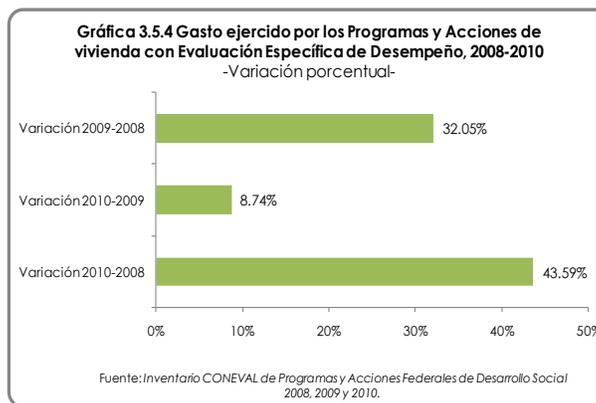
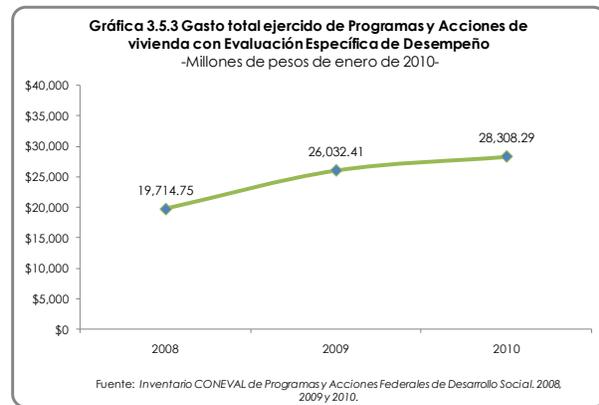
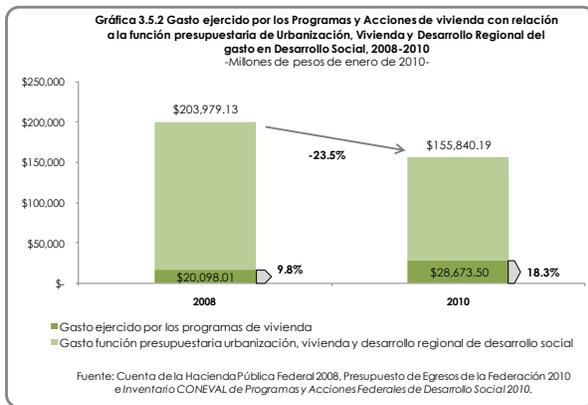
c) GASTO SOCIAL EN PROGRAMAS DE VIVIENDA

En este apartado se describe el gasto ejercido por los Programas y Acciones de vivienda en 2008-2010. El objetivo es poner en contexto el gasto e identificar cuáles fueron los instrumentos favorecidos –bajo la óptica del gasto– para mejorar tanto el financiamiento para la adquisición de vivienda como su

⁷⁷ Consúltense la definición de programas evaluados en el glosario de términos.

infraestructura y servicios. Entre otros, se examina la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas respecto a la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional del grupo funcional de desarrollo social, en 2008-2010, así como su variación en 2009 respecto a 2008 y en 2010 respecto a 2009.⁷⁸

El presupuesto aprobado para la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional fue de \$155,840 millones en 2010, un monto 23.5 por ciento menor que el ejercido en 2008 (gráfica 3.5.2). El gasto ejercido por los 10 programas de vivienda corresponde al 18.3 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para dicha función; es decir, \$28,673.5 millones. Es necesario resaltar que esta proporción es 8.5 puntos porcentuales más grande que la de 2008, cuando el gasto de los programas de vivienda representó 9.8 por ciento. Esto quiere decir que casi dos de cada \$10 del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional se destinaron en 2010 a los programas de vivienda.



⁷⁸ En el Anexo I se explica la organización funcional del gasto público.

Los nueve Programas y Acciones con evaluación ejercieron \$28,308 millones del total correspondiente a los 10 programas de vivienda (gráficas 3.5.2 y 3.5.3); es decir, los programas de vivienda evaluados ejercieron 99 por ciento del gasto total de los programas de vivienda y 18 por ciento del gasto presupuestado en 2010 para la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional.

El gasto ejercido por los programas de vivienda aumentó año tras año en 2008-2010; el incremento en 2010 respecto a 2008 fue de 44 por ciento, tal como puede observarse en la gráfica 3.5.4. Esta variación se debe, en buena medida, a la puesta en marcha del *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* desde 2009.

En el cuadro 3.5.1 se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2010 para los grupos de programas de vivienda. Se observa que el conjunto de programas con el gasto más alto en 2010 fue el de infraestructura y servicios con \$11,409.50 millones,⁷⁹ 444.5 por ciento más que en 2008. Este grupo contaba en 2008 sólo con el programa Hábitat, pero a partir de 2009 se creó e incluyó el *Programa para el Desarrollo de las Zonas Prioritarias*. Cabe resaltar, no obstante, que en 2008 el grupo de programas más importante fue el de financiamiento para la adquisición de vivienda con un gasto ejercido de \$8,452 millones.⁸⁰ Este conjunto de programas conservó el mismo número de ellos (cinco) tanto en 2008 como en 2010.

Cuadro 3.5.1 Gasto ejercido por los Programas y Acciones de vivienda, 2008-2010

Grupos de programas temáticos de vivienda	Gasto ejercido (Mdp de enero de 2010)		Variación (por ciento)
	2008	2010	2008-2010
Financiamiento para la adquisición de vivienda	8,452.43	8,764.74	3.69
Infraestructura y servicios	2,095.39	11,409.50	444.50
Otros ⁸¹	9,550.19	8,499.26	-11.00
Total	20,098.01	28,673.50	42.67

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

⁷⁹ Los programas de infraestructura y servicios están dirigidos principalmente a la infraestructura del entorno habitacional, pero que impactan la calidad de la vivienda. Los dos programas de este conjuntos son el *Programa para el Desarrollo de las Zonas Prioritarias* y *Hábitat* (El programa *Hábitat*, se clasifica según el *Inventario CONEVAL* como programa asociado de manera directa al bienestar económico. Sin embargo, por su relación con la mejora de la calidad de la vivienda y sus servicios básicos, se considera en este conjunto de programas).

⁸⁰ Los programas de financiamiento para la adquisición de vivienda buscan corregir las distorsiones provocadas por la acción de los agentes privados en el mercado de vivienda. El conjunto está conformado por programas que promueven el acceso a una vivienda digna, sea de forma directa como *Tu Casa*, *Vivienda Rural* y *Ésta es tu Casa*, o bien, como el *Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares* que fomenta el acceso a la vivienda de forma indirecta a través de la ayuda a los habitantes para la regularización de la propiedad en el suelo destinado a vivienda, o bien, como lo hace el *Fomento a la Producción de Vivienda en las Entidades Federativas y Municipios* que contribuye a la modernización de los instrumentos jurídicos de la política de vivienda en esos órdenes de gobierno.

⁸¹ En este conjunto de programas se incluyen tres intervenciones en vivienda, dos de las cuales (*Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas*, así como el *Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales*) cuentan con EED.

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

Al examinar los programas de vivienda individualmente se observa que los que destacan por su alto nivel de gasto ejercido en 2010 son el *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias* y el *Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tu Casa)*. El alto nivel de gasto ejercido por el primero se debe a que es uno de los ejes principales de la estrategia *Vivienda Digna* del Gobierno Federal, mientras que el del Programa de *Esta es Tu Casa* se debe a que es el principal instrumento de política pública en la entrega de apoyos de vivienda.

Entre los programas que destacan por la importante variación en su presupuesto en 2008-2010 están el *Programa Hábitat* que aumentó su gasto ejercido en 142 por ciento y el *Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa* que incrementó su gasto ejercido en 40 por ciento. El crecimiento del gasto ejercido de Hábitat fue continuo en 2008-2010 y se debe a la sostenida ampliación de metas relacionadas con obras de infraestructura en los polígonos intervenidos, mientras que el del *Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa* se debe a la necesidad de sostener las metas en materia de subsidios para la ampliación y mejora de la vivienda y en materia de Unidad Básica de Vivienda.

d) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

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

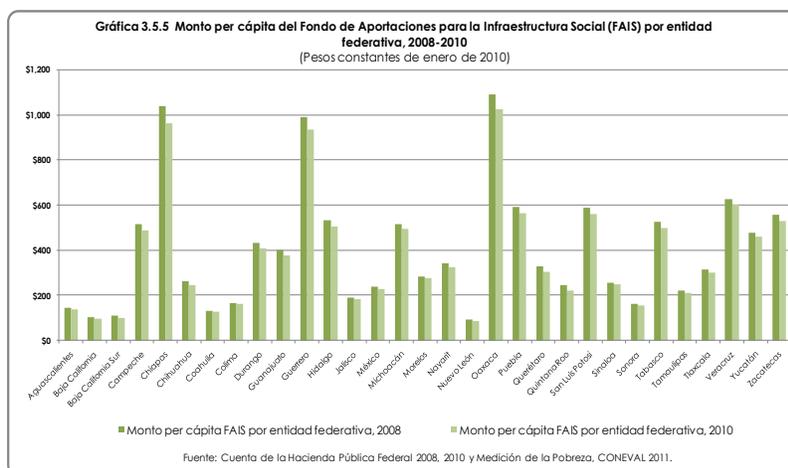
El *FAIS* se divide en dos fondos: el *Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)* y el *Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)*. El *FISE* realiza obras y acciones de alcance o ámbito estatal, regional o intermunicipal. En el caso del *FISM*, contempla los siguientes rubros: agua potable,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

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

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

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

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



La gráfica 3.5.5 muestra que el gasto per cápita ejercido real disminuye en todos los estados de la República;⁸² hay que mencionar los casos de Quintana Roo y Baja California Sur, con los mayores decrecimientos (-9.7 y -9.3 por ciento, respectivamente).

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

e) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA

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

i. Financiamiento para la adquisición de vivienda

- Los beneficiarios de *Tu Casa* habitan en viviendas con mejor calidad en pisos, muros y techos y con mejor acceso a los servicios de agua potable y drenaje que antes de haber recibido la

⁸² El Distrito Federal no tiene participación en los recursos de este fondo.

intervención del programa. Sin embargo hay viviendas abandonadas debido a la falta de servicios de las zonas en que se construyen las nuevas.

ii. Infraestructura y Servicios

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

f) CONCLUSIONES

- Existe una demanda de 4 millones de viviendas nuevas. Especialmente en los hogares con ingresos menores a dos salarios mínimos.
- Entre 2008 y 2010 se observaron mejoras importantes en la calidad y los servicios básicos en las viviendas. Se ha ampliado la cobertura de pisos firmes, electricidad, drenaje, agua potable en las viviendas y también se ha reducido el hacinamiento.
- A pesar de estos avances, todavía se observan retos en materia de hacinamiento y agua potable en varias entidades federativas. El alto porcentaje de viviendas deshabitadas es también un reto muy importante del sector vivienda. Esta problemática invita a la reflexión sobre el posible impacto de la falta de planeación urbana y la violencia.
- Si bien los programas de financiamiento a la adquisición de vivienda están enfocados a atender los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, esta intervención resulta insuficiente para recomponer la distorsión que genera la dinámica económica en este sector.
- Los estándares de la vivienda financiada con el apoyo de estos programas son cada vez menores: el tamaño de las viviendas unifamiliares que se construyen actualmente en algunos casos llega apenas a 30 metros cuadrados (CONAVI, 2010), sin mencionar que suelen localizarse en zonas alejadas de los centros y subcentros urbanos, lo que crea condiciones de habitabilidad complicadas (Martínez, 2011).
- Casi dos de cada \$10 del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional se destinaron en 2010 a los programas de vivienda, este monto creció 8.5 por ciento respecto al gasto de 2008, cuando se destinaba a vivienda sólo uno de cada \$10.
- La intervención de política pública más relevante del grupo de programas de financiamiento para la adquisición de vivienda es *Ésta es tu Casa* operado por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la cual otorga la mayor cantidad de los apoyos, dispone de dos terceras partes del gasto total de este grupo y su gasto ejercido se incrementó en 30 por ciento en 2010 respecto a 2008.
- Los programas con el mayor crecimiento porcentual en su gasto ejercido en 2008-2010 son *Hábitat* y *Tu Casa* de SEDESOL.
- Respecto al *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)* del Ramo 33 puede concluirse que existe una fuerte asociación entre la asignación de recursos por entidad federativa con la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda.

- Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en la instalación de infraestructura para agua y drenaje con los recursos del Ramo 33. Sin embargo, es necesario señalar que la provisión de infraestructura para llevar agua del municipio a los hogares es responsabilidad de los gobiernos locales, por lo cual, es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

VI. Seguridad Social

El acceso a la seguridad social es un elemento fundamental para enfrentar la incertidumbre propia de la sociedad moderna. Consiste en un conjunto de mecanismos institucionales diseñados para garantizar y proteger los medios de subsistencia de los individuos y sus familias frente a eventualidades derivadas de contingencias como enfermedades o accidentes, o bien, ante condiciones de riesgo socialmente reconocidas como el embarazo o la vejez. Sin contar con la protección de los mecanismos de seguridad social ni disponer de recursos propios que los sustituyan, las personas pueden encontrarse expuestas a situaciones imprevistas que vulneren su desarrollo físico y social (CONEVAL, 2008: 49; CONEVAL, 2010a: 55).

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

Sin embargo, los sistemas de seguridad social contributiva creados hace más de 70 años para dar cumplimiento a este artículo constitucional (principalmente IMSS e ISSSTE), cubren actualmente una fracción minoritaria de la población, por lo que se han introducido otros instrumentos de gasto social para ofrecer esta protección a la población no asegurada, como el *Seguro Popular* y el Programa *70 y Más*. Dado que el acceso a la salud se ha analizado en el apartado anterior, esta sección se enfoca exclusivamente a los programas de pensiones y los adultos mayores como grupo vulnerable.

La exposición de este apartado está estructurada de la siguiente manera. En el primer apartado se presenta un diagnóstico de la problemática, en el segundo se describen características básicas del programa federal que se analiza. Posteriormente, se examina el gasto que dicho programa ejerció en 2008-2010; por último, se presentan algunos de los resultados más importantes alcanzados por el mismo, así como las conclusiones.

a) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con la medición de la pobreza 2010 (véase el capítulo II), la población con carencia por acceso a la seguridad social se redujo en 4 por ciento entre 2008 y 2010. A pesar de ello, entre los seis indicadores de carencias sociales incluidos en la medición de la pobreza, éste representa por mucho el rezago más amplio: 65 por ciento en 2008 y 60.7 por ciento en 2010. El rezago es más profundo aún

en las poblaciones en zonas rurales (81.9 por ciento), poblaciones indígenas (83.5 por ciento) y en las Zonas de Atención Prioritaria (86.3 por ciento).

Este rezago refleja la cobertura truncada de los sistemas contributivos de la seguridad social (sobre todo IMSS e ISSSTE), especialmente (pero no sólo) entre la población de menores ingresos, a pesar de su larga historia. La cobertura limitada de la seguridad social contributiva se explica principalmente por el costo que representan las contribuciones obrero-patronales para los trabajadores, especialmente onerosas en el caso de los trabajadores de menores ingresos (estimados en 35 por ciento del salario; véase Levy, 2010).

Ante esta problemática, los gobiernos federal y estatales han implementado en la última década un conjunto de programas dirigidos a proteger a la población no asegurada bajo los sistemas contributivos, por ejemplo, el *Seguro Popular* y programas de pensiones no contributivas como el programa federal *70 y Más*, el programa de Adultos Mayores de la Ciudad de México, el programa pionero de este tipo en México (2006), así como otros similares en varios estados de la república.

La disminución de la carencia por acceso a la seguridad social en 2008-2010 refleja principalmente el crecimiento de estos programas, especialmente *70 y Más* que aumentó su presupuesto y cobertura en forma importante en el periodo, ya que la cobertura de la seguridad social contributiva prácticamente no se modificó.

Entre las personas de 65 años o más un bajo porcentaje (25 por ciento) recibe una pensión formal, sin incluir el beneficio derivado de programas sociales. Por otro lado, dadas las características intrínsecas de la edad, existe una mayor incidencia de enfermedades; además, éstas suelen ser más severas debido a la presencia de un deterioro natural progresivo. Adicionalmente, la proporción de adultos mayores con discapacidad es mayor que la de la población media, debido a que éstas se agravan con el paso del tiempo. Es decir, los adultos mayores necesitan mayor atención y cuidados médicos (Sedesol, 2010a).

Debido a las carencias que presenta la población de mayor edad, ésta tiende a contar con pocos activos o los activos con los que cuenta se encuentran deteriorados. Además, tienden a sufrir de exclusión social y a depender de terceros para el desarrollo de sus actividades. De acuerdo con el diagnóstico del Programa de *70 y más* (Sedesol, 2010a), 86 por ciento de los adultos mayores habita en viviendas precarias, sin acceso al agua entubada (la carencia más severa), sin drenaje y con piso de tierra.

Asimismo, el diagnóstico referido observa una carencia de redes sociales y de asociaciones que brinden atención y apoyo a los adultos mayores para mantenerlos integrados a la vida comunitaria de una manera digna.⁸³ De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Capital Social (SEDSOL, 2006), los adultos mayores prefieren no participar en asociaciones debido a que consideran que no son tomados en cuenta: 16 por ciento de quienes son mayores de 60 años de edad cree que no se respeta el derecho a ser tomado en cuenta y la incidencia crece a 18 por ciento entre los adultos de 70 años o más (SEDESOL, 2010a). Este panorama adverso se presenta con mayor intensidad entre los adultos mayores que habitan en zonas rurales, en comparación con los que viven en zonas urbanas.

⁸³ Las redes sociales son entendidas como las relaciones de todo tipo entre los adultos mayores con su familia, amigos, vecinos y demás actores de su medio social.

b) PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El Gobierno Federal contó sólo con un programa de seguridad social (pensión) no contributiva en 2010, entre los 273 programas de desarrollo social del *Inventario CONNEVAL*, el programa *70 y Más*. Se aplica además un conjunto de programas para adultos mayores estatales, que no se analizan aquí por falta de información.

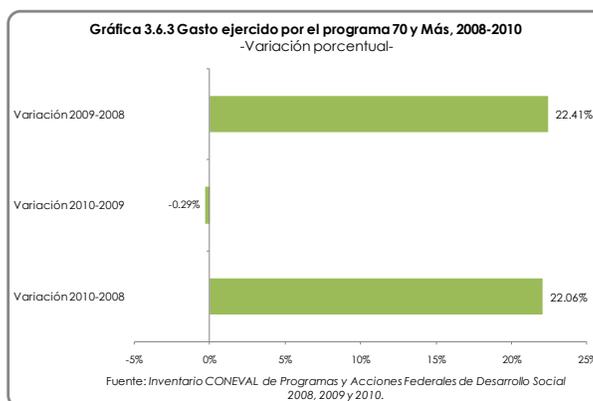
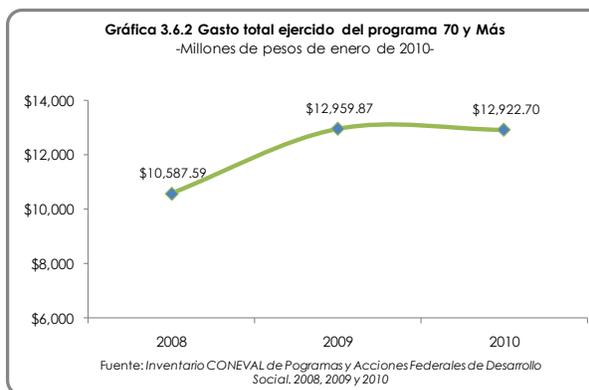
Este programa fue evaluado en 2010-2011 y se describe y analizan en los apartados siguientes de gasto y resultados.

c) GASTO DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL

El programa *70 y Más* ejerció \$12,923 millones en 2010. Este programa pertenece a la función presupuestaria de asistencia social del gasto en desarrollo social, que ejerció \$79,258 millones en dicho año. Pero es más relevante ponerlo en contexto con el gasto funcional en seguridad social, cuyo gasto en 2010 fue de \$535,766 millones. Un rubro de comparación más significativo aún son los subsidios del gobierno ejercidos en las pensiones contributivas del IMSS e ISSSTE, que en 2010 representaron \$218,969 millones (principalmente por pensiones en curso de pago asumidas en su totalidad por el Gobierno Federal después de las respectivas reformas a estos sistemas).

A pesar de un aumento de 22 por ciento en 2008-2010, el programa *70 y Más* ejerció \$12,923 millones en 2010, cifra que representó 3 por ciento del gasto en asistencia social: 4 por ciento del gasto funcional en seguridad social y 6 por ciento de los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos.

Vale la pena destacar un contraste importante entre los dos componentes principales de la seguridad social: la salud y las pensiones. Mientras que el gasto en servicios de salud para la población no asegurada (bajo los sistemas contributivos) ha crecido hasta ser similar actualmente en términos per cápita al gasto en salud para la población asegurada, en el caso de pensiones persiste una brecha amplia en el nivel de gasto y subsidios por beneficiario en pensiones entre la población asegurada y no asegurada.



El gasto ejercido por el Gobierno Federal en los programas de acceso a la seguridad social no representó la parte más importante del gasto en la función de asistencia social en 2010. El crecimiento de estos programas fue moderado en 2008-2010 (gráfica 3.6.3).

d) RESULTADOS DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL

En este apartado se sintetizan resultados de uno de los programas enfocados al acceso a la seguridad social.

- Se encontró que la transferencia bimestral de *70 y Más* (que representa el 50 por ciento del ingreso del hogar de los beneficiarios), ayuda a que la proporción de adultos mayores que trabajan por pago se reduzca 18 por ciento; también se reduce el tiempo destinado a viajar hacia el trabajo. La transferencia monetaria permite que se incremente el consumo 24 por ciento (Coneval 2011j; 2011x).

e) CONCLUSIONES

- En 2010, 60.7 por ciento de la población mexicana carecía de acceso a la seguridad social.
- La problemática de la seguridad social está estrechamente ligada a la creación de empleos formales. Debido a que en el largo plazo, el país ha tenido un crecimiento bajo y no se han generado empleos suficientes, la cobertura de seguridad social no se ha incrementado sustancialmente.
- Los gobiernos federal, estatales e incluso municipales han buscado solucionar parcialmente esta problemática para la población adulta mayor, a través de programas de pensiones no contributivos, con resultados mixtos.
- Por un lado, sí se ha beneficiado con ingresos a la población adulta mayor, pero el esquema general resulta incompleto y desligado de las instituciones formales de seguridad social.
- El instrumento de política pública que el Gobierno Federal favoreció a través del gasto en 2008-2010 para el acceso a la seguridad social –tal como es entendida en este capítulo- fue el programa *70 y Más* de la Sedesol, que ha mejorado el consumo alimentario de los adultos mayores.
- El gasto ejercido por el Gobierno Federal en este programa representó 2 por ciento del gasto en asistencia social, 6 por ciento de los subsidios a los sistemas de pensiones y 4 por ciento del gasto funcional en seguridad social.
- Existen por ello desigualdades horizontales amplias entre el 40 por ciento de la población clasificada con acceso a la seguridad social, entre aquellos cubiertos por los sistemas contributivos y la población no asegurada cubierta por programas para adultos mayores.
- El problema de la seguridad social difícilmente se podrá solucionar sólo con programas sociales tradicionales. Para enfrentar la gran carencia de acceso a la seguridad social a nivel nacional, será importante hacer cambios mayores en la concepción de este fenómeno.

SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

I. Dispersión de programas federales

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

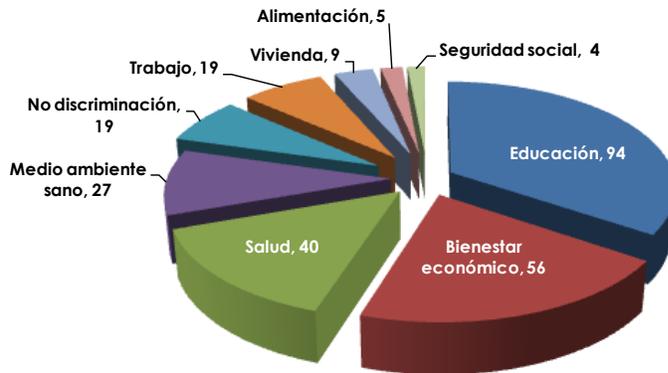
Por esto, en esta sección se hace uso de una herramienta nueva para los programas sociales federales –el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010 (Inventario CONEVAL)*- que reúne en un solo sistema información de 273 Programas y Acciones sociales federales y cuyo análisis puede ayudar a determinar la utilidad de todos estos instrumentos. El *Inventario CONEVAL* incluye variables como tipo de apoyo, presupuesto, población a la que se dirige el apoyo, derecho social al que está contribuyendo, institución que opera el programa, etcétera.

Es de destacar que un análisis de esta naturaleza sería claramente mejor si se contara con información sobre Programas y Acciones estatales y federales. Debido a que desafortunadamente no hay mucha información sistematizada accesible sobre programas locales, el análisis se reduce al ámbito federal.

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

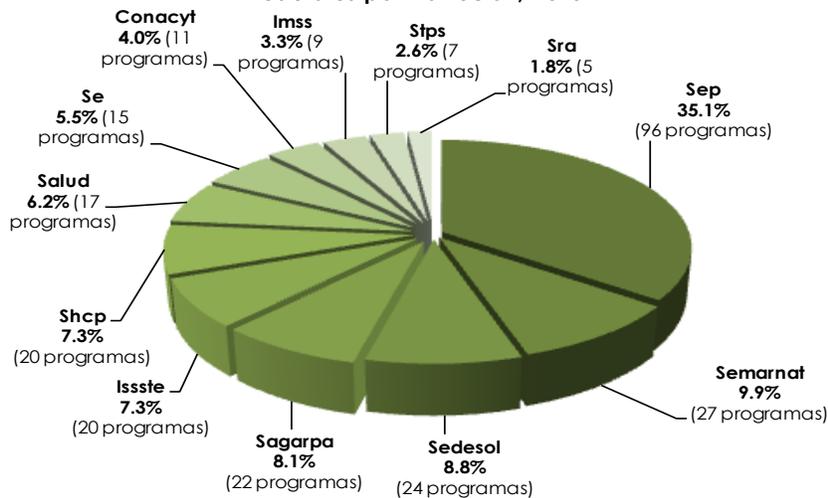
La gráfica 3.7.1 muestra el número total de programas o acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico que conforman el *Inventario CONEVAL*; como se observa, de los 273 Programas o Acciones federales de desarrollo social vigentes en 2010, 34.4 por ciento está vinculado de manera directa con el Derecho a la Educación, 56 a la Dimensión de Bienestar Económico, mientras que los relacionados con el Derecho a la Salud representan 20.5 por ciento y 14.7 por ciento, respectivamente.

Gráfica 3.7.1 Programas y Acciones federales por tipo de derecho social o por dimensión de bienestar económico, 2010



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

Gráfica 3.7.2 Porcentaje de Programas y Acciones federales por institución, 2010



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

Las instituciones son aquellas dependencias y entidades que operan los programas y las acciones federales que forman parte del *Inventario CONEVAL*. Como se observa en la gráfica 3.7.2, la institución con un mayor número de Programas y Acciones es la Secretaría de Educación Pública (SEP) que opera 96, seguida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 27 y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que cuenta con 24.

Cuadro 3.7.1. Programas y Acciones Federales por derecho social o por dimensión de bienestar económico e institución, 2010

Derecho social o Bienestar económico	Institución												Total
	SRA	STPS	IMSS	CONACYT	ECONOMÍA	SALUD	SHCP	ISSSTE	SAGARPA	SEDESOL	SEMARNAT	SEP	
Alimentación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	5
Educación	-	-	-	4	-	1	1	-	3	-	-	85	94
Medio ambiente sano	-	-	-	-	-	-	1	-	2	1	23	-	27
No discriminación	-	-	-	-	-	-	7	1	-	5	-	6	19
Salud	-	-	6	-	-	13	1	16	-	-	2	2	40
Seguridad social	-	-	1	-	-	1	-	1	-	1	-	-	4
Trabajo	1	7	-	-	2	-	4	-	-	2	-	3	19
Vivienda	-	-	-	-	-	-	2	-	-	5	2	-	9
Bienestar económico	4	-	2	7	13	2	4	2	17	5	-	-	56
Total	5	7	9	11	15	17	20	20	22	24	27	96	273

Fuente: Estimación del CONEVAL con base en el *Inventario CONEVAL*.

Como se observa en el cuadro 3.7.2 los programas y las acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico e institución ofrecen diferentes tipos de apoyos. La mayoría de los programas o acciones otorgan algún tipo de apoyo vinculado al Derecho a la Educación (124); de éstos 19 proporcionan capacitación (15.3 por ciento), 18 brindan servicios educativos (14.5 por ciento) y 16 otorgan libros o material didáctico (12.9 por ciento).

Con relación a los Programas y Acciones vinculados a la Dimensión de Bienestar Económico (80), en 13 se proporciona capacitación (16.3 por ciento) y en nueve se dan asesorías técnicas (11.3 por ciento). Por otro lado, de los 62 programas que atienden a la Salud, 26 de ellos brindan servicios de salud (41.9 por ciento), mientras que nueve programas (14.5 por ciento) realizan campañas o promociones.

Si bien no es posible determinar con esta herramienta si los diversos programas sociales federales tienen claras duplicidades entre sí, de esta breve revisión sobre la concentración y de los programas de desarrollo social federales puede concluirse que hay un gran número de programas dirigidos a atender carencias similares y por ello se tiene una gran dispersión de programas. Lo anterior también implica un reto de coordinación importante. Si bien existen instancias de coordinación –como la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social-, la cantidad de programas en diversas instituciones que atienden problemáticas similares, hace que estas instancias tengan limitaciones.

Cuadro 3.7.2 Programas y Acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico y tipo de apoyo específico que entregan, 2010

Tipo de apoyo	Derecho Social o Bienestar Económico									Total
	Alimentación	Educación	Medio ambiente sano	No discriminación	Salud	Seguridad social	Trabajo	Vivienda	Bienestar económico	
Albergue	-	1	-	-	1	-	-	-	-	2
Alimentos	3	-	-	-	1	1	-	-	-	5
Asesoría jurídica	-	1	-	1	-	-	1	2	1	6
Asesoría técnica	-	12	5	-	1	-	8	2	9	37
Beca	1	11	-	-	2	1	1	-	2	18
Campañas o promoción	1	2	2	3	9	2	2	-	2	23
Capacitación	1	19	5	2	8	1	8	2	13	59
Compensación garantizada al ingreso	1	3	-	-	-	-	-	-	3	7
Financiamiento de estudios técnicos y/o servicios ambientales	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
Financiamiento de proyectos sociales	-	2	-	5	1	-	-	-	1	9
Guarderías	-	-	-	1	-	-	-	-	2	3
Libros y/o material didáctico	1	16	-	-	4	-	-	1	-	22
Obra pública	-	-	2	1	-	-	-	2	1	6
Regularización de la tenencia de la tierra o de inmuebles	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios	-	-	1	-	-	-	-	-	1	2
Servicios de salud	1	1	-	1	26	1	-	-	2	32
Servicios educativos	-	18	-	1	-	-	-	-	-	19
Subsidio a precios	-	-	1	-	-	-	-	-	3	4
Tierra, lote, predio o parcela	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Vivienda nueva o mejoramiento de vivienda pre-existente	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3
Otro	3	38	18	10	9	2	14	5	40	139
Total	12	124	36	25	62	8	34	20	80	401

Fuente: *Inventario CONEVAL*.

Nota: Se consideraron 245 Programas y Acciones federales, en 28 la información no está disponible (ND). Un Programa o Acción federal puede otorgar más de un tipo de apoyo por lo que la suma de ellos puede no coincidir con el total de programas.

El cuadro 3.7.3 muestra cómo ha evolucionado el número y el presupuesto de programas federales de desarrollo social desde 2004 (exclusivamente bajo el universo del *Inventario Coneval*). La comparación en el tiempo sólo es válida entre 2004 y 2007 y entre 2008 y 2011, pues en 2008 se modificó la forma de contabilizar los programas presupuestarios federales en el *Inventario Coneval*.

Cuadro 3.7.3 Programas y Acciones del Inventario CONEVAL 2004-2011

Año	No. Programas (S y U)	No. Acciones (E y B)	Total	Presupuesto original Mdp
2004	89	0	89	72,122.23
2005	78	0	78	73,006.65
2006	188	0	188	122,131.83
2007	104	0	104	73,171.71
2008	139	107	246	487,579.09
2009	180	92	272	587,588.07
2010	186	87	273	626,083.64
2011	178	94	272	692,003.81

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el *Inventario CONEVAL*.

Nota: En términos presupuestarios, las intervenciones de desarrollo social pueden clasificarse en Programas y Acciones. Los Programas, a su vez, cuentan con dos categorías: con Reglas de Operación (modalidad S) y Otros programas de subsidios (modalidad U); mientras que las Acciones se dividen en Prestación de Servicios Públicos (modalidad E) y Provisión de Bienes Públicos (modalidad B).

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

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

Como ya se decía anteriormente, a esta problemática es necesario añadir lo que pareciera una multiplicidad de Programas y Acciones de los gobiernos locales; no es posible conocer su totalidad porque no hay información clara al respecto, lo cual atenta contra la coordinación de la política de desarrollo social a nivel nacional.

II. Incidencia distributiva y equidad del gasto social: 2008-2010

En esta sección se analiza la distribución de los principales rubros de gasto social y subsidios al consumo entre el la población en 2008 y 2010. Se incluye además un análisis retrospectivo para observar la tendencia histórica reciente de los principales rubros del gasto social.

Todo gasto público —se clasifique como social o no, sea en transferencias monetarias, en especie (bienes privados) o en bienes públicos, o se aplique con objetivos redistributivos o no— tiene inevitablemente efectos redistributivos.⁸⁴ Por ello, independientemente de sus objetivos, siempre es pertinente evaluar cualquier rubro de gasto público y, especialmente, el gasto social, en la dimensión de la equidad, la cual es muy relevante en una sociedad con niveles comparativamente altos en la desigualdad del ingreso primario y recursos fiscales comparativamente limitados.

Por otro lado, los instrumentos del gasto público tienen múltiples objetivos que pueden incluir o no a la equidad, y aun en aquellos casos que sí la engloban puede estar subordinada por otras metas (como corregir fallas de mercado, mejorar la eficiencia, promover el crecimiento económico o proveer bienes públicos básicos como seguridad). Pocos instrumentos del gasto público tienen objetivos puramente redistributivos, pero muchos sí los incluyen, entre otros. Por ello el análisis de incidencia distributiva que se presenta a continuación debe interpretarse como una dimensión relevante entre otras para la evaluación global del gasto social.

El gasto público analizado cubre la gran mayoría del gasto social federal y estatal, por un monto total de 1,564 y 1,401 miles de millones de pesos en 2010 y 2008, respectivamente. Con excepción de calidad y servicios de la vivienda, los rubros y programas analizados representan los principales instrumentos del gasto público en las dimensiones de la medición de la pobreza: educación, salud, pensiones, programas alimentarios y bienestar económico (transferencias dirigidas y subsidios al consumo).⁸⁵

El análisis se obtiene a partir de la información de transferencias y uso de servicios públicos reportados en las ENIGH de los años correspondientes, así como los montos totales de las cuentas públicas. La metodología se describe en el Anexo III.⁸⁶

Los resultados principales se resumen a continuación:

- 1) Persiste una amplia gama de resultados en la concentración del gasto público, entre los grandes grupos funcionales y aun al interior de cada uno. En conjunto, las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad (es decir, llegan con más claridad a la población que tiene menos ingreso), las transferencias en especie son prácticamente neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.

⁸⁴ Esto no sería así sólo si una transferencia pública coincidiera perfectamente con la distribución del ingreso de mercado de los hogares, o si un bien público fuera valorado por los hogares precisamente en proporción de su participación en el ingreso de mercado.

⁸⁵ Se incluye para propósitos comparativos (sin sumar en el total) el gasto fiscal asociado a la deducibilidad de colegiaturas, a pesar de que fue introducido apenas en 2011.

⁸⁶ Las ENIGH que se utilizan son las correspondientes a 2008 y 2010; la Cuenta Pública corresponde a las de 2008 y 2010. En el caso de la gráfica 3.7.5, el coeficiente de concentración de PROCAMPO se calculó utilizando datos de los padrones de beneficiarios de las bases administrativas publicadas por SAGARPA (ASERCA). En el caso de la deducibilidad de colegiaturas se utilizaron datos de CIEP, 2011 para las gráficas 3.7.3 y 3.7.4.

- 2) Los programas más progresivos en 2008 y 2010 son *Oportunidades e IMSS-Oportunidades*, mientras que los más regresivos (los que se otorgan a la población de ingresos altos) son los subsidios al sistema de pensiones del ISSSTE y la deducibilidad de colegiaturas; son regresivos aun con relación al ingreso (neto) de mercado de los hogares, por lo que contribuyen a aumentar la desigualdad del ingreso en México.
- 3) La distribución total del gasto público analizado resulta ligeramente progresiva si se excluyen los subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y al consumo, pero ligeramente regresiva cuando éstos se incluyen.
- 4) Entre 2008 y 2010 ha aumentado la progresividad del gasto total analizado, con un incremento en la participación del quintil (20 por ciento) más pobre de la población de 16 a 18 por ciento, y una reducción del coeficiente de concentración de 0.11 a 0.06. La proporción de recursos asignados en forma progresiva pasó de 32 por ciento en 2008 a 44 por ciento en 2010, similar a la participación de estos recursos en 2006. Esto se explica, por un lado, por el aumento en la progresividad (reducción en la regresividad) de algunos instrumentos de transferencias, y por el otro por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 tuvo un nivel excepcionalmente alto).
- 5) Algunos de los programas más progresivos cuya cobertura ha aumentado más rápidamente en 2008-2010 presentan una pérdida de progresividad al ampliarse a poblaciones de mayores ingresos: *Oportunidades*, *70 y Más*, *Seguro Popular*. Por otro lado, *PROCAMPO* presenta un aumento importante en progresividad que es consistente con un cambio en las reglas del programa hacia una mejor focalización (como se había recomendado en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*), pero éste posiblemente no sea estadísticamente significativo.⁸⁷
- 6) En una perspectiva de más largo plazo, identificamos un cambio importante en la tendencia general de la progresividad del gasto público en las últimas dos décadas, la cual aumentó en forma importante de 1995 a 2005, pero dicha tendencia se ha frenado e incluso revertido desde entonces.
- 7) El avance en la equidad del gasto en 1995-2005 se explica por diversos factores que han llevado a una reasignación del gasto social sesgado hacia zonas urbanas y estratos medios a favor de zonas rurales y poblaciones más pobres:
 - a) La creación de programas innovadores y mejor focalizados de transferencias dirigidas como *Oportunidades* (sustituyendo subsidios alimentarios generalizados y focalizados regresivos y preponderantemente urbanos), *PROCAMPO* (sustituyendo apoyos agrícolas vía precio altamente regresivos), el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social/Fondo de Infraestructura Social Municipal* (asignado en función

⁸⁷ Dada la concentración de beneficios del programa en un número reducido de productores grandes, la ENIGH no tiene el tamaño necesario para capturar adecuadamente estos beneficios en el extremo alto de la distribución del ingreso.

de la pobreza municipal en sustitución de *Pronasol*) y el *Programa de Empleo Temporal*,

- b) La ampliación de la cobertura y financiamiento de los servicios básicos educativos y de salud para la población no asegurada,
 - c) El avance en el acceso a servicios educativos postbásicos en gran parte como consecuencia del avance en la cobertura de los servicios básicos.
- 8) El estancamiento y reversión parcial de esta tendencia desde 2005 se puede explicar con los siguientes factores, que sugieren a su vez la necesidad de una nueva generación de reformas e instrumentos de identificación de beneficiarios para la implementación del gasto social:
- a) Los costos y retos crecientes de focalizar con efectividad cuando la cobertura de los programas aumenta significativamente, y se amplía a zonas urbanas y poblaciones de mayores ingresos medios (*Oportunidades, 70 y Más*).
 - b) El aumento en el financiamiento de los servicios básicos abiertos a la población en su conjunto, en la medida en que se incrementen su calidad y disponibilidad, puede crecer la demanda de estratos de mayores ingresos y capacidad de acceso, especialmente en el contexto de la reciente crisis y estancamiento económico.

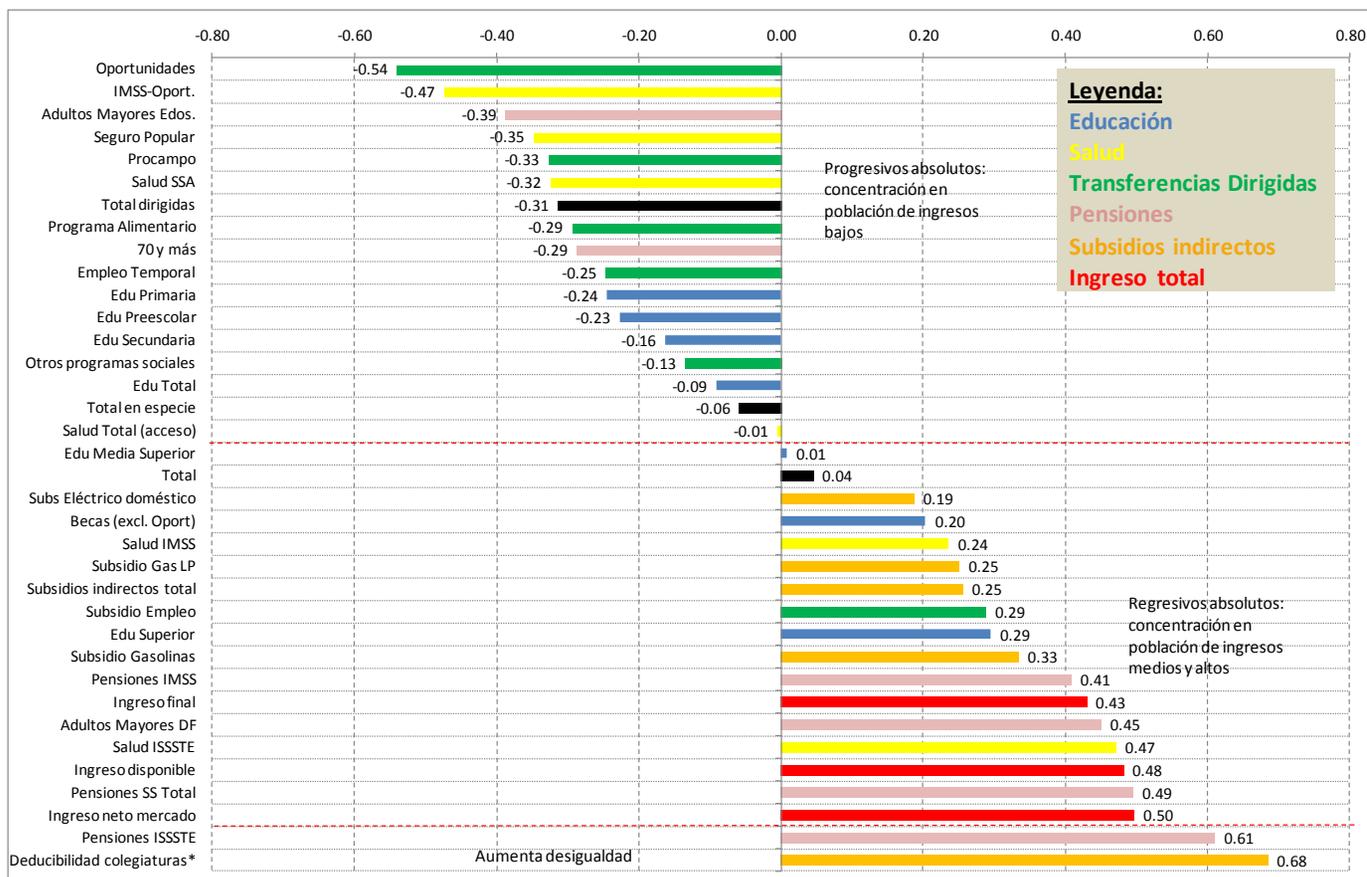
Dada la capacidad limitada de encuestas a hogares (como la ENIGH) para capturar adecuadamente programas de transferencias más pequeños o con distribuciones concentradas, es posible combinar las bases administrativas de los programas con datos censales para estimar su incidencia distributiva en la población a partir de su distribución geográfica. Se presenta un análisis de los programas de gasto rural, agrupados bajo el *Programa Especial Concurrente* (PEC). Para ello se utiliza una base del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2009) que cubre la gran mayoría del gasto público rural, por un presupuesto global de 104 miles de millones de pesos en 2007.

Para el análisis de esta información se ordenan los municipios según la tasa de pobreza alimentaria estimada por CONEVAL a nivel municipal para 2005 y se presenta la distribución de beneficios del conjunto de programas reportados en la base, identificados por la dependencia responsable, ordenados por la participación que recibe (los municipios que representan) 40 por ciento de la población más pobre (gráfica 3.7.6).

Este análisis muestra una distribución de los programas desde asignaciones de más de 80 por ciento de los recursos ejercidos en los municipios pobres hasta asignaciones cercanas a 0 por ciento a esta misma población. Se observa un padrón distributivo por función y dependencia. En el lado de mayor progresividad se concentran los programas dirigidos a la población indígena de la CDI, con asignaciones de 60-90 por ciento de sus recursos en los municipios más pobres, seguidos de los programas de la SEDESOL, concentrados en el rango de 40-50 por ciento. En el extremo opuesto con asignaciones menores al 10 por

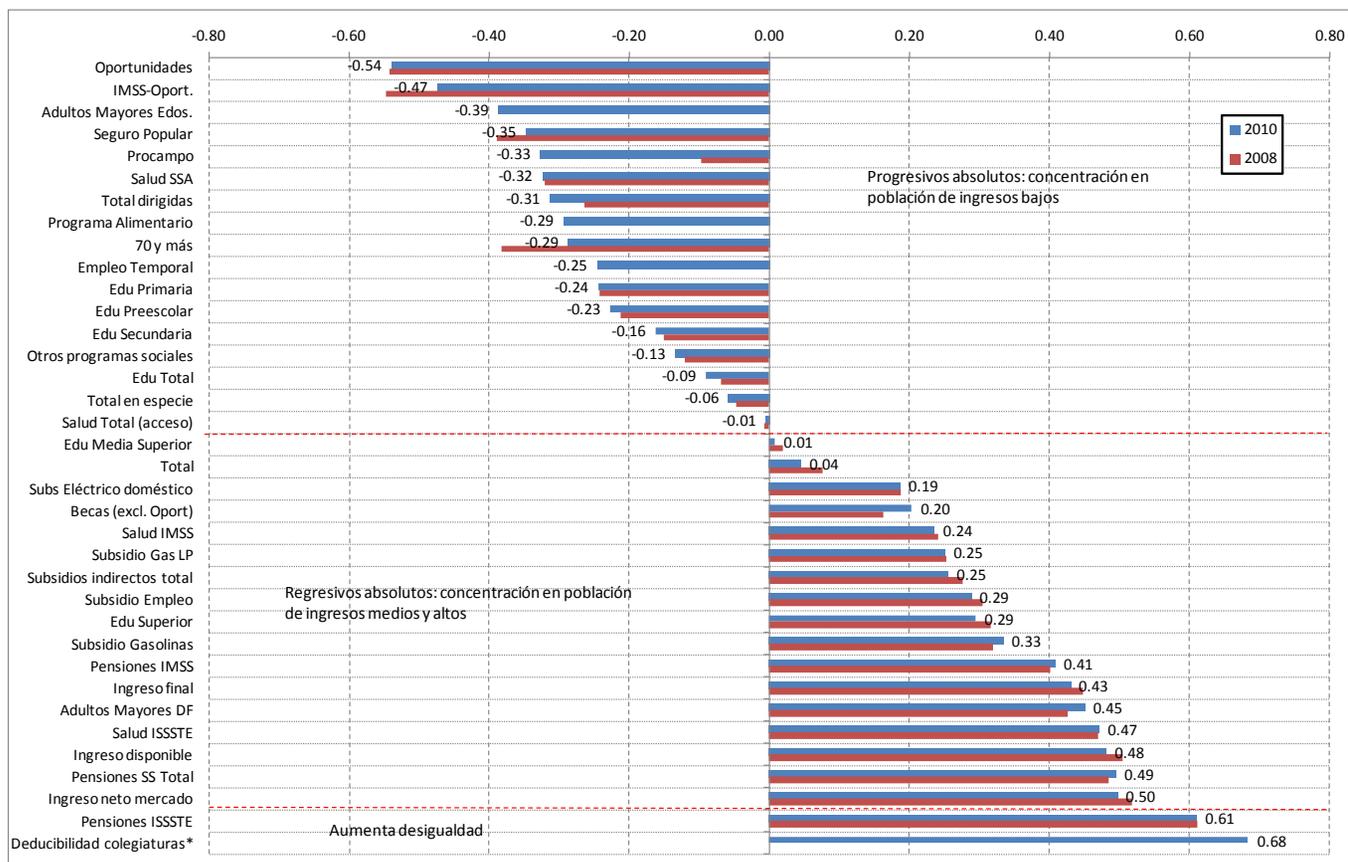
ciento, o del todo ausentes para estas poblaciones, se concentran los programas de la SAGARPA y los de tipo financieros dirigidos al campo (*FIRA, Financiera Rural*).

Gráfica 3.7.3 Coeficientes de concentración para el gasto público redistributivo: 2010



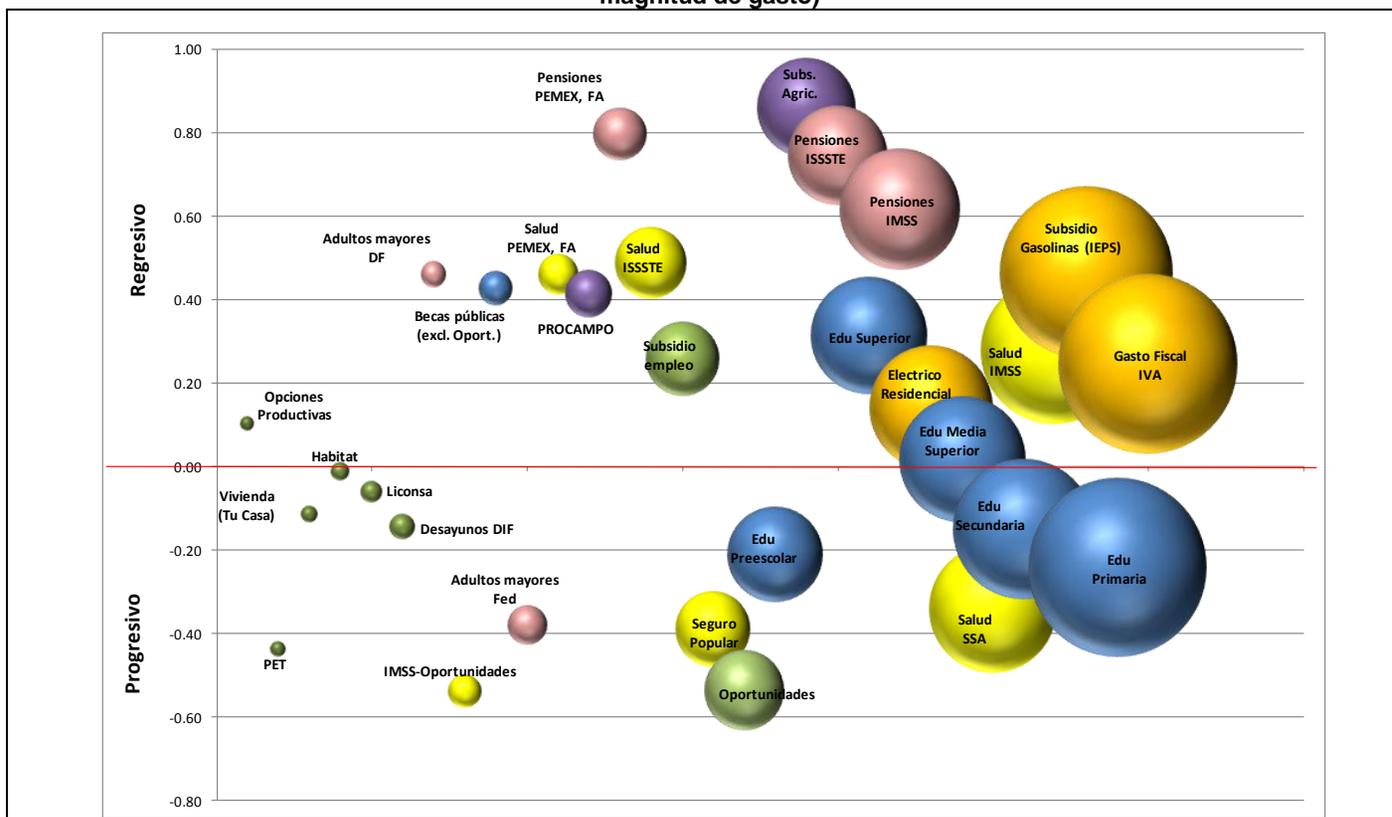
Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010 y Cuenta Pública 2010.* Deducibilidad de colegiaturas se calculó a partir de datos presentados en CIEP, 2011. Se incluye como referencia pero no se toma en cuenta para calcular los coeficientes de concentración totales.

Gráfica 3.7.4 Coeficientes de concentración para el gasto público redistributivo: 2008-2010



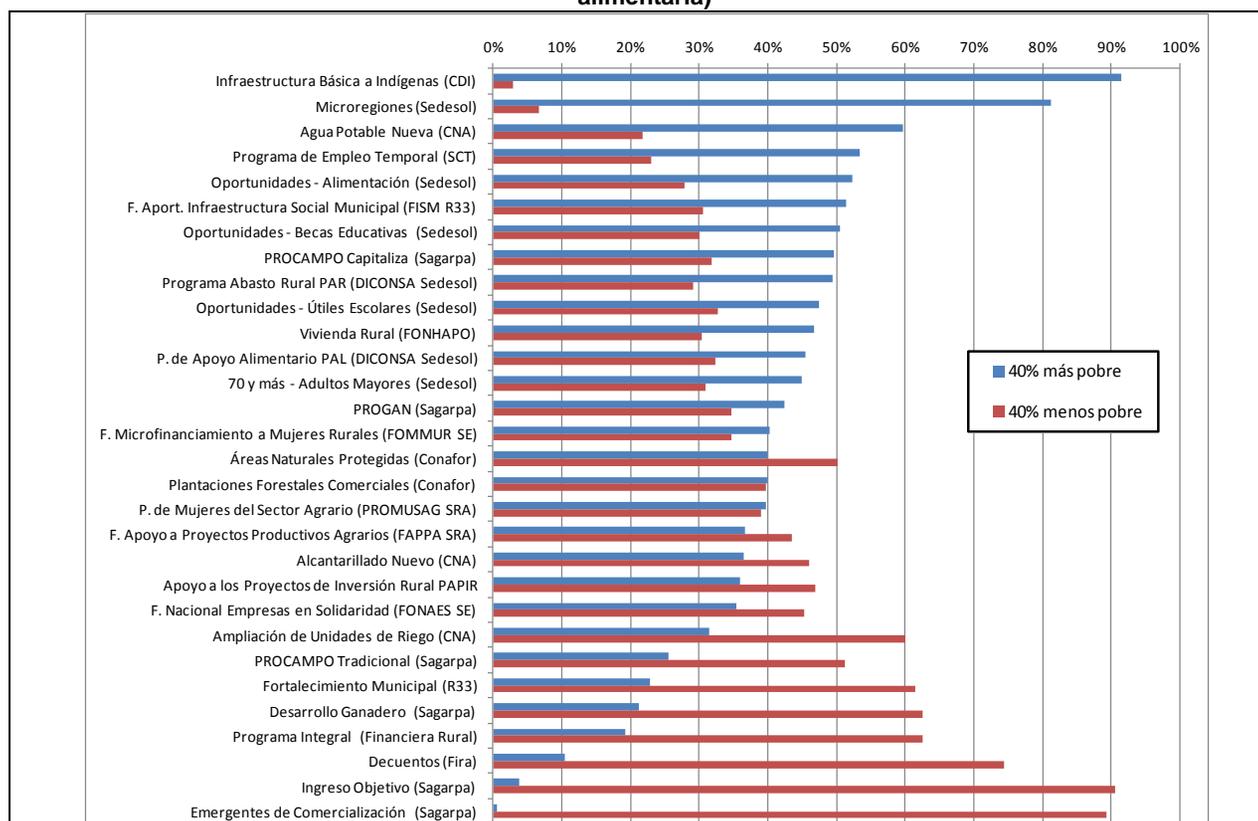
Fuente: Cálculos de Scott, John a partir de ENIGH 2008 y 2010 y Cuenta Pública 2008 y 2010. * Deducibilidad de colegiaturas se introdujo en 2011, y se calculó a partir de datos presentados en CIEP, 2011, "Deducibilidad de colegiaturas". Se incluye como referencia pero no se toma en cuenta para calcular los coeficientes de concentración totales.

Gráfica 3.7.5 Coeficientes de concentración y gasto público por programa: 2008 (tamaño de burbujas proporcional a magnitud de gasto)



Fuente: Cálculos de Scott, John a partir de ENIGH 2008, el "Módulo de programas sociales" levantado con la ENIGH 2006 (Sedesol), y bases administrativas de ASERCA. Para calcular los coeficientes de concentración de Procampo se utilizaron las bases administrativas de ASERCA. En contraste con los datos recopilados a través de la ENIGH, que son representativos de hogares, las bases administrativas permiten observar la distribución de los beneficios entre los *productores beneficiarios* del programa ordenados en función del *tamaño de su tierra registrada* en el programa.

Gráfico 3.7.6 Distribución de los programas rurales entre los municipios más pobres con 40 por ciento de la población y los menos pobres con 40 por ciento población, ordenados por tasa de pobreza rural (pobreza alimentaria)



Fuente: Elaboración de Scott, John con información de CEDRSSA (2009).

III. La política de desarrollo social y los pueblos indígenas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la desventaja histórica de las comunidades indígenas y establece la obligación gubernamental de abatir las carencias y rezagos con el fin de mejorar las condiciones de vida de esta población (Artículo 2).

En México, cerca de 7 millones de personas son indígenas,⁸⁸ están distribuidas en 28 de las 32 entidades de la federación y con presencia en 98 por ciento de los municipios del país; en 2010, cerca de 25 por ciento residía en ciudades, como población minoritaria y poco visible (INEGI, 2011a).

La población indígena concentra los indicadores más agudos de pobreza y marginación y los índices más desfavorables de desarrollo humano y pobreza (PNUD, 2010). De acuerdo con la medición de pobreza 2010, 79 por ciento de los indígenas se encuentra en situación de pobreza (40 por ciento en pobreza extrema). Además, 64 por ciento de esta población presenta simultáneamente privación en al menos tres derechos sociales esenciales frente a 24 por ciento de población no indígena; tan sólo un 4 por ciento de la población indígena no tiene ninguna carencia en comparación con 26.5 por ciento de la población no indígena.

En 2010, 49 por ciento de este grupo poblacional tenía rezago educativo, además, 27 por ciento de los jóvenes indígenas mayores de 15 años es analfabeta,⁸⁹ 13 por ciento de niños y niñas entre seis y 14 años no asisten a ningún circuito escolar y sólo 70.5 por ciento de estos tiene aptitud para leer y escribir (el porcentaje infantil más bajo, tanto rural como urbano); sólo 1 por ciento de jóvenes indígenas acceden a la educación superior (CONEVAL, 2011).

El porcentaje de asistencia a primaria está muy por debajo de la media nacional y existe retraso en la terminación a tiempo de este ciclo; 60 por ciento lo termina recién cumplidos los 13 años, mientras que el 78 por ciento lo hace alrededor de los 16 años. En secundaria el panorama es aún más crítico, sólo el 38 por ciento tiene secundaria completa recién a los 16 años. Se estima que alrededor de 20 por ciento de la población indígena queda totalmente excluida de cualquier circuito educativo (CONEVAL, 2010).

A estos problemas de acceso, permanencia y conclusión de los ciclos educativos, se suma una marcada brecha de calidad; las evaluaciones correspondientes muestran resultados notablemente desfavorables para los estudiantes indígenas: en la prueba EXCALE, 92 por ciento de las y los estudiantes con lengua materna indígena se ubican en los niveles más bajos I y II (52 por ciento en nivel I), mientras que las y los estudiantes con lengua materna no indígena en estos mismos niveles suman 71 por ciento (27 por ciento en nivel I) (INEE, 2010: 103).

La desigualdad educativa que sufre la población indígena con respecto a la nacional se expresa en el acceso al sistema educativo formal (por inaccesibilidad geográfica, falta de servicios, baja calidad de

⁸⁸ Censo de Población y Vivienda 2010, cuestionario básico.

⁸⁹ También existen importantes desniveles interétnicos en lo que refiere al analfabetismo. Guerrero y Chihuahua son las entidades con mayores desigualdades interétnicas a este respecto. Además, de desniveles de género 51.3 por ciento de mujeres mayores de 15 años no sabe leer ni escribir contra el 28.9 por ciento de sus pares masculinos y 42.2 por ciento de las mujeres indígenas no tiene ningún tipo de instrucción (CONEVAL.2011:3).

éstos y falta de recursos familiares,) y en los índices de alfabetización y asistencia escolar considerados por el IDH (CONEVAL, 2011: 2).

La situación de los pueblos indígenas es igualmente apremiante en otras dimensiones; el 40.5 por ciento de la población tiene carencias de alimentación según la medición de la pobreza 2010, lo que se ve reflejado en la persistente desnutrición, agravada por su condición de marginalidad y exclusión. La desnutrición de niños y niñas indígenas duplica el promedio nacional, la prevalencia de talla baja fue de 20 por ciento para 2006 y la de peso bajo con respecto a la edad de 7 por ciento (CONEVAL, 2010b).

En términos de salud, la mala nutrición repercute en una prevalencia de anemia que para 2006 afectaba a 27 por ciento de la población. Aunque en esta dimensión la brecha con el promedio nacional es menor en comparación con otras, todavía existe una diferencia de acceso a los servicios de salud de 6 por ciento (37 por ciento frente a 31 por ciento) por lo que podría considerarse prioritario ampliar la cobertura del *Seguro Popular* en las ZAP con especial énfasis en las localidades indígenas (CONEVAL, 2011: 4).

Con respecto a la seguridad social, sólo 16.5 por ciento de la población indígena tiene acceso a este derecho. Es necesario mejorar la infraestructura y calidad de los servicios básicos asociados a la vivienda y el entorno, pues por lo general, los asentamientos de estas poblaciones carecen de vías de acceso y servicios públicos básicos, como agua y electricidad. Según la medición de pobreza 2010, 51 por ciento de la población indígena tiene carencias en los servicios básicos de la vivienda y 42 por ciento las tiene por la calidad y los espacios de las mismas.

La dimensión de bienestar económico muestra que la desigualdad en ingresos entre indígenas y no indígenas varía hasta 36 por ciento; con una tasa de ocupación indígena de sólo 48 por ciento, dentro de la cual 23 por ciento no percibe ingresos⁹⁰ y 53.5 por ciento percibe ingresos menores a dos salarios mínimos. Comparativamente, los indígenas obtienen 15 por ciento menos ingresos que la población general (CONEVAL, 2011: 2); como consecuencia, los indígenas también tienen rezago de bienes dentro de sus hogares, dada su baja capacidad adquisitiva (CONEVAL, 2011: 4).

Entre 2008 y 2010 aumentó la pobreza de la población indígena, a pesar de que en ese mismo periodo se incrementó la cobertura de servicios básicos (educación, acceso a la salud, acceso a calidad y servicios de la vivienda). A pesar de lo anterior, esta población sigue teniendo niveles de pobreza y de cobertura de servicios básicos muy diferentes a los de la población que no es indígena, lo cual enfatiza la necesidad de tener políticas públicas eficaces para este grupo de población.

a) GASTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El universo de programas sociales dirigidos específicamente o con atención significativa a la resolución de las problemáticas y necesidades de la población indígena está compuesto por 14 programas; los programas más destacados por el monto absoluto de recursos ejercidos son en su orden el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, el Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena y el Programas Albergues Escolares Indígenas. Se

⁹⁰ La distribución de la población indígena ocupada por sector de actividad muestra que poco más de 43 por ciento se encuentra en sector primario, la tercera parte en el terciario y sólo 21 por ciento en sector secundario (CONEVAL, 2010).

destaca también el crecimiento relativo del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes. Como conjunto de programas, el gasto ejercido decreció 5.4 por ciento entre 2008 y 2010.

Cuadro 3.8.1 Gasto ejercido por los programas dirigidos a la población indígena
Millones de pesos de enero de 2010

Programas	2008	2010	Variación (por ciento)
Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI)*	827.63	759.10	-8.28
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)*	39.99	35.82	-10.43
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI)*	45.24	23.44	-48.19
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)*	179.91	166.57	-7.41
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados, Indígenas Urbanos y Migrantes (PAID)*	32.85	18.91	-42.44
Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena (APCI)*	2.71	3.95	45.76
Programa de Educación inicial y Básica para la Población Rural e Indígena*	2,720.96	2,480.09	-8.85
Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)*	60.95	98.29	61.26
Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP)*	94.16	100.14	6.35
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)**	310.10	247.76	-20.10
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)**	198.07	251.94	27.20
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)**	120.71	142.80	18.30
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	4,385.37	4,193.74	-4.37
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	—	9.93	—
Total	9,018.65	8,532.48	-5.39

Fuente: *Inventario CONEVAL 2008-2009-2010.*

* Estos programas son analizados en la Evaluación Integral del Desempeño de los programas federales de atención a la población indígena 2010-2011.

** Estos programas que son operados por la CDI también se consideraron en el apartado de Bienestar Económico por corresponder a acciones dirigidas al financiamiento de actividades productivas.

b) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Entre las fortalezas de los programas, destaca que constituyen acciones detonadoras de desarrollo, diseñadas para la interlocución con una población culturalmente diversa, socialmente excluida y articulada en organizaciones con distinta capacidad de gestión y convocatoria. Los programas contribuyen a las políticas de equidad y justicia social y, por otro lado, abordan problemáticas prioritarias y urgentes de los pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, vale la pena destacar los siguientes logros:

- El Programa de Educación inicial y Básica para la Población Rural e Indígena presenta avances en cobertura en las entidades más rezagadas y muestra evidencia de aumento del logro educativo en el puntaje de las escuelas en la prueba ENLACE (38.4 por ciento de las escuelas mejoraron sus puntajes) y presenta incremento en el porcentaje de alumnos con logro

elemental aunque la meta es poco significativa.⁹¹ Sin embargo no es posible atribuir estos resultados de manera exclusiva al programa (CONEVAL 2011b).

- El porcentaje de niños y niñas que participan en el Programa Albergues Escolares Indígenas que concluyen el ciclo escolar es mejor en 2010 que en otros servicios de educación indígena. Sin embargo, es importante analizar el efecto en los infantes de separarlos de sus familias.
- El Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados-Indígenas Urbanos y Migrantes contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población desplazada en un contexto sin legislación federal ni estatal específica para la atención de esta problemática.

IV. Consolidación del Sistema de Monitoreo y Evaluación: uso de la información CONEVAL

a) INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

Un país que busca consolidar su democracia debe avanzar también en la transparencia y rendición de cuentas. Esto es lo que ha sucedido en México en la última década. La exigencia del Congreso de la Unión de que existan mecanismos transparentes de medición de pobreza y de evaluación objetiva de las políticas públicas federales se han traducido en que ahora existe información valiosa que no se tenía años atrás.

La medición de la pobreza en todo el país y las evaluaciones externas deben ser parte de los procesos de planeación y de toma de decisiones en la política pública.

Como parte de las acciones implementadas, se pueden sintetizar los siguientes avances:

- Los 273 Programas y Acciones de desarrollo social tienen una matriz de indicadores que permite contar con un lenguaje común para la comprensión de la lógica causal de las intervenciones con relación a la atención de las problemáticas para las que fueron creadas.
- El vínculo de los Programas y Acciones de desarrollo social con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció mediante la elaboración de objetivos sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la APF. Un área de oportunidad es mejorar los indicadores correspondientes a dichos objetivos para medir con mayor precisión los avances en el logro de los objetivos sectoriales, así como los resultados alcanzados.
- Desde 2008, se han evaluado anualmente más de 130 programas sociales con una metodología homogénea que permite realizar comparaciones, a pesar de las particularidades de los programas.
- De manera adicional a las evaluaciones establecidas en los programas anuales de evaluación, desde 2008 ha aumentado el número de evaluaciones que los responsables de los programas consideran necesarias para la toma de decisión o mejora de programas.
- Para promover una cultura de la gestión basada en resultados, se ha capacitado a servidores públicos federales estatales y municipales.

⁹¹ Los resultados en español y matemáticas de la población indígena en dicha prueba han mejorado entre 2006 y 2009, pero siguen por debajo del promedio nacional y muy por debajo de la oferta particular de educación.

- Desde 2008 los informes de las evaluaciones realizadas a los programas, acciones y políticas de desarrollo social y los compromisos para mejorarlos son publicados en el portal de internet del CONEVAL y de las dependencias responsables, así como en el Diario Oficial de la Federación (véase Anexo IV).

De manera creciente, la información derivada de las evaluaciones y de la medición de pobreza es utilizada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo para la toma de decisiones, aunque los ejercicios son poco sistemáticos.

b) SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE EVALUACIONES EXTERNAS

Con el propósito hacer efectivo el uso de las recomendaciones de las evaluaciones externas para mejorar los programas y políticas, desde el 2008 la SHCP, la SFP y el CONEVAL emiten el Mecanismo de Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales, en el que las dependencias se comprometen a llevar a cabo acciones concretas. Lo anterior es un paso para que las evaluaciones se conviertan en factor de cambio de la política pública.

A través del seguimiento a recomendaciones derivadas de evaluaciones externas, se obtuvo la participación de 15 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales en conjunto seleccionaron más de 2 mil aspectos específicos susceptibles de mejora de evaluaciones realizadas a 150 programas.

Existen aspectos que para mejorar necesitan la intervención de varias dependencias y de gobiernos estatales y municipales; los primeros se denominan intersecretariales y los segundos intergubernamentales. El CONEVAL ha puesto a disposición de las Comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social el conjunto de aspectos en los que se necesita su participación para mejorar los programas sociales federales, con la finalidad de que se tomen acciones concretas; sin embargo, hay poca participación de los gobiernos estatales.

Anualmente el conjunto de evaluaciones de los programas sociales, el informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de Programas Federales es enviado al Congreso, así como a las Comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social. Adicionalmente, las acciones que las dependencias y entidades se comprometieron realizar para mejorar los programas son publicados en el portal de internet de CONEVAL.

c) USO DE LA INFORMACIÓN CONEVAL

Con la finalidad de proporcionar información sintética e integrada que contribuya al proceso presupuestario, el CONEVAL ha puesto a disposición de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de la ciudadanía en general, las evaluaciones realizadas a los programas, acciones y políticas de desarrollo social, así como información que muestra los avances y los retos de la política social.

En este sentido, se emitió el documento Consideraciones Presupuestales de Desarrollo Social 2012, que integra las principales problemáticas sociales, así como información de programas federales de desarrollo social vinculados a las mismas. También se puso a disposición el *Inventario CONEVAL*, las

Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011, las Fichas Narrativas, la Valoración del Desempeño de los Programas, las Evaluaciones Integrales y las Evaluaciones Estratégicas que en su conjunto son herramientas indispensables para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la transparencia. En la figura 3.1.1 se describe la información que contiene cada herramienta.

En síntesis, el proceso de institucionalización del monitoreo y la evaluación de la política de desarrollo social se ha profundizado en los últimos años, con los siguientes resultados:

- Una creciente orientación a resultados de los Programas y Acciones federales de desarrollo social.
- Incremento en la disposición y esfuerzos de medición de los resultados de los programas sociales del Gobierno Federal.
- Uso de la información generada por las evaluaciones para establecer compromisos que mejoren los programas sociales.

Finalmente, aunque existen varias entidades federativas que han iniciado procesos de evaluación como son el Distrito Federal, el Estado de México, Chiapas, Jalisco y Yucatán entre otros, es necesario un avance mucho mayor de los gobiernos locales en el proceso de evaluación y transparencia equiparable al del Gobierno Federal.

Figura 3.1.1 Descripción sintética de las herramientas CONEVAL

<p>CONSIDERACIONES PRESUPUESTALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de prioridades y retos de la problemática de desarrollo social.
<p>INVENTARIO CONEVAL DE PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Herramienta que permite sistematizar y conocer las características de los programas y las acciones de desarrollo social, para identificar el universo de las intervenciones sociales federales.
<p>EVALUACIONES ESPECÍFICAS DE DESEMPEÑO (EED)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Síntesis del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo con la información del Sistema de Evaluación de Desempeño.
<p>FICHAS NARRATIVAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración sintética, en una página, de los resultados, hallazgos relevantes, avances en indicadores, cobertura, fortalezas y retos de cada programa con base en la Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011.
<p>VALORACIÓN DE DESEMPEÑO DE LOS PROGRAMAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Base de datos que contiene una valoración categórica de 133 programas sociales en temáticas como resultados de la Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011, incidencia distributiva, cumplimiento presupuestal y observaciones.
<p>EVALUACIONES INTEGRALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones que brindan un análisis general de 19 temáticas integradas por programas que atienden una problemática común y permiten interpretar los resultados en un contexto más amplio.
<p>EVALUACIONES ESTRATÉGICAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ramo 33 y Dimensiones de Seguridad Alimentaria.</i> Análisis de las aportaciones federales a gobiernos estatales y municipales; así como de los determinantes de la seguridad nutricional.

d) TRANSPARENCIA Y EVALUACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

Los avances que aquí se señalan en materia de evaluación se refieren al ámbito federal. Desde que hubo un mayor equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, se le ha exigido al Gobierno Federal una mayor transparencia y un sistema de evaluación y de auditorías objetivas e independientes. Sin embargo no existe el mismo nivel de exigencia por parte de los congresos locales hacia los gobiernos correspondientes. Si bien hay avances en evaluación en algunas entidades federativas (Jalisco, Distrito Federal, Estado de México), el nivel de independencia de los esquemas de evaluación es aún muy frágil. La consolidación de la democracia requiere un avance agresivo y rápido de esquemas de evaluación y transparencia en los gobiernos estatales y municipales.

Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones sobre la política de desarrollo social

I. Conclusiones

En los primeros dos capítulos del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011* se presentan datos económicos y sociales para analizar la evolución del desarrollo social en México de 2008 a 2010.

A partir de las problemáticas identificadas, en el capítulo III se presenta un diagnóstico de la respuesta del Gobierno Federal para atender las problemáticas identificadas. El análisis se realiza conforme a las dimensiones establecidas en la Ley General de Desarrollo Social para la medición de la pobreza. Adicionalmente, se identifican fortalezas y retos de la política de desarrollo social relativos a la multiplicidad de programas, a la incidencia distributiva e institucionalización del monitoreo y a la evaluación de los programas sociales federales.

Con base en lo anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

- El poder adquisitivo de los ingresos laborales de las familias mexicanas se vio afectado por al menos dos eventos económicos: el incremento en los precios de los alimentos y la crisis financiera que tuvo un efecto negativo sobre el mercado laboral del país. La falta de crecimiento económico en el largo plazo ha influido también en el desempeño de salarios, empleos e ingresos. La reducción del poder adquisitivo del ingreso tiene repercusiones importantes sobre el desarrollo social de la población, especialmente sobre la pobreza.
- La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representa 52 millones de personas. En comparación con 2008, existió un aumento de 3.2 millones de personas. No obstante, el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó ligeramente de 2.7 a 2.5.
- La pobreza no se expandió en la misma magnitud que la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza. Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos.
- El incremento del número de personas en situación de pobreza estuvo relacionado con el crecimiento de la población que carece de acceso a la alimentación, la cual aumentó en 4.2 millones entre 2008 y 2010, así como a la reducción del ingreso real de los hogares, especialmente en las áreas urbanas. Lo anterior se ve reflejado en la ampliación en el número de personas con ingresos menores, tanto a la línea de bienestar como a la línea de bienestar mínimo (4.8 millones de personas con un ingreso inferior a la primera línea, así como de 3.4 millones de personas con un ingreso inferior a la segunda).
- El efecto de esta crisis financiera ha sido mayor en las zonas urbanas del país, al estar más expuestas a los mercados internacionales, especialmente al norteamericano. Lo que se refleja en el importante incremento de la pobreza en las entidades del norte del país.
- En términos de cohesión social, la razón del ingreso total entre el décimo y el primer decil disminuyó de 27.3 a 25.2.
- Respecto a los grupos vulnerables, 45.7 por ciento de los adultos mayores se encontraba en condición de pobreza en 2010, 0.7 por ciento más que en 2008. La población menor de 18

años en situación de pobreza ascendía a 53.8 en 2010, 0.3 por ciento más que en 2008. Lo anterior muestra que la población menor de 18 años es más sensible a la incidencia de pobreza en el país.

- Por su parte, 77.8 por ciento de quienes residen en las Zonas de Atención Prioritaria se encuentran en condición de pobreza, esto corresponde a 13.6 millones de personas; 2.5 por ciento más respecto a 2008.
- La proporción de indígenas en condición de pobreza ascendía a 79.3 por ciento en 2010; 3.4 por ciento más que en 2008.

a) BIENESTAR ECONÓMICO

- El complejo panorama del mercado laboral que enfrentan los Programas y Acciones federales de bienestar económico se caracteriza por i) tasas de desocupación bajas pero más altas que las registradas una década antes y que al inicio del sexenio; ii) empleo con alta rotación, ausencia de seguro de desempleo, salarios bajos y elevado porcentaje de población ocupada sin acceso a instituciones de salud; iii) productividad laboral baja; iv) disminución pronunciada del empleo agrícola con creación insuficiente de puestos de trabajo en el sector agroexportador; v) en el sector rural hay, por una parte, un pequeño número de grandes empresas dedicadas principalmente a la exportación que son muy rentables y, por otra, un gran número de pequeños productores que carecen de competitividad y liquidez; vi) microempresas con baja capacidad para generar empleos, sin suficiente crédito comercial, con poca capacitación laboral y basadas fundamentalmente en la fuerza de trabajo del hogar, y vii) insuficiente competitividad internacional.
- Los Programas y Acciones que el Gobierno Federal ha implementado buscan aumentar y conservar el empleo, apoyar a los productores y a los microempresarios, así como el fomento empresarial, entre otras áreas.
- Poco más de uno de cada \$10 del gasto funcional en desarrollo económico se destinó en 2008-2010 a programas de desarrollo social que fomentan el bienestar económico y la generación de ingresos en los hogares mexicanos. Algunos de los programas privilegiados en términos presupuestarios en 2008-2010 fueron *Programa para Adquisición de Activos Productivos*, *Programa de Atención a Problemas Estructurales* y *PROCAMPO* de SAGARPA; *Servicios de Guardería* del IMSS y *Fondo PyME* de Economía, así como el *Programa de Empleo Temporal SEDESOL-SEMARNAT-SCT*.
- Si bien ciertos programas han tenido algunos resultados, en el agregado, el impacto de los programas de desarrollo social es modesto para poder revertir los retos estructurales del mercado laboral. Por lo anterior, es importante subrayar que el incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de las mejoras en el crecimiento económico, en el empleo, los salarios, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios (especialmente de los alimentos), entre otras variables.
- Los programas de desarrollo social son más efectivos para proteger a la población ante adversidades coyunturales que para la generación de empleos permanentes. La política de desarrollo social cuenta con algunos programas de protección social, pero son insuficientes para fortalecer el ingreso de la población ante reducciones circunstanciales como las vividas en el país en 2008-2010. En ausencia de estos mecanismos y ante las crisis recientes (financiera, en precios de alimentos y energéticos), se han favorecido instrumentos como el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* o subsidios energéticos generalizados que no están

focalizados en los pobres. Sin embargo, estos mecanismos no están diseñados para protegerlos ante contingencias coyunturales. Es necesario diseñar programas para reducir los efectos coyunturales sobre el bienestar económico y el ingreso (por ejemplo, crear un seguro al desempleo o fortalecer algunos ya existentes, como el *Programa de Empleo Temporal*).

b) EDUCACIÓN

- Durante 1990-2010 ocurrió una importante reducción del rezago educativo, especialmente en la inasistencia escolar de niñas y niños entre seis y 15 años.
- Sin embargo, el rezago educativo se redujo a una menor tasa entre 2008 y 2010, debido no sólo a que se está alcanzando prácticamente la cobertura universal de educación básica de los niños y niñas en edad de acudir a ese ciclo escolar, sino a que el rezago educativo de la población adulta continúa elevado.
- Adicionalmente, otras problemáticas identificadas en el ámbito educativo son la desigualdad en la calidad de la educación básica; en la educación media superior y educación superior, la insuficiente cobertura, desigualdad en el acceso y calidad de la enseñanza; las desventajas para acceder a la educación de los grupos vulnerables, así como el bajo desarrollo de la investigación básica y aplicada.
- Casi cuatro de cada \$10 del gasto en la función de educación del Gobierno Federal se destinaron en 2010 a los programas educativos, este monto representó 5 por ciento más respecto al gasto en 2008. Las acciones educativas que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2010 fueron Subsidios Federales para Organismos Descentralizados Estatales y Subsidios para Centros de Educación (con los montos ejercidos más altos), así como Atención a la Demanda de Educación para Adultos de INEA y el Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (con el crecimiento relativo más pronunciado).
- Existe una gran proporción de programas que aún no han sido sujetos a una evaluación, por lo que no se conocen sus resultados. De los programas evaluados destacan los resultados de *Escuelas de Tiempo Completo*.
- Con relación a los fondos del Ramo 33, el análisis del *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica* y del *Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos* reveló que la fórmula de distribución de sus recursos en las entidades federativas promueve poco el desarrollo equilibrado del sistema educativo respecto de variables adicionales a la matrícula (como las utilizadas en la medición de la pobreza).

c) SALUD

- Los datos presentados reflejan las necesidades de salud de una población cuyo perfil de mortalidad se transformó de un predominio de enfermedades transmisibles a uno en el que la mayor parte de las defunciones se asocia con patologías no transmisibles y que se encuentra en rápido proceso de envejecimiento (la proporción de personas de 65 años o más es cada vez mayor en la población total).
- Ha aumentado de manera importante la cobertura de personas que tienen acceso a los servicios de salud por medio de la afiliación del Seguro Popular. El presupuesto de los programas de atención en salud creció 8 por ciento entre 2008 y 2010. Parecería que en 2012

se puede alcanzar la cobertura universal, aunque será importante verificar lo anterior con encuestas a hogares.

- Alrededor de seis de cada \$10 del gasto en la función de salud del Gobierno Federal se destinaron en 2008-2010 a los Programas y Acciones de salud, este monto representó 8 puntos porcentuales más respecto al gasto en 2008. Las acciones de salud que el Gobierno Federal favoreció en términos presupuestarios en 2008-2010 fueron *Atención Curativa Eficiente* y el *Seguro Popular* (con los montos ejercidos más altos), así como *Caravanas de la Salud*, *Programa Comunidades Saludables* y *Prestación de Servicios* en los diferentes niveles de atención a la salud (con el crecimiento relativo más pronunciado).
- Sin embargo, aún existe un reto importante en mejorar el acceso efectivo de la población a los servicios de salud en las entidades federativas, así como hacer más eficiente y transparente el recurso que se le otorga año con año a las entidades federativas para el área de salud (*Seguro Popular*, fondos del Ramo 12 y fondos del Ramo 33).
- Igualmente relevante es observar que los servicios de salud públicos se encuentran todavía fragmentados y con calidad heterogénea.
- A pesar de los incrementos en programas de atención a la salud, no se observa el mismo esfuerzo presupuestario en programas de prevención, siendo que este tema debería ser prioritario no sólo para reducir enfermedades, sino para evitar también costos curativos futuros.
- En el tema de vacunación, se observó que en el programa *Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación*, hay estados que tuvieron menos de 10 por ciento de aplicación de las vacunas disponibles, lo que puede resultar en problemas graves para la población de no corregirse esta situación a tiempo.
- Finalmente, sobre los fondos del Ramo 33 puede concluirse que la variación de la distribución de los recursos del *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud* por entidad federativa en 2008-2010 no parece estar relacionada con la diferencia en el número de personas con carencia por acceso a la salud en el mismo periodo.

d) ALIMENTACIÓN

- México se encuentra en una situación en la que existen simultáneamente grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad; esto impone retos adicionales a la atención de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional.
- Adicionalmente, la coyuntura 2008-2010 mostró un incremento en la carencia de acceso a la alimentación, derivada de la crisis económico-financiera de 2009, así como de la volatilidad del precio de los alimentos desde 2007. El menor acceso a la alimentación podría afectar la condición de nutrición de la población, especialmente de grupos vulnerables.
- Los programas alimentarios constituyeron en 2010 una de las intervenciones más importantes de la función presupuestaria de asistencia social, pues prácticamente uno de cada \$2 que el Gobierno Federal ejerció en 2010 en esta función se destinaron a programas alimentarios. El gasto ejercido por los programas evaluados se incrementó de manera sostenida en 2008-2010 y el aumento conjunto ocurrido en cada ejercicio fiscal fue mayor que el registrado en el anterior.
- El *Programa de Apoyo Alimentario* fue el instrumento de política pública que tuvo la variación relativa más pronunciada en 2008-2010 y que contribuyó de manera más importante al

incremento del gasto ejercido. No obstante, el programa con el gasto ejercido más alto –en términos absolutos- fue *Oportunidades*.⁹²

- A pesar del incremento presupuestario en varios de los programas, éstos no pudieron contener el incremento en la carencia de acceso a la alimentación entre 2008 y 2010. Si bien los programas han tenido algunos resultados respecto al acceso a la alimentación, el efecto negativo de la reducción del ingreso y el aumento en el precio de los alimentos que el país sufrió desde 2007 excedió el efecto de los programas sociales aquí analizados.
- La inestabilidad económica que se prevé en 2012, así como la constante fluctuación de los precios alimentarios, podrían poner nuevamente el tema de la alimentación como una prioridad para el país en los años siguientes.
- En 2010 se lanzó la *Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad*, pero no se conoce aún su impacto. Será importante evaluar y monitorear las acciones y sus resultados para hacer las correcciones necesarias.
- Con relación a los fondos del Ramo 33, los recursos por persona del *Fondo de Aportaciones Múltiples*, en el componente de asistencia social, no guardan relación con la variación de la población con carencia por acceso a la alimentación en 2008-2010 a nivel estatal.

e) VIVIENDA

- Existe una demanda de 4 millones de viviendas nuevas. Especialmente en los hogares con ingresos menores a 2 salarios mínimos.
- Entre 2008 y 2010 se observaron mejoras importantes en la calidad y los servicios básicos en las viviendas. Se ha ampliado la cobertura de pisos firmes, electricidad, drenaje, agua potable en las viviendas y también se ha reducido el hacinamiento.
- A pesar de estos avances, todavía se observan retos en materia de hacinamiento y agua potable en varias entidades federativas. El alto porcentaje de viviendas deshabitadas es también un reto muy importante del sector vivienda; esta problemática invita a la reflexión sobre el posible impacto de la falta de planeación urbana y la violencia.
- Si bien los programas de financiamiento para la adquisición de vivienda están enfocados a atender los sectores socioeconómicos más desfavorecidos, esta intervención es insuficiente para recomponer la distorsión que genera la dinámica económica en este sector.
- Los estándares de la vivienda financiada con el apoyo de estos programas son cada vez menores: el tamaño de las viviendas unifamiliares que se construyen actualmente en algunos casos llega apenas a 30 metros cuadrados (CONAVI, 2010), sin mencionar que éstas suelen localizarse en zonas alejadas de los centros y subcentros urbanos, con lo que se crean condiciones de habitabilidad complicadas (Martínez, 2011).
- Casi dos de cada \$10 del gasto en la función presupuestaria de urbanización, vivienda y desarrollo regional se destinaron en 2010 a los programas de vivienda, este monto representó 8.5 por ciento más que en 2008, cuando se destinaba a vivienda sólo uno de cada \$10.
- La intervención de política pública más relevante del grupo de programas de financiamiento para la adquisición de vivienda es *Ésta es tu Casa* operada por la CONAVI, la cual otorga la

⁹² El gasto ejercido por *Oportunidades* considera las aportaciones de la Secretaría de Desarrollo Social y excluye las efectuadas por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a dicha secretaría.

mayor cantidad de los apoyos, dispone de dos terceras partes del gasto total de este grupo y su gasto ejercido se incrementó en 30 por ciento en 2010 respecto a 2008.

- Los programas con el mayor crecimiento porcentual en su gasto ejercido en 2008-2010 son *Hábitat y Tu Casa* de la SEDESOL.
- Respecto al *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)* del Ramo 33 puede concluirse que existe una fuerte asociación entre la asignación de recursos por entidad federativa con la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda.
- Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en la instalación de infraestructura para agua y drenaje con los recursos del Ramo 33; sin embargo, es necesario señalar que la provisión de infraestructura para llevar agua del municipio a los hogares es responsabilidad de los gobiernos locales, por lo cual, es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

f) SEGURIDAD SOCIAL

- En 2010, 60.7 por ciento de la población mexicana carecía de acceso a la seguridad social.
- La problemática de la seguridad social está estrechamente ligada a la creación de empleos formales. Debido a que en el largo plazo, el país ha tenido un crecimiento bajo y no se han generado empleos suficientes, la cobertura de seguridad social no se ha incrementado sustancialmente.
- Los gobiernos federal, estatales e incluso municipales han buscado solucionar parcialmente esta problemática para la población adulta mayor, mediante programas de pensiones no contributivos, con resultados mixtos. Por un lado, sí se ha beneficiado con ingresos a la población adulta mayor, pero el esquema general resulta incompleto y desligado de las instituciones formales de seguridad social.
- El instrumento de política pública que el Gobierno Federal favoreció a través del gasto en 2008-2010 para el acceso a la seguridad social –tal como es entendida en este capítulo- fue el programa *70 y Más* de la Sedesol, que ha mejorado el consumo alimentario de los adultos mayores. El gasto ejercido por el Gobierno Federal en este programa representó 2 por ciento del gasto en asistencia social, 6 por ciento de los subsidios a los sistemas de pensiones y 4 por ciento del gasto funcional en seguridad social.
- Existen por ello desigualdades horizontales amplias entre 40 por ciento de la población clasificada con acceso a la seguridad social, entre aquellos cubiertos por los sistemas contributivos y la población no asegurada cubierta por programas para adultos mayores.
- El problema de la seguridad social difícilmente se podrá solucionar sólo con programas sociales tradicionales. Para enfrentar la gran carencia de acceso a la seguridad social a nivel nacional será importante hacer cambios mayores en la concepción de este fenómeno.

II. Temas transversales de la política de desarrollo social

- En 2010 existían 273 Programas y Acciones federales de desarrollo social. Entre 2004 y 2007 se incrementó 17 por ciento el número de programas y 1 por ciento el presupuesto de los mismos. Entre 2008 y 2011 se incrementó 11 por ciento el número de instrumentos de política pública y el presupuesto aumentó 42 por ciento lo que contribuyó a tener mayor dispersión de Programas y Acciones.

- Debido a que no hay suficiente información sistematizada accesible sobre programas de gobiernos locales, el análisis se reduce al ámbito federal; éste apunta a que hay un gran número de Programas y Acciones de desarrollo social (se han generado recientemente muchos de estos) y se identifica una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales. Por estas razones, se considera que si se incluyeran los programas de gobiernos locales, el problema sería aún mayor.
- No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el Poder Ejecutivo, otros por el Poder Legislativo y otros por las entidades federativas, a través del Legislativo local, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos estatales. Posiblemente varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados claros en varios de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable.
- Entre 2008 y 2010 ha aumentado la progresividad del gasto total analizado (el gasto se dirige hacia la población en pobreza), con un aumento en la participación del quintil (20 por ciento) más pobre de la población de 16 a 18 por ciento, y una reducción del coeficiente de concentración de 0.11 a 0.06. La proporción de recursos asignados en forma progresiva pasó de 32 por ciento en 2008 a 44 por ciento en 2010, similar a la participación de estos recursos en 2006. Esto se explica, por un lado, por el aumento en la progresividad de algunos instrumentos de transferencias y, por el otro, por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 tuvo un nivel excepcionalmente alto y que es regresivo).
- Las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad (es decir, llegan con más claridad a la población que tiene menos ingreso), las transferencias en especie son prácticamente neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.
- Los programas más progresivos en 2008 y 2010 son el de *Desarrollo Humano Oportunidades e IMSS-Oportunidades*, mientras que los más regresivos (los que se otorgan a la población de ingresos altos) son los subsidios al sistema de pensiones del ISSSTE y la deducibilidad de colegiaturas. Estos últimos son regresivos aun con relación al ingreso (neto) de mercado de los hogares, por lo que contribuyen a aumentar la desigualdad del ingreso en México.
- La distribución total del gasto público analizado resulta ligeramente progresiva si se excluyen los subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y al consumo, pero ligeramente regresiva cuando éstos se incluyen.
- Los programas dirigidos a la población indígena constituyen acciones diseñadas para la interlocución con una población culturalmente diversa, socialmente excluida y articulada en organizaciones con distinta capacidad de gestión y convocatoria. Los programas contribuyen a las políticas de equidad, a la justicia social y abordan problemáticas prioritarias y urgentes de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, es necesario seguir avanzando en los esfuerzos para medir sus impactos en la población indígena.
- El proceso de institucionalización del monitoreo y la evaluación de la política de desarrollo social federal se ha profundizado en los últimos años, obteniendo los siguientes resultados:
 - i. Creciente orientación a resultados de los Programas y Acciones federales de desarrollo social.
 - ii. Incremento en la disposición y esfuerzos de medición de los resultados de los programas sociales del Gobierno Federal.

- iii. Uso de la información generada por las evaluaciones para establecer compromisos que mejoren los programas sociales.
- Finalmente, aunque existen varias entidades federativas que han iniciado procesos de evaluación como son el Distrito Federal, el Estado de México, Chiapas, Jalisco, Yucatán, entre otros, es necesario un avance mucho mayor de los gobiernos locales en el proceso de evaluación y transparencia equiparable al del Gobierno Federal.

III. Recomendaciones

a) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS

i. Bienestar económico (poder adquisitivo del ingreso)

- 1) Los programas presupuestarios tienen alcances limitados para fomentar el empleo y mejorar el ingreso. El incremento sostenido del poder adquisitivo en el país debería provenir de las mejoras en el crecimiento económico, en el empleo, los salarios, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios, especialmente de los alimentos, entre otras variables de la economía del país.
- 2) Por ello es recomendable ubicar los programas de promoción y conservación del empleo en el contexto de estrategias económicas más amplias que promuevan, además del empleo, la productividad y el mercado interno. Esto es así porque lo recomendable es incrementar la cantidad y calidad de los empleos en conjunto, y no únicamente mejorar el acceso de algunos individuos a empleos por medio de programas aislados.
- 3) Debido a la gran influencia que tiene la economía norteamericana sobre la mexicana, es importante buscar diversas estrategias que impulsen el mercado interno, así como tener una relación comercial más diversificada.
- 4) Es necesario seguir impulsando la medición de resultados por parte de todos los programas presupuestarios. Debe ponerse un mayor énfasis en los destinados a la conservación y generación de empleo, apoyo a productores, apoyo a financiamiento y microempresas, para conocer con claridad si estos instrumentos cumplen el objetivo económico para el cual fueron creados. La evolución del mercado laboral tiene efectos directos en la medición de la pobreza a través del ingreso. La reducción de la pobreza por ingreso será resultado, en buena medida, de las mejoras en el mercado laboral.
- 5) Es aún limitada la participación de la población pobre en los principales programas productivos y de empleo, a pesar de ser ésta la que enfrenta mayores barreras para insertarse en los procesos productivos y de comercialización. Para mejorar el acceso de los hogares rurales pobres y más vulnerables a los programas productivos y de empleo se sugiere: a) Destinar recursos a programas existentes con mayor incidencia sobre poblaciones pobres (con potencial productivo); b) revisar las Reglas de Operación e instrumentos de identificación de beneficiarios de los programas existentes, y c) crear nuevos instrumentos diseñados para aumentar las capacidades productivas de los productores pequeños con mayor grado de pobreza y vulnerabilidad, particularmente los

relacionados con la comercialización, pues es ahí donde los programas dirigidos a esta población han tenido fallas importantes.

- 6) *PROCAMPO* muestra un desfase significativo entre su padrón y los productores del país; aún con nuevas reglas, es un programa que beneficia proporcionalmente más a los mayores productores. Por otra parte, los componentes probados con el fin de promover la inversión y mejorar la productividad no han mostrado resultados satisfactorios y por lo tanto no se pueden expandir. Conviene repensar la estrategia de fomento productivo agropecuario, con el fin de enfatizar la promoción productiva de los pequeños productores.
- 7) El Gobierno Federal cuenta con varios programas que otorgan microcréditos, los cuales no han mostrado ser una solución clara para mejorar la ocupación y el ingreso de la población, por lo que se recomienda transformarlos y generar diseños que los hagan más efectivos. Se sugiere fortalecer particularmente la comercialización de los productos, ya que de otra manera las opciones productivas no son sustentables.
- 8) El subsidio generalizado a gasolinas por vía del IEPS, que de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representó en 2008 más de \$200,000 millones y en 2011 representará cerca de \$170,000 millones, cuya incidencia directa favorece principalmente a grupos de ingresos medios y altos. Adicionalmente, el subsidio incentiva un mayor consumo de combustibles lo que tiene un efecto contaminante. Se sugiere considerar un análisis de este rubro para tomar la mejor decisión respecto a este subsidio.
- 9) Con base en los resultados de las evaluaciones, se recomienda fortalecer los programas de *Estancias Infantiles* (poniendo especial atención en la seguridad de los niños y en unificar criterios entre los esquemas de guarderías públicas) y de *Fomento al Empleo*.
- 10) Debido a que la reciente crisis económica tuvo un mayor efecto en las áreas urbanas, se recomienda crear un sistema de protección social urbano, en el que se analice la creación de un *Programa de Empleo Temporal* (PET) para estas áreas, pues no existen suficientes mecanismos de protección social, especialmente para la población más pobre y vulnerable.
- 11) Se sugiere ampliar el sistema de protección social, con el diseño de programas para reducir los efectos coyunturales sobre el ingreso que tienen eventos adversos como es la pérdida de empleo de algún miembro del hogar (por ejemplo: crear un seguro al desempleo eficiente y financieramente viable) o fortalecer algunos programas ya existentes, como el *PET*. Esto permitirá proteger a la población tanto de eventos adversos personales como de crisis económicas generalizadas, como la que aún vive la economía mundial y nacional.

ii. Educación

- 12) Los niveles de rezago educativo sólo volverán a abatirse sustancialmente cuando se reduzcan entre la población adulta (primaria y secundaria completa para adultos); se recomienda explorar esquemas más eficaces para atender a esta población.
- 13) Es importante enfocar los esfuerzos en Chiapas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, en donde la carencia fue mayor a 25 por ciento en 2010. La razón del tamaño del rezago educativo en estos estados se debe a que existen porcentajes altos de la población mayor de 15 años que no cuenta con primaria o secundaria completa. Se recomienda focalizar adecuadamente la cobertura de los programas de educación para adultos y programas para abatir el rezago educativo en dichas entidades, sobre todo en las zonas interculturales.
- 14) Se recomienda fortalecer los esquemas de becas educativas para jóvenes de educación media superior en áreas urbanas, pues es un grupo vulnerable ante la coyuntura de inseguridad actual. Además de ampliar los recursos ejercidos y cobertura de estos programas, es indispensable implementar mecanismos efectivos de identificación de beneficiarios que permitan reducir la desigualdad en oportunidades educativas y económicas. La evidencia disponible (ENIGH) muestra que con excepción de las becas de *Oportunidades*, las becas públicas que se ejercen actualmente en México se concentran principalmente en grupos de ingresos medios y altos, por lo que no contribuyen a reducir las desigualdades educativas ni los rezagos educativos de los más pobres en forma efectiva.
- 15) Se sugiere también fortalecer el programa *Escuelas de Tiempo Completo*, pues esta estrategia puede ser una solución de mediano y largo plazo para mejorar el aprovechamiento escolar, aumentar la participación laboral de las madres de familia y reducir el tiempo de ocio de este grupo de edad.
- 16) Además debe resaltarse el fortalecimiento de la educación básica intercultural bilingüe de la SEP. Se sugiere la creación y la ampliación de las universidades interculturales bilingües para indígenas en las zonas más rezagadas.
- 17) Con base en los avances realizados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación se sugiere desarrollar técnicas estandarizadas de evaluación en educación media superior y educación superior, para mejorar la calidad de la educación.
- 18) Se recomienda que las instituciones educativas y entidades federativas que aún no se hayan incorporado al sistema de evaluación ENLACE lo hagan, para hacer más transparente el sistema educativo en su conjunto.
- 19) La calidad de los servicios sigue siendo un reto enorme para garantizar el acceso efectivo, especialmente en salud y educación. Es importante que las entidades federativas realicen la labor que les corresponde en mejorar la calidad educativa (y de salud), pues esta tarea es compartida entre los diferentes órdenes de gobierno.

- 20) Con relación a la calidad de los servicios, se recomienda fortalecer la participación de los padres y madres de familia en el señalamiento de las deficiencias que enfrentan las escuelas y la búsqueda de soluciones conjuntamente con las autoridades competentes.

iii. Acceso a los servicios de salud

- 21) En Puebla, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Veracruz y Chiapas las carencias en acceso a la salud en 2010 fueron mayores a 36 por ciento, destaca Puebla con 41.8 por ciento. En estos estados se localiza la mayor población indígena, que es la que menos acceso tiene. Se recomienda acelerar la cobertura universal del *Seguro Popular* en estas entidades (en caso de no haberse alcanzado al final del 2011), con una oferta adecuada de servicios de calidad y medicamentos, así como en la totalidad de los municipios que pertenecen a Zonas de Atención Prioritaria (con énfasis en localidades indígenas).
- 22) Es fundamental avanzar hacia la creación de un sistema más integrado de servicios de salud, que haga efectivo el acceso universal y que, además de igualar los tipos de servicios y la calidad, sea portable entre instituciones y minimice ineficiencias económicas al interior del sistema, así como costos para el desarrollo de la economía en su conjunto.
- 23) Se sugiere que en el mediano plazo se acelere la posibilidad de unificar los sistemas de salud estatales, que ahora están aislados a pesar del convenio 32x32; entre otras cosas, esto permitirá atender a la población migrante interna.
- 24) Hacer más transparente el uso final de los recursos que se otorgan a las entidades federativas a través del *Seguro Popular*, del *Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud* del Ramo 33 y de los fondos provenientes del Ramo 12, y su congruencia con las necesidades y demandas de salud de la población.
- 25) Es necesario contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas del gasto en salud en todos los órdenes de gobierno. Conviene establecer estrategias que promuevan que la población inscrita en el *Seguro Popular* reconozca con claridad que tiene el derecho, con lo que se propiciará una cobertura efectiva de los servicios de salud. Asimismo, se recomienda mejorar los procesos de acreditación y supervisión de clínicas en los estados.
- 26) Se recomienda fortalecer la atención de primer nivel en entidades federativas.
- 27) Cumplir la Meta del Milenio respecto a la mortalidad materna debería ser una prioridad del Estado. Por ello, debe ampliarse la cobertura de los servicios de atención obstétrica e impulsar estrategias de identificación temprana y atención oportuna de las emergencias en esta área, sobre todo en las zonas interétnicas, donde se localiza una alta proporción de la mortalidad materna.
- 28) Con referencia al punto anterior, se recomienda implementar y fortalecer estrategias para la eliminación real de las barreras al acceso a los servicios de salud, por ejemplo, las relativas a transporte y comunicación en zonas marginadas.

- 29) Asimismo, es importante contar con personal capacitado para ofrecer atención adecuada a mujeres embarazadas y para afrontar posibles complicaciones durante la gestación, el parto o el puerperio. Se recomienda fortalecer el personal calificado en Puebla y el Estado de México, en donde menos del 70 por ciento de los partos ocurridos en 2009 tuvieron atención calificada.
- 30) En el programa *IMSS-Oportunidades* es necesaria la actualización del censo de la población cubierta, al igual que lo es para el programa *Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación*. Los programas *Atención a Personas con Discapacidad* y *Prestación de Servicios en los Diferentes Niveles de Atención a la Salud* requieren definir y cuantificar con precisión sus poblaciones objetivo.
- 31) En los programas de *Atención Médica Curativa* destaca la necesidad de la evaluación de la capacidad resolutive de los servicios. Para el programa *Atención Curativa Eficiente* es necesario mejorar la evaluación para identificar la calidad y eficiencia de los procesos.
- 32) En el tema de vacunación, se observó que en el programa *Reducción de Enfermedades Prevenibles por Vacunación* hay estados que tuvieron porcentajes muy bajos de aplicación de las vacunas disponibles. Se recomienda contar con esquemas estrictos de aplicación de vacunación en todo el territorio nacional.
- 33) Se recomienda reforzar los esquemas de salud preventiva, éstos deberían ser prioritarios no sólo para reducir la morbilidad, sino para evitar costos curativos futuros.

iv. Alimentación

- 34) La *Estrategia contra el Sobrepeso y Obesidad* iniciada en 2010 prevé acciones a cargo de diversas secretarías y la participación de la iniciativa privada. La Secretaría de Salud implementó modificaciones a los contenidos de los desayunos escolares provistos por los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia. Asimismo, dio inicio al *Programa Cinco Pasos*: activación física, medición de peso y cintura, control de ingesta y alimentos, promoción del consumo de agua simple, frutas y verduras y socialización de nuevas prácticas de salud. Será conveniente darle seguimiento a este programa y promover la evaluación de su impacto.
- 35) Se sugiere analizar los subsidios y apoyos alimentarios y de nutrición respecto al contenido calórico de los alimentos en poblaciones urbanas cuyos ingresos sean mayores a los de la población en pobreza extrema, donde el principal riesgo es el sobrepeso, no la desnutrición.
- 36) Ante la volatilidad de los precios alimentarios, es necesario reforzar las acciones para mejorar el acceso a la alimentación, especialmente de la población en pobreza y la población indígena, que tiene niveles de desnutrición más altos que el promedio nacional.

v. Acceso a la seguridad social

- 37) El acceso a la seguridad social representa el derecho social más rezagado dentro de los incluidos en la medición de la pobreza, con 60.7 por ciento de la población sin acceso en 2010. Esta problemática se explica por la barrera de acceso que impone el financiamiento de la seguridad social por medio de contribuciones obrero-patronales, que excluyen a los trabajadores de menores ingresos y mayor vulnerabilidad. Una solución integral a este problema debe contemplar la modificación del actual esquema de financiamiento de la seguridad social para lograr la cobertura universal.
- 38) En el corto plazo se sugiere fortalecer los programas no contributivos que apoyan a los adultos mayores, poniendo especial atención en mejorar la cobertura y progresividad de éstos, tanto a nivel federal como estatal.
- 39) Respecto al *Programa 70 y Más*, se recomienda proporcionar más información a la población que tiene el derecho acerca de los programas y la red social, fortalecer la interacción entre gestores y quienes reciben los apoyos, así como reforzar el conocimiento de los mecanismos de presentación de quejas y denuncias.

vi. Vivienda

- 40) De acuerdo con la medición de pobreza, la carencia de la dimensión de calidad y espacios de la vivienda sólo se elimina si conjuntamente la calidad de los pisos, muros y techos es buena y no existe hacinamiento. Deben hacerse esfuerzos en mejorar la calidad de los materiales de las viviendas y sus tamaños para evitar el hacinamiento, que es el indicador con mayor carencia (10.6 por ciento) en esta dimensión en 2010.
- 41) Asimismo, la carencia de la dimensión de servicios básicos de la vivienda sólo se abate cuando la vivienda posee agua, drenaje y electricidad. Por ello es relevante incrementar la cobertura de drenaje y agua potable, pues a nivel nacional todavía se tienen carencias de 10.8 por ciento y 9.3 por ciento respectivamente.
- 42) Las evaluaciones muestran también que hay viviendas abandonadas, debido a la falta de servicios en las zonas donde se construyeron. Se sugiere llevar a cabo la adecuada planeación urbana, para que el presupuesto dedicado a la construcción de vivienda tenga mayor efecto sobre la población.
- 43) Ante la problemática de casas vacías, será importante reforzar las acciones de mejora de la vivienda y de conectividad de servicios.
- 44) Los gobiernos estatales y municipales han contribuido en gran medida en la instalación de infraestructura para agua y drenaje con los recursos del Ramo 33. Sin embargo, es necesario señalar que la provisión de infraestructura para llevar agua del municipio a los hogares es responsabilidad de los gobiernos locales, por lo que es necesario establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

vii. Desigualdad

- 45) Hacer el sistema fiscal (impuestos y gastos públicos) más progresivo para que incida sobre la distribución del ingreso, al eliminar algunos de los subsidios más regresivos (en un sentido absoluto) e implementar reformas para mejorar la equidad de otros rubros del gasto social.
- 46) Mejorar la calidad de los servicios básicos disponibles para la población en pobreza, especialmente a la indígena.
- 47) Fortalecer las acciones afirmativas en puestos públicos, especialmente a favor de las mujeres y los indígenas.
- 48) Mejorar la infraestructura y el equipamiento en áreas de mayor pobreza, en especial en zonas prioritarias indígenas.
- 49) Mejorar el acceso de las poblaciones pobres a activos y oportunidades productivas que les permitan fortalecer sus ingresos, por medio de programas productivos, de empleo y educativos dirigidos efectivamente a ellas.

b) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

- 50) Buscar cambios legales, institucionales y de financiamiento en la seguridad social para que pueda cubrir a todos los mexicanos, con independencia de su situación laboral.
- 51) 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.
- 52) Si bien ciertos programas sociales tienen efectos positivos para reducir la pobreza en algunas de sus dimensiones, una disminución sistemática sólo se materializará si el ingreso real de la población aumenta durante varios años. El incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de un mayor crecimiento económico, de una mayor generación de empleos, de incrementos en la productividad, la inversión y de la estabilidad de precios, que muchas veces requieren cambios de fondo para modificar las condiciones económicas y fiscales en el país. Para ello es necesario contar con acuerdos políticos sólidos.
- 53) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social se recomienda que el Poder Legislativo, al igual que el Ejecutivo, realice un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales previo a la inclusión de éstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- 54) Fortalecer los indicadores de los objetivos sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la APF para mejorar la medición del vínculo de los Programas y Acciones con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

c) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL

- 55) Encontrar sinergias y evitar duplicidades entre programas federales, entre éstos y los estatales y de ambos con los locales.
- 56) Reasignar programas entre dependencias y entidades para hacer más eficientes y eficaces los recursos financieros y humanos.
- 57) Establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones y programas.
- 58) La pobreza se ha incrementado recientemente por un problema económico (reducción del ingreso real, empleos insuficientes, bajo crecimiento económico, aumento de los precios de los alimentos) y no por razones atribuibles a la política de desarrollo social. Por lo anterior, se recomienda que el objetivo de reducción de la pobreza no esté a cargo de una sola secretaría (en este caso a la SEDESOL federal, estatal o municipal) sino que sea responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social. Prácticamente, todas las secretarías (de los gobiernos federal, estatales y municipales) deberían tener como objetivo prioritario la reducción de la pobreza.
- 59) Asimismo se recomienda que la planeación de la política de desarrollo social vaya más allá de contar con un conjunto de programas sociales aislados a nivel federal, estatal y municipal y que existan objetivos comunes basados en el acceso efectivo a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas.
- 60) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, se pide que todas las dependencias e instituciones atiendan la disposición vigésimo primera de los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, emitidos el 30 de marzo de 2007 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL, en la que se pide que “las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto anual...” La disposición señala que dicho diagnóstico deberá elaborarse antes de que las dependencias incluyan el programa en el presupuesto anual.

d) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

- 61) Para mejorar los esquemas de coordinación entre la federación, los estados y municipios, en cuanto al desarrollo social, se recomienda la construcción y difusión de un inventario de Programas y Acciones de desarrollo social que incluya los tres órdenes de gobierno.
- 62) Contar con evaluaciones externas independientes, rigurosas y sistemáticas para las políticas, Programas y Acciones de desarrollo social de estados y municipios y difundir sus resultados, con el fin de hacer más transparente la política de desarrollo social en el ámbito local. Se recomienda que esta exigencia se incluya en las leyes locales para reforzar la institucionalidad de los procesos de evaluación de los gobiernos estatales y municipales.
- 63) Integrar un padrón único de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno que permita:
 - o Articular mejor las acciones de política pública de los distintos órdenes de gobierno
 - o Focalizar mejor los programas sociales, atendiendo primero a quienes presentan mayores desventajas.

e) CON RELACIÓN AL RAMO 33

viii. Corto plazo

- 64) Impulsar el funcionamiento de sistemas públicos de evaluación eficaces tanto en el orden estatal como en el municipal.
- 65) Mejorar la definición de los indicadores de desempeño mediante los cuales se mide el logro de los fondos.
- 66) Homogenizar la información que reportan las entidades federativas y municipios sobre las finanzas y destino de los fondos, con el propósito de analizar y evaluar sus resultados y que sea de utilidad para la rendición de cuentas.
- 67) Homologar los criterios para la operación y auditoría de los fondos entre las legislaciones estatales, las diversas secretarías de estado involucradas en el manejo de éstos y la Auditoría Superior de la Federación.

ix. Mediano plazo

- 68) Redefinir las fórmulas de distribución de los fondos a la luz de los objetivos que persigue cada uno, de tal forma que se promueva la eficacia, eficiencia y equidad en su operación. Al considerar que se dispone de información sobre la medición de pobreza a nivel estatal cada dos años y a nivel municipal cada cinco años.

69) Si las entidades federativas cuentan con sistemas eficaces y transparentes de evaluación y monitoreo podrán tomar decisiones de política social más eficaces y eficientes.

f) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES

70) Como parte del proceso de evaluación que el CONEVAL realiza anualmente, se emiten recomendaciones específicas para cada uno de los programas evaluados, mismas que se listan en el Anexo IV.

Bibliografía

Acosta, Adrián. (2006). "Señales cruzadas: una interpretación sobre las políticas de formación de cuerpos académicos en México" *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXV. No. 139. julio-septiembre.

Aguilar, Guillermo. (2006). "Un siglo buscando doctores...¡Y ya los encontramos!" en *Revista de la Educación Superior*. Vol, XXV, No 140.

Aguilera, Nelly y Mariana Barraza-Lloréns. (2009). *Descentralización Financiera de Salud. En Análisis del Ramo 33*. Mimeo.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2008). *Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010a). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010b). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011a). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de conservación y generación de empleo 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011b). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyo a productores 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011c). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de financiamiento de actividades productivas 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011d). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de microempresarios 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011e). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de fomento empresarial 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011f). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de salud 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011g). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de acceso y mejoramiento a servicios de salud 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011h). *El Ramo 33 en el Desarrollo Social en México: Evaluación de ocho Fondos de Política Pública*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011i). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de asistencia social 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011j). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de atención a grupos prioritarios 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011k). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de vivienda y servicios 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011l). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de infraestructura y servicios 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011m). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales para el mejoramiento de la educación básica 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011n). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales para el mejoramiento de la educación media superior, superior y normal 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011o). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de promoción y apoyo a la educación 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011p). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos a la investigación y becas de estudio 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011q). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de ayuda alimentaria 2010-2011*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011r). *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011s). *Inventario de Programas y Acciones Federales para el Desarrollo Social 2010*. México: CONEVAL.

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

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011u). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa*. México: Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011v). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011w). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Abasto Social de Leche*. México: Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011x). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa 70 y Más*. México: Coneval.

Consejo Nacional de Población. (2007). *Índice de Marginación a Nivel Localidad 2005*. México: CONAPO.

Consejo Nacional de Población. (2010). *Principales causas de mortalidad en México, 1980-2007*. Documento de trabajo para el XLIII periodo de sesiones de la Comisión de Población y Desarrollo, "Salud, morbilidad, mortalidad y desarrollo" Nueva York, 12 a 16 de abril de 2010. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/mortalidad/Mortalidadxcausas_80_07.pdf.

Consejo Nacional de Población. (2011a). *Indicadores demográficos básicos 1990 – 2030*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=193

Consejo Nacional de Población. (2011b). *Glosario*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=220&Itemid=342

Comisión Nacional de Vivienda. (2010). *Código de Edificación de Vivienda*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://conavi.gob.mx>.

Fondo Monetario Internacional. (2010). *World Economic Outlook. Rebalancing growth*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/text.pdf>.

Food and Agriculture Organization. (2008). *Country Profile. Food Security Indicators*. Food and Agriculture Organization.

Fox, Jonathan y Haight Libby. (2010). "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto". En, Fox, Jonathan y Libby, Haight (coords.) *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Santa Cruz y Distrito Federal: CIDE y Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Galaz-Fontes, J.F., Gil-Antón, Padilla-González, Sevilla-García, Arcos-Vega, Martínez-Stack. (2009). "The Academic Profession in Mexico: changes, continuities and challenges derived from a comparison of two national surveys 15 years apart". En *The changing academic profession over 1992-2007: international, comparative, and quantitative perspectives*. RIHE International Seminar Reports, No.13, 2009, Hiroshima.

Gil Antón, Manuel. (2006a). "Out entre primera y segunda". En *Revista de la Educación Superior*. Vol. XXXV. No. 139. julio-septiembre.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2006). "Comparaciones con el pasado: ¿hay avances?". *La calidad de la educación básica ayer, hoy y mañana. Informe anual*. México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2009). *Panorama educativo de México. Indicadores del sistema educativo nacional 2009*. México: INEE.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2010). *México en PISA 2009*. México: INEE.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2001). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2000*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría de Trabajo y Previsión Social. (2009). *Encuesta Nacional de Micro negocios, 2008*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/establecimientos/ena_min/2008/ENAMIN_2008.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011a). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*. México: INEGI.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011b). *Glosario de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/glosario/Default.aspx?ClvGlo=EHENOE&s=est&c=10842>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011c). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/Default.aspx>.

Komives, Johnson, Halpern, Aburto y Scott. (2009). *Residential Electricity Subsidies in Mexico. Exploring Options for Reform and for Enhancing the Impact on the Poor*. Working Paper no. 160. The World Bank.

Levy, Santiago. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*. México: Océano.

Maddison, Angus. (2010). *Historical Statistics of the World Economy*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://www.ggdc.net/>.

Martínez, M. (2011). "El 'boom' de las microcasas" en *Enfoque*. Información, reflexión y cultura política (Suplemento del *Periódico Reforma*), N° 894, 12 de junio.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2008). *OECD Reviews of Tertiary Education*. Mexico. Mimeo.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2010). *PISA 2009 Results. What Students Know and Can Do*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011a). *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*. OECD Publishing. Documento consultado el 27 de junio de 2011 en www.oecd.org/els/social/indicators/SAG.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2011b). *OECD Economic Outlook*, No. 89. Annex Tables. OECD Publishing. Documento consultado el 27 de junio de 2011 en http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_37443_2483901_1_1_1_37443,00.html.

Organización Internacional del Trabajo. (2000). *Seguridad y Salud en la Agricultura*. Ginebra: OIT.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: ONU.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades. México: PNUD.

Programme for International Student Assessment. (2009). *Results: What students know and can do. Students performance in reading, mathematics and science (Volume I). Annex B1: Results for countries and economies*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en http://www.oecd.org/document/53/0,3746,en_32252351_46584327_46584821_1_1_1_1,00.html.

Poder Ejecutivo Federal. (2011), *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 <http://pnd.presidencia.gob.mx>.

Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. (2010). *Anexo Estadístico del IV Informe de Gobierno*. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en <http://cuarto.informe.gob.mx/anexo-estadistico/>

Rivera-Dommarco, J. y E. Casanueva. (1982). "Identificación y definición de desnutrición", en *Estudios epidemiológicos sobre desnutrición infantil en México 1900-1980*. México: IMSS. Pp. 23-59.

Rubio. (1996). "Las organizaciones independientes en México: semblanza de las opciones campesinas ante el proyecto neoliberal". En Hubert C. de Grammont. (coord.) *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*. México: Plaza y Valdés.

Shamah-Levy, T., S. Villalpando-Hernández y J. A. Rivera-Dommarco. (2007) *Resultados de nutrición de la ENSANUT 2006*. Cuernavaca: INSP.

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

Scott, John, 2010. "Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?". En, Jonathan Fox y Libby Saight (coords.). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Santa Cruz y Distrito Federal: CIDE y Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Secretaría de Desarrollo Social. (2006). *Encuesta de Capital Social en el Medio Urbano*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social. (2009). *Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas*. México: SEDESOL.

Secretaría de Educación Pública. (2007). *Plan Sectorial de Educación*. México

Secretaría de Educación Pública. (2011). *Evaluación Interna del Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno, 2007-2010*. Mimeo.

Secretaría de Salud (2007). *Plan Sectorial de Salud 2007-2012*. México.

Secretaría de Salud-Dirección General de Información en Salud. (2011). *Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS)*. México: Secretaría de Salud.

Secretaría de Desarrollo Social. (2001). *Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social. (2010a). *Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y más*. México: SEDESOL.

Secretaría de Desarrollo Social. (2010b). *Diagnóstico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*. México: SEDESOL.

Sistema Nacional de Información en Salud. (2011a). *Mortalidad. Información tabular. Información 2000-2008*. Documento consultado el 27 de junio de 2011 en <http://sinais.salud.gob.mx/mortalidad/index.html>.

Sistema Nacional de Información en Salud. (2011b). *Estadísticas por tema*. Documento consultado el 27 de junio de 2011 en <http://sinais.salud.gob.mx/estadisticasportema.html>.

Tuirán, Rodolfo. (2011). *La Educación Superior en México: Avances, Rezagos y Retos*. Campus Milenio. Documento consultado el 11 de noviembre de 2011 en http://www.ses.sep.gob.mx/wb/ses/la_educacion_superior_en_mexico_avances_y_rezagos.

World Health Organization. (2011). *World Report on Disability*. Malta: WHO.

World Health Organization. (2011b). *Global Health Observatory Data Repository. Life expectancy*. Documento consultado el 16 de junio de 2011 en <http://apps.who.int/ghodata/?vid=710>.

Woodruff y McKenzie. (2006). Do Entry Costs Provide an Empirical Basis for Poverty Traps? Evidence from Mexican Microenterprises. *Economic Development and Cultural Change* 55, no. 1:3–42.

Yeo, R. and Moore K. (2003). Including Disabled People in Poverty Reduction Work: “Nothing About Us, Without Us”, *World Development*, Vol. 31, No. 3, pp. 571- 590.

Glosario de términos

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

Extraedad grave: Número de alumnos matriculados en un grado escolar cuya edad supera en dos años o más a la establecida normativamente para cursar el grado de referencia (INEE, 2009: 163). Este indicador forma parte de un grupo de tres que proporciona información sobre la condición que guardan los alumnos con respecto al grado cursado y a la edad. Los otros dos indicadores son “porcentaje de alumnos en edad normativa” y “porcentaje de alumnos con extraedad ligera”. (INEE, 2009: 166).

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

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

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

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

Programas evaluados. Para fines del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011* se considera como programas evaluados sólo aquellos Programas y Acciones que fueron sujetos a una *EED 2010-2011* y además analizados en las *Evaluaciones Integrales*. No obstante, se reconoce que las entidades y dependencias realizan otros tipos de evaluaciones.

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

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

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

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

Población ocupada: Personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración; o bien, ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la

unidad económica. Incluye: a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña) (INEGI, 2011b).

Población potencial: Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia de un programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención

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

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

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

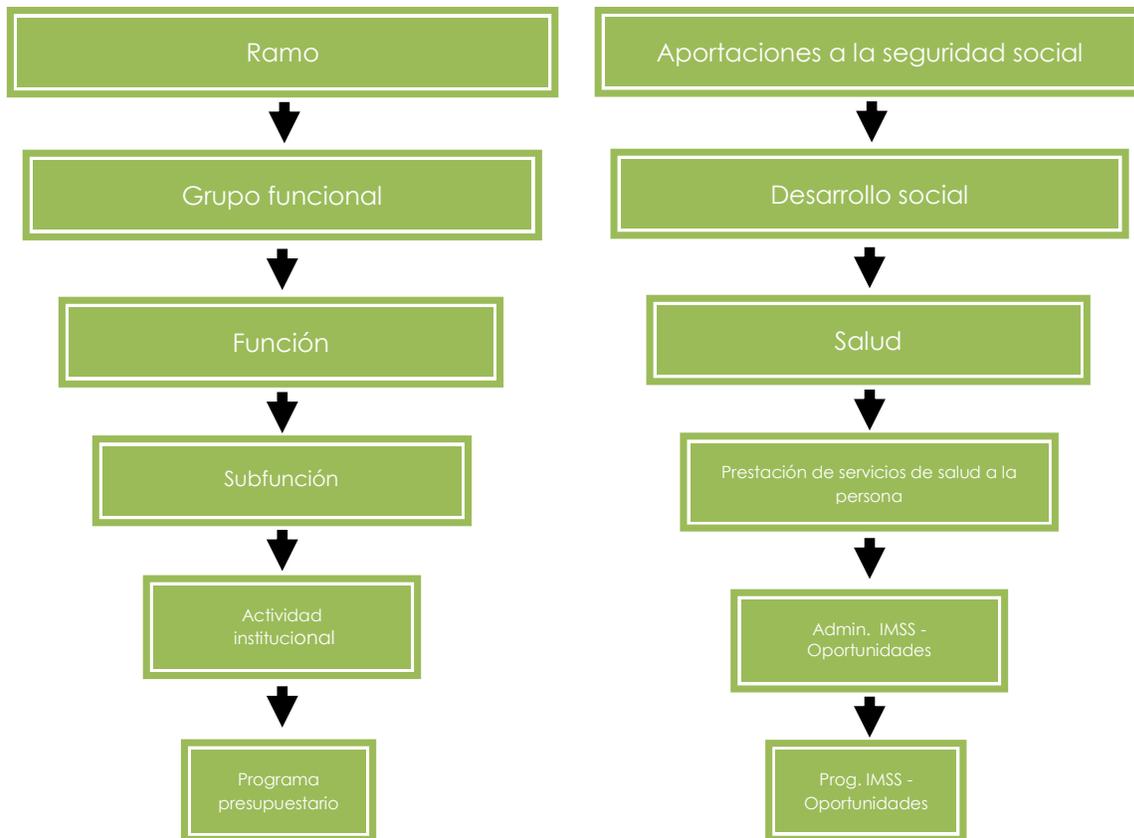
Tasa de mortalidad infantil: Número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacimientos ocurridos en un año determinado (CONAPO, 2011b).

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

Anexo I. Organización funcional del gasto público

La estructura de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal está organizada de manera jerárquica. El nivel más alto de esta estructura presupuestaria es el Ramo y disminuye por niveles hasta alcanzar el menor nivel, correspondiente al Programa presupuestario (cuya unidad responsable suele ser la instancia responsable de la ejecución del gasto), tal como se muestra en la Figura A, se toma como ejemplo el caso del programa *IMSS-Oportunidades*.

Figura A. Representación de la organización jerárquica del gasto público



El primer paso del análisis del gasto ejercido por los programas de desarrollo social que se realizó en este informe, se efectuó siguiendo este procedimiento general: primero se indicó a qué grupo funcional pertenecen los programas (desarrollo social, desarrollo económico o gobierno), enseguida se estableció a qué función pertenece la mayoría de éstos (el número de funciones cambia dependiendo del grupo funcional), finalmente, se mencionaron las subfunciones que conforman la función.

El gasto de los programas educativos se contrastó con el gasto destinado a la función presupuestaria de educación del grupo funcional de desarrollo social; el gasto de los programas de salud se

contextualizó con el gasto de la función de salud y el gasto de los programas de vivienda se ubicó con relación al gasto destinado a la función de urbanización, vivienda y desarrollo regional, estos dos últimos también del grupo funcional de desarrollo social.

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

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

Anexo II. Programas de desarrollo social por dimensión social

#	Dimensión de análisis: Bienestar económico	Entidad responsable	EED 2010-2011	Evaluación Integral de Desempeño
1	Programa de Soporte (PS)	SAGARPA	Sí	Apoyo a productores
2	Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)	SAGARPA	Sí	Apoyo a productores
3	PROCAMPO para Vivir Mejor	SAGARPA	Sí	Apoyo a productores
4	Programa para Adquisición de Activos Productivos (PAAP)	SAGARPA	Sí	Apoyo a productores
5	Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)	SAGARPA	Sí	Apoyo a productores
6	Programas de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	SAGARPA	Sí	Financiamiento de actividades productivas
7	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)	SRA	Sí	Financiamiento de actividades productivas
8	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	SRA	Sí	Financiamiento de actividades productivas
9	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	SRA	Sí	Financiamiento de actividades productivas
10	Programa de Opciones Productivas (POP)	SEDESOL	Sí	Financiamiento de actividades productivas
11	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	SEDESOL	Sí	Financiamiento de actividades productivas
12	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	CDI (SHCP)	Sí	Financiamiento de actividades productivas
13	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	CDI (SHCP)	Sí	Financiamiento de actividades productivas

14	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	CDI (SHCP)	Sí	Financiamiento de actividades productivas
15	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	ECONOMIA	Sí	Microempresarios
16	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	ECONOMIA	Sí	Microempresarios
17	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES)	ECONOMIA	Sí	Microempresarios
18	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)	ECONOMIA	Sí	Fomento empresarial
19	Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas (PCEZM)	ECONOMIA	Sí	Fomento empresarial
20	Programas para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología (PRODIAT)	ECONOMIA	Sí	Fomento empresarial
21	Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales (PROIND)	ECONOMIA	Sí	Fomento empresarial
22	Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA)	ECONOMIA	Sí	Fomento empresarial
23	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)	ECONOMIA	Sí	Fomento empresarial
24	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	STPS	Sí	Conservación y generación de empleo
25	Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)	STPS	Sí	Conservación y generación de empleo
26	Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL)	STPS	Sí	Conservación y generación de empleo
27	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)	SEDESOL	Sí	Conservación y generación de empleo
28	Programa de Empleo Temporal (PET)	SEDESOL	Sí	Conservación y generación de empleo
29	Servicios de Guardería	IMSS	Sí	Conservación y generación de empleo
30	Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (PSASA)	Agroasemex (SHCP)	Sí	Apoyo ante contingencias

31	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario (PAFA)	Agroasemex (SHCP)	Sí	Apoyo ante contingencias
32	Fondo de Contingencia y Autoseguro	Agroasemex (SHCP)	Sí	Apoyo ante contingencias
33	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)	SAGARPA	Sí	Apoyo ante contingencias
34	Programa 3x1 Migrantes	SEDESOL	Si	Infraestructura y Servicios
35	Apoyo para la Inclusión Financiera y la Bancarización	SHCP	No	No
36	Instrumentación de Acciones para Mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias	SAGARPA	No	No
37	Determinación de los Coeficientes de Agostadero	SAGARPA	No	No
38	Sistema Nacional de Investigación Agrícola	SAGARPA	No	No
39	Apoyo al Cambio Tecnológico en las actividades Acuícolas y Pesqueras	SAGARPA	No	No
40	Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	SAGARPA	No	No
41	Campaña de Diagnóstico, Prevención y Control de la Varroasis	SAGARPA	No	No
42	Vinculación Productiva	SAGARPA	No	No
43	Apoyo al Cambio Tecnológico en las actividades Agropecuarias, Rurales, Acuícolas y Pesqueras	SAGARPA	No	No
44	Generación de Proyectos de Investigación	SAGARPA	No	No
45	Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	ECONOMIA	No	No
46	Reconversión de Sectores Productivos	ECONOMIA	No	No
47	Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera	ECONOMIA	No	No
48	Promoción de una Cultura de Consumo Inteligente	ECONOMIA	No	No
49	Prevención y Corrección de Prácticas Abusivas en las Relaciones de Consumo entre Consumidores y Proveedores	ECONOMIA	No	No
50	Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural	SRA	No	No
51	Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)	SRA	No	No
52	Programa de Impulso al Desarrollo Regional	SEDESOL	No	No
53	Apoyos para Estudios e Investigaciones	CONACYT	No	No
54	Apoyo a la Consolidación Institucional	CONACYT	No	No
55	Innovación Tecnológica para Negocios de Alto Valor Agregado	CONACYT	No	No
56	Desarrollo e Innovación en Tecnologías Precursoras	CONACYT	No	No
57	Innovación Tecnológica para la Competitividad de las Empresas	CONACYT	No	No
58	Realización de Investigación Científica y Elaboración de Publicaciones	CONACYT	No	No
59	Desarrollo Tecnológico e Innovación y Elaboración de Publicaciones	CONACYT	No	No
60	Mejoramiento de Unidades Operativas de Servicios de Ingreso	IMSS	No	No
61	Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	ISSSTE	No	No

62	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Productos Básicos y de Consumo para el Hogar	ISSSTE	No	No
63	Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	SAGARPA	No	No
	Dimensión de análisis: Educación	Entidad responsable	EED 2010-2011	Evaluación Integral de Desempeño
64	Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica	CONAFE (SEP)	Sí	Educación Básica
65	Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria	SEP	Sí	Educación Básica
66	Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	SEP	Sí	Educación Básica
67	Programa Escuelas de Calidad (PEC)	SEP	Sí	Educación Básica
68	Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio	SEP	Sí	Educación Básica
69	Programa de Escuela Segura (PES)	SEP	Sí	Educación Básica
70	Expansión de la oferta educativa en Educación Media Superior	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
71	Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
72	Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA)	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
73	Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas (PROMIN)	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
74	Programa Educativo Rural (PER)	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
75	Subsidios federales para organismos descentralizados estatales	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
76	Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las UPES por Abajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
77	Fortalecimiento de la calidad en las escuelas normales	SEP	Sí	Educación Media, Superior y Normal
78	Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	INEA (SEP)	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
79	Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (PFEEIE)	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
80	Atención educativa a grupos en situación vulnerable	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
81	Educación para personas con discapacidad	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación

82	Programa Nacional de Lectura (PNL)	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
83	Habilidades Digitales para Todos (HDT)	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
84	Subsidios para Centros de Educación	SEP	Sí	Promoción y Apoyo a la Educación
85	Programa de Becas	SEP	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
86	Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)	SEP	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
87	Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES)	SEP	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
88	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)	SEP	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
89	Programa Beca de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales Públicas (PROBAPISS)	SEP	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
90	Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	CONACYT	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
91	Sistema Nacional de Investigadores (SNI)	CONACYT	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
92	Fortalecimiento a nivel sectorial de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	CONACYT	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
93	Fortalecimiento en las Entidades Federativas de las Capacidades Científicas, Tecnológicas y de Innovación (FOMIX)	CONACYT	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
94	Fondo Nuevo de Ciencia y Tecnología (FONCYT)	ECONOMIA	Sí	Apoyo a la Investigación y Becas de Estudio
95	Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	CDI (SHCP)	Sí	Acciones Dirigidas a la Población Indígena

96	Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena	CONAFE (SEP)	Sí	Acciones Dirigidas a la Población Indígena
97	Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (PRONIM)	SEP	Sí	Acciones Dirigidas a la Población Indígena
98	Programa Asesor Técnico Pedagógico (PATP)	SEP	Sí	Acciones Dirigidas a la Población Indígena
99	Deporte	SEP	Sí	Cultura y Deporte
100	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMYC)	SEP	Sí	Cultura y Deporte
101	Programa de Apoyo a Comunidades para Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (FOREMOBA)	SEP	Sí	Cultura y Deporte
102	Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados (PAICE)	SEP	Sí	Cultura y Deporte
103	Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de concurso)	SEP	No	No
104	Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje, Concursable	SEP	No	No
105	Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Fondo de concurso para apoyar las reformas de las UPES para abatir pasivos contingentes derivados de pensiones y jubilaciones)	SEP	No	No
106	Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	SEP	No	No
107	Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario	SEP	No	No
108	Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales (Distribución por la fórmula CUPIA con participación de la SEP y ANUIES)	SEP	No	No
109	Escuela siempre abierta a la comunidad	SEP	No	No
110	Subsidio Federal para Centros de Excelencia Académica	SEP	No	No
111	Apoyo a Desregulados	SEP	No	No
112	Universidad Virtual	SEP	No	No
113	Fondo Concursable de la Inversión en Infraestructura para Educación Media Superior	SEP	No	No
114	Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos	SEP	No	No
115	Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil	SEP	No	No
116	Apoyos complementarios para el FAEB	SEP	No	No
117	Fortalecimiento de la educación media superior en COLBACH	SEP	No	No
118	Fortalecimiento de la educación media superior en CECYTES	SEP	No	No
119	Sistema Nacional de Educación a Distancia	SEP	No	No
120	Programa de Carrera Docentes (UPES)	SEP	No	No

121	Apoyo a la Infraestructura de las Universidades Interculturales Existentes (Fondo de concurso, incluye equipamiento)	SEP	No	No
122	Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas (incluye equipamiento, laboratorios y talleres)	SEP	No	No
123	Programa de Apoyo a la Formación Profesional y Proyecto de Fundación Educación Superior-Empresa (ANUIES)	SEP	No	No
124	Fondo para la Consolidación de las Universidades Interculturales (irreductible) - Anexo 26 B	SEP	No	No
125	Ampliación de la oferta educativa del nivel superior (Incluye equipamiento e infraestructura)	SEP	No	No
126	Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos (descentralizados) Equipamiento e Infraestructura: talleres y laboratorios	SEP	No	No
127	Instituciones Estatales de Cultura	SEP	No	No
128	Equipamiento de escuelas para educación básica a nivel nacional	SEP	No	No
129	Fondo para el mejoramiento de las tecnologías educativas en educación básica	SEP	No	No
130	Apoyo a las Entidades Federativas para el Programa Nacional de Inglés en Educación Básica	SEP	No	No
131	Producción y distribución de libros de texto gratuitos	SEP	No	No
132	Producción y edición de libros, materiales educativos y culturales	SEP	No	No
133	Enciclomedia	SEP	No	No
134	Evaluaciones confiables de la calidad educativa y difusión oportuna de sus resultados	SEP	No	No
135	Prestación de servicios de educación media superior	SEP	No	No
136	Prestación de servicios de educación técnica	SEP	No	No
137	Programa de Formación de Recursos Humanos basados en Competencias (PROFORHCOM)	SEP	No	No
138	Prestación de servicios de educación superior y posgrado	SEP	No	No
139	Producción y transmisión de materiales educativos y culturales	SEP	No	No
140	Promoción y fomento de libros y la lectura	SEP	No	No
141	Producción y distribución de libros, materiales educativos, culturales y comerciales	SEP	No	No
142	Atención al deporte	SEP	No	No
143	Generación y articulación de políticas públicas integrales de juventud	SEP	No	No
144	Investigación científica y desarrollo tecnológico	SEP	No	No
145	Otorgamiento y promoción de servicios cinematográficos	SEP	No	No
146	Servicios educativos culturales	SEP	No	No
147	Apoyo para operar el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo	SEP	No	No
148	Diseño, construcción, consultoría y evaluación de la infraestructura física educativa	SEP	No	No

149	Emisión de la normatividad y certificación de la infraestructura física educativa	SEP	No	No
150	Mejores Escuelas	SEP	No	No
151	Fondo SEP CONACYT para la investigación en ciencia básica	SEP	No	No
152	Formación de docentes de la educación media superior	SEP	No	No
153	Reinserción académica de los jóvenes integrantes de bandas y pandillas	SEP	No	No
154	Fondo de apoyo para la calidad de los institutos tecnológicos (federales y descentralizados) equipamiento e infraestructura: talleres y laboratorios	SEP	No	No
155	Desarrollo y aplicación de programas educativos a nivel medio superior	SAGARPA	No	No
156	Desarrollo de los programas educativos a nivel superior	SAGARPA	No	No
157	Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	SAGARPA	No	No
158	Capacitación técnica y gerencial de recursos humanos para la salud	SALUD	No	No
	Dimensión de análisis: Salud	Entidad responsable	EED 2010-2011	Evaluación Integral de Desempeño
159	Atención a la salud pública	IMSS	Sí	Salud
160	Atención curativa eficiente	IMSS	Sí	Salud
161	Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud	SALUD	Sí	Salud
162	Atención de Urgencias	ISSSTE	Sí	Salud
163	Reducción de enfermedades prevenibles por vacunación	SALUD	Sí	Salud
164	Programa IMSS-Oportunidades	IMSS	Sí	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud
165	Programa Caravanas de la Salud (PCS)	SALUD	Sí	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud
166	Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD)	SALUD	Sí	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud
167	Programa Comunidades Saludables	SALUD	Sí	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud
168	Formación de recursos humanos especializados para la salud	SALUD	Sí	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud
169	Seguro Popular (SP)	SALUD	Sí	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud
170	Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG)	SALUD	Sí	Acceso y Mejoramiento de Servicios de Salud

171	Cultura Física	SEP	Sí	Cultura y Deporte
172	Sistema Mexicano del Deporte de Alto Rendimiento	SEP	Sí	Cultura y Deporte
173	Programa de Agua Limpia (PAL)	CONAGUA (SEMARNAT)	Sí	Infraestructura y Servicios
174	Atención a Tercer Nivel	CDI (SHCP)	No	No
175	Atención a la salud en el trabajo	IMSS	No	No
176	Atención a la salud reproductiva	IMSS	No	No
177	Fortalecimiento de las Redes de Servicios de Salud	SALUD	No	No
178	Dignificación, conservación y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento en salud	SALUD	No	No
179	Investigación y desarrollo tecnológico en salud	SALUD	No	No
180	Prevención y atención contra las adicciones	SALUD	No	No
181	Vigilancia epidemiológica	SALUD	No	No
182	Programa de Cultura del Agua	CONAGUA (SEMARNAT)	No	No
183	Investigación en salud en el IMSS	IMSS	No	No
184	Control de Enfermedades Prevenibles por Vacunación	ISSSTE	No	No
185	Control de Enfermedades Transmisibles	ISSSTE	No	No
186	Detección Oportuna de Enfermedades	ISSSTE	No	No
187	Orientación para la Salud	ISSSTE	No	No
188	Control del Estado de Salud de la Embarazada	ISSSTE	No	No
189	Atención Materno Infantil	ISSSTE	No	No
190	Consulta Bucal	ISSSTE	No	No
191	Consulta Externa General	ISSSTE	No	No
192	Consulta Externa Especializada	ISSSTE	No	No
193	Hospitalización General	ISSSTE	No	No
194	Hospitalización Especializada	ISSSTE	No	No
195	Rehabilitación	ISSSTE	No	No
196	Investigación Científica y Tecnológica	ISSSTE	No	No
197	Capacitación y Formación de los Recursos Humanos en Salud	ISSSTE	No	No
198	Capacitación y Formación de Recursos Humanos en Seguridad Social	ISSSTE	No	No
	Dimensión de análisis: Alimentación	Entidad responsable	EED 2010-2011	Evaluación Integral de Desempeño
199	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (PASL)	Liconsa, S.A. de C.V. (SEDESOL)	Sí	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades
200	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	Diconsa, S.A. de C.V. (SEDESOL)	Sí	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades

201	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)	SEDESOL	Sí	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades
202	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Coordinación PDHO (SEDESOL)	Sí	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades
203	Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.	SEDESOL	No	No
	Dimensión de análisis: Vivienda	Entidad responsable	EED 2010-2011	Evaluación Integral de Desempeño
204	Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Ésta es Tu Casa)	CONAVI (SHCP)	Sí	Vivienda y Servicios
205	Fomento a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	CONAVI (SHCP)	Sí	Vivienda y Servicios
206	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa (Tu Casa)	SEDESOL	Sí	Vivienda y Servicios
207	Programa de Vivienda Rural (PVR)	SEDESOL	Sí	Vivienda y Servicios
208	Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH)	SEDESOL	Sí	Vivienda y Servicios
209	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	SEMARNAT	Sí	Infraestructura y Servicios
210	Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYZ)	SEMARNAT	Sí	Infraestructura y Servicios
211	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	SEDESOL	Sí	Infraestructura y Servicios
212	Programa Hábitat	SEDESOL	Sí	Infraestructura y Servicios
213	Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad en los estados	SEDESOL	No	No
	Dimensión de análisis: Seguridad social	Entidad responsable	EED 2010-2011	Evaluación Integral de Desempeño
214	Programa 70 y Más	SEDESOL	Sí	Atención a grupos prioritarios
	Programas de desarrollo social que no fueron analizados en el informe de evaluación	Entidad responsable	EED 2010-2011	Evaluación Integral de Desempeño
215	Programas de Atención a Personas con Discapacidad	SALUD	Sí	Asistencia Social
216	Programas para la Protección y Desarrollo Integral de la Infancia	SALUD	Sí	Asistencia Social
217	Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	SALUD	Sí	Asistencia Social

218	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	SEDESOL	Sí	Atención a grupos prioritarios
219	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	INMUJERES (SHCP)	Sí	Atención a grupos prioritarios
220	Programa de Coinversión Social (PCS)	SEDESOL	Sí	Atención a grupos prioritarios
221	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF)	SEDESOL	Sí	Atención a grupos prioritarios
222	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	CDI (SHCP)	Sí	Infraestructura y servicios
223	Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP)	SEDESOL	Sí	Infraestructura y servicios
224	Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales	SEMARNAT	Sí	Infraestructura y servicios
225	Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	CDI (SHCP)	Sí	Población indígena
226	Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI)	CDI (SHCP)	Sí	Población indígena
227	Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados Indígenas urbanos y migrantes (PAID)	CDI (SHCP)	Sí	Población indígena
228	Apoyo a Proyectos de Comunicación Indígena (APCI)	CDI (SHCP)	Sí	Población indígena
229	Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	CDI (SHCP)	Sí	Población indígena
230	Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas (MANCON)	SHCP	Sí	Sustentabilidad ambiental
231	Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria	SAGARPA	Sí	Sustentabilidad ambiental
232	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	SEMARNAT	Sí	Sustentabilidad ambiental
233	Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA)	SEMARNAT	Sí	Sustentabilidad ambiental
234	Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	SEMARNAT	Sí	Sustentabilidad ambiental
235	Programa de Desarrollo Parcelario (PRODEP)	SEMARNAT	Sí	Sustentabilidad ambiental
236	Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	SEMARNAT	Sí	Sustentabilidad ambiental
237	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Medicinas y Productos Farmacéuticos	ISSSTE	Sí	Sustentabilidad ambiental
238	Subsidio a programas para jóvenes	SEP	Sí	Promoción y apoyo a la educación

239	ProÁrbol - Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	SEMARNAT	Sí	Desarrollo forestal
240	ProÁrbol - Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	SEMARNAT	Sí	Desarrollo forestal
241	ProÁrbol - Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)	SEMARNAT	Sí	Desarrollo forestal
242	ProÁrbol - Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)	SEMARNAT	Sí	Desarrollo forestal
243	ProÁrbol - Programa de servicios ambientales por captura de carbono, biodiversidad y sistemas agroforestales (CABSA)	SEMARNAT	Sí	Desarrollo forestal
244	ProÁrbol - Proyectos de Conservación y Restauración	SEMARNAT	Sí	Desarrollo forestal
245	ProÁrbol - Promoción de la producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable	SEMARNAT	Sí	Desarrollo forestal
246	ProÁrbol - Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales	SEMARNAT	Sí	Desarrollo forestal
247	Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres	INMUJERES (SHCP)	No	No
248	Tecnificación del Riego	SAGARPA	No	No
249	Atención Educativa a Grupos en Situación vulnerable en Educación Básica	SEP	No	No
250	Fortalecimiento a las acciones asociadas a la educación indígena	SEP	No	No
251	Impulso al desarrollo de la cultura	SEP	No	No
252	Incorporación, restauración, conservación y mantenimiento de bienes patrimonio de la Nación	SEP	No	No
253	Diseño y aplicación de políticas de equidad de género	SEP	No	No
254	ProÁrbol.- Apoyo para las Acciones Preventivas de Incendios Forestales	SEMARNAT	No	No
255	Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina	SEMARNAT	No	No
256	Prevención y gestión integral de residuos	SEMARNAT	No	No
257	Programa para incentivar el desarrollo organizacional de los Consejos de Cuenca	SEMARNAT	No	No
258	Recuperación de mantos acuíferos sobreexplotados.	SEMARNAT	No	No
259	Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	SEMARNAT	No	No
260	Manejo Integral del Sistema Hidrológico	SEMARNAT	No	No
261	Investigación científica y tecnológica	SEMARNAT	No	No
262	ProÁrbol.-Prevención y Combate de Incendios Forestales	SEMARNAT	No	No
263	Servicios a grupos con necesidades especiales	SEDESOL	No	No
264	Equidad de Género	ISSSTE	No	No
265	Formación y certificación para el trabajo	SEP	No	No
266	Normalización y certificación en competencias laborales	SEP	No	No
267	Registro Nacional de Profesionistas	SEP	No	No
268	Capacitación a trabajadores	STPS	No	No
269	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	STPS	No	No
270	Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo	STPS	No	No

271	Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo	STPS	No	No
272	Credencialización para Adultos Mayores	SEDESOL	No	No
273	Prestaciones sociales eficientes	IMSS	No	No

Fuente: Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010.
EED: Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.

Anexo III. Metodología del análisis de incidencia redistributiva y equidad del gasto social

La metodología general que se utiliza para estimar la distribución del gasto público entre la población se denomina *análisis de incidencia de beneficios*, y representa el método más común para estimar la distribución e incidencia del gasto público en los hogares.

La distribución del gasto público en 2008 y 2010 se estima a partir de la información presentada en la ENIGH 2008 y 2010 (MCS, NCV). Se analiza la distribución del gasto público entre los hogares ordenados por su ingreso corriente per cápita neto de transferencias públicas monetarias.

Los resultados se presentan en forma sintética por medio de deciles de personas, y por de coeficientes de concentración (IC), una medida de concentración idéntica al coeficiente de Gini, excepto que el concepto de bienestar utilizado para ordenar a las personas de pobres a ricos (en este caso ingreso corriente neto de transferencias) es distinto a la variable cuya concentración se mide (transferencias públicas). El coeficiente de concentración se define en el rango (-1,1), donde los valores negativos representan distribuciones *progresivas en términos absolutos* (concentradas desproporcionalmente en población de bajos ingresos), los valores positivos representan distribuciones *regresivas en términos absolutos* (concentradas en las poblaciones de ingresos más altos), y 0 representaría una distribución *neutral en términos absolutos*, es decir, cada persona (o decil poblacional) obtiene precisamente la misma participación del total. Se define una distribución como *regresiva en términos relativos* cuando la participación de la transferencia que obtiene la población de mayores ingresos es mayor que su participación en el ingreso corriente neto; es decir, cuando el coeficiente de concentración de la transferencia es mayor al coeficiente de Gini del ingreso corriente neto (o cuando la curva de concentración de la transferencia está por debajo de la curva de Lorenz de la distribución del ingreso corriente neto). En este caso la transferencia contribuye a aumentar en lugar de reducir la desigualdad del ingreso.

En el caso de las *transferencias monetarias* se utilizó la información que reporta la ENIGH directamente como parte de los ingresos de los hogares: *Oportunidades*, *PROCAMPO*, *Programa Alimentario* (2010), *Programa 70 y Más* (2010), otros programas de Adultos Mayores, *Programa de Empleo Temporal* (2010), y “otros programas sociales” reportados sin desglose. El rubro de “Otros programas de Adultos Mayores” se desglosó entre el programa de Adultos Mayores del DF (se utilizó el lugar de residencia del hogar) y programas de AM de otros estados.

Para estimar la distribución de las *transferencias en especie* —los servicios educativos y de salud— se utilizó la información de asistencia a escuelas pública por nivel educativo y el lugar de atención en servicios de salud por institución, imputando a las personas el valor medio del servicio recibido a partir del costo de provisión reportado en la Cuenta Pública Federal y el gasto estatal estimado en estos servicios. En el caso educativo el gasto estatal se estima a partir de la matrícula bajo control estatal y los datos de gasto estatal reportados por la SEP (Principales Cifras Ciclo Escolar 2007-2008 y 2009-2010). En el caso de salud se tomó el gasto de los estados reportado en el *Sistema de Cuentas Nacionales y Estatales de Salud* publicado por la Secretaría de Salud.

Para estimar la incidencia distributiva de los *subsidios energéticos* se utilizó la información sobre el gasto de los hogares en electricidad, gasolinas y diesel, transporte público y gas LP que reporta la ENIGH, y el valor de los subsidios en estos bienes que reportan la CFE, la SHCP y Pemex, respectivamente. En el caso del *subsidio a combustibles automotrices* se toma en cuenta el uso de

combustibles en transporte público además de transporte privado, según las proporciones reportadas en el Presupuesto de Gasto Fiscal 2008 publicado por la SHCP.

En el caso del *subsidio eléctrico residencial* la estimación es más compleja ya que se aplican 112 estructuras tarifarias distintas, dependiendo del nivel de consumo, la temporada del año y la zona geográfica del país (para mayores detalles metodológicos ver Anexo 5 en Komives, Johnson, Halpern, Aburto y Scott, 2009).

El *subsidio al empleo* se estima a partir del tabulado correspondiente en la Ley del ISR 2008 y 2010, aplicado a los ingresos salariales de los trabajadores formales (con SAR o afiliados a una de las instituciones de seguridad social).

La *deducibilidad de colegiaturas*, que se introdujo en 2011 y se incluye aquí a manera comparativa, se calculó a partir de datos presentados en CIEP, 2011, "Deducibilidad de colegiaturas".

Los subsidios a los *sistemas de pensiones de la seguridad social* (IMSS, ISSSTE) se imputan en función de la derechohabencia reportada a estos sistemas, ya que la ENIGH no reporta directamente el origen institucional de los ingresos por pensiones.

I. Nota sobre los beneficios de PROCAMPO

Existen dos fuentes de datos relevantes para evaluar la distribución de beneficios de Procampo en el ámbito nacional y su evolución a lo largo del tiempo: la ENIGH y los padrones de beneficiarios de las bases administrativas publicadas por la SAGARPA (ASERCA). Estas fuentes permiten analizar distintos aspectos de esta distribución, pero cada una con limitaciones importantes.

La ENIGH permite observar la distribución de las transferencias de PROCAMPO *entre los hogares del país ordenados en función de su ingreso*, por lo que es directamente comparable con los otros rubros del gasto público que se analizan a partir de la misma fuente. Sin embargo, dada la cobertura y distribución del programa, que concentra una parte significativa de sus recursos en una fracción pequeña de productores mayores, la ENIGH capta este programa con un error de medición importante y con un sesgo: sobreestima su progresividad al no captar adecuadamente los beneficios concentrados en los productores y hogares de mayores ingresos.

Las bases administrativas, por otro lado, permiten observar la distribución de los beneficios *entre los productores beneficiarios del programa ordenados en función del tamaño de su tierra registrada en el mismo*. Esta base es por ello en principio perfectamente representativa de todos los beneficiarios, pero no es directamente comparable con los datos de la ENIGH ya que representa productores en lugar de hogares y los ordena por tamaño de tierra en lugar del ingreso.

La ENIGH permite obtener las siguientes conclusiones principales sobre la distribución de PROCAMPO *a nivel de los hogares y personas del país*:

- a. La distribución media de PROCAMPO en toda su historia resulta moderadamente progresiva, con un coeficiente de concentración medio de -0.16 en 1994-2010.

- b. Entre 2006 y 2010 la ENIGH muestra un aumento importante en el grado de progresividad del programa, pasando de un coeficiente de concentración cercano a 0 en 2006 a una distribución claramente progresiva. A pesar de su magnitud, este cambio no es estadísticamente significativo (al 95 por ciento).
- c. La distribución por percentiles muestra que en contraste con 2008, en 2010 la ENIGH no muestra una concentración de beneficios importante en los 5 percentiles superiores de la distribución. Esto puede reflejar en parte un cambio en las reglas (acotamiento a 100 hectáreas por beneficiario) e implementación (depuración del padrón) del programa, pero también puede ser un error de medición, al no captar el grupo reducido de beneficiarios mayores. También es posible que por problemas de seguridad se ha reducido la disposición de estos beneficiarios a reportar los montos reales de sus ingresos y transferencias recibidas.

Las bases administrativas permiten obtener las siguientes conclusiones sobre la distribución de PROCAMPO *entre los productores agrícolas del país*:

- a. PROCAMPO se distribuye en forma altamente regresiva entre los productores beneficiarios: con coeficiente de concentración del orden de 0.5-0.6 en 1994-2010. El 10 por ciento de los productores con mayores tierras concentran 45 por ciento de los beneficios de PROCAMPO.
- b. Consistentemente con lo observado en la ENIGH y las reformas recientes al programa, la regresividad del programa se ha reducido en 2009-2010 (0.53-0.50) (y antes en 2007-2008 y especialmente en 2001-2002), aunque esta reducción es mucho más modesta de lo que reporta la ENIGH.

Dadas las diferencias mencionadas en las fuentes de datos, para el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011* se separó los dos tipos de resultados, por lo que las gráficas comparativas de los coeficientes de concentración de los programas basadas en la ENIGH reportan sólo el coeficiente de concentración de PROCAMPO de esta misma fuente *con excepción de la gráfica 3.7.5* en la que se reportó el dato administrativo.

Anexo IV. Valoración general del desempeño de los programas de desarrollo social