



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012

Noviembre 2012

www.coneval.gob.mx

- ❑ La política social ha tenido una mayor incidencia en la población con ingresos **bajos**, debido a programas y acciones que han sido, en general, progresivos.
- ❑ Ha habido un **incremento** importante en la cobertura de servicios básicos a la población, por lo que diversas brechas sociales se han venido cerrando.
- ❑ El gasto funcional de desarrollo social ha crecido 88% de 2000 a 2011 y 147% de 1996 a 2011, en términos reales. Aprovechando los recursos petroleros
- ❑ Ya **se recuperó y rebasó** el nivel de trabajadores con derecho al IMSS en 2012, respecto a lo que se tenía en 2008, sumando en septiembre **16 millones** de trabajadores.

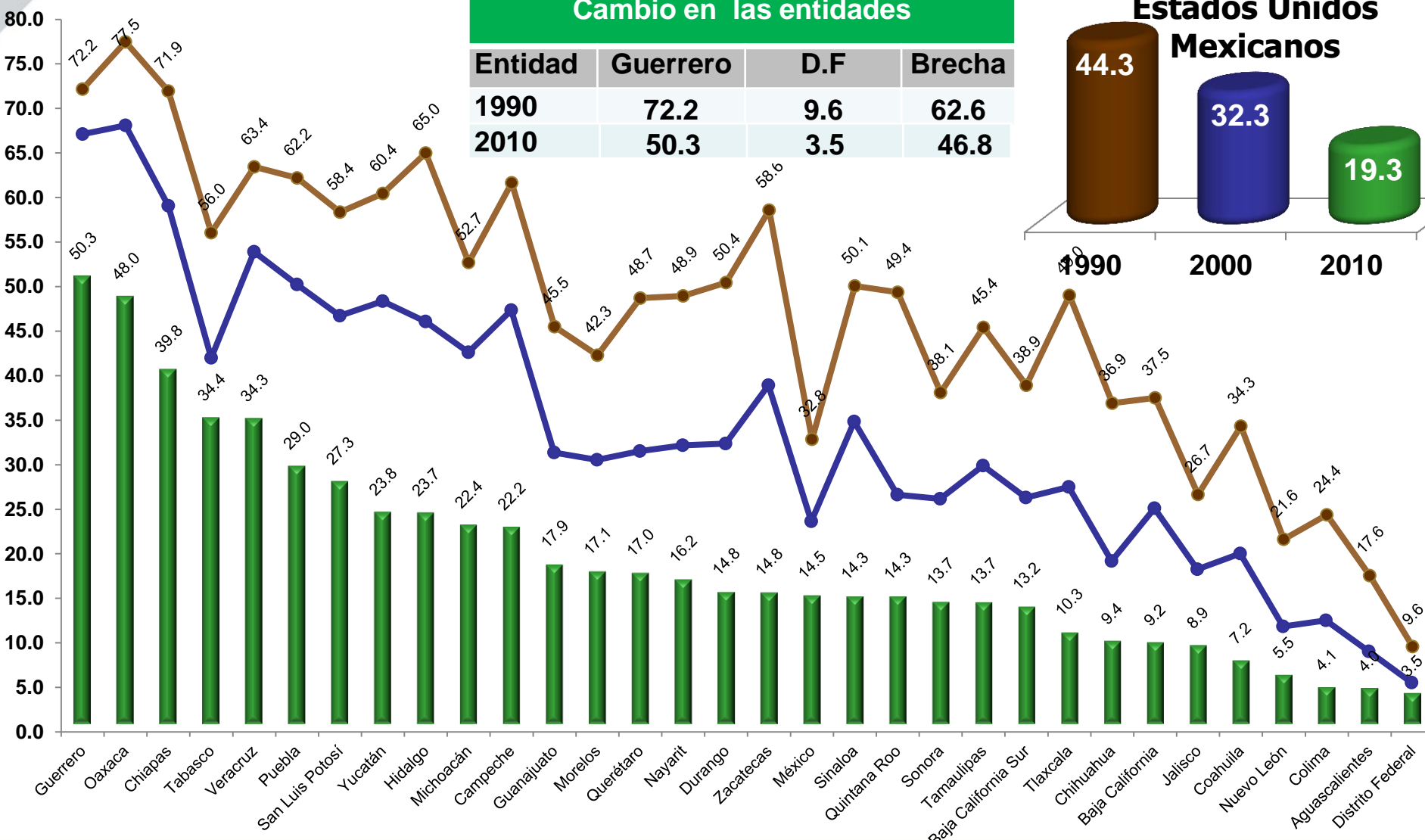
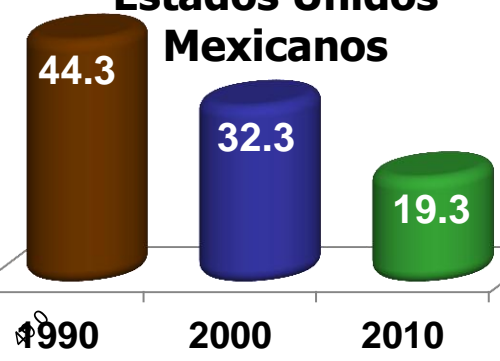
Porcentaje de la población con carencia en el acceso a los servicios básicos en la vivienda según entidad federativa, 1990-2010



Cambio en las entidades

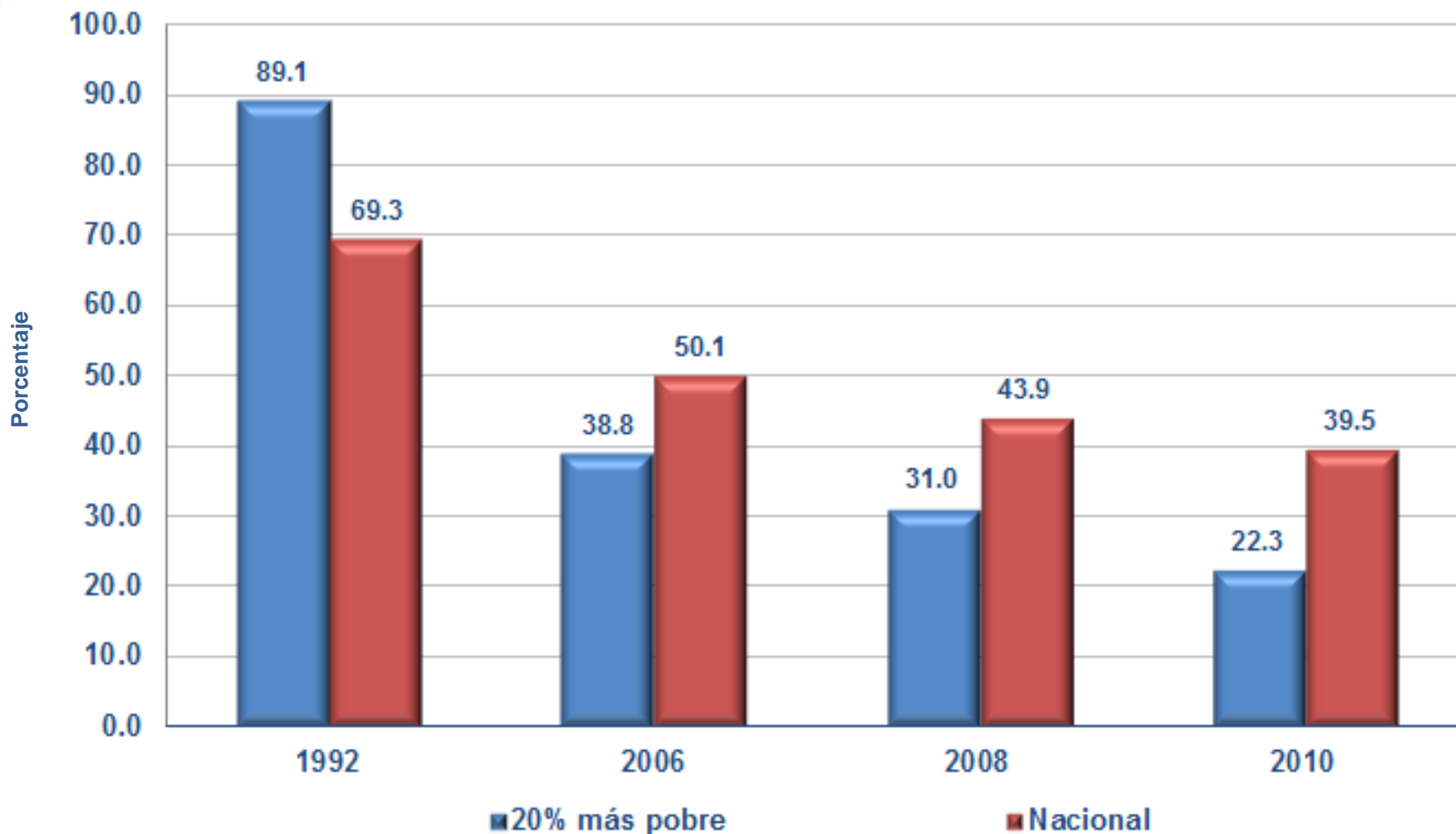
Entidad	Guerrero	D.F	Brecha
1990	72.2	9.6	62.6
2010	50.3	3.5	46.8

Estados Unidos Mexicanos



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

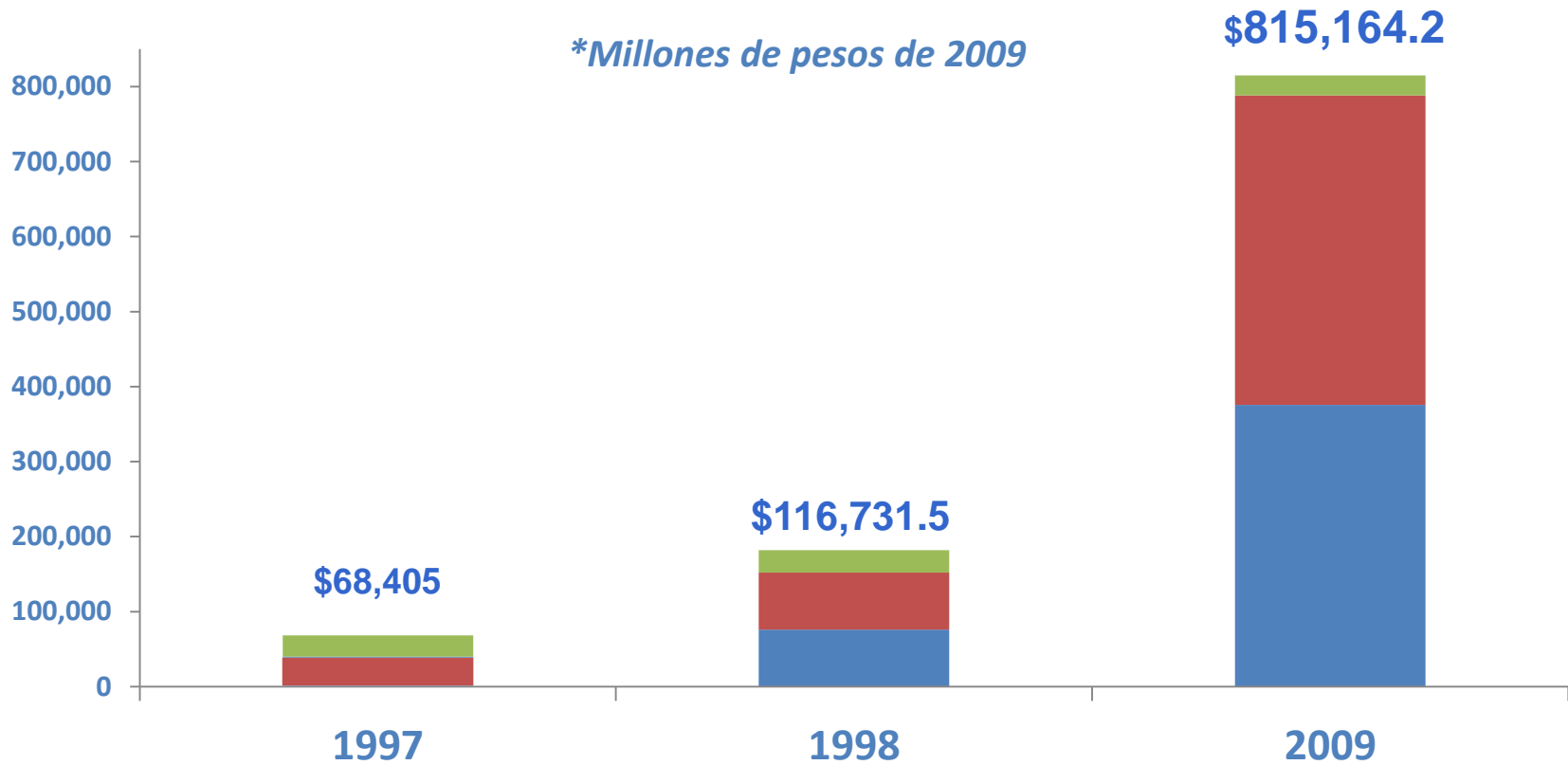
PROTECCIÓN SOCIAL: PORCENTAJE DE HOGARES SIN COBERTURA DE PROGRAMAS SOCIALES NI SEGURIDAD SOCIAL 1992-2010



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

- ❑ **Institucionalización** de la política de desarrollo social:
 - ❑ Ley General de Desarrollo Social
 - ❑ **Medición y evaluación independiente** a nivel federal. Balance de poder Congreso-Ejecutivo.
 - ❑ Evaluación de programas y de políticas y estrategias
 - ❑ Ahora todos los programas miden **resultados**
 - ❑ Uso gradual de evaluaciones en el proceso presupuestario del Ejecutivo.
 - ❑ Comisiones de **coordinación** para el desarrollo social: Intersecretarial y Nacional de Desarrollo Social
 - ❑ Mayores recursos a Entidades Federativas con fórmulas establecidas en diversos casos. A más de 10 años del **Ramo 33 se han ejercido 3.5 billones** de pesos, 34% de los ingresos tributarios de la federación en ese periodo.

Estructura del gasto asignado a entidades federativas 1997-2009



-  Ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal Tecnológica y de Adultos
-  Ramo 28: Participaciones a Entidades Federativas
-  Ramo 33: Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios

- ❑ **Confusión conceptual e institucional** de la política de desarrollo social:
 - ❑ No existe una concepción institucional de lo que significa desarrollo social. Los objetivos se construyen de forma ad-hoc: ¿Reducir pobreza por ingresos? ¿Reducir la pobreza multidimensional? ¿*Atender* a la población en pobreza? ¿Reducir la desigualdad? ¿Acceso efectivo a los derechos sociales o mejorar capacidades básicas?
 - ❑ Las políticas y programas de desarrollo social **no están directamente asociadas a derechos**
 - ❑ ¿Programas focalizados o universales?
 - ❑ ¿Priorizar municipios/entidades con porcentajes altos de pobreza o con mucha población en pobreza?

**Diez municipios con mayor porcentaje y diez con mayor número de población en situación de pobreza.
 México, 2010**

5. Tijuana

6. Juárez

4. León

9. Acapulco de Juárez

10. San Simón Zahuatlán

1. San Juan Tepehuila

4. Mixtla de Altamirano

6. Santiago Textitlán

3. Ecatepec

10. Gustavo A. Madero

2. Iztapalapa

7. Nezahualcóyolt

8. Toluca

1. Puebla

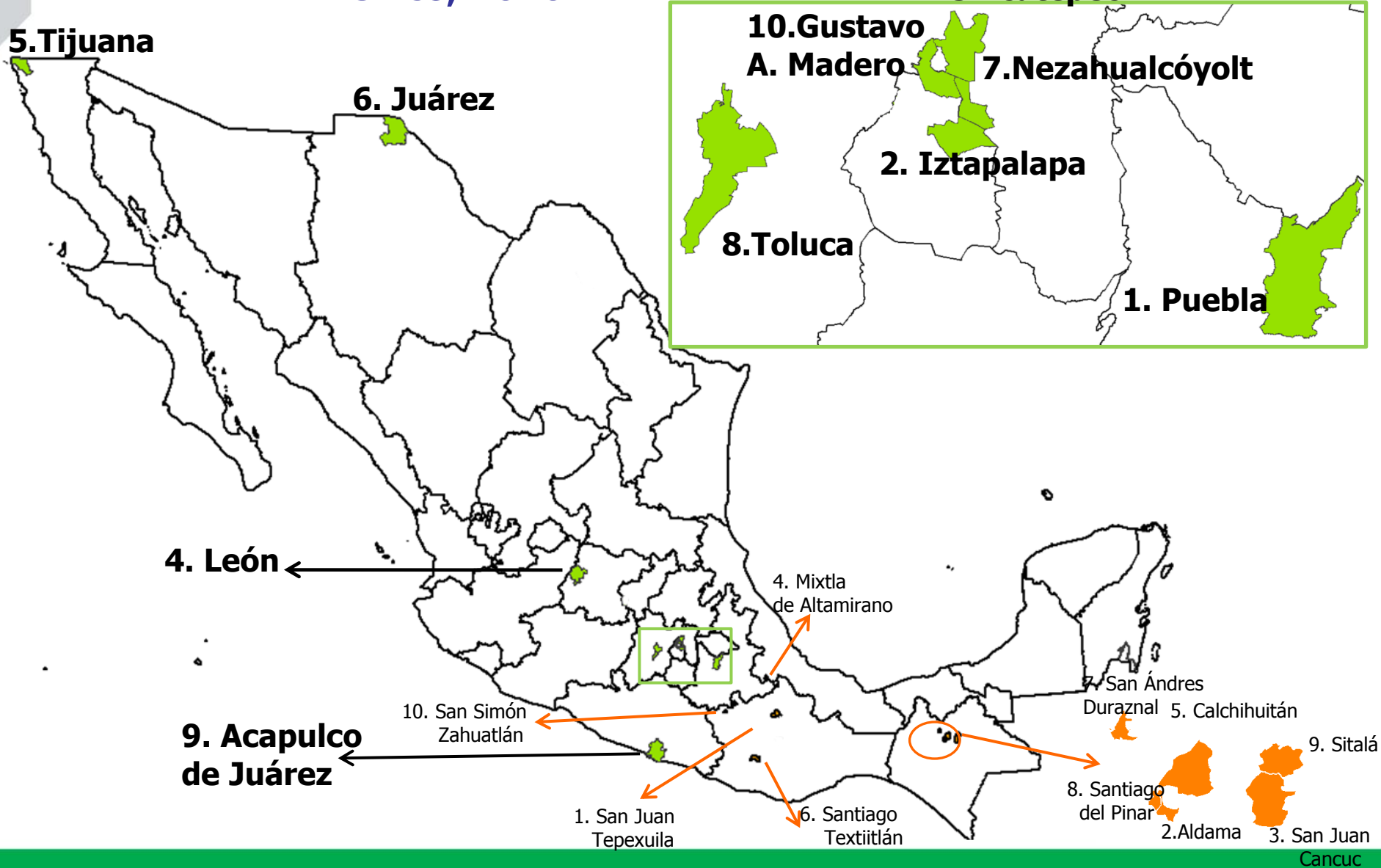
7. San Andrés Duraznal 5. Calchihuitán

8. Santiago del Pinar

2. Aldama

9. Sitalá

3. San Juan Cancuc



Población en pobreza (%), según entidad federativa, 2008-2010

Entidad federativa	Porcentaje		Entidad federativa	Porcentaje	
	2008	2010		2008	2010
Aguascalientes	37.8	38.2	Morelos	48.9	43.6
Baja California	26.4	32.1	Nayarit	41.8	41.2
Baja California Sur	21.4	30.9	Nuevo León	21.6	21.1
Campeche	45.4	50.0	Oaxaca	61.8	67.2
Coahuila	32.9	27.9	Puebla	64.7	61.0
Colima	27.4	34.7	Querétaro	35.4	41.4
Chiapas	77.0	78.4	Quintana Roo	34.0	34.5
Chihuahua	32.4	39.2	San Luis Potosí	51.2	52.3
Distrito Federal	28.0	28.7	Sinaloa	32.5	36.5
Durango	48.7	51.3	Sonora	27.3	33.8
Guanajuato	44.2	48.5	Tabasco	53.8	57.2
Guerrero	68.4	67.4	Tamaulipas	34.2	39.4
Hidalgo	55.0	54.8	Tlaxcala	59.8	60.4
Jalisco	36.9	36.9	Veracruz	51.3	58.3
México	43.9	42.9	Yucatán	46.7	47.9
Michoacán	55.6	54.7	Zacatecas	50.4	60.2
			Estados Unidos Mexicanos	44.5	46.2

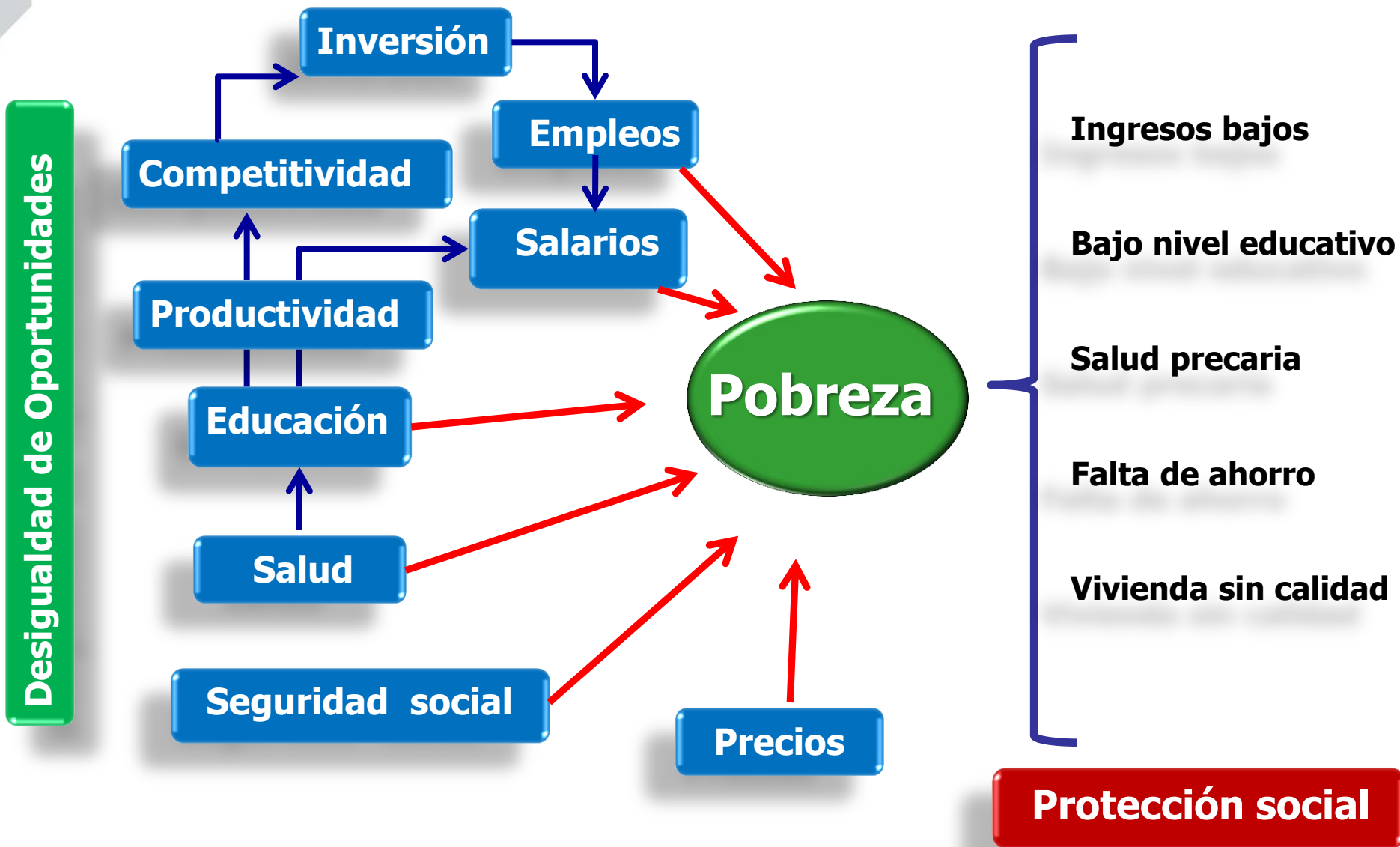
Población en pobreza, según entidad federativa, 2008-2010

Entidad federativa	Población (miles de personas)		Entidad federativa	Población (miles de personas)	
	2008	2010		2008	2010
Aguascalientes	431	454	Morelos	849	776
Baja California	800	1,017	Nayarit	441	449
Baja California Sur	128	199	Nuevo León	971	986
Campeche	363	413	Oaxaca	2,310	2,557
Coahuila	877	770	Puebla	3,661	3,534
Colima	173	227	Querétaro	619	760
Chiapas	3,573	3,778	Quintana Roo	420	463
Chihuahua	1,083	1,338	San Luis Potosí	1,297	1,353
Distrito Federal	2,454	2,526	Sinaloa	886	1,010
Durango	780	841	Sonora	705	903
Guanajuato	2,365	2,674	Tabasco	1,171	1,284
Guerrero	2,282	2,286	Tamaulipas	1,083	1,290
Hidalgo	1,423	1,466	Tlaxcala	678	711
Jalisco	2,647	2,718	Veracruz	3,855	4,455
México	6,499	6,534	Yucatán	888	937
Michoacán	2,385	2,384	Zacatecas	740	899
			Estados Unidos Mexicanos	48,838	51,993



❑ Retos institucionales de la política de desarrollo social:

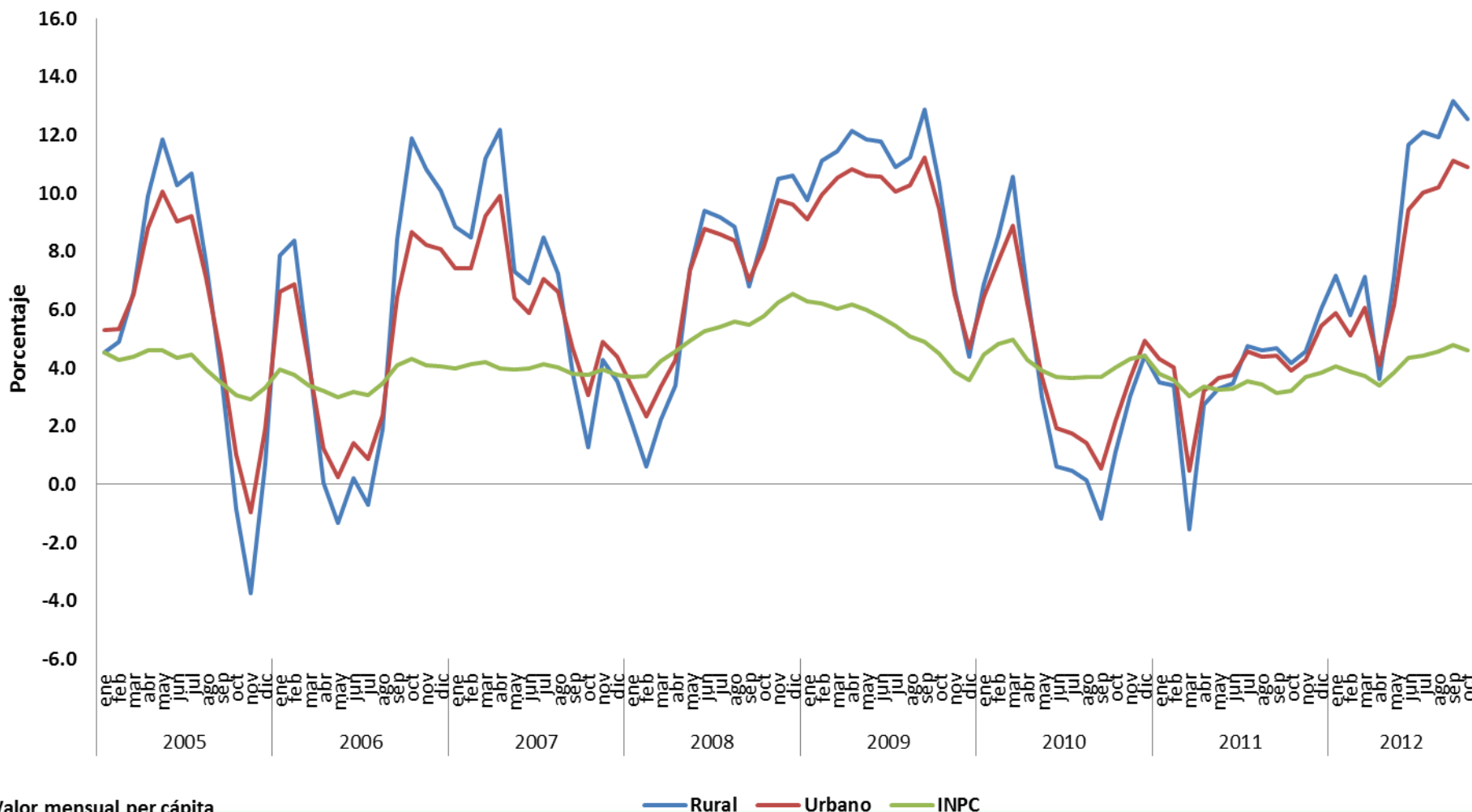
- ❑ En el caso de la pobreza, se han confundido causas con efectos. Lo más fácil ha sido atenuar los efectos.
- ❑ ¿Se le asigna a una sola Secretaría (a nivel federal y estatal) el objetivo de reducir la pobreza!
- ❑ Las áreas *ajenas* al desarrollo social (las áreas económicas y otros sectores sociales) no tienen como uno de sus objetivos la reducción de la **pobreza**.
- ❑ En diversos fondos del Ramo 33 no es claro el uso que se le da a los recursos en las diferentes entidades.
- ❑ La asignación de recursos del Ramo 33 entre entidades **no corresponde** a la distribución de las carencias.
- ❑ **Insuficientes elementos de evaluación rigurosa** en entidades federativas y municipios



- ❑ La protección social ha crecido, pero de manera poco organizada:
 - ❑ El nivel de acceso y la calidad de los programas de protección social es desigual: se le otorgan beneficios diferentes a personas similares.
 - ❑ La coordinación entre dependencias federales y con entidades federativas para entregar beneficios a la población vulnerable y en pobreza es **débil**.
 - ❑ Hay una gran **dispersión** de programas sociales al interior del gobierno **federal** y entre **entidades** federativas. **273 programas y acciones federales, 2,391 programas y acciones sociales estatales**
 - ❑ Cada año crecen las acciones y programas sociales a nivel estatal y federal, aprovechando los recursos petroleros, con una lógica más política que de resultados: Entre secretarías, entre órdenes de gobierno, entre ejecutivo y legislativo.
 - ❑ No existen instrumentos eficaces dirigidos a la población vulnerable en áreas **urbanas** y que, además, puedan activarse frente a crisis **coyunturales**.

- ❑ Retos del ingreso y el acceso a derechos sociales
- ❑ Problemáticas de coyuntura:
 - ❑ El ingreso en 2009 cayó por la crisis financiera y **no se ha recuperado**.
 - ❑ El precio de la canasta alimentaria ha crecido 4.98% en los primeros 7 meses del año, mientras que la inflación acumulada fue de 1.38%
- ❑ Problemáticas de largo plazo
 - ❑ El ingreso real promedio de 2010 es semejante al de 1992.
 - ❑ El PIB *per capita* real ha crecido **1.2%** anual promedio, entre 1990 y 2010.
 - ❑ Desde hace varias décadas se crean anualmente menos de 1 millón de empleos formales en el país.

Evolución mensual del valor de la canasta alimentaria (línea de bienestar mínimo)* y del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), enero 2005 - octubre 2012
(variación porcentual con respecto al mismo mes del año anterior)



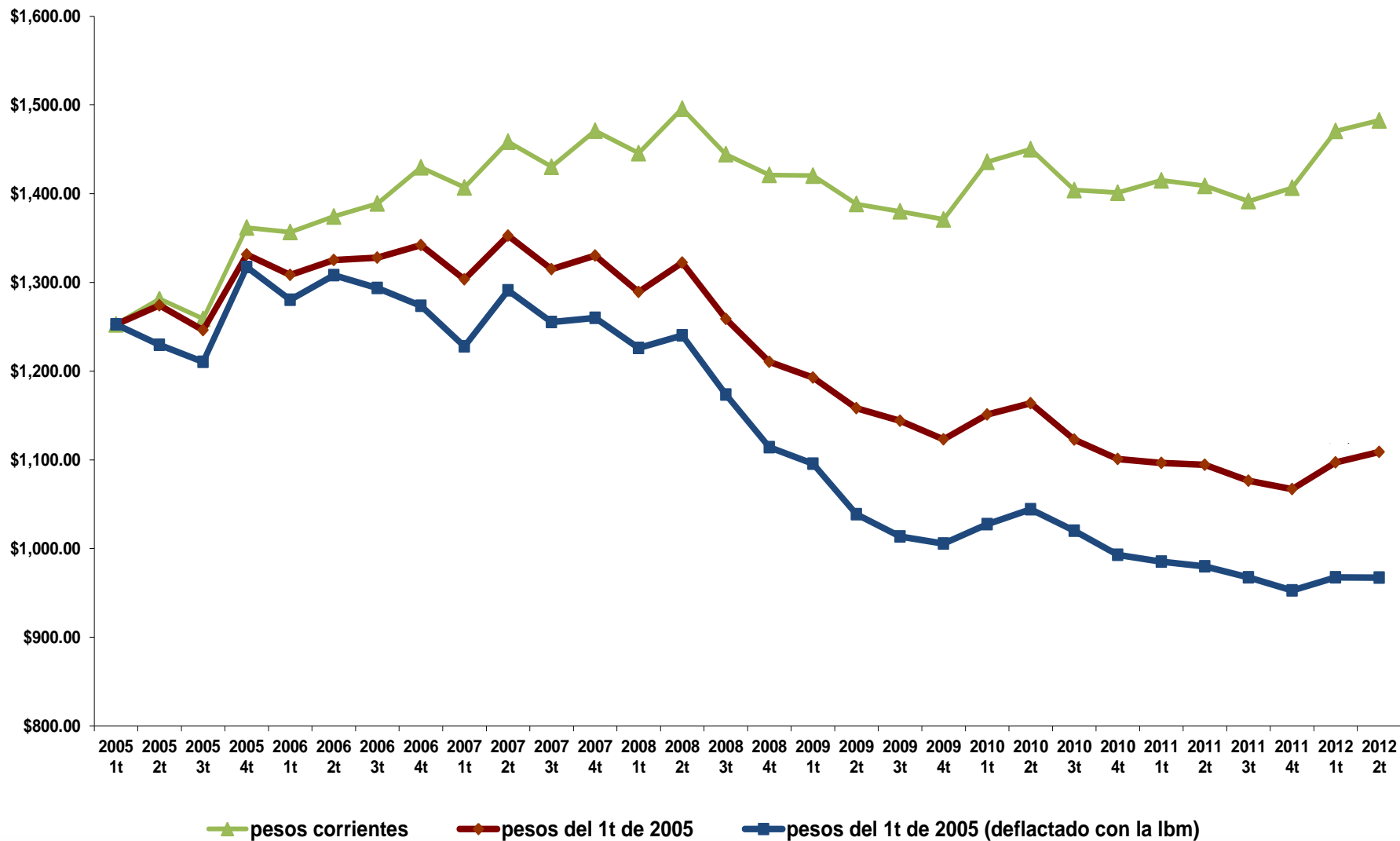
*Valor mensual per cápita

Fuente: elaboración del CONEVAL con información reportada por INEGI.

— Rural — Urbano — INPC

INGRESO POR TRABAJO PER CÁPITA

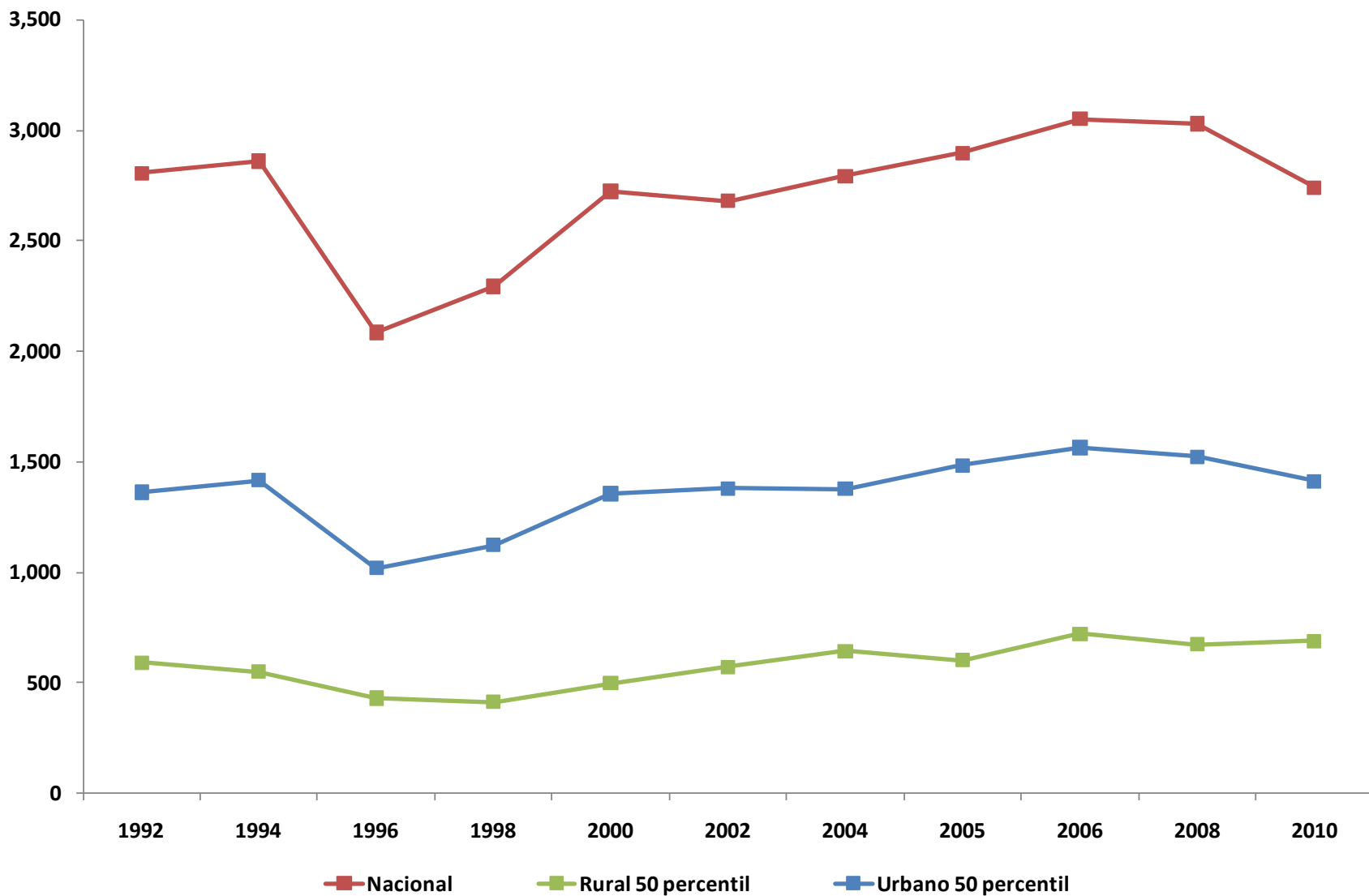
NOMINAL, DEFLACTADO CON INPC Y CON EL ÍNDICE DE PRECIOS DE LA CANASTA ALIMENTARIA



Fuente: elaboración del CONEVAL con información de la ENOE, reportada por el INEGI, y BANXICO.

¹ Estimaciones con INPC base segunda quincena de 2010.

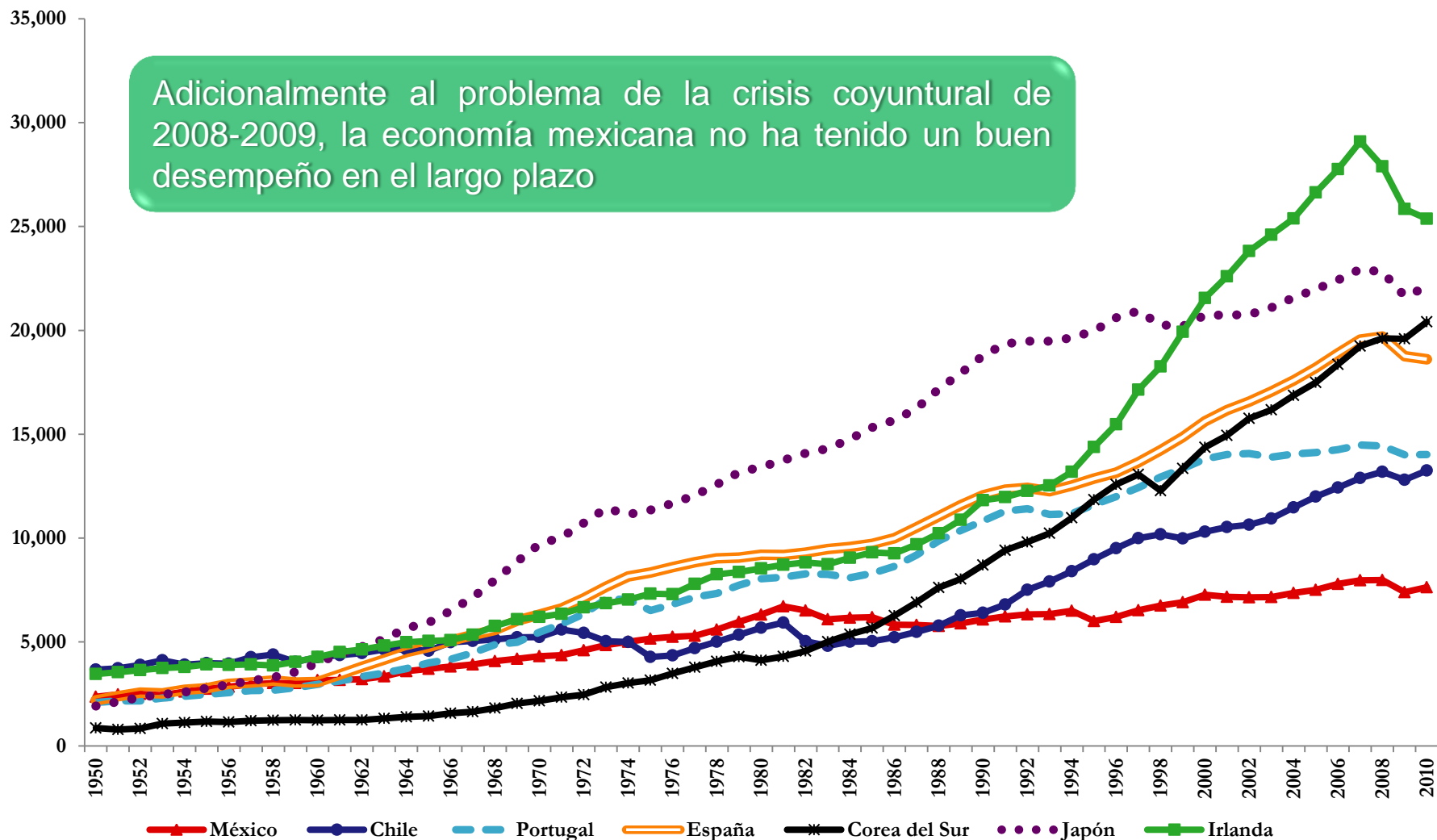
EVOLUCIÓN DEL INGRESO NETO TOTAL PER CÁPITA PROMEDIO 1992-2010 (PESOS DE AGOSTO DE 2010)



PRODUCTO INTERNO BRUTO

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

Adicionalmente al problema de la crisis coyuntural de 2008-2009, la economía mexicana no ha tenido un buen desempeño en el largo plazo

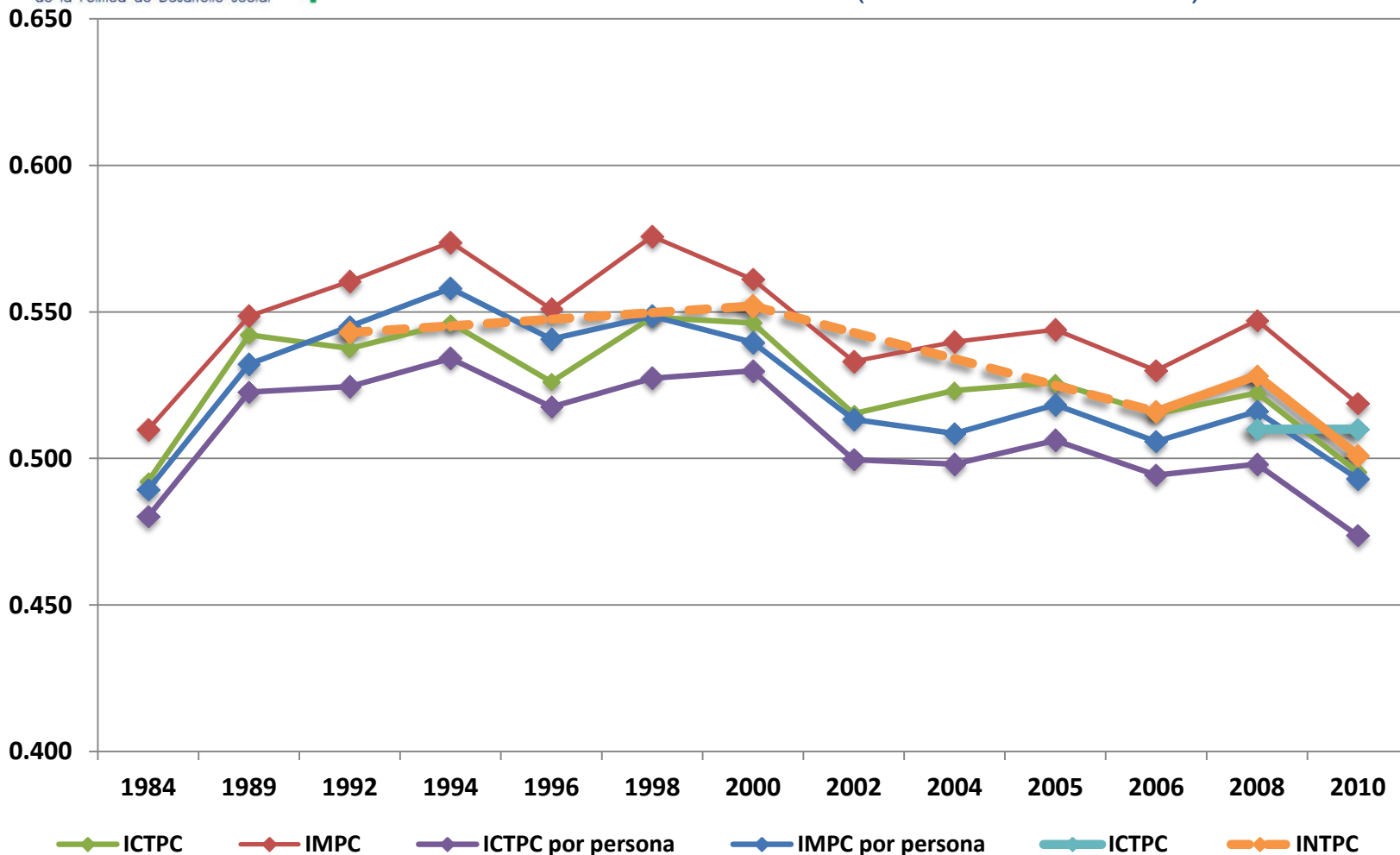


Fuente: "Historical Statistics of the World Economy", Angus Maddison y Fondo Monetario Internacional (2010).

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

- ❑ En el ámbito educativo hay **desigualdad en la calidad (aprendizaje) y en el acceso**, así como bajo desarrollo de la investigación básica y aplicada.

- ❑ México continúa siendo un país con una alta desigualdad.
 - ❑ La **desnutrición** de niñ@s **indígenas** es el doble que la del promedio nacional.
 - ❑ Las **mujeres** tienen mucha **menor** representación en puestos laborales importantes respecto a los hombres.
 - ❑ Para 2010, la razón de ingreso del 10% más rico entre el 10% más pobre fue de 25.2.
 - ❑ La política fiscal (ingresos y gastos), no fomenta la igualdad.



ICTPC: Ingreso corriente total per cápita del hogar.

IMPC: Ingreso monetario per cápita del hogar.

ICTPC por persona: Ingreso corriente total per cápita por persona.

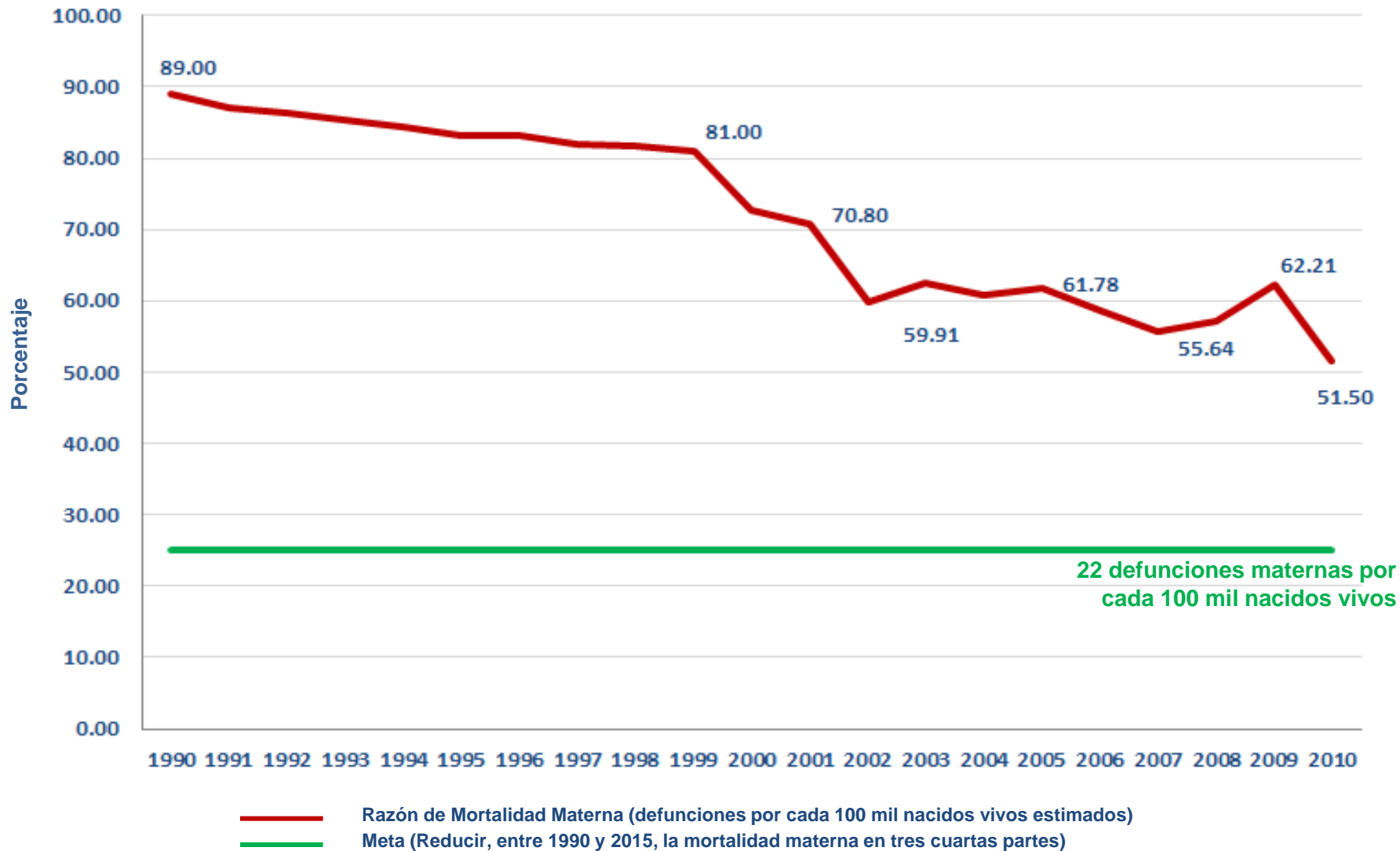
IMPC por persona: Ingreso monetario per cápita por persona.

Salud.

- Existen numerosas instancias que proveen servicios, por lo tanto el sistema de salud es **segmentado, descoordinado e incomunicado**.
- No hay **portabilidad del acceso**.
- Hay **diferentes paquetes de beneficios** y el gasto por persona es diferenciado por condición de aseguramiento. IMSS e ISSSTE pueden atender el total de intervenciones del Catálogo Universal de Servicios en Salud (CAUSES), mientras que el Seguro Popular ofrece una cobertura de 284 intervenciones.
- Insuficiente e inequitativa distribución de **infraestructura, equipo y personal entre las entidades federativas**.
- No hay claridad sobre el uso de los recursos provenientes del Seguro Popular que se transfieren a cada entidad federativa.
- Calidad e insumos insuficientes en las clínicas de zonas marginadas.
- México está lejos de cumplir la Meta del Milenio en Mortalidad Materna en 2015.

INDICADORES COMPLEMENTARIOS DE DESARROLLO SOCIAL

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



Oportunidades:

- Niños y niñas ganan peso y talla, tienen mayor asistencia y menor deserción escolar en áreas rurales.
- No ha tenido un efecto importante en zonas urbanas. Se ha usado como un programa de protección ante coyunturas, pero no lo es. Se le han hecho cambios sin una lógica que preserve su objetivo original. Necesario incrementar calidad educativa y de salud.

Piso Firme:

- Los niños tienen menos enfermedades gastrointestinales, mejor calidad de vida y menor pobreza.
- Es necesario fortalecer mejoras en muros, techos, hacinamiento.

Seguro Popular:

- Aumento de la cobertura de servicios de salud que reduce la pobreza. Menores gastos catastróficos en salud.
- Falta de transparencia en uso de los fondos a nivel estatal. Mejorar calidad en zonas marginadas.

Abasto Social de Leche:

- Reducción de anemia en niños y niñas con ingresos bajos.
- El programa no llega a las zonas con mayores problemas de desnutrición, pues se centra en zonas urbanas.

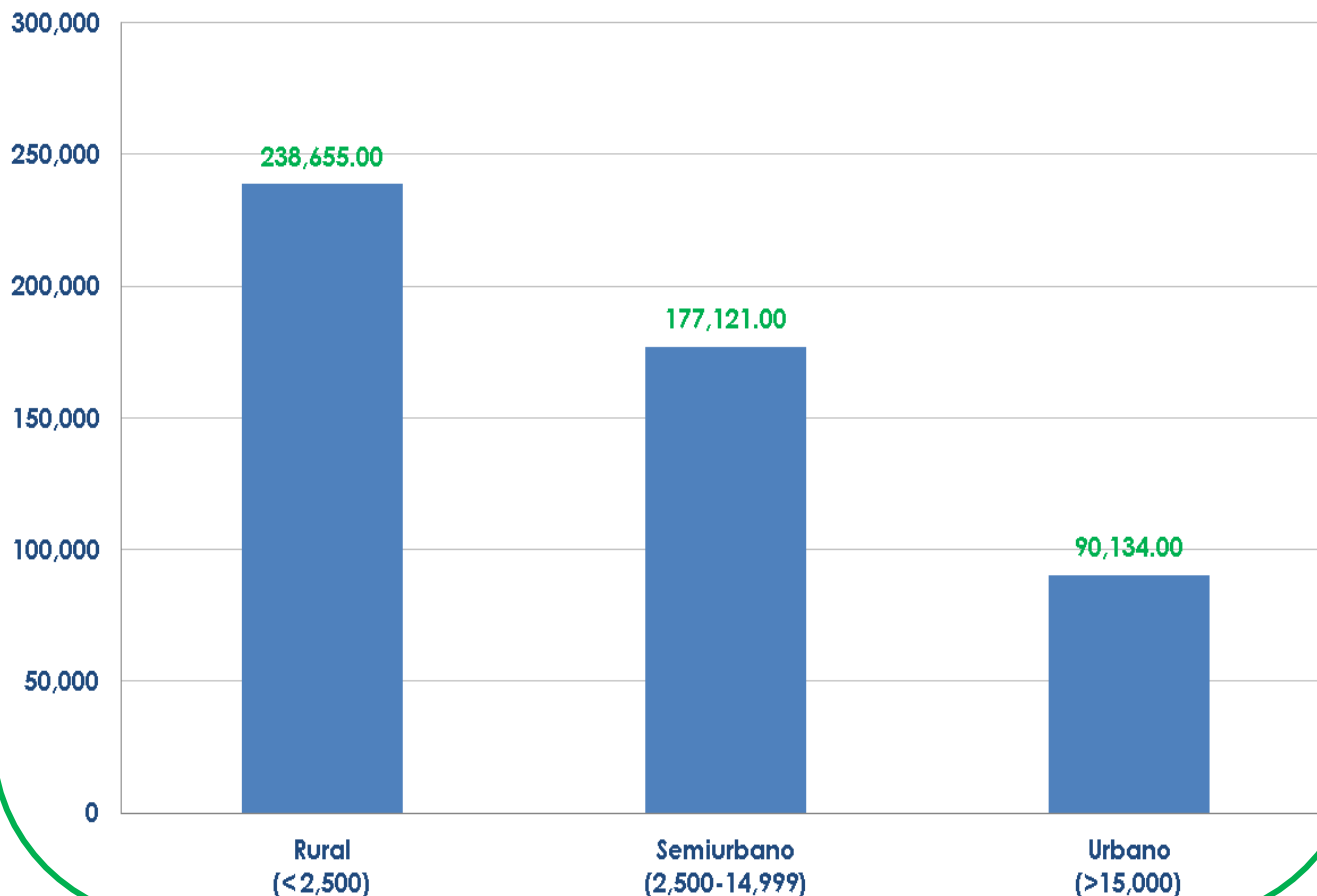
Estancias Infantiles:

- Mayor participación laboral de las jefas de familias.
- Fortalecer el desarrollo integral de los infantes y poner especial atención en el cuidado de los niños

Programa Alimentario:

- Aumento en la variedad de los alimentos de familias con ingresos bajos.
- Ha sido muy pequeño y por tanto existe un porcentaje alto (aprox. 35%) de población con ingresos bajos, que no está cubierta por este programa y por Oportunidades.

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



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

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

1. Objetivo de la política de desarrollo social: **acceso efectivo a los derechos sociales, que son universales.**

Contar con estrategias **universales**, pero que incluyan programas focalizados para cumplir con el acceso efectivo de todos los grupos.

2. Dentro de esta lógica, el sistema de protección social deberá atender de manera **coordinada un conjunto de riesgos relevantes** que enfrenta la población.
3. Crecimiento económico, **condición necesaria** para el cumplimiento de derechos sociales de forma eficiente y elevar el nivel de vida de la población.
4. **Evaluación objetiva y rigurosa** en gobiernos locales.

La **pobreza**, de esta forma, será un **Resultado** de este conjunto de acciones, en el cual diversas secretarías y órdenes de gobierno tendrán responsabilidades concretas.