POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.

Logros recientes y retos pendientes

El presente libro tiene por objeto convertirse en un referente para el análisis y el debate objetivo y fundamentado acerca de lo que los mexicanos hemos logrado durante los últimos años en términos de bienestar y desarrollo social.

La motivación para publicarlo responde, entre otras razones, a la riqueza de información generada en los dos últimos años, con múltiples indicadores de bienestar que hacen posible medir y evaluar el desarrollo social alcanzado por México.

Apoyados en datos numéricos, estudios gubernamentales y de organismos independientes, recopilamos y analizamos la evolución reciente del gasto social en México, un tema poco estudiado en nuestro país.

El libro no pretende, desde luego, agotar todos los temas de desarrollo y política social. Sin embargo, la perspectiva histórica, las mejoras a programas, las transformaciones y el fortalecimiento institucional de la política social, así como los pendientes que aún yacen en la materia, están incluidos en este ejemplar.

Este bagaje de datos y perspectivas proporciona un diagnóstico básico de la situación actual de la política social, de sus logros y sus retos. Además, pone a disposición de las personas interesadas una guía básica para la definición de nuevos derroteros de la política social que permitan cumplir con una de las aspiraciones más elevadas: garantizar una vida digna y con igualdad de oportunidades para toda la sociedad mexicana.

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

SEDESOL

POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Logros recientes y retos pendientes

Marco Antonio Paz Pellat
Edgar Ramírez Medina
Ana Mónica Aguilar Chávez
Gerardo Franco Parrillat

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

SEDESOL

POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Logros recientes y retos pendientes

SEDESOL
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Logros recientes y retos pendientes

- Marco Antonio Paz Pellat
- Edgar Ramírez Medina
- Ana Mónica Aguilar Chávez
- Gerardo Franco Parrillat

Primera edición, 2012

Paz Pellat, Marco Antonio [*et al*.]
Política social en México: logros recientes y retos pendientes / Marco Antonio Paz Pellat, Edgar Ramírez Medina, Ana Mónica Aguilar Chávez, Gerardo Franco Parrillat.- México: FCE, Sedesol, 2012
224 p. :ilust.; 25 x 18 cm - (Colec. Tezontle)

ISBN 978-607-16-1123-9 (FCE)

1. Política social – México – Historia 2. Política social – México – Siglo XX 3. Desarrollo social – México I. Ramírez Medina, Edgar, coaut. II Aguilar Chávez, Ana Mónica, coaut. III. Franco Parrillat, Gerardo, coaut. IV. Ser.V.t.

LC HN113.5 Dewey 306.2 P545p

Distribución nacional

Diseño: Ursus, Servicios Editoriales, S.C.

D.R. © 2012, Secretaría de Desarrollo Social
Av. Paseo de la Reforma,116; 06600 México, DF.
Comentarios: demandasocial@sedesol.gob.mx
Tel. 01800 007 3705

D.R. © 2012, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 México, DF.
Empresa certificada ISO 9001:2008
Comentarios: www.fondodeculturaeconomica.com
Tel. (55) 5227-4672; fax. (55) 5227-4694

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningun medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito, de la editorial.

ISBN 978-607-16-1123-9 (FCE)

Impreso en México en agosto de 2012
en Impresora y Encuadernadora Progreso, SA. de CV. (IEPSA),
Calzada San Lorenzo, 224; 09830 México, DF.
Printed in Mexico

Prólogo

México ha sido un país profundamente lastimado por la pobreza, con millones de familias trabajando de sol a sol para apenas cubrir sus necesidades. El acceso a la salud no era un derecho que pudieran ejercer todos y donde miles de niños y jóvenes abandonaban la escuela por falta de recursos; un país en el que muchos adultos mayores, indígenas y mujeres no tenían apoyos; un país en el que para las familias de bajos ingresos, tener casa propia era solo un sueño.

Para hacer frente a esta situación, nos propusimos mejorar los ingresos, las capacidades y las condiciones de vida de las familias; es decir, conducir a México hacia un desarrollo humano sustentable, entendido como la ampliación permanente de las capacidades y libertades de los mexicanos para que puedan salir adelante sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

Ante el alza internacional en el precio de los alimentos y la crisis económica mundial fortalecimos de manera decidida el gasto social para impulsar el desarrollo humano a través de tres grandes pilares: 1) desarrollo de las capacidades de los mexicanos; 2) consolidación de una amplia red de protección social y 3) apoyo a la formación de patrimonio de las familias.

Esto significó que invirtiéramos como nunca en quienes menos tienen. En particular:

- Con el Programa Oportunidades respaldamos la educación, salud y alimentación de las familias más pobres del país.
- Con Estancias Infantiles cuidamos a los hijos de las mujeres que trabajan.
- Con el Programa 70 y Más rescatamos del olvido y la exclusión a los adultos mayores.
- Con el Programa de Rescate de Espacios Públicos ayudamos a recomponer el tejido social dañado por la delincuencia.
- Con acciones de vivienda facilitamos también el acceso a financiamientos hipotecarios a millones de familias de escasos recursos.
- Con apoyos a las comunidades más pobres, llevamos electrificación, drenaje, agua potable y pisos firmes a familias que por años habían carecido de estos satisfactores básicos.

Estos programas han cambiado efectivamente la vida de millones de mexicanos. Son avances ampliamente documentados en este libro al que se ha titulado *Política Social en México: logros recientes y retos pendientes*.

Se trata de una investigación que no solo analiza los alcances de la política social misma y la eficacia del gasto publico destinado a ella, sino que además -con un consistente soporte estadístico- evalúa sus resultados a la luz de otras metodologías, como los indicadores de rezago social elaborados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), los índices de desarrollo humano que define el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la Organización de las Naciones Unidas, entre otros.

Sin duda, un valioso aporte de este libro es la identificación de avances y retos para los próximos años. Por ejemplo, en esta obra se hace un repaso de las acciones que hemos tomado para la consolidación de una política social de Estado, tales como un marco jurídico que establece claramente los principios de la política social; reglas de operación que garantizan la transparencia en el ejercicio de los recursos presupuestales; padrones de beneficiarios auditables y verificables para asegurar que los apoyos lleguen a quienes realmente los necesitan; evaluaciones internas y externas que permiten la rendición de cuentas y el mejoramiento de los programas sociales, así como mecanismos que impiden su usa con fines ajenos al desarrollo social.

El libro identifica los principales retos que deberán enfrentarse en los próximos años. Entre ellos destaca la importancia de mantener la estabilidad económica; la necesidad de profundizar en reformas estructurales que privilegien la promoción de las capacidades productivas de los mexicanos, y la consolidación de la política social de Estado. Como se desprende de su lectura, la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida y la igualdad de oportunidades es una responsabilidad compartida por los tres órdenes de gobierno, que debe ser definida como una de las prioridades fundamentales de todo gobierno.

En suma, la publicación de *Política Social en México: logros recientes y retos pendientes* es una contribución al diálogo y la reflexión colectiva para que sigamos construyendo un país más justo, más solidario y más humano, un país donde todos podamos vivir mejor.

Septiembre de 2012

Felipe Calderón Hinojosa
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Introducción

Introducción

El presente libro tiene por objeto brindar una visión panorámica e integral de los aspectos más relevantes de la política social bajo un enfoque de políticas públicas, aspirando con ello a convertirse en un referente para el análisis y promoción de un debate objetivo y fundamentado respecto a lo que todos los mexicanos hemos logrado en términos de bienestar y desarrollo social durante los últimos años.

La motivación para publicar este libro responde, principalmente, a la ausencia de una publicación que integre y sistematice en un solo documento los temas relevantes de la política social, y la riqueza de información estadística generada en los dos últimos años, lo que ha permitido la estimación y el seguimiento de múltiples indicadores de bienestar que hacen posible medir y evaluar el desarrollo social alcanzado por México durante la última década.

La publicación inicia con algunos conceptos básicos que definen el desarrollo social y la política social como su campo de interés y estudio para luego, en el segundo capítulo, exponer los antecedentes y evolución histórica de la política social en México desde las garantías individuales y los derechos sociales establecidos en la Constitución de 1917, hasta la reciente promulgación de los derechos sociales universales; pasando por la expansión de la seguridad social, la búsqueda de un desarrollo más equilibrado entre el medio rural y urbano, el surgimiento y fortalecimiento de iniciativas de combate a la pobreza a nivel nacional, entre las que sobresalen el programa Progresa, y las estrategias Contigo y Vivir Mejor. Asimismo, en este apartado se analiza la transición de los subsidios generalizados a los focalizados, así como la incorporación de nuevos elementos que amplían el campo de acción y alcances de la política social bajo un enfoque integral, al no limitarse a una sola arista del desarrollo social como podrían serlo el ingreso o la seguridad social.

El tercer capítulo describe las transformaciones e innovaciones recientes que han contribuido al fortalecimiento institucional de la política social. Destacan los aportes del Gobierno Federal, a favor de una política social más efectiva y transparente, y de manera especial, la implementación del enfoque de la gestión por resultados, con los consecuentes avances sustantivos en la eficacia de la política social en México. Además, en el capítulo se describen mejoras importantes, que van desde la integración y congruencia entre diagnóstico, diseño, operación y evaluación de los programas sociales, hasta el fortalecimiento de la transparencia

y la rendición de cuentas de las acciones de la política social, incluidas aquellas de blindaje electoral y de contraloría social de los programas sociales. Finalmente, se explica cómo la modernización de la gestión pública a través del nuevo enfoque ha permitido consolidar un sistema financiero de apoyo a la pobreza que en el futuro significará importantes beneficios en términos de transparencia y disminución de los costos operativos de los programas sociales.

En el cuarto capítulo se analiza uno de los aspectos más determinantes de los alcances de la política social, y paradójicamente, uno de los menos estudiados a profundidad: la evolución reciente del gasto social en México. La información vertida en este capítulo permite dimensionar la importancia del gasto social y del desarrollo social, que en los últimos años alcanzó cerca del 58% del gasto público. Además de describir las distintas clasificaciones y aplicaciones del gasto destinado al rubro de desarrollo social, se señala a los principales agentes encargados de su ejercicio. De 1990 a la fecha, el gasto social se ha multiplicado casi cuatro veces, y a partir de 1995, su expansión ha estado altamente relacionada con el incremento en los gastos asociados a la superación de la pobreza, lo que ha significado un aumento sin precedente en cobertura, número, tipo y monto de los apoyos. Programas como Oportunidades han aumentado su campo de acción al pasar de aproximadamente 300 mil familias en su primer año de operación a cerca de 5.8 millones de familias beneficiarias en 2012. Otro de los aspectos importantes que se desprenden de este análisis son los procesos de descentralización del gasto y la importancia del gasto social y los programas sociales del gobierno federal en la contención de la pobreza durante el episodio reciente de la crisis financiera internacional.

En el quinto capítulo se hace una evaluación de la política social en México con base en distintos indicadores de desarrollo y bienestar social. Entre éstos destacan los índices de pobreza y rezago social 2010, generados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); los índices de marginación, estimados por el Consejo Nacional de Población (Conapo); los índices de desarrollo humano, calculados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y los avances reportados por México en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. Finalmente en este capítulo, se analiza la eficacia de la política social en cuanto a la atención a grupos vulnerables de la población, señalando el impacto de los principales programas sociales de la Sedesol. La observación conjunta de estos indicadores permite hacer un diagnóstico completo y concluyente respecto de la política social actual. Los datos aquí incluidos dan cuenta de que, aun cuando falta mucho por hacer, los esfuerzos realizados en el ámbito del desarrollo social durante la última década representan cambios positivos y trascendentales en las condiciones de vida de la población en general y de los grupos más desfavorecidos en particular.

En el sexto y último capítulo del libro se identifican y describen los retos aún pendientes junto con las acciones necesarias para consolidar la política social como un instrumento efectivo de potenciación del capital humano y de combate a la pobreza. Entre los grandes retos pendientes vale la pena resaltar los siguientes:

- Construir una política social de Estado con el propósito de superar el horizonte sexenal y definir una visión estratégica de largo plazo, para lo cual es fundamental la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, que actúen de manera coordinada en el marco del federalismo plural y democrático vigente en nuestro país.

- Consolidar la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas, como factores inherentes de la política social en los tres órdenes de gobierno.

- Favorecer aquellos programas sociales que promueven y potencian el desarrollo del capital humano, consolidando el vínculo entre la política económica y la política social como una estrategia efectiva para eliminar la pobreza. En este sentido, es importante destacar los avances en materia de bancarización de los beneficiarios de programas sociales, lo cual constituye un primer paso en la incorporación de las familias más vulnerables a los mercados financieros formales.

- Consolidar los programas de protección social de emergencia para enfrentar los efectos negativos de las crisis económicas sobre la población con menores ingresos.

- Incrementar la calidad de los bienes y servicios vinculados a los derechos sociales. Si bien se han alcanzado avances importantes en cuanto a la cobertura en educación básica y acceso a los servicios de salud, persiste el enorme reto de garantizar una mejor calidad, para lo cual es importante que los distintos órdenes de gobierno realicen la labor que les corresponde.

- Fortalecer la planeación urbana, para que los efectos positivos de los apoyos a la construcción de vivienda sean mayores. De particular importancia resulta reducir el fenómeno de viviendas abandonadas.

- Valorar las necesidades de evolución, cambios o fin de los programas sociales, a partir de los siguientes cuestionamientos: ¿qué sucede cuando una política pública soluciona el problema o cumple con el objetivo para el que fue creada? ¿cuándo decide un gobierno dar por terminado un programa? ¿Es factible que los programas cambien y se orienten a problemas para los que no fueron diseñados en un principio? Las respuestas a estos planteamientos deben transformarse en políticas públicas que incrementen la eficacia de los programas sociales.

- Hasta aquí los principales desafíos específicos que enfrenta la política social. El reto general consiste en sumar voluntades para hacer de México un país donde todos, al margen de condición socioeconómica, lengua, color de piel o lugar de residencia, puedan contar con igualdad de oportunidades, que les permitan desarrollar plenamente sus habilidades.

- El libro no pretende, desde luego, agotar cada uno de los temas del desarrollo y la política social. Sin embargo, la inclusión de los temas aquí tratados brinda una visión panorámica e integral de los temas más relevantes de la política social desde un enfoque de políticas públicas. Esto permite contar con un diagnóstico básico de la situación actual de la política social, de sus logros y de sus retos. Además, pone a disposición de las personas interesadas en el tema una guía básica para la definición de nuevos derroteros de la política social que permitan cumplir con uno de los propósitos y aspiraciones más elevadas de nuestra sociedad: garantizar una vida digna y con igualdad de oportunidades a cada uno de sus ciudadanos.

Capítulo 1

Desarrollo social y política social

Antes de entrar en materia es conveniente definir dos conceptos fundamentales de nuestro campo de interés: desarrollo social y política social.

¿QUÉ ES EL DESARROLLO SOCIAL?

El concepto de desarrollo ha sido tradicionalmente abordado desde un enfoque económico, tomando en cuenta el nivel de ingreso de las personas y de los bienes que pueden adquirir. El indicador que ha prevalecido como medida del nivel de desarrollo de los países es el producto interno bruto (PIB) o, más específicamente, el PIB per cápita.

La crítica a esta visión de desarrollo centrada en el ingreso se hizo presente en la década de los ochenta. En su artículo "The concept of development", publicado en 1988, Amartya Sen propone una definición más amplia basada en las condiciones de vida de las personas (en lo que las personas valoran poder "hacer" o "ser"). De acuerdo con Sen, el bienestar de las personas se determina por sus "capacidades", es decir, por lo que pueden realizar con los bienes que poseen. Asimismo, este autor considera que, como enfoque, el desarrollo humano se ocupa de lo que considera la idea básica de desarrollo: "el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven".[1]

Esta visión ha quedado plasmada en la medición del desarrollo humano realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cuyo primer informe, publicado en 1990, el economista paquistaní Mahbub ul Haq establece que el principal objetivo del desarrollo es "ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. A menudo las personas valoran los logros que no se reflejan, o al menos no en forma inmediata, en las cifras de crecimiento o ingresos: mayor acceso al conocimiento, mejores servicios de nutrición y salud, medios de vida más seguros, protección contra el crimen y la violencia física, adecuada cantidad de tiempo libre, libertades políticas y culturales, y un sentido de participación en las actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa".[2]

1 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/. Consultado el 7 de febrero de 2012.
2 *Ibidem*.

Otro autor que ha analizado el concepto de desarrollo social es James Midgley, quien lo define como "un proceso de promoción del bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico".[3]

En 2006, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) presentó la siguiente definición: "El desarrollo social es un proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo, salarios, principalmente. Implica también la reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso. En este proceso es decisivo el papel del Estado como promotor y coordinador del mismo, con la activa participación de actores sociales, públicos y privados."[4]

La definición del CESOP incluye los derechos para el desarrollo social establecidos en 2004 en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). El Artículo 6 establece que son derechos para el desarrollo social "la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación".

Por su parte, Erik Thorbecke retoma los conceptos básicos de bienestar para, finalmente, llegar a una definición de progreso social. En una primera instancia, el bienestar consta de dos partes: una perspectiva económica y otra social (no económica). El bienestar económico se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas, mientras que el bienestar social se extiende a la satisfacción de varias dimensiones de la calidad de vida, tales como los derechos sociales, la justicia y la cohesión social. Este autor define también el desarrollo sustentable como un *stock* de bienestar que debe mantenerse para generaciones y periodos futuros. Finalmente, al conjuntar los conceptos anteriores, indica que el progreso social se refiere a la mejora sostenible del bienestar tanto económico como social a través del tiempo. Por lo tanto, el progreso social debe medirse a través de tres componentes: bienestar económico, bienestar social (calidad de vida) y sustentabilidad.[5]

3 James Midgley, 1995. Social Development: *The Developmental Perspective in Social Welfare*. Londres, Sage, p. 8.
4 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública [Actualización: 24 de marzo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/
5 Erik Thorbecke, 2009. "Measurement of Social Progress", presentado en el Seminario Internacional organizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, D.F.

¿QUÉ ES LA POLÍTICA SOCIAL?

La política social se determina básicamente conforme a los enfoques relacionados con derechos sociales básicos o con equidad distributiva.

En términos generales se define como el conjunto de normas e instituciones, programas y recursos públicos destinados a mejorar los niveles de bienestar de la población. Constituye una herramienta a través de la cual cada sociedad promueve, protege y ejerce los derechos sociales y fundamenta la ciudadanía social de sus miembros (ver Observatorio de la Política Social y Derechos Humanos).

Además de referirse a los instrumentos fiscales y normativos que inciden en el combate de la desigualdad y la pobreza, la política social se entiende como el conjunto de compromisos del Estado con la ciudadanía para garantizarle un mínimo de bienestar. Se compone de los derechos y obligaciones que garantizan niveles básicos de vida para los miembros de una comunidad (herencia social).

A grandes rasgos, la política social —en cuya definición se establece claramente la diferencia con respecto a la política de fomento económico— es de dos tipos: contributiva y universal.[6] Mientras que la primera se encuentra vinculada con la situación laboral o el trabajo formal de los individuos, para brindarles tanto a ellos como a sus familiares protección ante riesgos de enfermedad, accidente, vejez y desempleo, la segunda trata de garantizar a todos los miembros de la sociedad el acceso a bienes, derechos o servicios considerados como básicos (educación, salud, etc.).

En adición a las políticas asistencialistas orientadas a grupos vulnerables, las cuales constituyen un elemento tradicional de la política social en diferentes regiones del mundo, la política social ha adoptado recientemente nuevos componentes o programas dirigidos a superar la pobreza, la desnutrición y la falta de vivienda, infraestructura social (drenaje, agua potable, energía eléctrica), transporte y comunicaciones.

En términos normativos, y de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, el autoempleo y la capacitación; II. Seguridad social y programas asistenciales; III. Desarrollo regional; IV. Infraestructura social básica, y V. Fomento del sector social de la economía.

6 En contraste con la tradición sajona, basada en la responsabilidad de los individuos, varios países europeos se caracterizan por el desarrollo de estados de bienestar basados en el acceso universal. La mayoría de los países latinoamericanos experimentan estados de bienestar de baja intensidad, caracterizados por limitaciones para expandir su política social a través de mecanismos contributivos.

Capítulo 2

Evolución de la política social en México

DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES A LOS DERECHOS SOCIALES

Durante la mayor parte del siglo XX, la política de desarrollo del gobierno mexicano estuvo determinada por los ideales gestados durante la revolución de 1910. En respuesta a las demandas revolucionarias se promulgó la Constitución de 1917, primer marco legal en incorporar derechos y garantías individuales para toda la población mexicana. La Constitución se caracterizó por un elevado contenido social y la definición del Estado como principal promotor del desarrollo nacional.

Si bien la Constitución establecía objetivos claros acerca de hacia dónde debía dirigirse el país, los años siguientes a su promulgación trajeron consigo fuertes problemas financieros y de inestabilidad política que limitaron el alcance de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos postrevolucionarios. Aunado a esto no existía una estructura de gobierno sólida, al tiempo que la relación entre la federación y los estados era casi nula, por lo que, en lugar de generar una planeación nacional, las acciones del Ejecutivo se encaminaban a objetivos coyunturales y desarticulados en materia de salud, educación e infraestructura.

A principios de la década de los treinta comenzaron los esfuerzos para generar una política de desarrollo nacional estructurada como parte de la institucionalización del país, lo cual se plasmó en la Ley sobre Planeación General de la República, promulgada el 12 de julio de 1930 durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio. Esta ley tenía como objetivo coordinar y articular las actividades de las distintas dependencias de gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país de manera ordenada y armónica.[7]

La Constitución se caracterizó por un elevado contenido social y la definición del Estado como principal promotor del desarrollo nacional.

El siguiente paso hacia una planeación del desarrollo se dio durante 1933, cuando la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario elaboró, con la ayuda de un grupo de técnicos, el Primer Plan Sexenal para el periodo del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940). El plan contenía 15 rubros, entre los cuales tuvo mayor relevancia el sector primario, sobre todo en lo relativo al agro; luego venían la educación y la nacionalización de los recursos en manos de extranjeros. En 1939, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho, se elaboró el Segundo Plan Sexenal. Estos planes, sin embargo, tenían una notoria debilidad: las prioridades y metas no estaban cuantificadas y no se señalaban los medios financieros para alcanzarlas ni los plazos para llegar a ellas.

7 Gabriela Sánchez Luna, 1986. "Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana", *en Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, sección de Estudios Legislativos, núm. 86.

Expansión de la seguridad social

A partir de 1940, la creciente cobertura de la infraestructura social básica y las campañas sanitarias y de alfabetización contribuyeron a elevar las condiciones de salud de buena parte de la población, sobre todo la urbana y semiurbana, lo que se reflejó en la notable disminución de las enfermedades infecciosas y parasitarias.[8]

En el periodo comprendido entre 1940 y 1982, los gobiernos pusieron mayor énfasis en el crecimiento económico a través de la industrialización. Dicho periodo se caracterizó por la construcción y ampliación de carreteras y caminos para comunicar y facilitar el tránsito entre pequeñas poblaciones, ciudades y entidades federativas. Mientras tanto, la estructura productiva se amplió y diversificó, al tiempo que las acciones de bienestar, orientadas a grupos urbanos organizados, se tradujeron en la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de la cobertura de salud y educación.[9]

Entre 1940 y 1982, el gasto social creció en la medida en que se ampliaron las acciones de salud y educación.

El gasto social creció en la medida en que se ampliaron los servicios básicos y las acciones de salud y educación. En este periodo, el avance más importante en materia social fue la creación, en 1943, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y, posteriormente, en 1959, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).[10] Ambas instituciones garantizaban la salud y la seguridad social de la población que hasta entonces no tenía la posibilidad de acceder a estos servicios.

8 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Antecedentes en Desarrollo Social* [Actualización: 20 de marzo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

9 James Wilkie, 1978. *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social* (1910-1976). México, Fondo de Cultura Económica, pp. 120-127.

10 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *op.cit.*

En 1965 se creó la Conasupo para organizar todas las actividades del gobierno relacionadas con el agro.

Entre los años cincuenta y ochenta, los distintos gobiernos hicieron aportaciones para crear una estructura legal que permitiera generar una política nacional de desarrollo. Sin embargo, no hubo una continuidad en sus acciones; en cada sexenio se promulgaban leyes y se instrumentaban estructuras nuevas que no necesariamente guiaban las acciones del gobierno hacia objetivos definidos.

De lo urbano a lo rural

Una vez que se impulsó la urbanización del país —durante los años cincuenta— se comenzó a apoyar a las personas que vivían en el campo con acciones encaminadas a mejorar sus condiciones de vida, así como a la producción agrícola, más allá de la dotación de tierras iniciada desde los años treinta. Los apoyos se otorgaban de manera generalizada como una manipulación sectorial, reduciendo el desarrollo con equidad entre los grupos sociales que no pertenecían a los sectores corporativos, como los sindicatos o las confederaciones.[11]

En 1965 se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) para organizar, dentro de una sola paraestatal, todas las actividades reguladoras del gobierno relacionadas con el agro. La Conasupo se definió como un instrumento que permitiría promover el desarrollo económico y social de México a través de: a) regular los mercados de los productos básicos (o de subsistencia popular), al establecer una relación más eficiente y racional entre los productores y consumidores (y así eliminar a los intermediarios deshonestos e ineficientes), y b) proteger a los consumidores de bajos ingresos (garantizándoles el acceso a los productos básicos) y a los productores de bajos ingresos.[12]

Los programas de la Conasupo incluían una gran variedad de productos agrícolas: arroz, cebada, frijol, maíz, oleaginosas, sorgo y trigo, además de leche en polvo. Al ofrecer precios de garantía a los productores de esos cultivos; procesar, almacenar y distribuir algunos de sus productos, y otorgar licencias de importación, entre otras políticas, dicha institución consiguió controlar elementos claves de la cadena alimenticia mexicana.[13]

Más de una década después, en 1978, la crisis económica paralizó las acciones sociales reformistas, y la austeridad fiscal condujo a un acercamiento entre el Estado y la iniciativa privada. Fue lo que se conoció como la Alianza para la Producción.[14]

11 Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), julio de 2004. "Los programas de abasto social en México: Abasto social de leche y tortilla".
12 Barceinas y Yunes, 2000. "Efectos de la desaparición de la Conasupo en el comercio y en los precios de los culti- vos básicos", en *Estudios Económicos*. México, El Colegio de México, año/vol. 15, núm. 2, pp. 189-227.
13 *Ibidem*.
14 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "*Antecedentes*", en Desarrollo Social [Actualización: 20 de marzo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

El 29 de diciembre de ese mismo año se publicaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, como resultado, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), entre cuyas principales atribuciones estaba la de atender la problemática en torno al desarrollo urbano y los asentamientos humanos, así como los aspectos ecológicos de las viviendas.[15]

En enero de 1977 se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) con el propósito de llevar a cabo acciones que permitieran a las zonas rurales marginadas contar con elementos materiales y de organización suficientes para tener una participación más equitativa en la riqueza nacional, además de que los grupos en condiciones de desventaja alcanzaran una situación de mayor equilibrio.[16]

Uno de los méritos de la Coplamar que más se reconocen es el de haber reunido información acerca de la satisfacción de las necesidades básicas en términos de vivienda, nutrición, salud y educación, construyendo la canasta de necesidades esenciales, en función de la cual se construyó la primera medición de la pobreza. La base del éxito de este programa consistió en establecer convenios con instituciones públicas. De esta forma se instrumentaron importantes programas, tanto por regiones como por sectores, entre los que figuraban: IMSS-Coplamar, desarrollado para establecer servicios de salud en el medio rural; Conasupo-Coplamar, orientado a proporcionar productos básicos a precios más baratos; STPS-SARH-Coplamar, enfocado en la capacitación y el empleo cooperativo para el fomento de los recursos naturales; SAHOP-Coplamar, dedicado a establecer sistemas de agua potable y mejoramiento de caminos, y SEP-Coplamar, centrado en el establecimiento de casas-escuelas para niños de zonas marginadas. A pesar de sus buenos resultados, estos programas enfrentaban la limitación de que la toma de decisiones estaba excesivamente centralizada.[17]

En marzo de 1980 se dio a conocer el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), derivado de la crisis agrícola que se verificó en el país en la segunda mitad de la década de los setenta. Una de las principales manifestaciones de dicha crisis fue la pérdida de autosuficiencia en la producción de alimentos básicos, tanto en el sector agropecuario como en el pesquero, y el consecuente incremento de la pobreza en gran parte de la población rural.

Uno de los méritos de la Coplamar que más se reconocen es el de haber reunido información acerca de la satisfacción de las necesidades básicas de vivienda, nutrición, salud y educación.

15 Esta secretaría, creada pensando en mejorar la calidad de vida de los mexicanos, fue el primer antecedente de la actual Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
16 M.A. Mathus Robles, 2009. "La lucha contra la pobreza en México", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 109.
17 *Ibidem.*

A partir de la década de los ochenta, México vivió un proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico, basado tanto en la apertura económica y comercial como en la desregulación financiera.

El SAM se originó como una estrategia para lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada. Se caracterizó por estar enfocada principalmente en el ámbito productivo, concretamente en lo relativo al incremento de créditos y el otorgamiento de semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria, así como asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas y enfermedades. Con el inicio del SAM se lograron mejores cosechas en el país y hubo también indicadores favorables en los ramos ganadero y pesquero. Sin embargo, a pesar de estos resultados, el programa tuvo escaso impacto en términos de redistribución, al tiempo que la desarticulación de las actividades y la escasa protección del entorno dieron lugar a un grave deterioro ambiental.

Crisis económica y racionalidad del gasto

A partir de la década de los ochenta, México vivió un proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico, basado tanto en la apertura económica y comercial como en la desregulación financiera.[18] La crisis de 1980-1982, originada por la imposibilidad de pagar la deuda externa, provocó la falta de presupuesto para enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos y amplió las desigualdades sociales y la pobreza. Ante la crisis no hubo políticas sociales compensatorias que amortiguaran sus efectos y el mencionado ajuste estructural.[19]

El 29 de diciembre de 1982 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), cuya atribución primordial era la de "atender de manera integral los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología".

La Ley de Planeación, promulgada el 5 de enero de 1983, fue determinante en la planeación del desarrollo en México. Esta ley establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se ha venido llevando a cabo la planeación nacional del desarrollo hasta nuestros días. Además de servir como guía de las actividades de la administración pública federal, sienta las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática o, dicho en otros términos, reglamenta la manera en que el Ejecutivo coordina sus actividades con las entidades federativas. Es conveniente destacar también que esta ley contiene los fundamentos para promover y garantizar la participación de los diversos grupos sociales, incluidos los pueblos y comunidades indígenas.[20]

18 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994. "La planeación del desarrollo social en los noventa", *en Antología de la planeación en México*. México, Fondo de Cultura Económica, tomo 23.

19 Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí, julio de 2005. "La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales", *en Cuadernos de Desarrollo Humano*. México, Secretaría de Desarrollo Social, núm. 26.

20 Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*. Última actualización: 20 de julio de 2011.

La citada ley establece que el Ejecutivo deberá elaborar, aprobar y publicar un Plan Nacional de Desarrollo en un plazo no mayor a seis meses desde su toma de posesión y con una vigencia no mayor al periodo de tiempo que corresponda a su mandato.[21] Dicho plan deberá:

- **Precisar los objetivos nacionales**, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, además de contar con previsiones sobre los recursos que se asignarán para tales fines. Estas previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales relacionadas con éstas.
- **Determinar los instrumentos** y a los responsables de su ejecución.
- **Establecer los lineamientos** de política de carácter global, sectorial y regional.
- **Regir el contenido de los programa**s que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La ley establece también que, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, se deberán crear:

- Programas sectoriales, elaborados por las secretarías de Estado.
- Programas institucionales, generados por las entidades paraestatales.
- Programas regionales, cuando se incluya más de un estado involucrado.
- Programas especiales, elaborados bajo responsabilidad de más de una dependencia.

Con la finalidad de dar seguimiento a las acciones realizadas y garantizar que éstas sean congruentes con el plan, la ley establece la presentación anual —en el mes de marzo— de un informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Tal como se explicó anteriormente, hasta finales de los años ochenta, la política social estuvo encaminada hacia el fortalecimiento de dos sectores: la educación y la salud. Sus beneficios se canalizaron hacia los centros urbanos, prototipos del desarrollo industrial de la época, situación que agravó significativamente los niveles de desigualdad social.

A partir de 1989 se inició la reforma del Estado que, entre otras cosas, implicó el redimensionamiento del sector público y el replanteamiento de las políticas sociales.

21 Vigente hasta la fecha.

En la década de los noventa se intensificaron las políticas de mercado abierto y se dio un nuevo enfoque a las políticas de bienestar: el asistencialismo se combinó con políticas sociales selectivas y programas focalizados. Se avanzó en la institucionalización del combate a la pobreza y se presionó por una mayor regulación para la asignación de recursos, que habrían de usarse de manera más eficaz a fin de aminorar la pobreza extrema.[22]

El antecedente más importante de los programas sociales actuales fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

En cuanto a la política de desarrollo social, el antecedente más importante de los programas sociales actuales fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), instrumentado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Al inicio de su sexenio, el presidente Carlos Salinas de Gortari propuso tres acuerdos nacionales para lograr la modernización del país: el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad y el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular. La estrategia de acción de la política social se delineó a partir de este último acuerdo. El propósito central de la acción gubernamental era crear una política social eficiente sustentada en la ampliación de las actividades productivas y de los servicios sociales en materia de salud, educación, vivienda, seguridad, abasto y cuidado del medio ambiente.

Además, este acuerdo reconocía cuatro prioridades de carácter social:

- la erradicación de la pobreza extrema;
- la garantía de seguridad pública;
- la dotación suficiente de servicios básicos en los estados, y
- el restablecimiento de la calidad de vida en la ciudad de México.

El 25 de mayo de 1992 se publicaron modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con objeto de fusionar a la Sedue y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que manejaba el Pronasol. Como resultado se creó la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), cuya base principal era el combate a la pobreza extrema entre campesinos, indígenas y colonos de zonas urbano-marginadas. La nueva dependencia basó su estrategia de combate a la pobreza en el Pronasol y buscó establecer una nueva relación entre Estado y sociedad. Entre los primeros logros de la Sedesol destacan particularmente dos: la descentralización de algunas decisiones y recursos a estados y municipios, fortaleciendo así el federalismo, y la creación de espacios comunitarios útiles para el combate a la pobreza.

22 Pirker, Kristina y Alberto Serdán, 2006. "El gasto social en el gobierno del cambio", cuaderno de trabajo. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC.

Si bien lo anterior significó un importante avance en la institucionalización del combate a la pobreza, las críticas hacia su principal programa, el Programa Nacional de Solidaridad, hacían referencia sobre todo al uso clientelar de recursos fiscales federales en comunidades en situación de marginación y de pobreza extrema.

En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, la política social se centró en "consolidar un piso social mínimo básico que garantizara, por una parte, el acceso a todos los mexicanos y mexicanas a los satisfactores esenciales para el bienestar y el disfrute de una vida digna y, por el otro, atacar de raíz los factores que condicionan la pobreza y la marginación que afectan a millones de familias".[23]

La política social se articuló a través de cinco líneas estratégicas: prioridad presupuestal, transparencia e imparcialidad, integralidad, federalismo y programas pertinentes. Por su parte, los programas y acciones se concentraron en seis líneas de acción:

- Formación de capital humano a través de un esquema integral de educación, salud y alimentación.
- Impulso al desarrollo productivo.
- Desarrollo de capital básico y comunitario.
- Participación activa de la sociedad.
- Atención prioritaria a grupos altamente vulnerables.
- Apoyo a regiones y grupos afectados por desastres naturales.

En la administración de Ernesto Zedillo se disolvió el Pronasol y se creó un fondo de recursos para la infraestructura social de estados y municipios (Ramo 33), así como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).

De esta manera el Programa Nacional de Solidaridad se transformó en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) fundamento de la estrategia Contigo, que implementó el gobierno de Vicente Fox.

Contigo fue una estrategia integral de desarrollo social enfocada en disminuir la pobreza, evitar la duplicidad de esfuerzos, promover la participación ciudadana y construir una nueva relación Estado-sociedad.[24] Su finalidad era proveer de beneficios y servicios básicos a todos los mexicanos e impulsar el desarrollo de las personas, dándoles las herramientas necesarias para salir adelante.[25]

Los programas de la estrategia Contigo, operados por distintas secretarías, se agruparon en cuatro grandes vertientes:

En la administración de Ernesto Zedillo se disolvió el Pronasol y se creó un fondo de recursos para la infraestructura social de estados y municipios (Ramo 33), así como el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa).

23 Sedesol, 2000. "La política social del gobierno de México, resultados 1995-2000 y retos futuros", en *Cuadernos de trabajo*. México.
24 Miguel Székely, octubre de 2002. "Hacia una nueva generación de política social", en *Cuadernos de desarrollo humano*. México, Sedesol, núm. 2.
25 *Tercer Informe de Gobierno* del presidente Vicente Fox, septiembre de 2003.

- **Desarrollo de capacidades.** Programas dirigidos a mejorar las capacidades básicas de la población para que todas las personas tengan acceso a una educación de calidad, a los servicios de salud y a un buen estado nutricional.
- **Generación de opciones de ingreso.** Programas para fomentar la creación y consolidación de proyectos productivos y el autoempleo, propiciando que las familias tengan acceso al financiamiento de sus proyectos y cuenten con asesoría técnica.
- **Desarrollo del patrimonio.** Programas y acciones para la construcción y fortalecimiento de la infraestructura, el acceso a la vivienda y la capacitación y asistencia técnica para el trabajo.
- **Protección social.** Acciones dirigidas a apoyar a las familias en pobreza para que estén en posibilidad de enfrentar acontecimientos imprevistos o circunstancias de riesgo que atenten contra su desarrollo humano y social.

La finalidad era articular estas cuatro vertientes para propiciar un círculo virtuoso: las familias con acceso a crédito, aseguramiento y protección social podrían realizar inversiones de largo plazo, como es la educación de sus hijos. En tanto, individuos sanos y capacitados tendrían las oportunidades de trabajo y, por lo tanto, una vida social plena. Además, esto les permitiría formar un patrimonio propio y, así, contar con la protección necesaria para volver a invertir en las capacidades de la siguiente generación.

Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón se instrumentó la estrategia Vivir Mejor, que guía y articula los esfuerzos gubernamentales en materia de desarrollo social para generar un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana bajo una perspectiva de desarrollo integral. Vivir Mejor "concentra todas las acciones del gobierno encauzándolas hacia un mismo objetivo, el desarrollo humano sustentable, evitando su dispersión y sacando el mayor provecho de los recursos públicos invertidos".[26]

Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón se instrumentó la estrategia Vivir Mejor, que guía y articula los esfuerzos gubernamentales en materia de desarrollo social para generar un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana.

Esta estrategia incorpora criterios de sustentabilidad a la política social, ya que reconoce que no sólo hay que corregir la brecha entre pobres y ricos, sino también la brecha entre la naturaleza y el hombre. Asimismo, reconoce a la organización comunitaria como una instancia fundamental para el reforzamiento del capital social.

Vivir Mejor impulsa un proceso permanente de ampliación de capacidades que permita a todos los mexicanos vivir una vida digna. Para ello contempla acciones que buscan tender puentes y, así, facilitar la integración de todos los mexicanos en el desarrollo económico para que tengan la posibilidad de mejorar sus niveles de ingreso, su participación en la sociedad y una relación armónica con el medio ambiente.

26 Gobierno Federal. Estrategia Vivir Mejor.

Las tres líneas de acción de Vivir Mejor son:

- **Desarrollo de capacidades básicas**, lo que implica garantizar una auténtica igualdad de oportunidades para todos, en especial las niñas y los niños, garantizándoles acceso a la alimentación, la educación y la salud, así como a una vivienda digna.
- **Construcción de una red de protección social,** que permita reducir la vulnerabilidad de las personas debida a desigualdades de género, edad o condición étnica y proteja a las familias más pobres ante la posibilidad de pérdida catastrófica, enfermedad o pérdida de empleo.
- **Vinculación entre la política económica y la política social** como mecanismos para insertar a los individuos en el desarrollo económico y para potenciar el capital humano. Esto implica, entre otras cosas, facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y mexicanos.

EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO-INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.

El marco normativo-institucional define en gran medida el objeto, las acciones y alcances de la política social. Con el propósito de favorecer el entendimento de cómo se configura dicho marco, en la siguiente sección se presenta la descripción de sus tres pilares fundamentales: 1. la Ley General de Desarrollo Social; 2. el Plan Nacional de Desarrollo y 3. el Programa Sectorial de Desarrollo Social.

Ley General de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y el Senado en diciembre de 2003 y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004.

La ley plantea una nueva percepción de la pobreza, identificando que las necesidades básicas deben conjugarse con la generación de empleos e ingresos, lo que eleva el nivel de vida de la población, refuerza y asegura los derechos sociales y de la seguridad social y rompe así con el círculo vicioso de la pobreza. Uno de los principales objetivos de la LGDS es “garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.

Los objetivos específicos de este ordenamiento son:

- **Propiciar las condiciones** que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social.
- **Promover un desarrollo económico** con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución.
- **Fortalecer el desarrollo** regional equilibrado.
- **Garantizar formas de participación social** en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

El Sistema Nacional de Desarrollo Social, derivado de la LGDS, regula, garantiza y fomenta la participación social en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.

El Sistema Nacional de Desarrollo Social, derivado de la LGDS, regula, garantiza y fomenta la participación social en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales. En él participan los gobiernos municipales, las entidades federativas y el gobierno federal. Dicho sistema se sujeta a los principios de libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y transparencia.

Además de establecer los derechos para el desarrollo social —educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación—, la LGDS asienta que todas las personas tienen derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social; recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja, y recibir un trato respetuoso, oportuno y de calidad.

Asimismo, de acuerdo con la ley, los beneficiarios de los programas pueden acceder a la información necesaria y las reglas de operación, recursos y cobertura de dichos programas; tener la reserva y privacidad de la información personal; presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por incumplimiento de la ley; recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada; presentar su solicitud de inclusión en el padrón; participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social; proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente, y cumplir con la normatividad de los programas de desarrollo social.

Una de las mayores aportaciones de la LGDS es la incorporación de mecanismos institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social, lo que constituye una innovación fundamental para la transparencia de los apoyos otorgados. Para ello se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo público con autonomía técnica y de gestión cuya misión es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Con la finalidad de planear y coordinar el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social se crearon tres órganos colegiados: la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social tiene por objetivo consolidar la integralidad y el federalismo sobre las bases de coordinación y colaboración. Es presidida por el Secretario de Desarrollo Social y está integrada, además, por los titulares de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); los responsables del desarrollo social de las entidades federativas; un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, y los presidentes de la Comisión de Desarrollo Social tanto de la Cámara de Diputados como del Senado.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social es el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal que garantiza la integralidad del diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Es igualmente presidida por el Secretario de Desarrollo Social y está conformada por los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la SEP, la SSA, la Semarnat, la Secretaría de Energía (Sener), la Secretaría de Economía (SE), la Sagarpa, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la STPS, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Secretaría de Turismo (Sectur). Entre sus principales funciones destacan: recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económico; acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales, y proponer las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una de las mayores aportaciones de la LGDS es la incorporación de mecanismos institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social, de conformación plural, se constituye como órgano de consulta de la Sedesol. Tiene la finalidad de proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social.

La LGDS define asimismo zonas que considera prioritarias y de interés público, las cuales estarán sujetas a una mayor protección en cuanto a su viabilidad financiera. Además, señala expresamente que los programas, fondos y recursos destinados y definidos como prioritarios y de interés público no podrán sufrir disminución en sus montos presupuestales. En cuanto al gasto público, la ley establece que los recursos aumentarán conforme la economía crezca o, al menos, conforme el presupuesto destinado a los programas sociales se mantenga en términos reales, además de que deberá contarse con un presupuesto consolidado y con metas a mediano y largo plazos.

De conformidad con la citada ley, la Sedesol es la institución que coordina las acciones del gobierno federal en la materia para dar coherencia y unidad a las acciones sociales, evitando las críticas de dispersión de recursos y de elusión de responsabilidades.

La LGDS garantiza a las organizaciones, familias y personas su participación activa y corresponsable en la planeación, ejecución y vigilancia de los programas y acciones de desarrollo social. Además, institucionaliza la contraloría social como el mecanismo para que los beneficiarios puedan verificar de manera organizada el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Como se infiere, esta ley involucra presupuestos, instituciones, acciones de concurrencia y garantías para que las personas tengan servicios de calidad de manera transparente, e incorpora los elementos necesarios para construir una política social de Estado, más allá de las transiciones de gobierno o las visiones partidistas. Es, en suma, un instrumento jurídico de política social de Estado para combatir rezagos históricos y económicos en México.

Plan Nacional de Desarrollo

A partir de la Ley de Planeación de 1983, el gobierno federal en turno elabora un Plan Nacional de Desarrollo desde el inicio de la administración, con objeto de que las acciones de las secretarías, entidades paraestatales, estados y municipios estén alineadas con las estrategias ahí establecidas. Según esta ley, la SHCP tiene la atribución de coordinar las actividades correspondientes a la planeación nacional del desarrollo, entre las cuales destaca la elaboración de dicho plan, proyectar y coordinar con estados y municipios la planeación regional, y cuidar que los programas que se

generen en el Sistema de Planeación Democrática sean congruentes con el plan.[27]

Hasta la fecha ha habido cuatro de estos planes nacionales, correspondientes a los periodos 1989-1994, 1995-2000, 2001-2006 y 2007-2012. En el plan de 1989-1994 se establecieron cinco ejes rectores: defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo, ampliación de la vida democrática, recuperación económica con estabilidad de precios, mejoramiento productivo del nivel de vida de la población y Estado de derecho y seguridad. En el caso del periodo 1995-2000 se consideraron cinco ejes temáticos: soberanía, Estado de derecho y país de leyes, desarrollo democrático, desarrollo social y crecimiento económico. Durante 2001-2006, las tres áreas prioritarias que se consideraron fueron: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto.

En el Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012 se resaltaron cinco ejes temáticos: Estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, desarrollo sustentable y democracia efectiva y política exterior responsable.

Por lo que se refiere al eje de Estado de derecho y seguridad, los temas son: certeza jurídica, procuración e impartición de justicia, información e inteligencia, crimen organizado, confianza en las instituciones públicas, cultura de la legalidad, derechos humanos, defensa de la soberanía, seguridad fronteriza, cooperación internacional, prevención del delito, cuerpos policiacos y participación ciudadana.

En el eje de economía competitiva y generadora de empleos se incluyeron los siguientes temas: política hacendaria, sistema financiero eficiente, sistema nacional de pensiones, promoción de empleo y paz laboral, promoción de la productividad y competitividad, pequeñas y medianas empresas, sector rural, turismo, desarrollo regional integral, telecomunicaciones y transportes, energía, electricidad e hidrocarburos, sector hidráulico y construcción y vivienda.

Los temas considerados en el eje de igualdad de oportunidades son: superación de la pobreza, salud, transformación educativa, pueblos indígenas, igualdad entre hombres y mujeres, grupos vulnerables, familia, niños y jóvenes y cultura, arte, deporte y recreación. En este eje, además, se plasman las líneas generales de la política social implementada durante el periodo, las cuales constituyen el punto de partida para la elaboración del Programa Sectorial de Desarrollo Social.

En el Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012 se resaltaron cinco ejes temáticos: Estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, desarrollo sustentable y democracia efectiva y política exterior responsable.

27 El Sistema de Planeación Democrática está conformado por las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Las secretarías de Estado deberán presentar un Programa Sectorial sujeto a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, además de especificar los objetivos, prioridades y políticas que regirán las actividades.

El eje de desarrollo sustentable está conformado por estos temas: agua, bosques y selvas, biodiversidad, gestión y justicia en materia ambiental, ordenamiento ecológico, cambio climático, residuos sólidos y peligrosos, investigación científica ambiental con compromiso social y educación y cultura ambiental.

Finalmente, el eje de democracia efectiva y política exterior responsable consta de los siguientes temas: fortalecimiento de la democracia, modernización del sistema político, participación ciudadana, eficacia y eficiencia gubernamental, transparencia y rendición de cuentas, política exterior como palanca del desarrollo nacional, México en la reconstrucción del orden mundial, mexicanos en el exterior y migración y diversificación de la agenda política exterior.

Programa Sectorial de Desarrollo Social

De acuerdo con la Ley de Planeación, las secretarías de Estado deberán presentar un Programa Sectorial sujeto a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, además de especificar los objetivos, prioridades y políticas que regirán las actividades. Asimismo, el programa contendrá estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Los principales objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 son:

- **Desarrollar las capacidades** básicas de las personas en condición de pobreza.
- **Abatir el rezago** que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.
- **Disminuir las disparidades regionales** a través del ordenamiento territorial y la infraestructura social que posibiliten la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo para que, de este modo, se detonen las potencialidades productivas.
- **Mejorar la calidad de vida en las ciudades**, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

Estos cuatro objetivos contienen 21 estrategias de acción que, a su vez, son evaluadas mediante 16 metas sectoriales compuestas por indicadores que permiten medir el avance respecto a una línea base. Esto permite dar seguimiento a los compromisos asumidos en el programa y su cumplimiento al término del sexenio.

Capítulo 3

Fortalecimiento institucional de la política social

GESTIÓN POR RESULTADOS

Desde mediados del siglo XX, los gobiernos en diversos países han tratado de incorporar a la gestión pública elementos o modelos de administración que probaron ser exitosos en las empresas privadas. En particular, durante los últimos diez años, no menos de 50 países han buscado mejorar la eficacia y la eficiencia en su desempeño incorporando el enfoque de gestión por resultados. Esta "moda" en la gestión pública tiene como antecedente la transformación del Estado hacia una cultura de transparencia, con la consecuente necesidad de dar cuenta de sus éxitos y fracasos en el cumplimiento de los objetivos que se plantea.

En América Latina, y tras más de una década de haber iniciado su implementación en los años noventa, Chile y Colombia constituían los referentes internacionales en materia de gestión pública por resultados. En la administración 2006-2012, el gobierno mexicano ha realizado un esfuerzo sistemático para impulsar y consolidar un marco institucional que, en tan sólo seis años, convirtiera a México en otro referente obligado.

Los primeros avances notables se dieron en la administración 2000-2006, con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Posteriormente, el 7 de mayo de 2008, se publicó en México la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual forma parte de la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen, aprobada por el H. Congreso de la Unión en 2007.

La gestión por resultados se establece como "un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público" (SHCP).

En este sentido, la gestión por resultados ha sido una herramienta fundamental para la implementación de políticas públicas eficientes y eficaces. Es un enfoque orientado a mejorar el desempeño de las instituciones públicas, que busca el uso eficiente de los recursos públicos. A través de la gestión por resultados se persiguen al menos tres objetivos: 1) orientar las acciones del gobierno en la generación de bienes y servicios para alcanzar metas cuantificables de manera eficiente; 2) promover la toma de decisiones con base en evidencia sólida, y 3) atender las demandas de la sociedad en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas.

La gestión por resultados ha sido una herramienta fundamental para la implementación de políticas públicas eficientes y eficaces.

CAMBIO CONCEPTUAL: DE LOS BIENES Y SERVICIOS A LOS RESULTADOS

Adoptar un modelo como el anterior implica un cambio conceptual en el servicio público, más enfocado en los resultados que se busca obtener que en los bienes y servicios que se proveen a la ciudadanía o en los procesos para conseguirlos.

Para entender la importancia de este cambio conceptual consideremos lo que las reglas de operación establecían como objetivo del Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla: "Otorgar a las familias en pobreza extrema que habitan en zonas urbano-marginadas una transferencia de ingresos mediante el subsidio al precio para la

adquisición de un kilogramo diario de tortillas" (*Diario Oficial de la Federación*, 2000).

Si bien en la definición de este objetivo son ya muy claros algunos elementos de focalización (familias en pobreza extrema que habitan en zonas urbano-marginadas), es evidente que la orientación del programa se centra en el otorgamiento de un subsidio, acotando la responsabilidad del servidor público desde los procesos de entrega hasta la adecuada focalización, sin establecer el propósito del programa, entendido como el resultado directo que se espera alcanzar en la población objetivo como consecuencia de la utilización de transferencias. ¿Es un programa para mejorar la nutrición o es un programa de apoyo al ingreso?

El cambio exigió un trabajo permanente, orientado a mejorar y sistematizar los procesos de planificación, operación, monitoreo y evaluación de los programas.

En el caso de la Sedesol, la adopción de este cambio conceptual requirió, como primer elemento crítico de éxito, el compromiso de los tomadores de decisiones en materia de políticas públicas de las dos últimas administraciones. Destaca en este sentido la participación del entonces secretario de Desarrollo Social, actuario Ernesto Cordero, en la Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados, organizada en 2008 por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros organismos. En esa ocasión, el entonces secretario Cordero compartió las experiencias y conocimientos adquiridos en México a este respecto.

A su vez, entre los responsables de operar los instrumentos de acción (programas sociales, estrategias, etc.), el cambio exigió un trabajo permanente, orientado a mejorar y sistematizar los procesos de planificación, operación, monitoreo y evaluación de los programas.

Mejoras en la planificación. La gestión por resultados exige flexibilidad organizacional para adaptar su estructura y procesos a los objetivos establecidos por la organización. En la administración pública, los inicios de ciclos de gobierno son los momentos adecuados para ello, ya que es entonces cuando se establecen los objetivos de mediano y largo plazo en los instrumentos de planeación nacional.

Por ejemplo, al inicio de la presente administración, y para atender los objetivos establecidos en el Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS), se crearon dos nuevos programas presupuestales: el Programa de Estancias Infantiles y el Programa de Rescate de Espacios Públicos. El primero contribuye a fortalecer el objetivo sectorial correspondiente a abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables. Por su parte, mediante el Programa de Rescate de Espacios Públicos se dota de elementos para, desde el ámbito social, mejorar la calidad de vida en las ciudades a través de la provisión

de infraestructura social para consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

Por otra parte, se modificaron los programas existentes a fin de lograr una mayor alineación a los objetivos establecidos en el PSDS. Por ejemplo, se modificó el Programa de Desarrollo Local (Microrregiones) para alinearlo mejor al objetivo de disminuir las disparidades regionales por medio de infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas. También se contrajo la estructura programática, al fusionar o eliminar programas que poco contribuían al PSDS.

Mejoras en la operación. En 2000, las reglas de operación del Programa de Abasto Social de Leche establecían como objetivo "otorgar una transferencia de ingresos a las familias que se encuentren en condición de pobreza extrema, con niños menores de 12 años, mediante el abasto de leche de alta calidad a precio subsidiado, contribuyendo así a la formación de capital humano para el desarrollo del país" (*Diario Oficial de la Federaci*ón, 2000). Actualmente, las reglas de operación señalan como objetivo general "contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar" (*Diario Oficial de la Federación*, 2011).

¿Cómo se dio este cambio? Desde 2005, la Sedesol había ya desarrollado los primeros ejercicios para contar con objetivos claros en los programas sociales utilizando la metodología de marco lógico. La matriz de marco lógico o matriz de indicadores es un cuadro que, en forma resumida y sencilla, establece con claridad los objetivos de un programa (resultados), los bienes y servicios que éste provee, y los procesos para su realización. Esta matriz incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y considera los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Esta metodología fue retomada en toda la administración pública federal con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de los "Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal".

Su uso en la Sedesol no sólo permitió clarificar los objetivos de los programas, sino que también posibilitó revisar el conjunto de bienes y servicios provistos, a fin de constatar que fueran los necesarios y suficientes conforme a los propósitos de cada programa.

La Sedesol fue la primera institución en contar con marcos lógicos para cada uno de sus programas sociales, de los cuales hoy en día se reportan avances de forma trimestral.

Mejoras en el monitoreo y la evaluación. El uso de la metodología de marco lógico parte de una premisa fundamental: establecer un problema de política pública, el cual debe ser atendido plenamente por el programa social en cuestión. Un buen marco lógico delimita un objetivo único del programa, denominado "propósito", el cual puede ser monitoreado en su cumplimiento, promoviendo con ello la rendición de cuentas en cuanto al cumplimiento de objetivos vinculados con la planeación nacional.

Más aún, conforme a la metodología de marco lógico es indispensable contar con indicadores para el propósito y cada uno de los bienes y servicios que el programa social otorga. En este sentido, la Sedesol fue la primera institución en contar con marcos lógicos para cada uno de sus programas sociales, de los cuales hoy en día se reportan avances de forma trimestral, promoviendo con ello una nueva cultura de transparencia y rendición de cuentas.

PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS Y SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

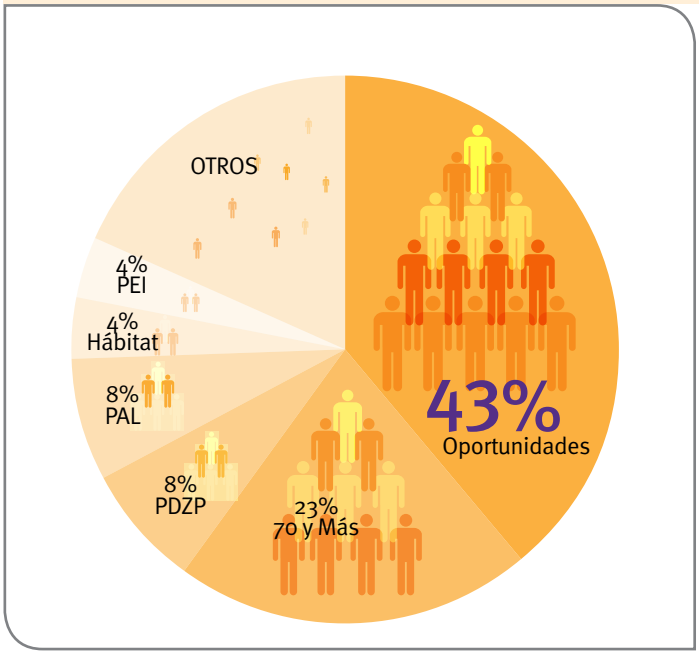
Una vez que se ha logrado el cambio conceptual para orientar el quehacer público hacia los resultados, se da paso a su concreción. Esto requiere una vinculación con el proceso presupuestal mediante la incorporación de un conjunto de actividades y herramientas que permitan a las decisiones presupuestales apoyarse en información, concretamente en los resultados sobre el ejercicio de los recursos públicos. Es lo que se conoce como Presupuesto basado en Resultados (PbR).

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es uno de los principales componentes del PbR. Se trata de un mecanismo que permite el seguimiento y evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Desde 1999, en la Sedesol se ha hecho un gran esfuerzo por incorporar un enfoque de gestión orientado hacia el logro de resultados y por vincular éstos con las decisiones presupuestales. Con la evaluación externa del Programa Oportunidades se estableció un nuevo paradigma, según el cual la expansión de los programas debería basarse en la evidencia rigurosa de sus efectos en la población.

Actualmente, el ejercicio presupuestal está muy ligado a la disponibilidad de información objetiva. Así, para fines de presupuestos, los principales programas sociales cuentan con diversas evaluaciones entre las que destacan las de impacto que han mostrado sus efectos positivos.[28] La expansión del Programa Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) a 6.5 millones de familias, la universalización de apoyos a adultos mayores, los dos millones de pisos firmes y los casi un millón de niños atendidos en la red de estancias infantiles han tenido como respaldo los resultados de las evaluaciones de impacto.

Gráfica 1: Porcentaje del presupuesto por programa social, 2012



Nota: El presupuesto de Oportunidades no considera el gasto en salud ni en educación.

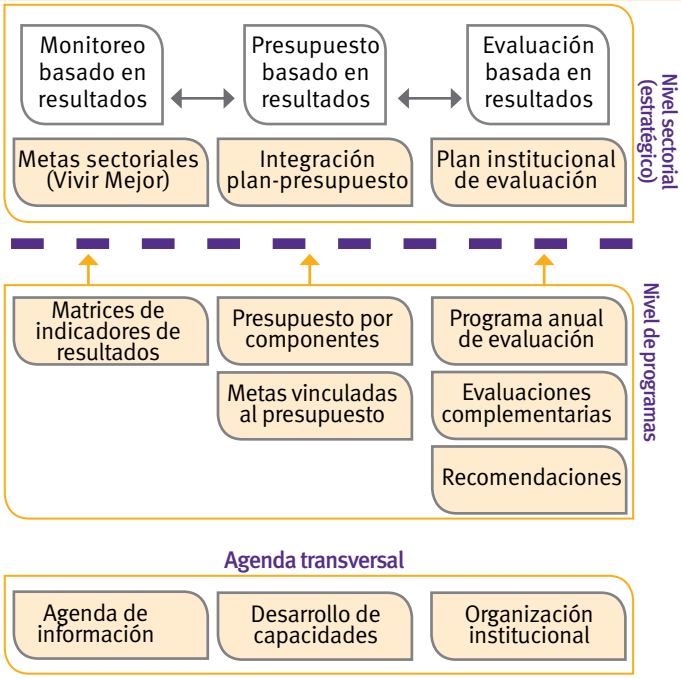
PDZP Programa de Atención a Zonas Prioritarias
PAL Programa de Apoyo Alimentario
PEI Programa de Estancias Infantiles

28 La evaluación del impacto es una herramienta que mide los resultados de la intervención de un programa aislándolo de otros posibles factores. Judy L. Baker, Banco Mundial.

De manera similar, y en respuesta a los cambios institucionales y normativos, la Sedesol desarrolló un modelo que posibilita la transición de un enfoque basado fundamentalmente en la operación de los programas a un esquema más amplio, centrado en el desempeño agregado del sector desarrollo social. Dicho esquema se fundamenta en la medición del desempeño a partir de la dimensión estratégica del PSDS, así como de su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Conforme a este enfoque, el modelo tiene como objetivo la puesta en marcha de la iniciativa del SED dentro de la Sedesol, incorporando sus lineamientos y propósitos. Los avances logrados se consolidan y los retos de trabajo se definen al incluir un esquema de capacitación permanente en las nuevas herramientas del PbR y el SED, al generar una agenda de información que permita mejorar la rendición de cuentas y al actualizar los procesos institucionales con orientación a resultados.

En el planteamiento del sistema se consideran tres pilares principales: monitoreo basado en resultados, evaluación basada en resultados y presupuesto basado en resultados. El desarrollo, fortalecimiento e integración de estos tres pilares derivan en un mayor balance en los procesos de generación de información del desempeño y facilitan su utilización dentro de los procesos de toma de decisiones.

Cuadro 1. Sistema de Evaluación del Desempeño en la Sedesol



TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Reglas de operación

Las reglas de operación son un conjunto de disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos. Los programas son establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, en donde también se determinan los criterios generales a los cuales se sujetarán esas reglas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que las reglas de operación deberán ser simples y precisas para facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas. Al garantizar esas cualidades, mediante la autorización de la SHCP y el dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), los programas pueden ser evaluados para conocer la eficacia y eficiencia de sus resultados.

Asimismo, de acuerdo con la LGDS, la existencia de las reglas de operación garantiza el derecho de los beneficiarios de acceder a la información necesaria sobre dichos programas.

De igual manera, la LGDS señala la importancia de tales reglas para la operación de las contralorías sociales, pues fundamenta la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social.

Las reglas de operación incorporan el lenguaje ciudadano, que debe ser simple, claro y directo para que los lectores comprendan y se concentren en la operación del programa en cuestión.

En 2000, sólo algunos programas de la Sedesol contaban con reglas de operación. A la fecha, los 20 programas a cargo de la Secretaría cuentan con reglas de operación, las cuales están publicadas en la página de Internet de la misma, así como en el *Diario Oficial de la Federación*. Esos programas del Ramo 20 representan 94.5% del gasto programable de la Sedesol autorizado para 2012.

Finalmente, cabe señalar que al interior de la dependencia existe un procedimiento estandarizado para la modificación y mejora de las reglas de operación. Para tal fin participan de manera colegiada y coordinada el responsable de la operación del programa y las instancias que aseguran las condiciones normativas, presupuestarias, de mejora regulatoria y para el cumplimiento de aspectos susceptibles de mejora, derivados estos últimos de las evaluaciones que manda la ley.

Las reglas de operación incorporan el lenguaje ciudadano, que debe ser simple, claro y directo para que los lectores comprendan y se concentren en la operación del programa en cuestión.

Monitoreo y evaluación

En México, al hablar de evaluación es inevitable hacer referencia al Programa Oportunidades, cuyas evaluaciones son reconocidas a nivel internacional y constituyen los primeros esfuerzos por incorporar un enfoque de gestión orientado hacia el logro de resultados. Estas evaluaciones fueron también la piedra angular para el desarrollo y fortalecimiento de las funciones e instrumentos de monitoreo y evaluación en la Sedesol. Con la creación en 2002 de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, el esfuerzo se centró inicialmente en la evaluación externa anual del total de programas sujetos a reglas de operación de la dependencia. A partir de 2004, en una segunda etapa se promovió la instrumentación de un sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados, a fin de fortalecer el componente de evaluación con mediciones rigurosas del impacto de los programas.

Las evaluaciones del Programa Oportunidades son reconocidas a nivel internacional y constituyen los primeros esfuerzos por incorporar un enfoque de gestión orientado hacia el logro de resultados.

La siguiente etapa se dio ante la necesidad de adaptar dicho sistema a un nuevo contexto normativo e institucional, marcado por las reformas introducidas al presupuesto público a través de los Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación Federal (2007) y la Ley Anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el establecimiento de los Lineamientos Generales para la Evaluación de ProgramasFederales de la Administración Pública Federal. A ello habría que agregar la necesidad de adoptar los lineamientos de iniciativas federales, como el propio SED y el Programa de Mejora de la Gestión (PMG), provenientes de la nueva orientación a resultados de la SHCP, la SFP y la Presidencia de la República.

Paralelamente, a partir de 2005, la Sedesol comenzó a utilizar la metodología de marco lógico en la conformación de matrices de indicadores para todos sus programas. Esto significó un paso adicional en el mejoramiento y estandarización de los procesos de formulación de indicadores y metas, y en el establecimiento de bases más sólidas para la medición de resultados.

En consecuencia, el modelo actual retoma este contexto normativo y las enseñanzas logradas con los procesos de evaluación y monitoreo implementados previamente, y se fundamenta en la medición del desempeño agregado del sector desarrollo social a partir de la Estrategia Vivir Mejor.

Conforme a este nuevo esquema normativo, el sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados se establece como pilar fundamental al interior de la Sedesol. Consiste en un sistema de seguimiento a indicadores estratégicos, tomando en consideración distintos niveles de periodicidad (mensual, trimestral, anual, etc.) y de objetivos (impactos, componentes y presupuesto). En este

sentido, la matriz de indicadores para resultados es un elemento esencial para la consolidación de la información.

Este nuevo contexto contrasta ampliamente con los sistemas de monitoreo implementados de manera individual hasta ese momento, en los cuales no existía un marco de referencia que permitiera vincular la planeación estratégica sectorial con el presupuesto. Por consiguiente, no se contaba con una fuente única de información que permitiera dar seguimiento a indicadores y generar reportes de manera sistemática para los actores interesados. Para resolver lo anterior, la SHCP jugó un papel fundamental con la creación de su sistema de información denominado Portal Aplicativo.

En el caso concreto de la Sedesol, el interés primordial no sólo era hacer un monitoreo del avance en el cumplimiento de los objetivos, sino identificar la vinculación de éstos con los objetivos establecidos en el PSDS y en el PND. Como resultado, se elaboró el Plan Indicativo Sectorial, cuyo objetivo principal era facilitar la alineación de los programas sociales a partir del uso de las matrices de indicadores para resultados de los propios programas, estableciendo indicadores y metas consistentes con las asignaciones presupuestales y con los objetivos de orden superior.

Si bien la consolidación de la metodología de marco lógico como instrumento de gestión por objetivos de programas y proyectos marcó un antes y un después en el proceso de monitoreo, es importante señalar que, año con año, las matrices de indicadores de resultados relativos a los programas federales —entre ellos, los de la Sedesol— están sujetas a un proceso de revisión y mejora continua conforme a lo establecido en los "Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la matriz de indicadores de resultados de los programas presupuestarios", emitidos por la SHCP. Ello ha permitido disponer de indicadores que reflejan cada día de mejor manera los resultados alcanzados.

En lo que respecta a la evaluación, son bien conocidos los resultados correspondientes a Oportunidades. Sin embargo, la agenda de evaluación de la política social es mucho más amplia: de 2002 a la fecha se han realizado más de 200 evaluaciones de los programas sociales, incluyendo evaluaciones de desempeño, de consistencia y resultados, de diseño de los programas, de percepción de los beneficiarios, de resultados obtenidos y de impacto de los programas y estrategias.

Dichas evaluaciones se han vuelto referentes internacionales y cuentan con el respaldo de organismos como el BM y el BID. Destacan por su importancia las evaluaciones de impacto de programas para atender la nutrición, la compleja y multitemática del Programa Hábitat y las realizadas durante la presente administración del Programa de Estancias Infantiles y el Programa de Adultos Mayores.

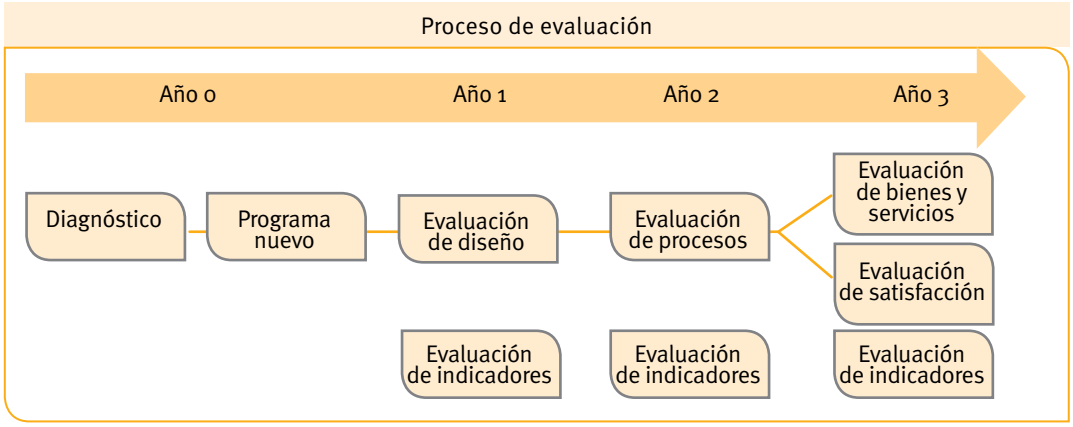
De 2002 a la fecha se han realizado más de 200 evaluaciones de los programas sociales, incluyendo evaluaciones de desempeño y consistencia y resultados, entre otras.

Las evaluaciones se han vuelto referentes internacionales y cuentan con el respaldo de organismos como el BM y el BID.

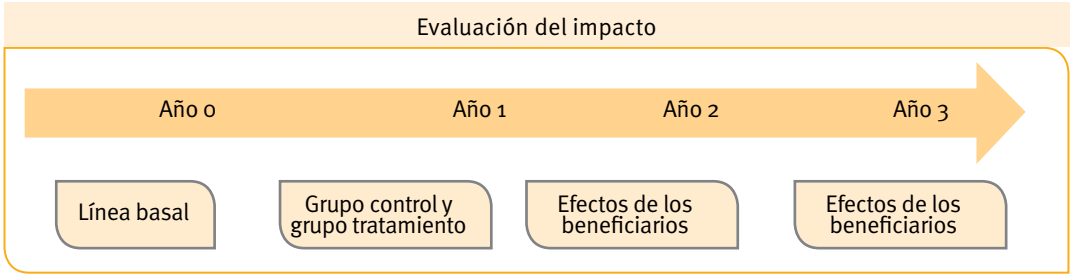
Es importante señalar también el grado de madurez alcanzado por algunos programas, especialmente los surgidos a partir de 2006. Previamente, los programas estaban obligados a realizar anualmente evaluaciones intensivas pero costosas. Hoy en día, los programas han incorporado la cultura de la evaluación y del presupuesto por resultados. Por lo tanto, la intencionalidad ha pasado de la obligación normativa a la búsqueda de la eficiencia. Es así que los programas han desarrollado agendas de evaluación desde el inicio del programa hasta que los resultados pueden ser tangibles.

El esfuerzo por contar con agendas de evaluación debe seguir impulsándose hasta consolidarse en todos los programas sociales.

Cuadro 2. Agenda de evaluación desde el diseño del programa



Cuadro 3. Agenda de evaluación del impacto desde el inicio del programa



SISTEMA DE INFORMACIÓN SOCIAL

El Sistema de Información Social (SIS-WEB) es una herramienta que integra las distintas fuentes de información disponibles en el ámbito del desarrollo social y permite realizar análisis estadístico en una plataforma geográfica. Este sistema, de consulta en Internet, posibilita visualizar y recurrir a datos de distintas fuentes, tanto censales como de registros administrativos.

El SIS-WEB utiliza como plataforma la información geográfica y estadística obtenida a partir del Censo de Población y Vivienda de 2010, con desagregación a nivel de cada una de los poco más de 1.3 millones de manzanas que existen en las 4,525 localidades urbanas de más de 2,500 habitantes y que son cabeceras municipales. Para este grupo de localidades urbanas, el sistema incluye cerca de 195 indicadores que pueden ser analizados en diferentes niveles de desagregación: manzana, colonia, área geoestadística básica (AGEB), localidad, municipio y entidad.

De igual forma, para las localidades rurales se cuenta con la información agregada para cada una de las poco más de 192,000 localidades con menos de 2,500 habitantes y que no son cabeceras municipales. En este caso se tienen también 195 indicadores que pueden ser analizados en niveles de agregación por localidad, municipio y entidad.

Además, el sistema incorpora información a nivel de localidad de la población que está siendo atendida por los distintos programas sociales, la cual se obtiene a partir de los registros de los padrones de éstos. En paralelo, permite conocer la ubicación y características de la infraestructura social de los programas tanto de la Sedesol como de otras instituciones.

A partir de estos datos, el sistema facilita la consulta de la ubicación y las principales características de distintos elementos, tales como las zonas de atención prioritaria, los polígonos Hábitat, las lecherías de Liconsa, las estancias infantiles, las tiendas Diconsa o los espacios públicos.

También contiene indicadores fundamentales generados por otras instituciones. Tal es el caso del Índice de Marginación, elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo); el Índice de Rezago Social y la estimación de pobreza, desarrollados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), y el Índice de Desarrollo Humano, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Gracias al SIS-WEB es posible mapear la tendencia de una variable en diversos niveles de agregación y analizar geoespacialmente su

El Sistema de Información Social integra las distintas fuentes de información disponibles en el ámbito del desarrollo social y permite realizar análisis estadístico en una plataforma geográfica.

comportamiento a partir de un radio de influencia determinado por el usuario, luego de lo cual pueden generarse mapas temáticos.

Considerando que esta información es frecuentemente necesaria para realizar acciones de campo, los mapas pueden imprimirse, en tanto que la información estadística puede exportarse a hojas de cálculo que permiten el análisis más específico de la información, así como la preparación de gráficos.

Este sistema forma parte del conjunto de herramientas para la planeación e implementación de las políticas públicas en materia de desarrollo social con base en información de calidad. De igual manera, de cara a la ciudadanía, contribuye a la transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

PADRONES DE BENEFICIARIOS

Desde su incorporación en la administración pública, la relación oficial de beneficiarios de programas sociales cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente ha generado mejoras en la operación, seguimiento y evaluación de dichos programas.

El padrón de beneficiarios se considera una fuente de gran riqueza en términos de información, ya que en él se desglosan las variables más relevantes en relación con las características socioeconómicas de las personas que reciben los beneficios de un programa social. El contar con esta información se traduce en grandes ventajas: planeación, transparencia en la ejecución de los programas, identificación de duplicidades, fortalecimiento en lo relativo a cobertura y focalización, así como generación de nuevos programas que atiendan necesidades no cubiertas.

La relación oficial de beneficiarios de programas sociales ha generado mejoras en la operación, seguimiento y evaluación de dichos programas.

La LGDS establece como obligación de los beneficiarios el proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida de conformidad con la normatividad aplicable. La información que obtiene la unidad ejecutora del programa es, en la mayoría de los casos, completa, desglosada, detallada, veraz y, sobre todo, directa, lo que asegura mayor confiabilidad de los análisis. Cabe señalar que generar esta información no implica un costo externo, sino que el mismo se encuentra ya contabilizado como parte de la ejecución y operación del programa. La unidad ejecutora puede disponer de la información que arrojan los padrones en cualquier momento y sin necesidad de solicitarla a una entidad externa.

Además, esta valiosa información no sólo permite identificar elementos susceptibles de mejora en el momento de la ejecución, sino que se convierte en una poderosa herramienta de planeación:

el análisis de los datos posibilita la identificación de ventanas de oportunidad en el diseño y operación del programa. Dicho en otros términos, con las características socioeconómicas de la población beneficiaria pueden realizarse cruces de información para identificar vulnerabilidades de la población atendida por más de un programa o, en su caso, no atendida en absoluto (con la consecuente posibilidad de plantear nuevas iniciativas). Siguiendo con esta línea, el cruce de padrones posibilita la detección de duplicidades, lo cual, de no corregirse, tendría un impacto negativo en el uso de los recursos.

Los padrones de beneficiarios son también una poderosa herramienta en términos de transparencia, ya que hacen posible verificar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y vuelven auditable el correcto cumplimiento de la norma en cuanto a la entrega de subsidios y el ejercicio presupuestal, así como en lo relativo a la aplicación de criterios operativos.

Con respecto a la verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad y de los criterios operativos, el contar con un padrón de beneficiarios permite a las autoridades competentes, así como a la sociedad en su conjunto, corroborar que efectivamente las personas que están recibiendo los apoyos tienen características que las hacen aptas para recibirlos y que dichos apoyos no fueron entregados conforme a criterios de discrecionalidad.

Finalmente, con la información contenida en esta herramienta se puede auditar el ejercicio de la función pública en relación con el uso de los recursos y la eficiencia y eficacia de los mismos, debido a que es posible identificar los rubros en los cuales se está ejerciendo el presupuesto de forma muy desglosada, al grado de poder contar con la información por cada individuo. De igual forma, en caso de un estudio de seguimiento y verificación física, el padrón de beneficiarios se convierte en invaluable materia prima para identificar la ubicación exacta del beneficiario, con el fin de corroborar que recibió el apoyo y, por supuesto, los ciudadanos ejercen su derecho de acceder a la información pública, haciendo un seguimiento puntual de los apoyos.

Por lo anterior, los padrones de beneficiarios constituyen un gran avance en materia de planeación, diseño, operación y evaluación de los programas sociales, pues proporcionan una gran cantidad de información para realizar análisis profundos que, a su vez, podrían generar mejoras sustanciales en la política de desarrollo social.

ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

En el artículo 29 de la LGDS se establece que "[...] se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza o marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social [...]". De igual forma, establece que su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Coneval.

Para clasificar las zonas de atención prioritaria se utilizan cuatro indicadores fundamentales:

1. El acervo estadístico que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como fuente primaria de información.
2. El Índice de Rezago Social 2005, definido por el Coneval, el cual se aplica a nivel municipal con base en cinco categorías: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.
3. El Índice de Marginación Social 2005, definido por el Conapo, que también aplica a nivel municipal.
4. Aquellas entidades y municipios que son prioritarias, si presentaran elevados índices de rezago social, marginación o ambas condiciones.

Gracias a lo anterior es posible disponer de diversos indicadores que contemplan el carácter multidimensional de la pobreza. Es decir, la clasificación de estas regiones no obedece a un solo elemento de identificación, sino que vincula diversas medidas que arrojan la georreferenciación de la gente más desprotegida de este país.

La clasificación y determinación de este catálogo de zonas son revisadas anualmente por el Ejecutivo Federal para hacer las modificaciones que correspondan. Para tal efecto se toman como referentes las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza que emite el Coneval, lo que permite no sólo una medición y seguimiento de los resultados de los programas sociales en temas de superación de la pobreza, sino también la articulación entre los resultados de las evaluaciones y la planeación de la política pública.

De igual forma, las zonas de atención prioritaria facilitan una estrategia para la focalización en territorios marginados, asegurando la incidencia progresiva del gasto público y los esfuerzos realizados por los programas. Dicho en otros términos, se asegura la atención y la cobertura en regiones que efectivamente son sujetas de apoyo.

En términos de operación y eficiencia de los recursos públicos hay una importante mejora, ya que tener focalizadas las zonas de atención deriva en una disminución de los costos de operación y entrega, propiciando mayor eficiencia en el ejercicio del gasto público.

Las zonas de atención prioritaria facilitan una estrategia para la focalización en territorios marginados, asegurando la incidencia progresiva del gasto público y los esfuerzos realizados por los programas.

La identificación de estas zonas permite atender localidades con problemáticas muy específicas y necesidades únicas. Así, la atención se brinda con base en necesidades identificadas, específicas y propias de la región, mientras que la atención intensiva posibilita la ejecución de planes integrales adecuados para cada región, a fin de satisfacer necesidades y resolver problemas particulares.

El hecho de que las zonas de atención prioritaria sean reconocidas y aceptadas por todo el aparato de la administración pública, así como por los diferentes niveles de gobierno, facilita la sinergia entre programas y entre dependencias, y permite interacciones entre ellas, orientadas a satisfacer y atender las necesidades de la población más vulnerable del país. La atención tiene el sello de prioridad, y los incentivos y las prioridades se alinean con el fin de atender y erradicar problemas específicos.

Finalmente, con estas zonas se promueve un enfoque territorial para abordar los problemas de desarrollo por regiones. Mediante una visión integradora de los programas sociales, contraria a la visión asistencialista, se brindan soluciones de carácter multidimensional, intemporal, intergeneracional y multisectorial. La articulación y detonación de las economías territoriales propicia el crecimiento sostenible, que dota de mejores condiciones de vida a la población.

La finalidad es que, en revisiones posteriores, la zona en cuestión salga del catálogo y se logre romper con los círculos de la pobreza.

EL CICLO DE MEJORA CONTINUA

Hasta antes de 2006, prácticamente ningún programa contaba con un diagnóstico que permitiera conocer puntualmente la problemática a la que se dirigía, así como su verdadera magnitud; mucho menos se contaba con la identificación de las causas y efectos del problema a atender. Lo anterior se hizo evidente en 2007, con la Evaluación de Consistencia y Resultados correspondiente a los programas sociales de la Sedesol.

La necesidad de un punto de partida para el análisis de los resultados llevó a desarrollar, durante 2008-2009, diagnósticos de los programas de la Sedesol con base en los "Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos", publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 2009. La nueva normatividad, junto con las herramientas de análisis introducidas en la administración pública federal, tales como la matriz de indicadores para resultados, y teniendo claros los puntos de partida tanto de los programas de reciente creación como de los programas anteriores, permitieron establecer los fundamentos de la cultura de la gestión basada en resultados y la evaluación como prácticas recurrentes.

El hecho de que las zonas de atención prioritaria sean reconocidas y aceptadas por todo el aparato de la administración pública, así como por los diferentes niveles de gobierno, facilita la sinergia entre programas y entre dependencias.

Si bien la evaluación de los programas sociales se había fomentado en la Sedesol desde 2002, contribuyendo a impulsarla en otras áreas del sector público y a sensibilizar a las autoridades acerca de su relevancia, la incorporación de la metodología de marco lógico y la institucionalización de la política social permitieron fortalecer y fomentar la cultura de la evaluación en lo relativo a los programas sociales, así como el uso de los resultados de las evaluaciones para la toma de decisiones.

El papel de una instancia ajena a la operación de los programas, como el Coneval, fue determinante para fortalecer el carácter externo y la objetividad de la evaluación para la rendición de cuentas, facilitando la comparación entre programas de distintas dependencias e, incluso, idealmente, entre órdenes de gobierno.

La evaluación es un importante instrumento para la mejora continua: a través de ella se obtiene información que ayuda a tomar decisiones sobre adecuaciones en el diseño u operación de los programas.

La evaluación de los programas sociales cumple con dos funciones muy importantes. En primer lugar, es una herramienta para la rendición de cuentas, ya que permite conocer el desempeño de los programas en relación con los objetivos y metas, qué tanto se apega su ejecución a lo establecido en las reglas de operación, la existencia de concurrencias con otros programas gubernamentales y el costo de operación. Y en segundo lugar, la evaluación es un importante instrumento para la mejora continua: a través de ella se obtiene información que ayuda a tomar decisiones sobre adecuaciones en el diseño u operación de los programas para, así, maximizar su impacto. Las evaluaciones de Oportunidades, por ejemplo, han dado cuenta de los resultados e impactos en la población objetivo y, además, han propiciado numerosas mejoras al programa.

Con las evaluaciones de impacto de los programas sociales es posible identificar efectos directamente atribuibles a la ejecución de los mismos. Tal es el caso de la evaluación de impacto del Programa de Estancias Infantiles 2011, que promueve la participación en el mercado laboral de mujeres de escasos recursos con hijos pequeños y aumenta la probabilidad de empleo de las titulares, así como el número de horas laborables y su permanencia en el trabajo, al menos en el corto plazo. En cuanto al Programa Oportunidades, gracias a la evaluación “Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención” se sabe que existe un impacto significativo en el logro escolar de corto y mediano plazo, así como impactos positivos en escolaridad tanto entre jóvenes indígenas como entre no indígenas, además de contar con evidencia de impactos positivos en el rendimiento en matemáticas de los estudiantes beneficiarios.

Por otro lado, luego de las evaluaciones de consistencia y resultados, realizadas en 2007 y 2008, se hizo evidente la necesidad de mejorar los padrones de beneficiarios de los programas sociales. En consecuencia, y con el fin de mejorar la eficiencia operativa y la atención a la población en pobreza, se propuso la aplicación, a partir de

2010, de una cédula única de información socioeconómica a todos los programas, la cual posibilita la detección de posibles beneficiarios de un programa con base en la información recopilada por otros programas.

Otro ejemplo es el derivado de la evaluación de diseño 2007 del Programa de Estancias Infantiles. En este caso se resaltó la necesidad de garantizar la seguridad y una calidad adecuada en la atención a los niños como clave del éxito. El programa mejoró sus actividades para coadyuvar a garantizar la seguridad y calidad de los servicios con base en tres líneas de acción: i) capacitación de las responsables de las estancias infantiles, ii) seguridad de las estancias por medio de la coordinación entre el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Sedesol y el seguro de accidentes, y iii) medición de la satisfacción de los beneficiarios.

Así, se ha buscado fomentar un proceso de evaluación que asegure la independencia, credibilidad y utilidad de la evaluación, con la finalidad de que los resultados sirvan para retroalimentar la política social y los programas sociales, y se convierta en un verdadero instrumento de rendición de cuentas y difusión de conocimiento.

A más de diez años de haber iniciado con la evaluación sistemática de los programas sociales en la Sedesol, el proceso se ha perfeccionado, fortalecido e institucionalizado, permitiendo contar con más informes de evaluación basados en metodologías rigurosas que proveen de información valiosa para la toma de decisiones.

Asimismo, gracias a las evaluaciones externas del desempeño de los programas y políticas de desarrollo social es posible tomar en cuenta y dar seguimiento a los retos y recomendaciones identificados, y utilizar instrumentos y herramientas que permitan analizar los aspectos susceptibles de mejora de los programas, las recomendaciones asociadas, los responsables de su solución y los plazos de ejecución.

De conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las dependencias y entidades responsables de la ejecución de los programas federales deberán identificar y atender los aspectos susceptibles de mejora y las recomendaciones que se emitan luego de los informes y las evaluaciones. Los aspectos susceptibles de mejora son el resultado de un análisis de los principales hallazgos, debilidades, oportunidades, amenazas o recomendaciones derivadas de las evaluaciones, que contribuyen de manera efectiva al mejoramiento de los programas sociales.

A partir de los aspectos identificados se formulan documentos de trabajo de atención directa de los programas y uno de acciones ins-

A más de diez años de haber iniciado con la evaluación sistemática de los programas sociales en la Sedesol, el proceso se ha perfeccionado, fortalecido e institucionalizado.

titucionales. En los primeros se definen los compromisos, plazos y actividades que llevará a cabo cada programa. El documento de trabajo institucional, por su parte, define los compromisos, plazos y actividades de la Sedesol para atender aspectos transversales de los programas.

La Secretaría ha estado permanentemente comprometida con la atención de las áreas de oportunidad identificadas en las evaluaciones externas. Así, todos los programas se revisan y mejoran continuamente para asegurar el logro de los objetivos establecidos.

PROGRAMA DE BLINDAJE ELECTORAL

Desarrollada por la Sedesol desde 2007, esta estrategia permanente tiene como principal objetivo definir las acciones que deberán observar los diversos actores involucrados, directa o indirectamente, en la operación de los programas a su cargo, con la finalidad de protegerlos ante posibles conductas irregulares, especialmente durante los procesos electorales. Como refrendo del compromiso que establece la dependencia con la transparencia y la rendición de cuentas, el Programa de Blindaje Electoral se rige por tres ejes de acción:

1. Educación y capacitación
2. Difusión
3. Transparencia

Por medio de la difusión se busca reforzar el mensaje del carácter público y apartidista de los programas sociales, además de los principios de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

Educación y capacitación

La finalidad de este eje de acción es proteger los programas sociales sensibilizando a los servidores públicos y dotando de herramientas a los beneficiarios e integrantes de las organizaciones de la sociedad.

La capacitación en materia de blindaje electoral para los servidores públicos puede ser de dos tipos: presencial o mediante cursos interactivos por Internet, con énfasis en temas como equidad de género, ética y valores. Destaca en este sentido el curso “Ética y valores democráticos en la administración pública”.

En cuanto a los beneficiarios e integrantes de las organizaciones de la sociedad, la capacitación es básicamente presencial y aborda aspectos relativos a la operación de los programas sociales, así como contraloría social, delitos electorales y educación cívica. Finalmente, para ambos tipos de audiencias se realizan foros regionales.

Difusión

Por medio de la difusión se busca reforzar el mensaje del carácter público y apartidista de los programas sociales, además de los principios de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Las principales acciones que conforman este eje son:

- **Presentación del Programa de Blindaje Electoral** ante medios de comunicación y servidores públicos de las dependencias que participan en la operación de los programas sociales.
- **Distribución del *Código de conducta de la Sedesol***, que contiene las reglas de actuación y desempeño profesional que deben observar los servidores de esta dependencia.
- **Distribución del manual ciudadano *Sedesol a los ojos de todos***, mediante el cual se fomenta el ejercicio de una cultura democrática, una política social corresponsable y la supervisión y vigilancia de los programas sociales. El manual incluye información de ayuda para beneficiarios, servidores públicos y organizaciones no gubernamentales.
- **Distribución de folletos y carteles** sobre la prevención de delitos electorales y el ejercicio de la contraloría social.
- **Difusión por correo electrónico de mensajes** relativos al blindaje electoral, dirigidos a integrantes de la Sedesol, entidades sectorizadas y órganos desconcentrados.
- **Difusión de la línea telefónica 01800 0073 705**, para la atención y canalización de quejas a las instancias correspondientes, a través de carteles, boletines informativos y comunicados de prensa.
- **Suspensión de difusión de propaganda gubernamental** conforme a la normatividad electoral local. Con esta acción se refuerza la aplicación imparcial de los recursos y la equidad en la competencia entre partidos políticos.
- **Celebración de Jornadas para la Transparencia y la Legalidad.**

Transparencia

Este último eje fomenta la cooperación interinstitucional para la implementación de medidas como la reprogramación de la entrega de apoyos, la suspensión de difusión de propaganda gubernamental y la firma de declaratorias por la legalidad y la transparencia. Sus principales acciones son:

- Observancia de las estrategias establecidas por la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la SFP.
- Reprogramación de la entrega de apoyos en eventos públicos de concurrencia ciudadana, sin afectar la operación

Al suspender la difusión de propaganda gubernametal conforme a la normatividad electoral local se refuerza la aplicación imparcial de los recursos y la equidad en la competencia entre partidos políticos.

ordinaria de los programas sociales, conforme a la normatividad electoral aplicable.

- Firma de los "Compromisos por la transparencia", que involucran a los servidores públicos tanto de la Sedesol como de las entidades sectorizadas y los órganos desconcentrados.
- Resguardo del parque vehicular asignado a las delegaciones de la Sedesol, entidades sectorizadas y órganos desconcentrados en estados con procesos electorales.
- Monitoreo del personal, buscando que los servidores públicos no hagan uso del horario laboral con fines proselitistas ni asistan al trabajo con propaganda político-electoral.
- Instalación de buzones para la recepción de quejas ante posibles irregularidades.
- Incorporación de la siguiente leyenda en la documentación oficial: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social".

SISTEMA FINANCIERO DE APOYO A LA POBREZA

Una de las grandes limitaciones que enfrentan las personas en situación de pobreza en México es su exclusión del sistema financiero formal. Las familias más pobres no pueden ahorrar o acceder a crédito o seguros, por lo que se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad en caso de enfermedades, robos y desempleo, entre otras circunstancias.

La exclusión de los servicios financieros impide también que las familias inviertan en bienes duraderos o en bienes que ayuden a incrementar su productividad, como podría ser una máquina de coser, un refrigerador o un equipo agrícola. Si contaran con servicios financieros, estas familias tendrían mayor acceso a la educación y los servicios de salud, primordiales en la construcción del capital humano y social necesario para superar la pobreza en el país.

Dado que la inclusión financiera es un pilar para superar la pobreza y para la construcción de una sociedad más próspera y más justa, uno de los proyectos más ambiciosos durante el sexenio del presidente Felipe Calderón es la creación de un Sistema Financiero de Apoyos a la Pobreza, único en su tipo en el mundo tanto por su tamaño como por sus alcances. En este caso, el gobierno actuaría activamente como aval de la población en pobreza, permitiendo aminorar el riesgo que ha impedido el acceso a los servicios de la banca privada tradicional, además de generar nuevas sinergias con la creación de una red cuyos beneficios podrían llegar a más de 40 millones de mexicanos.

A pesar de que México fue uno de los primeros países latinoamericanos en implementar apoyos gubernamentales con corresponsabilidad, se ha rezagado con respecto a otros países del área en el uso de sistemas electrónicos de pagos.

Con este sistema, la población en pobreza podría:

- Recurrir a mecanismos de protección social a través de seguros de vida y de gastos catastróficos que permitan darle certidumbre a su patrimonio.
- Crear un historial de ahorro que sirva como respaldo para ampliar el acceso a otros servicios financieros.
- Acceder a créditos para impulsar proyectos productivos generadores de ingresos y autoempleo, equipar el hogar y mejorar la vivienda o adquirir una nueva, todo ello a tasas preferenciales.
- Acceder a un canal de bajo costo para recibir transferencias de dinero del extranjero (remesas).

El primer paso en la construcción del Sistema Financiero de Apoyos a la Pobreza es la bancarización de los programas sociales de la Sedesol.

Durante los últimos tres años se ha hecho un esfuerzo considerable por bancarizar a los beneficiarios de los programas Oportunidades y 70 y Más, esto es, 6.5 millones de familias y 1 millón de adultos mayores, respectivamete.

A continuación se describen los avances y resultados en el proceso de bancarización de los programas de la Sedesol y se revisan y documentan las experiencias internacionales que sirvieron de antecedentes al proyecto en México.

Bancarización de los programas sociales

Experiencias internacionales

Existe consenso internacional en el sentido de que el desarrollo financiero formal es un mecanismo importante para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza. Los servicios financieros son especialmente valiosos para la población de bajos ingresos, más propensa a enfrentar restricciones de crédito y liquidez, y más vulnerable a las fluctuaciones en el ingreso.[29]

Entregar los apoyos monetarios a través de cuentas bancarias aumentaría notablemente el uso de cuentas de ahorro y sus respectivos saldos, por varios motivos:

- En lugar de esperar a que las personas abran una cuenta de ahorro, el programa abriría las cuentas por ellos.

Se ha procurado dispersar los apoyos de todos los programas de subsidios a través de medios electrónicos más eficientes, transparentes y que apoyen el proceso de inclusión financiera y bancarización.

29 Enrique Seira, 2010. “Electronic payments of cash transfer programs and financial inclusion”. Documento de trabajo.

- La cercanía de una sucursal o cajero automático del banco reduciría el costo de utilización de las cuentas de ahorro.
- Los bajos costos de transacción y los intereses devengados también disminuirán el costo de usar una cuenta de ahorro.
- La educación financiera impartida a los beneficiarios incrementaría el conocimiento y la confianza en la institución financiera.
- Mediante el uso de la institución financiera para pagar las transferencias en efectivo, el programa trasladaría la confianza en la institución financiera a los beneficiarios y abriría un espacio para que éstos puedan hacer llegar sus quejas.
- Se aminoraría la posibilidad de corrupción, ya que se optimizaría la identidad del pagador.

El pago electrónico de los apoyos monetarios emitidos por los programas de gobierno tiene grandes ventajas para la población beneficiaria, tales como disminución de los costos de transacción, mayor control de los recursos y flexibilidad.

Una acción sencilla, como abrir una cuenta de ahorro, puede tener efectos significativos en el ahorro y la inversión, incluso con tasas de interés reales negativas. En un pequeño estudio aleatorio entre cerca de 200 hogares en Kenia, la apertura de cuentas de ahorro llevó, seis meses después, al incremento de alrededor de 40% de la inversión en micronegocios y al aumento de más de 15% en el gasto en alimentos, incluso con tasas de interés negativas.

La intervención del gobierno en la bancarización se justifica desde el lado de la oferta, ya que es escasa la cobertura geográfica de las sucursales bancarias en muchos países en desarrollo. En México, esto parece deberse en parte a un sector bancario concentrado y, quizá también, a la poca probabilidad de obtener beneficios al entrar en mercados nuevos. Por el lado de la demanda, la información y la educación financiera pueden tener efectos de interés público positivos. Las instituciones financieras pueden carecer de suficientes incentivos para ofrecer esta información, ya que podrían aumentar la capacidad de comparación y decisión de los clientes, y por lo tanto, aumentar la competencia.

Hay varios ejemplos exitosos sobre la implementación de transferencias monetarias de programas por vía electrónica; entre otros, Jefas y Jefes de Hogar, en Argentina; Familias en Acción, en Colombia, y Bolsa Familia, en Brasil.

El plan Jefas y Jefes de Hogar, de Argentina, cuenta con 1.5 millones de beneficiarios, cada uno de los cuales recibe aproximadamente 50 dólares al mes y se localiza principalmente en una zona urbana con cajeros automáticos. Antes de 2004, el apoyo se distribuía en efectivo; durante 2004 y 2005, cada beneficiario recibió una cuenta de ahorro del Banco Nación y una tarjeta de débito para retirar su apoyo. Esta tarjeta les permite hacer compras y hacer retiros de efectivo en los cajeros automáticos de su localidad. Cabe mencionar que en este país hay un incentivo para el uso de tarjetas electrónicas: las compras que se realizan con ellas están exentas del 15% por concepto del impuesto al valor agregado. De acuerdo con un estudio

realizado por el BID, la dispersión electrónica del plan Jefas y Jefes de Hogar dio como resultado un mayor nivel de satisfacción por parte de los usuarios. Además, el sistema dejó a los beneficiarios en una mejor situación para afrontar gastos de salud imprevistos, ya que les permitió planear el gasto de manera más eficiente. Al mismo tiempo, se aceleró el acceso de los beneficiarios a los comercios de la economía formal.

Por su parte, el programa Familias en Acción, de Colombia, está dirigido a personas en extrema pobreza en zonas rurales y urbanas, personas marginadas e indígenas. En este caso, la transferencia física de efectivo se limita a 9% de los beneficiarios, mientras que el restante 91% utiliza instrumentos de propósitos limitados.

Éstas son tarjetas de débito con cinta magnética de Assenda, un asociado del Banco Agrario, responsable de crear una red de 2,500 comercios en donde los destinatarios pueden retirar sus beneficios. Además, pueden hacer retiros desde el Banco Agrario y su red de cajeros automáticos. Se estima que actualmente uno de cada seis usuarios utiliza esta opción.

Aun cuando este sistema pareciera una forma eficiente de distribución, se presentaron algunos contratiempos. El Banco Agrario de Colombia capturó la información biométrica de sus beneficiarios en el momento de la apertura de la cuenta, y esa información se ha utilizado desde entonces para diversos fines. Además, en Colombia resulta más caro hacer pagos electrónicos que entregar el dinero en forma personal.[30]

Por lo que se refiere a Brasil, el Programa Bolsa Familia entrega sus beneficios a través de tarjetas prepagadas, de modo que el dinero se puede retirar en cualquiera de los 32,000 puntos de pago —principalmente cajeros automáticos— de la red de la Caixa Econômica Federal, un banco de desarrollo del gobierno brasileño.

En 2003, el país sudamericano introdujo los pagos electrónicos utilizando tarjetas sociales de uso limitado, las cuales reemplazaron por completo el uso de efectivo y dieron inicio a beneficios explícitos de pago dentro del flujo principal de las cuentas de "Caixa Fácil". El pago es distribuido por Caixa, institución que absorbe los costos por manejo de cuentas de bajo valor. Para autentificar los retiros se recurre a la recolección de huellas dactilares digitalizadas, que luego son verificadas contra una base de datos centralizada. De esta manera se eliminan las tarjetas plásticas, con lo cual Caixa espera reducir los costos a largo plazo.

En retrospectiva, los funcionarios brasileños concluyeron que es menos costoso para los programas sociales cambiar completamen-

Los funcionarios brasileños concluyeron que es menos costoso para los programas sociales cambiar completamente las cuentas financieras formales desde el principio que correr el riesgo de quedar estancados en instrumentos de propósitos limitados.

30 CGAP, 2012. "Social Cash Transfer and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries".

te las cuentas financieras formales desde el principio que correr el riesgo de quedar estancados en instrumentos de propósitos limitados. El uso de éstos obliga al programa a absorber el costo total de implementar una infraestructura especial de pagos, en muchas ocasiones por periodos relativamente cortos.

Entre 2000 y 2005, diez países de Latinoamérica contaban con programas sociales, cuyos recursos monetarios se entregaban a través de bancos principalmente privados.

El programa presentó un problema de información asimétrica. Los usuarios brasileños no estuvieron debidamente informados sobre la funcionalidad de la cuenta. A la fecha, el 1% de los beneficiarios de Bolsa Familia reciben su pago en efectivo; 84% de ellos usan tarjetas sociales de usos limitados (cuentan con 60 días para realizar el retiro y no pueden realizar depósitos), y al 15% restante se le paga por medio de una cuenta bancaria formal en Caixa Fácil.

También en el caso de Brasil valga mencionar, por último, el programa de transformación social Bolsa Escuela, que beneficia a 8.7 millones de personas con el otorgamiento de un promedio de 30 dólares al mes por estudiante. Esta cantidad está condicionada a la asistencia a la escuela y la participación en programas de salud.

Entre 2000 y 2005, diez países de la región contaban con programas sociales, cuyos recursos monetarios se entregaban a través de bancos principalmente privados: Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Chile.

La mayoría de esos programas eran operados por los gobiernos nacionales o locales, si bien en un par de casos se contó también con la participación de organizaciones de la sociedad civil. Entre los resultados más notables destacan: mayor transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos; aumento en los ingresos de las comunidades con proyectos productivos de pequeños cultivos y cría de aves de corral derivados del acceso al microcrédito; generación de ahorro; incremento en el consumo de alimentos, sobre todo de proteínas; disminución de la desnutrición crónica, y reducción del costo de las transacciones.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el gobierno de Nepal y el Banco Siddharta diseñaron una estrategia para transferir dinero a 484 hogares con inseguridad alimentaria. Los resultados fueron mayor seguridad en el cobro, reducción de los costos operativos e incentivos para el ahorro entre los beneficiarios.[31]

Sudáfrica es un país que se ha alejado por completo de las transferencias físicas de efectivo. Los programas sociales Child Care y Old Pension cuentan con cerca de 9 millones de beneficiarios, quienes reciben la ayuda por medio de instrumentos de propósitos limitados (41% de los destinatarios) o cuentas financieras formales (59%).[32]

31 Deepesh Das Shrestha, 2010. "Rural Nepal Gets 'Smart' With WFP Electronic Cash Transfer System".
32 CGAP, *op. cit.*

En ese país, los instrumentos de pago de propósitos limitados proveen de ayudas específicas; ofrecen depositar el apoyo por medio de tarjetas inteligentes, pero no permiten depósitos adicionales, y estas tarjetas se usan solamente en los puntos de pago indicados. El financiamiento formal es otorgado por medio de la cuenta Sukulula que ofrece AllPay, subsidiaria del banco ABSA. Se trata de una tarjeta de débito especializada que se liga a una cuenta de banco para utilizarse tan ampliamente como cualquier otra tarjeta de débito, lo que incluye realizar depósitos.[33]

Un hecho interesante es que Sudáfrica ofrece a los beneficiarios la opción de recurrir a una cuenta de cualquier banco para recibir los apoyos, en lugar de utilizar al proveedor contratado para cada provincia. El destinatario asume todos los costos asociados con la cuenta.

En 2003, los grandes bancos sudafricanos lanzaron la cuenta básica Mzansi, que no exige un saldo mínimo o cuota por manejo de cuenta, al tiempo que permite determinado número de transacciones gratuitas.

¿Por qué Sudáfrica abandonó los pagos directos en efectivo? En este país, cada instrumento de propósitos limitados puede llegar a tener un costo de 4.46 dólares, comparado con los 2.03 dólares por cada cuenta subsidiada en el banco. El costo se puede bajar aún mas si el beneficiario utiliza una cuenta bancaria de su elección; el gobierno, entonces, sólo incurre en el costo de la tasa de transferencia electrónica a granel, de 0.10 dólares.[34]

Este ejemplo demuestra que la transición hacia el sistema electrónico de transferencias ha sido económicamente viable. Numerosos puntos de venta en ese país, incluidas las grandes cadenas minoristas, aceptan tarjetas electrónicas Visa. Al igual que en Brasil, en Sudáfrica se vieron los beneficios de una transición total, en lugar de dejar vacíos en el sistema que puedan dar lugar a exclusiones económicas.

A finales de 2011 se logró que la totalidad del padrón de Oportunidades PAL migrara a medios electrónicos.

Evolución histórica del proceso de bancarización en México

Desde 2008, el gobierno federal ha impulsado proyectos de dispersión electrónica y corresponsales. En noviembre de 2008 se lanzó el primer piloto para entregar apoyos del programa Oportunidades en Hueytamalco, Puebla, a 270 beneficiarias. Este proyecto se extendió a otros puntos de Puebla y a Veracruz para beneficiar a 34,000 perso-

33 Bankable Frontier Associates, 2006. "Scoping Report on the Payment of Social Transfers through the Financial System".
34 CGAP, *op. cit.*

nas con dicho programa. En 2009, este esfuerzo se escaló a 300,000 beneficiarios del Programa de Apoyo Alimentario. Ese mismo año se llegó al estado de Chihuahua, caracterizado por una geografía difícil.

También durante 2010, el proyecto se expandió a todo el país, con una cobertura superior a las 560,000 familias beneficiarias del programa Oportunidades. Y a finales de 2011 se logró que la totalidad del padrón de Oportunidades PAL migrara a medios electrónicos.

El objetivo de largo plazo es que toda la red de tiendas Diconsa pueda funcionar como corresponsal financiero de la banca comercial.

La banca tradicional no tiene capacidad instalada para proveer de servicios financieros a localidades de difícil acceso. De ahí que se aprovechara la red de tiendas Diconsa, con presencia en más de 89% de los municipios del país. Además, en enero de 2010 se lanzó un proyecto para que nueve tiendas del Estado de México y otras tantas de Puebla actuaran como corresponsales financieros de Bansefi, ofreciendo depósitos, retiros y pagos de servicios.

El objetivo de largo plazo es que toda la red de tiendas Diconsa pueda funcionar como corresponsal financiero de la banca comercial, acercando de esta manera los servicios financieros a la población en localidades de difícil acceso. Durante 2011 se continuó con el proceso de ampliar el número de tiendas corresponsales; el objetivo es llegar a 2,000 corresponsales financieros para el cierre de 2012.

Marco legal y contexto institucional

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y la Estrategia Vivir Mejor se ha buscado la vinculación entre la política económica y la social para favorecer la inserción de los individuos en el desarrollo económico. En este sentido, desde el inicio de la presente administración se han hecho importantes esfuerzos para dispersar los apoyos de todos los programas de subsidios a través de medios electrónicos más eficientes, transparentes y que apoyen el proceso de inclusión financiera y bancarización de los sectores de la población que actualmente se encuentran al margen del sistema financiero formal del país.

En julio de 2007, el gabinete económico del gobierno del presidente Felipe Calderón acordó establecer tres estrategias para avanzar en la distribución electrónica de las transferencias realizadas por las dependencias y entidades a sus beneficiarios a través de los distintos programas de gobierno: a) aprovechar dichos programas para promover la inclusión financiera y facilitar la rentabilidad de nuevos puntos de acceso a los servicios financieros en el país; b) apoyar la apertura de sucursales de intermediarios regulados, y c) ampliar la oferta de productos de los intermediarios.

El objetivo de estas estrategias fue principalmente fomentar el pago electrónico de los apoyos monetarios emitidos por los programas de gobierno, lo que trae consigo efectos positivos para la población beneficiaria, tales como disminución de los costos de transacción, flexibilidad sobre cuándo, dónde y cómo disponer de los recursos, mejor control y reducción de los costos financieros para el gobierno federal en cuanto a la entrega de los recursos públicos.

En 2010, la SHCP estableció el primer marco legal que planteaba de manera institucional la necesidad de implementar nuevos sistemas, más eficientes y transparentes, para la entrega de subsidios por parte de los programas sociales de la administración pública federal. El Artículo 16, fracción X, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 determinó que las dependencias y entidades deberán coordinarse con la SHCP para establecer programas de trabajo en los que se definan estrategias y metas concretas a fin de que, a partir de 2010, se avance en el pago de forma electrónica, mediante abono que realice la Tesorería de la Federación a las cuentas bancarias de:

- los beneficiarios de los programas de subsidios;
- los prestadores de servicios que faciliten la entrega de apoyos en especie a los beneficiarios de los programas de subsidios;
- los servidores públicos, por concepto de pago de nómina;
- los proveedores de bienes y servicios, y
- las personas contratadas por honorarios.

Lo anterior, salvo aquellos casos en que la SHCP determine la imposibilidad física, geográfica u operativa para tal efecto, o bien que este medio de pago no sea eficiente por su costo. Finalmente, se establece que los programas de trabajo deberán fijar el mes de diciembre de 2012 como fecha límite para implementar los pagos de forma electrónica.

Avances en el proceso de bancarización de los programas de la Sedesol

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El proyecto de bancarización de este programa tiene como objetivo proporcionar a la población vulnerable las herramientas que le permitan asegurar su integración plena a actividades productivas y económicas de manera permanente y sostenible, rompiendo con ello el círculo intergeneracional de la pobreza.

Tanto este programa como el de Apoyo Alimentario han implementado como primera acción la dispersión de los apoyos a las

La bancarización de las titulares del programa Oportunidades se dio en un tiempo récord de seis meses, con lo cual éste se convirtió en el programa bancarizado más grande del mundo.

familias beneficiarias a través de medios electrónicos (tarjetas prepagadas con *chip* o tarjetas de débito), asociados a una cuenta de ahorros bancaria.

Al cierre de 2011, el total del padrón del programa Oportunidades PAL ha sido bancarizado, lo que significa que un total de 6.5 millones de familias reciben su apoyo a través de medios electrónicos.

Es importante destacar que la bancarización de las titulares del programa Oportunidades se dio en un tiempo récord, de seis meses, con lo cual éste se convirtió en el programa bancarizado más grande del mundo.

El banco liquidador y principal socio del programa es Bansefi, que a su vez se coordina con distintas instituciones, tales como Telecomm, la Red de la Gente, Diconsa y el Fonaes, para crear una amplia red de canales de distribución por medio los cuales las titulares del programa pueden retirar sus apoyos y, en un futuro, tener acceso a una mayor gama de servicios financieros.

La bancarización y la apertura de cuentas de ahorro para las beneficiarias de Oportunidades han significado grandes ventajas para las familias integrantes del mismo y para el gobierno federal.

Sin lugar a dudas, la bancarización y la apertura de cuentas de ahorro para las beneficiarias de Oportunidades han significado grandes ventajas para las familias integrantes del mismo y para el gobierno federal:

1. El proyecto de bancarización del programa Oportunidades ha acercado los puntos de entrega de los apoyos a las familias mexicanas, reduciendo el costo de traslado de las beneficiarias.
2. En el pasado, las beneficiarias incurrían en costos de transporte para trasladarse a alguno de los 12,020 puntos de atención y pago, a una distancia promedio de 5.5 kilómetros de sus localidades de origen. De manera general, las titulares beneficiarias necesitaban un día hábil para recoger sus apoyos, lo que representaba un costo de oportunidad significativo. Se ha realizado un esfuerzo sin precedente para acercar los puntos de entrega de los apoyos a las beneficiarias, quienes podrán recibir sus apoyos más cerca de su comunidad. Los puntos de atención y pago aumentaron a 24,259, con lo que la distancia promedio entre las localidades de los beneficiarios y dichos puntos se redujo a 1.3 kilómetros. Esta acción representa un subsidio indirecto, ya que el programa Oportunidades está absorbiendo una parte importante del costo de traslado en el que anteriormente incurrían los beneficiarios.
3. Muchos de los beneficiarios pueden disponer de los servicios bancarios en sus propias comunidades a través de los corresponsales bancarios ubicados en tiendas Diconsa y gasolineras, así como mediante sociedades de ahorro y

crédito popular, lo que se traduce en una disminución de los costos de transacción relacionados con el desplazamiento.

4. En conjunto, estas medidas han contribuido a reducir hasta en 87% el tiempo promedio requerido para recibir el apoyo del programa.
5. La Sedesol ha disminuido los costos por licitación y los correspondientes a la dispersión de los apoyos. A lo anterior se suman los costos de adquirir y distribuir hologramas y planillas. Las beneficiarias presentaban una planilla de hologramas, los cuales eran retirados bimestralmente a cambio de los recursos económicos. Con el nuevo modelo de bancarización, la SHCP otorga las tarjetas bancarias, sin costo para el programa Oportunidades, como medio para la entrega de los apoyos.
6. Anteriormente, al finalizar los operativos de entrega, cada canal de distribución debía realizar la conciliación de los apoyos entregados y enviarla al programa para la expedición de los siguientes apoyos. Esta conciliación se hacía de manera manual y, por ende, implicaba un uso significativo de recursos humanos. Con la bancarización, la conciliación es más sencilla, pues se realiza de manera automática. Las transacciones de cada terminal en los puntos de venta se replican y, además, participa solamente una institución liquidadora.
7. A principios de 2010, el costo unitario por transferencia monetaria sin bancarizar oscilaba entre 27.67 y 39.34 pesos (más IVA), dependiendo de la modalidad y el canal de distribución.[35] Para 2012, el costo unitario por dispersión de apoyos está calculado en 28.5 pesos.[36]
8. La bancarización reduce el riesgo de asalto. Los beneficiarios pueden asistir cualquier día de la semana a retirar su apoyo y disponer del monto que deseen (abono en cuenta).
9. Este proceso garantiza mayor transparencia y seguridad en la entrega de los apoyos. A través del uso de *chip*, la huella digital y otros procedimientos, tanto el programa como sus beneficiarios están protegidos en caso de errores, fraudes y duplicidades. En concreto, el uso de la huella digital como forma de identificación de los beneficiarios no sólo reduce los riesgos de entrega de apoyos a personas que no están identificadas como tales, sino que evita duplicar los apoyos entregados. Desde luego, esto se traduce también en una disminución de costos.

Las transferencias electrónicas eliminan la posibilidad de coacción para la entrega del apoyo, al tiempo que brindan certeza de que los apoyos serán recibidos por los beneficiarios en tiempo y forma.

35 Entrega directa de Telecomm: 27.67 pesos; tarjeta prepagada de Diconsa: 27.84 pesos; abono en cuenta de Bansefi: 37.08 pesos; entrega directa de Bansefi: 34.53 pesos; tarjeta de débito de Bansefi: 39.34 pesos; tarjeta de débito de Telecomm: 17.4 pesos (todos los montos son sin IVA).

36 Para llegar a esta cantidad es indispensable bancarizar al menos un millón de beneficiarios del programa 70 y Más, con el Bansefi como institución liquidadora.

10. El hecho de que los beneficiarios reciban sus apoyos económicos a través de una tarjeta bancaria o una cuenta de ahorro evita la manipulación y la comisión de posibles actos de corrupción.
11. Antes de 2000, la entrega de dinero a los grupos en pobreza era susceptible de ser utilizada para coaccionar a los beneficiarios y exigirles que apoyaran a un líder político o un candidato. Ahora, las transferencias electrónicas eliminan la posibilidad de coacción para la entrega del apoyo, al tiempo que brindan certeza de que los apoyos serán recibidos por los beneficiarios en tiempo y forma.
12. Adicionalmente, el proceso de bancarización permite incrementar la derrama económica de las localidades. Al no tener que desplazarse a centros municipales, los beneficiarios gastan sus apoyos en su propia comunidad, generando en ella y en la región en general un impacto económico positivo.

Programa 70 y Más

A finales de 2011, el programa 70 y Más realizó una prueba piloto con entregas de apoyos vía bancaria a 4,660 beneficiarios ubicados en los estados de Jalisco, Tabasco y Tamaulipas.

Para el ejercicio fiscal 2012 se modificaron las reglas de operación del programa, estableciendo una ampliación de su cobertura a localidades con más de 30,000 habitantes. Asimismo, se consideró incorporar a los beneficiarios a un esquema de bancarización. Con el cambio de las reglas de operación, la entrega de apoyos a los beneficiarios que se incorporen al programa durante 2012 —alrededor de 1.3 millones— se hará exclusivamente a través de tarjetas bancarias de débito. Los beneficiarios se encontrarán en localidades urbanas con mayor acceso al sistema financiero, lo cual permitirá disminuir el costo operativo y facilitará la logística en la distribución de los recursos.

Para atender las necesidades de entrega de apoyos a los beneficiarios del programa incorporados durante 2012 se analizó la presencia de las instituciones financieras en las localidades donde se ubica la población elegible y la capacidad de producción de tarjetas bancarias. Conforme a este análisis, tres instituciones cumplían con los requerimientos: Banamex, Bancomer y Banorte. Para la emisión de las 1.3 millones de tarjetas bancarias de débito se establecieron contratos de servicios financieros con estos bancos.

Durante 2012 se trabaja para ampliar este proyecto al resto de los programas de la Sedesol, tales como Jornaleros Agrícolas y Estancias Infantiles, para lo cual están diseñándose e implementándose productos financieros acordes con las necesidades y características específicas de los beneficiarios.

FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS PARA LA VIVIENDA POPULAR

Un sector de la población en México no tiene acceso a créditos para adquisición y mejora de la vivienda, ya sea por su condición de trabajadores informales o por tener bajos ingresos. Estas personas están inmersas en un círculo vicioso: no son sujetos de crédito porque no cuentan con garantías de pago y, por lo tanto, no tienen un historial crediticio.

La atención de este grupo poblacional es un reto que propicia la evolución de la política de vivienda popular. Hay instituciones formales dedicadas a facilitar que la población acceda a vivienda nueva o al mejoramiento de la propia. Sin embargo, en 2008 sólo 15.1% de los hogares en zonas urbanas compraron su vivienda por medio de un crédito otorgado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) o el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo), y este porcentaje disminuyó a 0.72% en las zonas rurales.[37]

Hay instituciones formales dedicadas a facilitar que la población acceda a vivienda nueva o al mejoramiento de la propia.

En el caso de los hogares que financiaron la adquisición de su vivienda por medio de créditos otorgados por un banco, sociedad financiera de objeto limitado (sofol) o caja de ahorro, el porcentaje en las zonas urbanas fue de 6.95%, mientras que en las zonas rurales se situó en 0.68%.

En respuesta a esta necesidad se ha diseñado el Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular (Fonagavip), destinado a apoyar familias en situación de pobreza patrimonial o con ingresos mensuales de hasta cinco salarios mínimos. Mediante la cobertura de riesgo por incumplimiento en el pago de microcréditos para vivienda, el gobierno federal se convierte en aval de la población pobre que no tiene garantías.

Los ejes principales sobre los que funciona el Fondo son: garantizar créditos a la población objetivo para la autoconstrucción y mejoramiento de sus viviendas; cubrir el riesgo del fondeo con banca de segundo piso a intermediarios financieros; garantizar primeras pérdidas o últimas recuperaciones; aumentar el número de créditos otorgados, y reducir las tasas de interés.

La creación y administración del Fonagavip depende del Fonhapo, que aporta garantías por 400 millones de pesos, y a través de la banca de segundo piso, representada por Financiera Rural e Hipo-

37 "Diagnóstico de las necesidades y rezago en materia de vivienda de la población en pobreza patrimonial", elaborado por el Grupo de Economistas Asociados (GEA) a solicitud del Fonhapo, con base en la ENIGH de 2008.

tecaria Nacional, se fondea a la banca de primer piso multiplicando por diez veces la inversión inicial. De este modo, se acumularía un monto de 4,000 millones de pesos del que podrían disponer instituciones como las cajas solidarias del Fonaes para otorgar 300,000 créditos a igual número de familias beneficiadas. De éstos, alrededor de 250,000 serían destinados a la autoconstrucción de vivienda y aproximadamente 50,000 al mejoramiento de las viviendas ya construidas.

El Fonagavip podría convertirse en el segundo instrumento de financiamiento más importante del país, sólo por debajo del Infonavit .

El Fonagavip podría convertirse en el segundo instrumento de financiamiento más importante del país, sólo por debajo del Infonavit (con 475,091 créditos otorgados durante 2010), y a él le correspondería la quinta parte de los créditos de vivienda otorgados por el gobierno federal en ese mismo año.[38]

De acuerdo con el esquema de operación de este fondo, para la mitad del valor total de la construcción se utilizaría el financiamiento a través del crédito otorgado; los beneficiarios recibirían un subsidio de 40%, y se tendría un ahorro de 10 por ciento.

De esta manera se puede detonar el crédito para otorgar financiamiento orientado a la adquisición o mejoramiento de viviendas de personas que, por sus condiciones de ingreso y/o informalidad, bajo ningún otro esquema podrían acceder al crédito. En consecuencia, se podría mejorar la calidad de vida de alrededor de un millón de personas.

38 Quinto Informe de Gobierno periodo 2006-2012, disponible en: http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/anexo_estadistico.pdf p.283.

Capítulo 4

Gasto social en México

La concepción y acciones de la política social de un gobierno se ven reflejadas en la estructura y evolución de su gasto público. En México, a la par del incremento del gasto público destinado a la función de desarrollo social, se ha incrementado notablemente la cantidad de programas sociales y su cobertura, así como el monto de los apoyos destinados a la atención de las carencias sociales y el bienestar económico de la población.

La evolución y estructura del gasto social pueden estudiarse a través de la clasificación de la contabilidad gubernamental y, en lo particular, de los componentes del gasto público programable. Este gasto se refiere a las "erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población" (SHCP, 2012).

El gasto social puede analizarse a través de la clasificación funcional y administrativa del gasto público programable de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF, 2011).

Cuadro 4. Clasificación del gasto público programable

FUNCIONAL	ADMINISTRATIVA	ECONÓMICA
¿Para qué se gasta?	¿Quién gasta?	¿En qué se gasta?
Desarrollo Social **Desarrollo Económico** **Gobierno** **Fondos de estabilización**	**Ramos Autónomos** (Legislativo, judicial, IFE, CNDH) **Gobierno Federal** (incluye el Ramo XX: Sedesol) **Ramos Generales** (incluye Ramo XXXIII: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) **Entidades paraestatales** **Tribunal Federal de Justicia Administrativa**	**Gasto corriente** (servicios personales, materiales, servicios generales, transferencias, inversiones financieras.) **Gasto de Capital** (transferencias, obra pública, compra de valores)

Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en la CHPF (2011) y SHCP (2012).*

- La clasificación funcional delimita al gasto público de acuerdo con su propósito. La clasificación funcional del gasto público del Poder Ejecutivo Federal se divide en cuatro rubros: 1) desarrollo social (58.0%), 2) desarrollo económico (33.8%), 3) gobierno (7.1%) y 4) fondos de estabilización (1.1%).

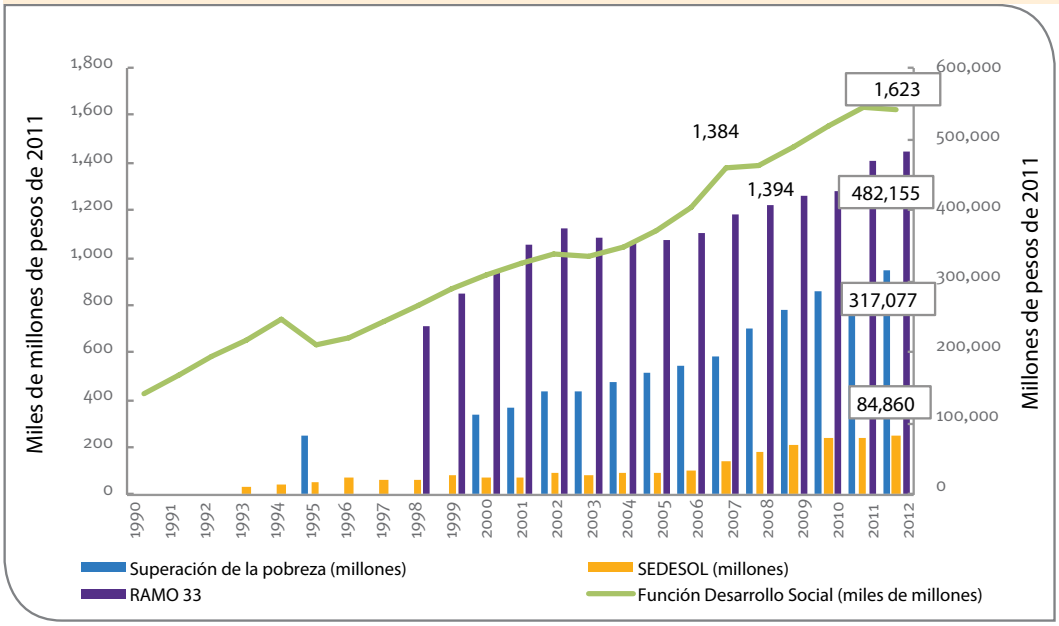
- La clasificación administrativa del gasto público se realiza según la dependencia o entidad pública que lo realiza. Esta clasificación permite identificar a las instancias o dependencias del Gobierno Federal (una de ellas, la Sedesol) responsables del ejercicio del gasto, así como los recursos asignados mediante las Aportaciones Federales a las Entidades Federativas y Municipios (AFEFM).

Además de los criterios de contabilidad gubernamental, parte del gasto social también puede ser identificado y analizado a través del gasto federal destinado al rubro de superación de la pobreza, mismo que se encuentra alineado a los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social. A partir de 2007, el gasto para la superación de la pobreza se clasifica en cuatro tipos de estrategias: 1) desarrollo de capacidades básicas, 2) grupos sociales vulnerables, 3) desarrollo regional y 4) desarrollo urbano.

Un primer acercamiento al gasto social en México permite constatar que el desembolso para el desarrollo social y para el combate a la pobreza ha venido incrementándose de manera constante en términos reales desde 2003. Este aumento es aún más sobresaliente considerando que durante 2008 y 2009, cuando los efectos de la crisis internacional fueron más adversos, el gasto en desarrollo social siguió aumentando.

Un primer acercamiento al gasto social en México permite constatar que el desembolso para el desarrollo social y para el combate a la pobreza ha venido incrementándose de manera constante en términos reales desde 2003.

Gráfica 2. Evolución del gasto social en México, 1990-2012



Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en las siguientes fuentes de información. Para la función de desarrollo social: 1990-2007, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; 2008-2011, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; 2012, PEF 2012. Para superación de la pobreza: 1995-2011, Quinto Informe de Gobierno; 2012, Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Para Sedesol: 1993-2011, Quinto Informe de Gobierno; 2012, PEF 2012. Para Ramo 33: 1998-2011, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; 2012, PEF 2012.*
Nota: Todas las cifras, excepto las correspondientes a 2012, se refieren a gasto ejercido a pesos de 2011, deflactado con el índice de precios implícito del PIB (INEGI). Para 2012 se empleó el gasto programado a precios corrientes.

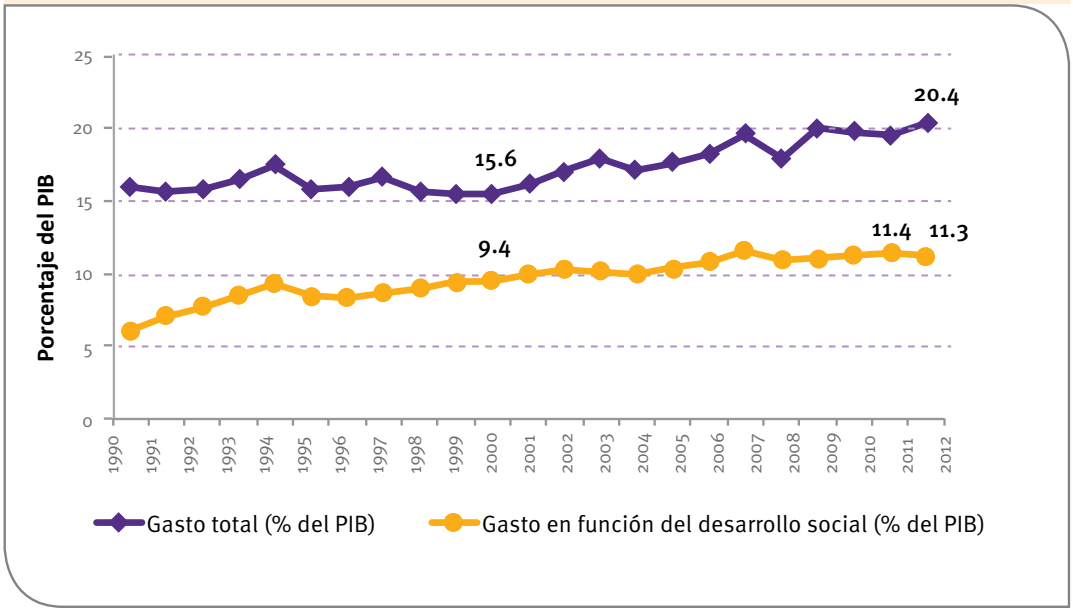
En la gráfica 2 también se observa cómo a partir de 2005, el gasto del Ramo 33, que engloba las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, ha tenido un incremento constante en términos reales, lo cual es resultado de las acciones tendientes a la descentralización del gasto público.

En 2011, de los 1,636.6 miles de millones de pesos ejercidos por el sector público federal en la función de desarrollo social, 1,391.6 miles de millones de pesos (85.0%) fueron ejercidos por el Gobierno Federal;[39] de este monto, 462.6 miles de millones pesos fueron transferidos para ser ejercidos por las entidades federativas (33.2%).

39 Los restantes 245,000 millones de pesos (15% del total del sector público federal) corresponden al gasto de las entidades de control presupuestario directo: Pemex, CFE, IMSS, ISSSTE.

El incremento del gasto para la función de desarrollo social se confirma al tomar como referencia su proporción respecto al PIB. En 2000, el gasto social ejercido representó el 9.4% del tamaño del PIB, mientras que en 2011, este porcentaje se incremento a 11.4%. En 2012, de acuerdo con el gasto social programado y un pronóstico de crecimiento del PIB del 3.5%,[40] la proporción de este rubro se estima en 11.3%.

Gráfica 3. Evolución del gasto público total y el gasto social como proporción del PIB, 1990-2012



Fuente: *Elaboración de la DGAP. Para el gasto social como proporción del PIB: 1990-2007, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; 2008-2011, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; 2012, PEF 2012.*
Nota: Todas las cifras, excepto las correspondientes a 2012, están expresadas en pesos de 2011, deflactado con el índice de precios implícito del PIB (INEGI).

La evolución del gasto social federal en los últimos años confirma la creciente importancia de los programas y acciones del gobierno enfocados en mejorar las condiciones de vida de la población, particularmente de aquella con mayores desventajas.

40 Estimación de PIB de acuerdo con los Criterios Generales de la Política Económica 2012. SHCP

GASTO PÚBLICO PARA LA FUNCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

La clasificación funcional del gasto programable muestra la distribución de los recursos según las actividades sustantivas que realizan las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal (APF), ya sea en el ámbito social, económico o de gobierno.

El gasto para la función de desarrollo social considera los recursos destinados a educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos, entre otros rubros.

El gasto para la función de desarrollo social considera los recursos destinados a educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos, entre otros rubros.

Cuadro 5. Función de Desarrollo Social y sus conceptos a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal

1990-1996	1997-2002	2003-2011
Educación	Educación	Educación
Salud y seguridad social	Salud	Salud
Desarrollo regional y urbano	Desarrollo regional y urbano	Urbanización, vivienda y desarrollo regional
Abasto social y nutrición	Abasto y asistencia social	Agua potable y alcantarillado

Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en la CHPF (varios años).*

De acuerdo con la CHPF, en 2011 el gasto total ejercido por el Poder Ejecutivo Federal fue de 2,822.4 miles de millones de pesos,[41] de los cuales, $1,636.6 (58%) correspondieron a la función de desarrollo social. En el cuadro 6 se muestra la distribución del gasto de la Sedesol (Ramo 20) y las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33) para los diferentes rubros de la función de desarrollo social. En el caso de la Sedesol es notable que sólo 0.6% del presupuesto se destina a funciones de gobierno y que, por el contrario, 78.6% se ejerce en actividades de asistencia social. El 20.8% restante corresponde a los rubros de urbanización, vivienda y desarrollo regional.

41 Se excluyen 58,400 y 4,200 millones de pesos (en conjunto, 2.2% del gasto total) correspondientes a los Ramos Autónomos y al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Cuadro 6. Gasto ejercido del sector público presupuestario en clasificación Funcional-Administrativa, 2011

Ramo admon.	Total		Funciones de desarrollo social							
			Educación		Salud		Urbanización,vivienda y desarrollo regional		Asistencia social	
	Mlls.	%	Mlls.	%	Mlls.	%	Mlls.	%	Mlls.	%
Ramo 20	78,707	100	--	--	--	--	16,410	20.8	61,853	78.6
Ramo 33	469,723	100	275,976	58.8	59,628	12.7	120,096	25.6	6,900	1.5

Ramo admon.	Funciones de gobierno			
	Orden, seguridad y justicia		Admon. pública	
	Mlls.	%	Mlls.	%
Ramo 20	--	--	441	0.6
Ramo 33	7,124	1.5	--	--

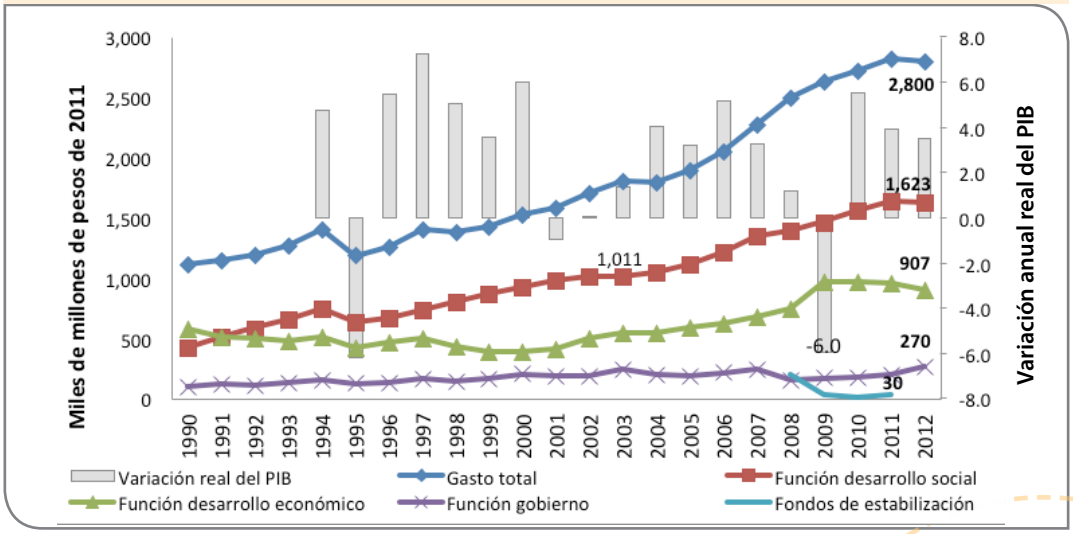
Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.*
Notas: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo. Mlls: millones de pesos.
Ramo 20: son los recursos ejercidos por la Sedesol.
Ramo 33: son las aportaciones federales para entidades federativas y municipios.

En el caso de los recursos del Ramo 33, 58.8% se destina al rubro de la educación; 25.6% a acciones de urbanización, vivienda y desarrollo regional, y 12.7% a salud. A diferencia del gasto de la Sedesol, en que poco más de tres cuartas partes se ejerce en asistencia social, el total de recursos del Ramo 33 para este fin es de sólo 1.5%.

El gasto destinado a la función de desarrollo social ha experimentado una tendencia creciente a partir de 1995. Más aun, durante el periodo 2005-2011, únicamente el desembolso para la función de desarrollo social registró un incremento en términos reales para todos los años del periodo. Este incremento se dio incluso durante 2009, cuando el PIB de México registró una abrupta caída del 6% por los efectos de la crisis internacional. Por otro lado, durante la última década el gasto para función gobierno ha permanecido relativamente constante en términos reales.

El gasto destinado a la función de desarrollo social ha experimentado una tendencia creciente a partir de 1995.

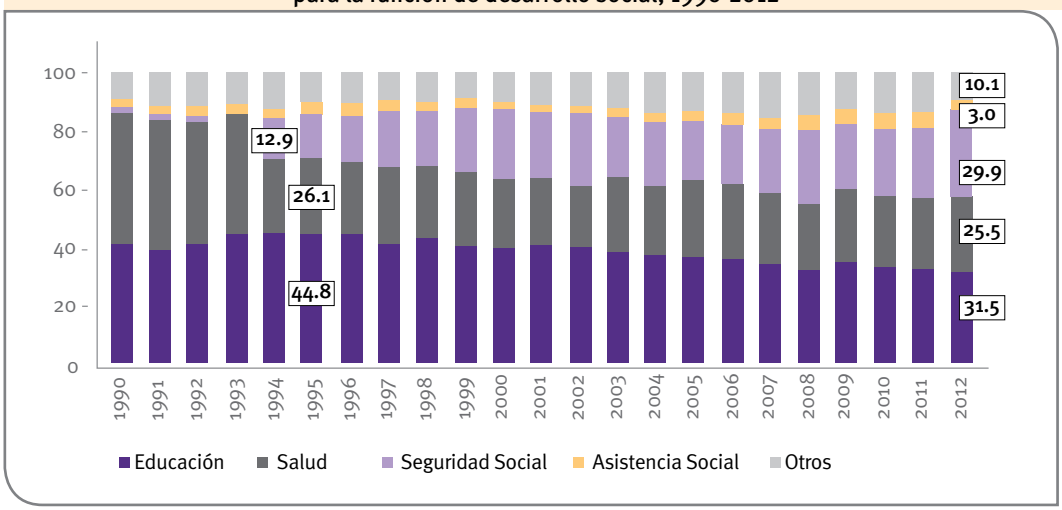
Gráfica 4. Gasto público en clasificación funcional, 1990-2012



Fuente: *Elaboración de la DGAP. Para 1990-2007, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; 2008-2011, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; 2012, PEF 2012.*
Nota: Todas las cifras, excepto las correspondientes a 2012, están expresadas en pesos de 2011, deflactado con el índice de precios implícito del PIB (INEGI). Para 2012 se empleó el gasto programado a precios corrientes. Estimación del PIB para 2012 con base en los Criterios Generales de la Política Económica 2012 (SHCP, 2011).

La composición del gasto para la función de desarrollo social ha tenido variaciones significativas en las últimas décadas. Una de éstas ha sido la creciente participación de la partida en seguridad social, que pasó de 12.9% en 1994 a 29.9% en 2012. También resalta la reducción de la participación de los recursos para la salud, que en 1995 significaban 44.8% y en 2012 sólo 31.5%, lo cual se explica precisamente por el incremento de la participación del gasto en seguridad social.

Gráfica 5. Estructura porcentual de los principales componentes del gasto para la función de desarrollo social, 1990-2012



Fuente: *Elaboración de la DGAP. Para 1990-2007, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; 2008-2011, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; 2012, PEF 2012.*
Nota: Todas las cifras, excepto las correspondientes a 2012, están expresadas en pesos de 2011, deflactado con el índice de precios implícito del PIB (INEGI). Para 2012 se empleó el gasto programado a precios corrientes.

GASTO SOCIAL A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS DE LA SEDESOL

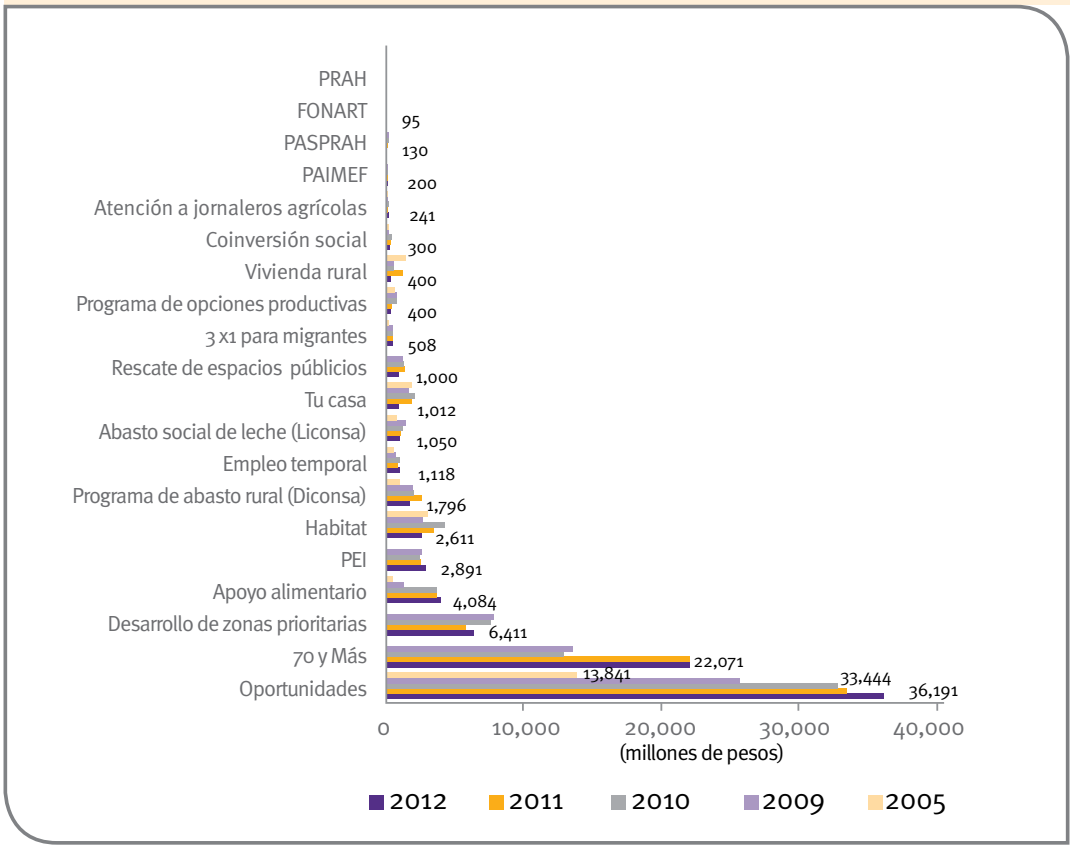
De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, el gasto de la Sedesol programado para este año es de 84,859.9 millones de pesos, de los cuales 82,607.8 millones de pesos (97%) corresponden a programas presupuestarios asociados a indicadores, en tanto que el restante 2.7% se relaciona con funciones administrativas y de apoyo.

Es importante observar la evolución del presupuesto de los programas que ya existían desde 2005. Destaca el caso del programa Oportunidades, que entre 2005 y 2011 casi triplicó su presupuesto en términos reales, al pasar de 13,841 millones de pesos a 33,444 millones de pesos a precios de 2011.[42] Para 2012, el presupuesto programado de Oportunidades es de 36,191 millones de pesos. Otro programa que ha tenido un incremento notable es 70 y Más, que para 2012 tiene programado un presupuesto de 22,071 millones de pesos, un incremento de 70.1% respecto del ejercido en 2011.

Destaca el caso del programa Oportunidades, que entre 2005 y 2011 casi triplicó su presupuesto en términos reales.

42 Excluye el gasto en salud y educación que en esta clasificación administrativa es reportado por los respectivos sectores.

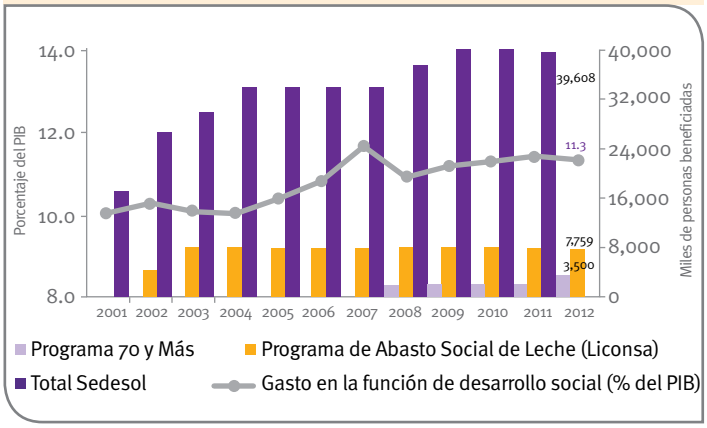
Gráfica 6. Presupuesto de los programas de la Sedesol con reglas de operación y asociados a indicadores, 2012



Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años) y PEF 2012.*
Notas: Todas las cifras, excepto las correspondientes a 2012, están expresadas en pesos de 2011, utilizando el índice de precios implícito del PIB (INEGI).
PRAH: Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos.
FONART: Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías.
PASPRAH: Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares.
PAIMEF: 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.
PEI: Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

El incremento del gasto social en los últimos años, ya sea en términos monetarios reales o como proporción del PIB, se refleja en el aumento de la población beneficiada por los programas sociales de la Sedesol; al cierre de 2011 había 39.6 millones de personas beneficiarias. Destaca especialmente el número de personas beneficiadas por Abasto Social de Leche y 70 y Más, programas que tienen previsto atender en 2012 a alrededor de 7.8 y 3.5 millones de personas, respectivamente.

Gráfica 7. Evolución de la población beneficiaria de los programas sociales de la Sedesol y el gasto social como proporción del PIB

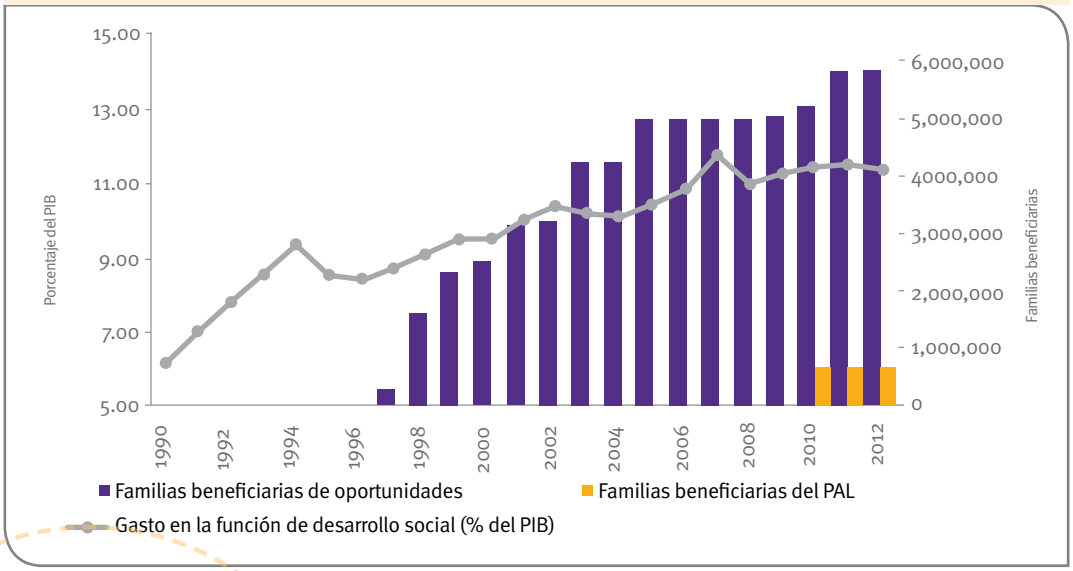


Fuente: *Elaboración de la DGAP. Para el gasto social como proporción del PIB: 1990-2007, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; 2008-2011, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; 2012, PEF 2012. Para el Padrón de beneficiarios, Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Sedesol.*
Nota: Todas las cifras del gasto, excepto las correspondientes a 2012, están expresadas en pesos de 2011, deflactado con el índice de precios implícito del PIB (INEGI). Para 2012 aún no se dispone del padrón de todos los programas de Sedesol.

El programa Oportunidades, el más importante de la Sedesol por su magnitud, diseño y resultados de evaluaciones independientes, ha tenido un incremento constante desde su origen (entonces conocido como Progresa), multiplicando en casi 20 veces el número de sus familias beneficiarias.

El programa Oportunidades, el más importante de la Sedesol por su magnitud, diseño y resultados de evaluaciones independientes, ha tenido un incremento constante desde su origen.

Gráfica 8. Evolución del número de familias beneficiarias de los programas PAL y Oportunidades y el gasto social como proporción del PIB, 1990-2012



Fuente: *Elaboración de la DGAP. Para el gasto social como proporción del PIB: 1990-2007, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; 2008-2011, Cuenta de la Hacienda Pública Federal; 2012, PEF 2012. Para el padrón de beneficiarios, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.*
Nota: Todas las cifras del gasto, excepto las correspondientes a 2012, están expresadas en pesos de 2011, deflactado con el índice de precios implícito del PIB (INEGI)

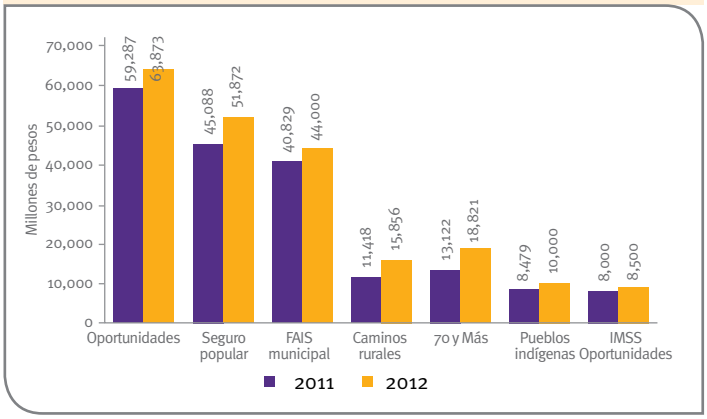
GASTO PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

El gasto para la superación de la pobreza programado para 2012 es de 317,076.8 millones de pesos. En 2011, de acuerdo con el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP, dicho gasto ascendió a 279,771.7 millones de pesos, monto que se distribuyó entre un total de 131 programas de diferentes sectores del Gobierno Federal.

Es importante mencionar que, del total de programas para la superación de la pobreza, los siete con mayor presupuesto concentran 67.2 y el 66.6% del total en 2012 y 2011.

Por otro lado, según el "Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública (2012)" de la SHCP, los 20 programas de la Sedesol con reglas de operación contribuyen total o parcialmente con acciones para la superación de la pobreza.

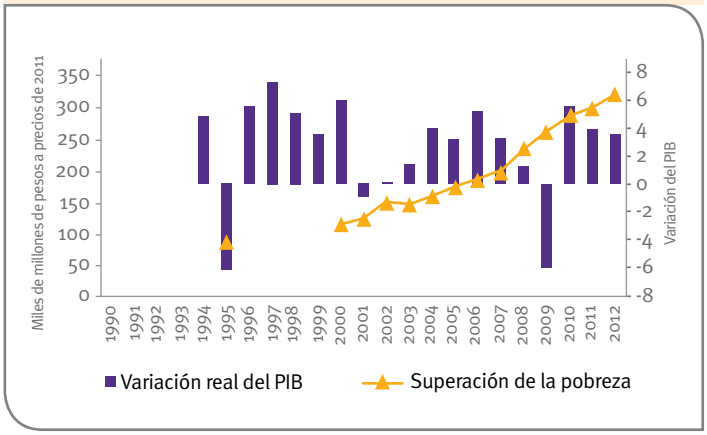
Gráfica 9. Principales programas para la superación de la pobreza, 2011 y 2012



Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en el "Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública", cuarto trimestre de 2011 y primer trimestre de 2012.*
Nota: cifras a precios corrientes; gasto ejercido para 2011 y gasto programado para 2012. En algunos casos, los recursos no corresponden con el total autorizado para cada programa, sino únicamente con los recursos destinados para la superación de la pobreza.

La gráfica 10 permite observar el gasto creciente en términos reales para la superación de la pobreza, independientemente de la evolución del ciclo económico e, incluso, en las situaciones más adversas.

Gráfica 10. Evolución del gasto para la superación de la pobreza, 1995-2012

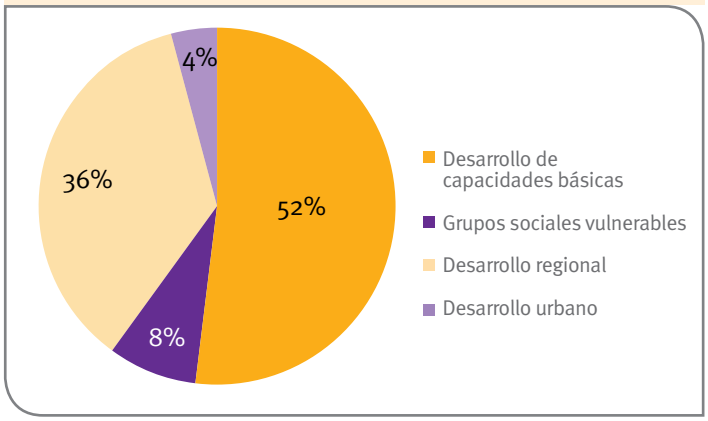


Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en Quinto Informe de Gobierno y PEF 2012.*
Nota: Todas las cifras, excepto las correspondientes a 2012, se refieren a gasto ejercido a pesos de 2011, deflactado con el índice de precios implícito del PIB (INEGI). Para 2012, gasto programado a precios corrientes.

Cabe destacar que el marco institucional actual protege o blinda al gasto social de sufrir modificaciones adversas aun en el contexto de crisis.

La gráfica 11 desglosa el gasto ejercido en 2011 para la superación de la pobreza por tipo de estrategia. Destaca que 52% del gasto se destine al desarrollo de capacidades básicas en las personas, como son la educación, la salud y la nutrición.

Gráfica 11. Gasto federal ejercido para la superación de la pobreza por estrategia, 2011 (participación porcentual)

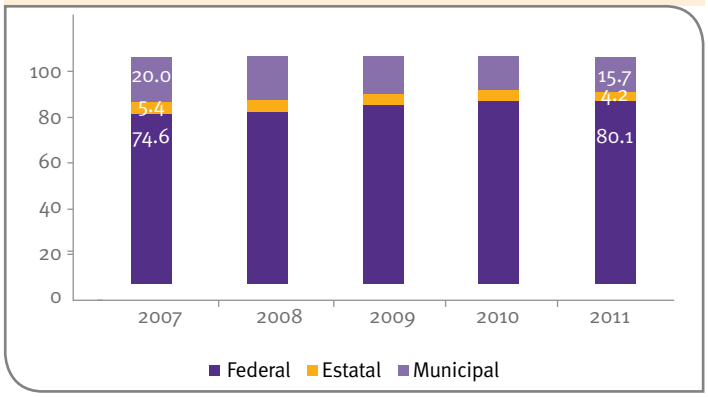


Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en el anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno, 2011.*

El marco institucional actual protege o blinda al gasto social de sufrir modificaciones adversas aun en el contexto de crisis.

En cuanto a la distribución del gasto para la superación de la pobreza por ejecutor se observa que la participación del Gobierno Federal se incrementó de 74.6 a 80.1% entre 2007 y 2011.

Gráfica 12. Gasto federal ejercido para la superación de la pobreza por ejecutor, 2011 (participación porcentual)

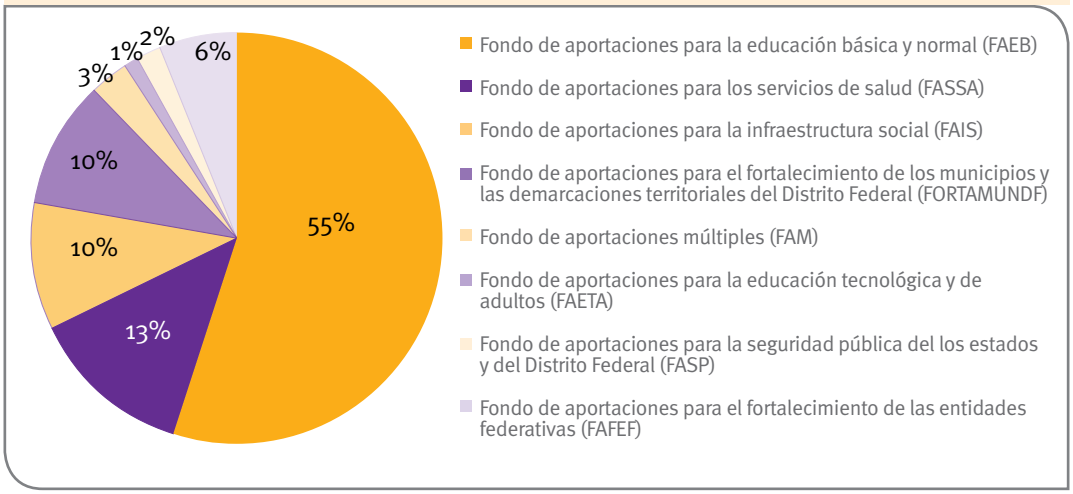


Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en el anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno, 2011.*

DISTRIBUCIÓN Y PARTICIPACIONES A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

En la clasificación administrativa del gasto programable, además de observar el gasto ejercido directamente por el Gobierno Federal, también se identifican los Ramos Generales. Uno de éstos es el Ramo 33, que engloba las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. El Ramo 33 se compone de ocho fondos con objetivos específicos de desarrollo. En 2012, el FAEB, fondo operado por la SEP, concentra 55% del total de los recursos del Ramo 33. Por otra parte, el FAIS, gestionado por la Sedesol, tiene una participación de 10%. La participación porcentual de los ocho fondos se muestra en la gráfica 13.

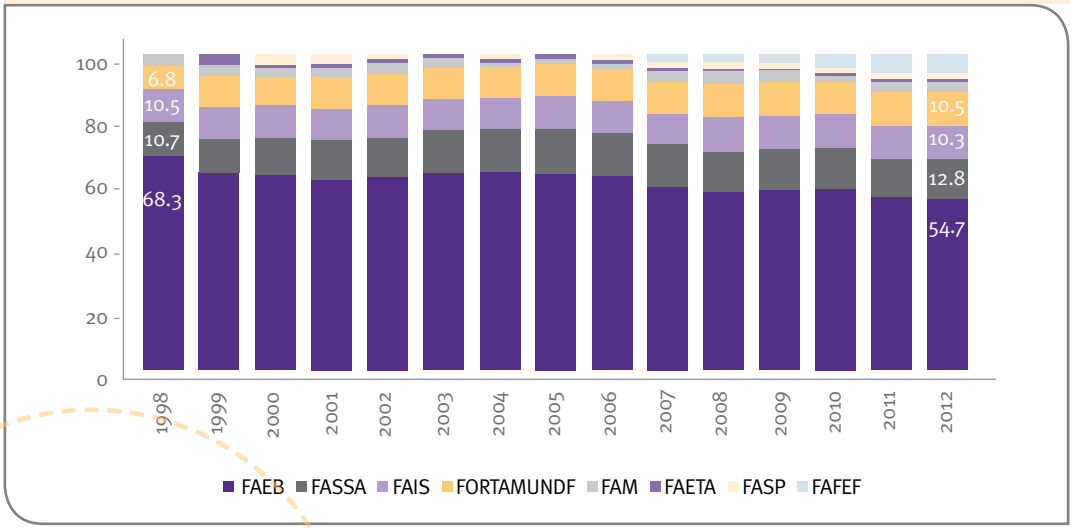
Gráfica 13. Composición porcentual de los fondos del Ramo 33, 2012



Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en el PEF 2012 (recursos programados).*

En la gráfica 14 se muestra la evolución de la estructura de los recursos del Ramo 33. Destaca la disminución del FAEB de 68.3 a 54.7% entre 1998 y 2012, así como el incremento del FAFEF y el FASP.

Gráfica 14. Evolución de la estructura porcentual de los fondos del Ramo 33, 1998-2012



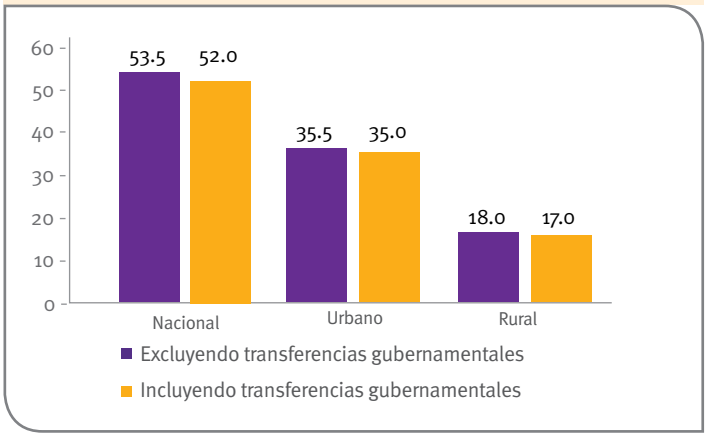
Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal y PEF 2012.*

IMPORTANCIA DEL GASTO SOCIAL EN LA CONTENCIÓN Y ABATIMIENTO DE LA POBREZA

Un aspecto relevante de la expansión del gasto social en los últimos años es la protección que se brinda a los grupos más vulnerables de la población en episodios de crisis económicas u otro tipo de contingencias (por ejemplo, desastres naturales causados por fenómenos meteorológicos).

En el contexto de la reciente crisis financiera internacional originada a finales de 2007, el Gobierno Federal ha venido aplicando desde 2008 a la fecha distintas medidas compensatorias para proteger el ingreso y poder adquisitivo de las familias más necesitadas. Gracias a las transferencias de los programas gubernamentales, tales como Oportunidades, 70 y Más, Apoyo Alimentario y Empleo Temporal, en 2010 se evitó que 1.5 millones de personas cayeran en pobreza. De éstas, 1 millón corresponderían al ámbito rural y 0.5 millones al urbano.

Gráfica 15. La pobreza sin las transferencias gubernamentales, 2010

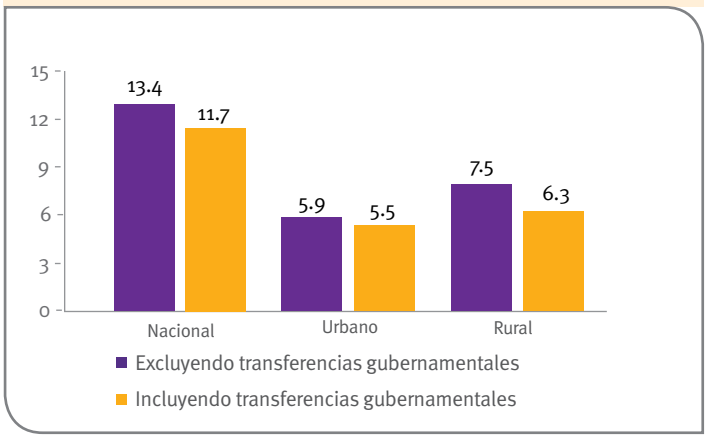


Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2010.*

De igual forma, las transferencias de los programas gubernamentales evitaron que 1.7 millones de personas cayeran en pobreza extrema en 2010; de ese total, 1.2 millones corresponderían al ámbito rural.

Las transferencias de los programas gubernamentales evitaron que 1.7 millones de personas cayeran en pobreza extrema en 2010.

Gráfica 16. Gasto social como porcentaje del PIB (promedio anual)



Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2010.*
Nota: La suma de las diferencias puede no coincidir debido al redondeo.

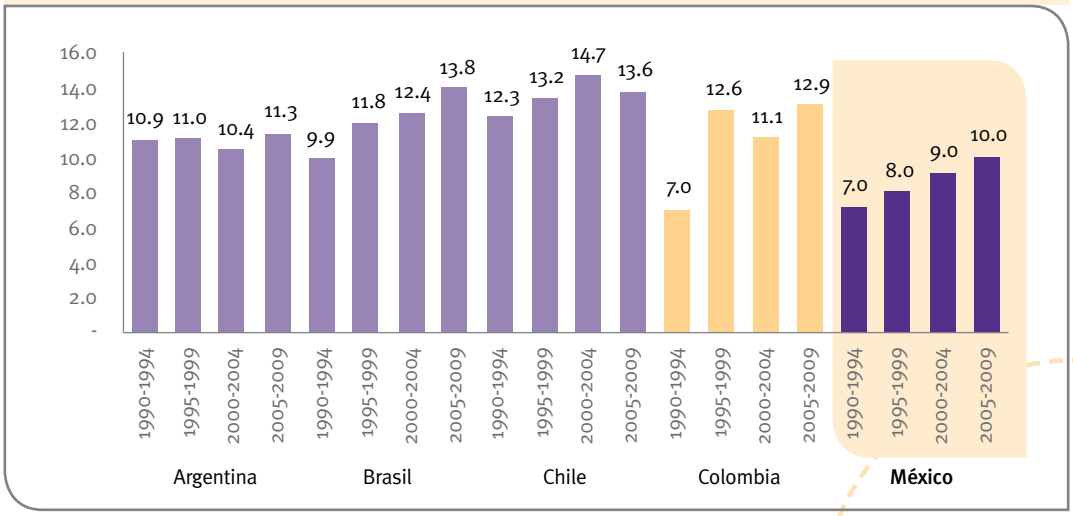
TENDENCIAS RECIENTES DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

La base de datos sobre gasto social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) permite realizar el seguimiento y análisis del gasto público en materia de desarrollo social en la región, lo cual contribuye a un mejor conocimiento de la gestión social, así como de la eficiencia e impacto de ésta en los países que integran dicho organismo.

En esta sección se compara la evolución del gasto social en países de América Latina que cuentan con un grado de desarrollo similar: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. El propósito principal de la comparación es apreciar los avances que en materia de gasto en desarrollo social se han alcanzado en nuestro país, contrastando éstos con los resultados que se han observado en los principales países de la región en el periodo 1990-2009.

En primer lugar destaca que, en relación con el tamaño de la economía, la participación del gasto social en México aumentó alrededor de tres puntos del PIB en promedio durante dicho periodo. De hecho, el crecimiento en nuestro país ha seguido una trayectoria sostenida, a diferencia de otros países de la región, donde si bien la participación del gasto social en la economía es mayor, éste también muestra una mayor volatilidad.

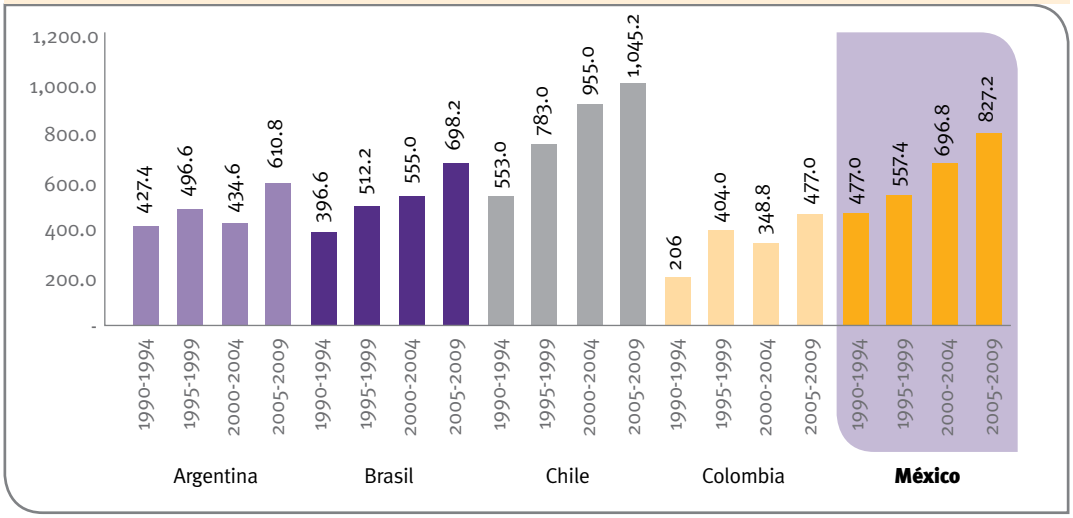
Gráfica 17. Gasto social como porcentaje del PIB (promedio anual)



Fuente: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Base de datos sobre gasto social.*

Nótese que el sentido de la comparación entre los países cambia al considerar los datos sobre gasto social per cápita. Dicho rubro se mide en dólares de 2005, lo cual facilita la comparación entre países y a través del tiempo. Como se observa en la gráfica 18, Chile y México son los países con mejor desempeño; durante el periodo de análisis, ambos casi duplican el gasto que destinan al rubro social (ajustado por el crecimiento de la población).

Gráfica 18. Gasto social per cápita en dólares de 2005 (promedio anual)



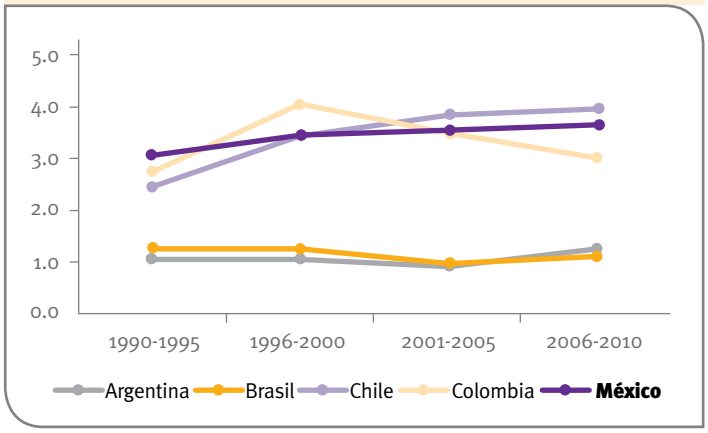
Fuente: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Base de datos sobre gasto social.*

Adicionalmente, el análisis de la evolución del gasto social puede llevarse a cabo siguiendo un enfoque desagregado de los siguientes componentes del gasto: educación, salud y vivienda.[43]

En lo que concierne al componente educativo del gasto social, cabe destacar las tendencias crecientes de este rubro en Chile y México. Durante el periodo 2006-2010, estos países gastaron en educación 3.64 y 3.93% del PIB en promedio, respectivamente. Por su parte, Argentina y Brasil mantuvieron el gasto social educativo en alrededor de 1% del PIB durante todo el periodo.

43 El gasto en seguridad social es el otro rubro que compone el gasto social, tal como lo define la Cepal.

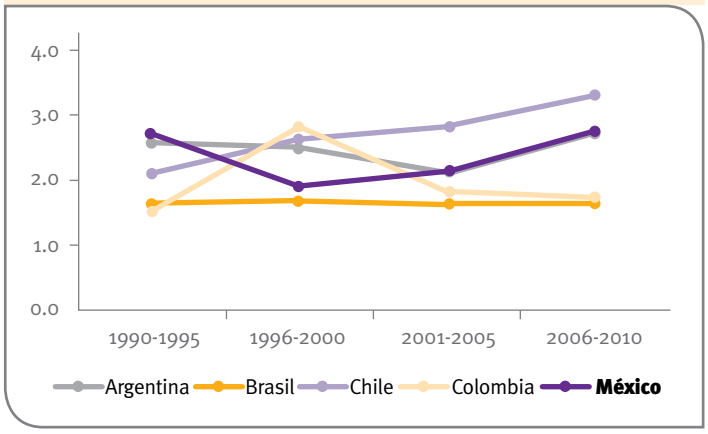
Gráfica 19. Gasto público social en educación (% del PIB)



Fuente: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Base de datos sobre gasto social.*

El gasto público en salud representa un componente importante para todos los países analizados. En el caso de México, el desembolso en salud ha crecido de manera importante desde 1996, de tal suerte que en el quinquenio 2006-2010 este rubro representó 2.56% del tamaño de la economía.

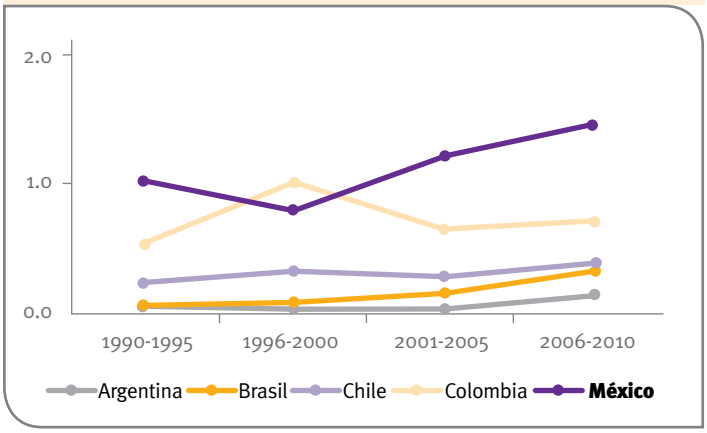
Gráfica 20. Gasto público social en salud (% del PIB)



Fuente: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Base de datos sobre gasto social.*

En la última década el gasto social en vivienda en México ha aumentado considerablemente. Ajustado por el tamaño de la economía, el gasto en este rubro supera el correspondiente en los países latinoamericanos con un desarrollo económico similar. En el periodo 2006-2010, el gasto social en vivienda alcanzó en México el 1.45% del PIB en promedio, lo cual resulta significativamente superior a lo observado en Argentina, Brasil, Chile y Colombia.

Gráfica 21. Gasto público social en vivienda (% del PIB)



Fuente: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Base de datos sobre gasto social.*

En términos generales, las tendencias del gasto social en México muestran la capacidad y esfuerzo del país por expandir los alcances de la política social aun en un contexto de crisis. El análisis refleja un desempeño positivo con respecto a otros países con un grado de desarrollo similar dentro de la región.

Capítulo 5

Resultados del desarrollo social en México

A lo largo de 2011 se dieron a conocer varios indicadores en torno al desarrollo social del país. La concurrencia de resultados se debe a que tanto el Censo de Población y Vivienda 2010 como la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010 —fuentes de información básica para la generación de dichos indicadores— se pusieron a disposición del público ese año.

La LGDS establece el carácter multidimensional de la pobreza y señala los indicadores o dimensiones que deben incluirse.

Con esta información fue posible actualizar las mediciones de Pobreza y el Índice Rezago Social (IRS) del Coneval, así como las relativas al Índice de Marginación (IM), elaborado por el Conapo. Estos indicadores permiten tener un diagnóstico del grado de desarrollo que se registra en distintos niveles de desagregación geográfica (nacional, estatal y municipal, e incluso a nivel de localidad, en los casos del IM y el IRS). Asimismo, ha sido posible actualizar a nivel nacional algunos de los indicadores que dan seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Estos cuatro tipos de indicadores coinciden en reconocer implícitamente a la pobreza y la exclusión social como fenómenos multidimensionales, incorporando, conforme a su propio diseño conceptual, distintos factores elementales para describir y medir las condiciones de vida de la población.

La LGDS establece el carácter multidimensional de la pobreza y señala los indicadores o dimensiones que deben incluirse. En su artículo 36 establece que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico. Dentro de los indicadores señalados se encuentran: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación, y VIII. Grado de cohesión social.

Con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH, diseñado específicamente para recabar información sobre los derechos sociales, en diciembre de 2009 se presentó la primera medición de carácter multidimensional de la pobreza en México. Junto con la que se presentó en 2011, elaborada con datos del MCS de la ENIGH 2010, ya se cuenta con dos de estas mediciones.[44]

El IRS es una medida que resume en un solo índice cuatro de las carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en

44 En 2002 se publicó la metodología para la medición oficial de la pobreza, que se basaba en el método indirecto de ingreso, estableciendo tres categorías o niveles de pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial. Gracias al trabajo retrospectivo realizado por el Coneval se cuenta con series bianuales de esta medición para el periodo 1992-2010.

la vivienda). Su finalidad es ordenar a las unidades de observación (estados, municipios y localidades) según sus carencias sociales.[45]

La marginación, por su parte, es un fenómeno de carácter estructural que pone de manifiesto la dificultad para extender el progreso al total de la población, describiendo la exclusión de ciertas comunidades o grupos sociales respecto al goce de beneficios relacionados con el proceso de desarrollo. Los indicadores socioeconómicos que componen el IM tratan de medir formas de exclusión o privación que padece la población. Este índice concentra en una sola estimación las magnitudes y variaciones de los indicadores que incluye, así como las relaciones entre ellos.

Tanto el IRS como el IM pretenden resumir en una cifra las distintas dimensiones que toman en cuenta. Además, ambos recurren a la misma técnica estadística para su construcción y clasifican a las unidades geográficas en cinco estratos: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. El valor que toma el IRS o el IM no tiene interpretación por sí mismo, sino que sirve para ordenar a los territorios de mayor a menor grado de rezago social o marginación en un momento en el tiempo.

La marginación es un fenómeno de carácter estructural que pone de manifiesto la dificultad para extender el progreso al total de la población.

45 Aunque algunos de los indicadores empleados en la medición de la pobreza son también indicadores del IRS, este último no es una medición de la pobreza, ya que no incluye los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación que señala la LGDS (estas variables no son explícitas en los censos de población). Por otra parte, el índice incluye una quinta dimensión relacionada con los activos del hogar (lavadora, refrigerador, etcétera).

Cuadro 7. Comparativo de los principales indicadores de desarrollo social

	Medición de la Pobreza	Índice de Rezago Social	Índice de Marginación	Índice de Desarrollo Humano	Indicadores de Avance en los Objetivos del Milenio (ODM)
Dimensiones					
Ingreso	·Ingreso corriente total per cápita		·Población ocupada con menos de dos salarios mínimos	·Ingreso nacional bruto (INB) per cápita	·Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios (PPC).
Educación	·Inasistencia escolar ·Sin educación básica	·Analfabetismo ·Inasistencia escolar ·Sin educación básica	·Analfabetismo ·Sin primaria completa	·Años promedio de instrucción ·Años de instrucción esperados	·Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria. ·Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad.
Salud	·Sin acceso a servicios	·Sin derecho-habiencia		·Esperanza de vida al nacer	·Tasa de mortalidad en niños menores de cinco años (por cada 1,000 nacidos vivos). ·Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100,000 nacidos vivos estimados).
Seguridad social	·Prestaciones de ley ·Servicio médico ·Pensión				
Calidad y espacios de la vivienda	·Piso de tierra ·Muros inadecuados ·Techos inadecuados ·Hacinamiento	·Piso de tierra ·Ocupantes por cuarto (ya no se usó en 2010)	·Piso de tierra ·Hacinamiento		·Proporción de la población urbana que habita en viviendas precarias.
Servicios básicos de la vivienda	·Sin drenaje ·Sin agua entubada ·Sin energía eléctrica	·Sin drenaje ·Sin agua entubada ·Sin energía eléctrica ·Sin sanitario	·Sin drenaje ·Sin agua entubada ·Sin energía eléctrica		·Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua. ·Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados.
Acceso a la alimentación	·Inseguridad alimentaria moderada o severa				·Proporción de niños menores de cinco años con insuficiencia ponderal. ·Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.

Cuadro 7. Comparativo de los principales indicadores de desarrollo social (cont.)

	Medición de la Pobreza	Índice de Rezago Social	Índice de Marginación	Índice de Desarrollo Humano	Indicadores de Avance en los Objetivos del Milenio (ODM)
Dimensiones					
Distribución de la población			· Población en localidades con menos de 5,000 habitantes		
Activos del hogar		·No disponer de lavadora ·No disponer de refrigerador			
Igualdad de género				*	·Razón niñas/ niños en la enseñanza primaria, secundaria, media superior y superior. ·Proporción de mujeres en el total de asalariados en el sector no agropecuario.
Sustenta-bilidad ambiental					·Proporción de la superficie cubierta por bosques y selvas ·Emisiones de dióxido de carbono per cápita.
Temporalidad y nivel de desagregación					
Cada año				·(nacional)	·Algunos indicadores (nacional y estatal)
Cada dos años	·(nacional y estatal)				·Algunos indicadores (nacional y estatal)
Cada cinco años	·(municipal)	·(nacional, estatal, municipal y localidad)	·(nacional, estatal, municipal y localidad)	·(nacional, estatal y municipal)	·Algunos indicadores (nacional y estatal)
Fuentes de información					
ENIGH					
Censos y conteos	**				

* Aunque no forma parte de la estimación directa en el cálculo del IDH, éste considera el índice de desigualdad de género (IDG), el cual muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad, comparando los logros de mujeres y hombres en dichas dimensiones. Varía entre 0, cuando a las mujeres les va tan bien como a los hombres, y 1, cuando un género muestra el peor desempeño posible en todas las dimensiones que se miden. El IDG considera tres dimensiones y cinco indicadores: 1) salud reproductiva (mortalidad materna y fecundidad adolescente); 2) empoderamiento (nivel de instrucción y escaños en el parlamento, y 3) mercado laboral (participación en la fuerza laboral).

** Estas fuentes son utilizadas para la elaboración de los mapas de pobreza a nivel municipal.

Finalmente, los indicadores relativos a los ODM dan cuenta de la situación de México con respecto a otras naciones en términos de avances en distintas áreas del desarrollo social. Al respecto, el país ha elaborado tres informes (en 2005, 2006 y 2010). Los temas cubiertos por los indicadores están dados por los ocho ODM, relacionados con la pobreza, la educación, la igualdad de género, la salud, la sostenibilidad del medio ambiente y la cooperación para el desarrollo.

Se requiere medir el número de personas en condiciones de pobreza y qué tipo de carencias enfrentan para diseñar e instrumentar políticas públicas focalizadas.

En general, tanto los cuatro tipos de índices mencionados como los indicadores asociados a los ODM constituyen herramientas muy valiosas para la focalización y priorización de los recursos y acciones de los distintos órdenes de gobierno, orientados a disminuir tanto la pobreza, el rezago social y la marginación como la desigualdad a lo largo del territorio nacional.

Todas estas formas de medición comparten el reconocimiento del desarrollo, la pobreza, el rezago y la marginación como fenómenos multidimensionales. En algunos casos, incluso, hay coincidencia en cuanto a los indicadores de la misma temática; sin embargo, cada uno parte de una definición conceptual distinta. En cualquier caso, es posible generar información complementaria de las distintas aristas del desarrollo, convirtiendo a estos indicadores en importantes herramientas de diagnóstico, focalización y evaluación de las acciones de desarrollo social. Gracias a estos indicadores podemos dar cuenta hoy de los avances en materia de desarrollo y elaborar informes como el que a continuación se presenta.

AVANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL VISTOS A TRAVÉS DE LOS ÍNDICES DE POBREZA

La importancia de la medición de la pobreza reside en su carácter de insumo prioritario —para todos los niveles de gobierno— en el diseño de políticas públicas. Ello requiere de mediciones confiables que no sólo indiquen el número de personas en condiciones de pobreza, sino también qué tipo de carencias enfrentan, con la finalidad de diseñar e instrumentar políticas públicas focalizadas.

No obstante, el interés en la medición de la pobreza ha generado diversas opciones metodológicas y operativas sobre las que hay poco consenso. En el mundo abunda la literatura sobre la conceptualización y las variables que se sugiere utilizar para realizar mediciones de pobreza. Las principales discusiones se han centrado en la medición a través del ingreso, el gasto o el consumo; el enfoque de capacidades o las necesidades insatisfechas, entre otras. Ante este panorama, el gobierno federal propuso en 2001 la creación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP).

Este comité, conformado por especialistas académicos y funcionarios públicos, fue el responsable de establecer una metodología consensuada, clara y transparente para llevar a cabo la medición oficial de la pobreza en México.

Antecedentes

La metodología recomendada por el CTMP, que se publicó en 2002, era de carácter monetario y, por tanto, consideraba líneas de pobreza. La idea básica de este método consiste en especificar un umbral de pobreza —denominado precisamente línea de pobreza— mediante la valoración monetaria de una canasta de bienes y servicios básicos, y su comparación con los recursos de que disponen los individuos o los hogares para adquirirla. Si tales recursos resultan insuficientes, se considera que la persona o el hogar se encuentran en condiciones de pobreza (Cortés Cáceres, Hernández, Hernández Laos, Székely Pardo y Vera Llamas, 2002).

En México, de acuerdo con la LGDS, el Coneval es el órgano facultado para establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. La medición deberá incorporar al menos los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

Como una primera aproximación para medir la pobreza, el Coneval decidió utilizar el ingreso corriente total y la propuesta metodológica del CTMP de 2002, con el propósito de hacer un análisis comparativo con estimaciones previas y brindar información oportuna sobre la evolución de la pobreza por ingresos en México. Conforme a esta metodología se definieron tres niveles de pobreza:

1. **Pobreza alimentaria.** Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se destinara todo el ingreso disponible en el hogar a comprar sólo los bienes de dicha canasta.
2. **Pobreza de capacidades.** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun destinando el ingreso total de los hogares nada más a estos fines.
3. **Pobreza de patrimonio**. Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aun cuando la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para adquirir estos bienes y servicios.

La pobreza es un fenómeno complejo que no puede explicarse solamente por la capacidad para adquirir bienes y servicios en el mercado.

Medición oficial de la pobreza

El desarrollo social es un compromiso fundamental del Estado mexicano, por lo que busca garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales para toda la población. Dado que la pobreza impide la creación de las capacidades necesarias para propiciar una vida plena en los individuos, y reducir las desigualdades sociales, sus causas deben ser atendidas de forma expedita y puntual. Es indispensable emplear los recursos disponibles de la mejor manera posible para garantizar que los programas sociales lleguen efectivamente a quienes más los necesitan. En este sentido contar con mediciones precisas y confiables de la pobreza resulta de gran utilidad.

¿Cómo se mide la pobreza?

Tradicionalmente, la medición de la pobreza en nuestro país se ha basado en el ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. Sin embargo, la pobreza es un fenómeno complejo que no puede explicarse solamente por la capacidad para adquirir bienes y servicios en el mercado. Es preciso asociarla también con diversos satisfactores esenciales que no necesariamente pueden comprarse, muchos de los cuales son provistos por el Estado (tales como los servicios de saneamiento) o que son considerados fundamentales para ejercer los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

En cumplimiento de la LGDS, y con la colaboración de especialistas en la materia, el Coneval presentó en 2009 la metodología para la medición multidimensional de la pobreza,[46] que considera dos ámbitos: el bienestar económico y los derechos sociales.

El bienestar económico se mide a partir del ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado. Para poder comparar hogares distintos, los ingresos de cada hogar se ajustan en función de su tamaño y la edad de sus integrantes.

A fin de identificar a la población con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios requeridos se define la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo. La primera es el valor de un conjunto de bienes que una persona debe adquirir para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). En tanto, la línea de bienestar mínimo es el valor de un conjunto de bienes que una persona debe adquirir para tener una nutrición adecuada.

46 Este instrumento permite identificar a la población que más atención demanda por estar en una situación de pobreza multidimensional extrema.

En agosto de 2010, el valor de la línea de bienestar ascendió a $2,114 mensuales por persona en las áreas urbanas y $1,329 en las áreas rurales. Los valores de la línea de bienestar mínimo fueron de 978 y 684 pesos mensuales, respectivamente.

Por lo que respecta a los derechos sociales, las carencias se miden a partir de seis rubros que se sustentan en el marco normativo mexicano y que forman parte de las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- **Rezago educativo (Artículo 3° de la Constitución)**. Presentan esta carencia las personas que están en edad de asistir a la escuela y no lo hacen, así como aquellas que no cuentan con el nivel de educación obligatorio de acuerdo con su edad.
- **Acceso a los servicios de salud** (Artículo 4° de la Constitución). Esta carencia se presenta en las personas que no tienen derecho a los servicios médicos que brinda alguna institución pública, como: IMSS, ISSSTE, hospitales de Pemex, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar), así como el Seguro Popular, o bien que no disponen de recursos necesarios para la contratación de servicios médicos privados.
- **Acceso a la seguridad social** (Artículo 123 de la Constitución). Una persona presenta esta carencia cuando trabaja pero no disfruta de las prestaciones establecidas en el artículo 2° de la Ley de Seguridad Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del Artículo 123). También en este caso se incluye la población trabajadora no asalariada o independiente que no dispone de servicios médicos como prestación laboral o que, por tratarse de contratación voluntaria, no tiene acceso al régimen obligatorio del IMSS y, además, no tiene una cuenta en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o en una administradora de fondos de ahorro para el retiro (AFORE). Para la población en general, la carencia se presenta cuando no se goza de alguna jubilación o pensión, o no se es familiar de una persona con acceso a la seguridad social. Por último están las personas en edad de jubilación (65 años o más) que no son beneficiarias de algún programa social de pensiones para adultos mayores.
- **Calidad y espacios de la vivienda** (Artículo 4° de la Constitución). La población con esta carencia reside en viviendas con al menos una de las siguientes características: pisos de tierra; techo de lámina, cartón o desechos; muros de bajareque, carrizo, bambú, palma, lámina de cartón, lámina metálica, asbesto o material de desecho, y razón de personas por cuarto (hacinamiento) mayor de 2.5.

En 2009, el Coneval presentó la metodología para la medición multidimensional de la pobreza.

- **Acceso a los servicios básicos en la vivienda** (Artículo 4° de la Constitución). La población con esta carencia reside en viviendas con al menos una de las siguientes características: el agua proviene de un pozo, río, lago, arroyo o pipa, o bien el agua entubada se obtiene por acarreo de otra vivienda o de la llave pública o hidrante; no se cuenta con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta, y no hay energía eléctrica.
- **Acceso a la alimentación.** Se determina a partir de una distinción entre los hogares donde habitan menores de 18 años y los hogares sin estos habitantes. En el primer caso se identifican aquellos hogares en los que, por falta de dinero o recursos, tanto las personas mayores como las menores de 18 años no tuvieron una alimentación variada, comieron menos de lo necesario, se les disminuyeron las cantidades servidas en la comida; sintieron hambre pero no comieron o hicieron sólo una comida, o bien dejaron de comer durante todo el día. En el segundo caso se identifican aquellos hogares en los que algún adulto, por falta de dinero o recursos, al menos no tuvo una alimentación variada, dejó de hacer alguna de las tres comidas, comió menos de lo que debería, se quedó sin comida, sintió hambre pero no comió o hizo sólo una comida, o bien dejó de comer durante todo el día.

Asimismo, se considera el grado de cohesión social, para lo cual se estima el índice de Gini, el grado de polarización social de la entidad federativa, la razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable, y el índice de percepción de redes sociales.[47]

El indicador de las carencias sociales (conocido como índice de privación social) toma valores entre 0 y 6, dependiendo del número de carencias de cada persona. Por ejemplo, a una persona que no tiene carencias se le asigna el valor de cero, mientras que a otra que presenta carencias en los rubros de alimentación y salud se le asigna un valor de dos. Si una persona experimenta al menos una carencia, se le considera vulnerable por carencia social. Las personas que presentan de una a dos carencias se encuentran en situación de privación, mientras que aquellas con tres o más carencias se ubican en una situación de privación extrema.

De acuerdo con la metodología descrita, una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando presenta al menos una carencia social y tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar económico (es decir, no tiene un ingreso suficiente para

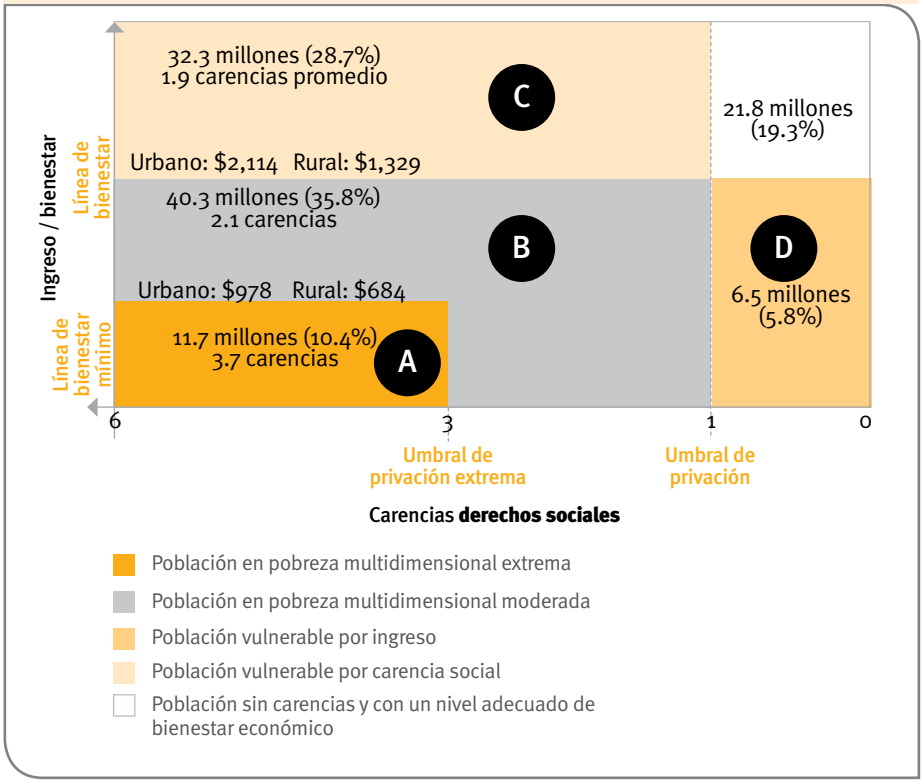
47 Cabe mencionar que, en la práctica, este último componente aún no se incorpora formalmente en las mediciones de pobreza, por lo que se mantiene como un análisis adicional.

satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias). Por su parte, una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es inferior a la línea de bienestar mínimo (lo que implica que no tiene un ingreso que le permita adquirir alimentos suficientes para una nutrición adecuada).

Explicación intuitiva de la medición

De acuerdo con su condición de pobreza, la población total de nuestro país en 2010 se representó gráficamente de la siguiente forma:

Gráfica 22. Población total 2010: 112.6 millones (100%)



Cualquier persona del país puede estar representada con un punto en la gráfica 22 según su nivel de ingreso y el número de carencias que presenta.

- En 2010, 52.0 millones de personas vivían en situación de pobreza multidimensional (46.2% de la población total, con 2.5 carencias en promedio).
- Las personas cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar y que presentan una o más carencias se encuentran en situación de pobreza multidimensional moderada (40.3 millones en 2010, con 2.1 carencias en promedio).
- Las personas con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y que presentan tres o más carencias sociales viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema (11.7 millones en 2010, con 3.7 carencias en promedio).

Lo anterior puede ilustrarse mediante los siguientes ejemplos:

- **El punto "A"** representa a una persona en situación de pobreza multidimensional extrema, con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tres o más carencias en derechos sociales (cuatro carencias en el caso que se ilustra). Ejemplo: un individuo de una localidad rural que vive en una casa sin drenaje y con un dormitorio en donde duermen ocho personas, que abandonó la primaria para trabajar, gana menos de 684 pesos al mes y, por falta de recursos, a menudo sólo come una vez al día. Esta persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema.
- **El punto "B"** representa a una persona en pobreza multidimensional moderada, con un ingreso menor a la línea de bienestar y con menos de tres carencias sociales (dos en el caso que se ilustra). Ejemplo: un trabajador que percibe menos de 2,114 pesos al mes, no tiene prestaciones laborales y vive en una casa de ciudad cuyos muros son de lámina metálica. Dicha persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional moderada.
- **El punto "C"** representa a una persona vulnerable por carencias, con un ingreso superior a la línea de bienestar pero con una o más carencias sociales (dos en este caso). Ejemplo: un individuo que trabaja por su cuenta, que gana 10,000 pesos al mes, pero no tiene seguridad social ni está afiliado a alguna institución de salud. Aunque esta persona no se encuentra en situación de pobreza multidimensional, se considera que es vulnerable por carencia social.
- **El punto "D"** representa a una persona vulnerable por ingreso, con un ingreso inferior a la línea de bienestar y que no presenta carencias sociales. Ejemplo: un pequeño empresario que tiene casa propia con todos los servicios en una localidad de 20,000 habitantes, paga seguridad social voluntaria, terminó la preparatoria pero su negocio va mal (las ventas bajaron), por lo que sus ingresos mensuales se

redujeron a 1,500 pesos en promedio. Esta persona no se encuentra en situación de pobreza multidimensional, pero sí es vulnerable por ingreso.

¿Cada cuándo se mide?

Con base en la LGDS y en la información disponible, las mediciones de la pobreza a nivel nacional y estatal deben hacerse con una periodicidad mínima de dos años, mientras que a nivel municipal deben realizarse cada cinco años.[48]

La medición bianual, que toma en cuenta la dimensión económica y social, se lleva a cabo desde 2008 y tiene como fuente de información el MCS de la ENIGH, elaborada por el INEGI.

El diseño del MCS permite obtener mediciones tanto de la pobreza como de la vulnerabilidad de la población a nivel nacional y estatal. A la fecha se cuenta con las mediciones de 2008 y 2010.

Los resultados de este método oficial de medición de la pobreza coexistirán hasta 2012, junto con los resultados generados a través del método de ingresos, considerado también como un método oficial hasta esa fecha. Asimismo, con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, y otros indicadores económicos y sociales, el Coneval elabora el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), que calcula la proporción de trabajadores que no pueden cubrir sus necesidades con su ingreso laboral. Aunque no representa propiamente una medición de pobreza, el ITLP ayuda a obtener las tendencias de corto plazo en las variaciones de los índices de pobreza.

Las mediciones de la pobreza a nivel nacional y estatal deben hacerse con una periodicidad mínima de dos años, mientras que a nivel municipal deben realizarse cada cinco años.

Medición de la pobreza, principales resultados (2008-2010)

De acuerdo con el Coneval, 48.8 millones de habitantes (44.5% de la población del país) se encontraban en situación de pobreza en 2008. En tanto, 37.2 millones de personas (33.9% de la población) eran pobres moderados y 11.7 millones (10.6%) estaban en condición de pobreza extrema.

Para 2010, 46.2% de la población nacional se encontraba en situación de pobreza, para un total de 52 millones de personas (3.2 mi-

48 A principios de diciembre de 2011, el Coneval dio a conocer la medición de la pobreza a nivel municipal. La pobreza nacional es la suma de la pobreza en las entidades federativas y, a su vez, la suma de la pobreza en los municipios. La medición de la pobreza municipal correspondiente a 2010 es la primera en considerar las dos dimensiones: derechos sociales y bienestar económico. Por lo tanto, no es posible conocer la evolución de este indicador en el tiempo.

llones más que en 2008). Por su parte, la proporción de personas en situación de pobreza moderada ascendió a 35.8% (40.3 millones de habitantes) y la de personas en situación de pobreza extrema se redujo a 10.4% de la población (11.7 millones de habitantes).

Lo anterior denota que el incremento en los niveles de pobreza registrado entre 2008 y 2010 se ubica mayoritariamente en los niveles de pobreza multidimensional moderada. El hecho de que el número de pobres multidimensionales extremos no aumentara en el contexto macroeconómico adverso generado por la crisis financiera internacional se atribuye frecuentemente a los programas sociales y las redes de protección que instrumentó el gobierno federal para ayudar a los grupos más vulnerables de la población.

Por otra parte, si bien la pobreza aumentó con la disminución del ingreso, hubo una disminución en la incidencia de cinco de los seis indicadores de carencias sociales: el rezago educativo se redujo de 21.9% en 2008 a 20.6% en 2010; la carencia de acceso a los servicios de salud bajó de 40.8 a 31.8%; la falta de acceso a la seguridad social pasó de 65.0 a 60.7%; la carencia de calidad y espacios de la vivienda disminuyó de 17.7 a 15.2%, y la falta de servicios básicos en la vivienda disminuyó de 19.2 a 16.5%. En cambio, la carencia relativa al acceso a la alimentación se incrementó de 21.7% en 2008 a 24.9% en 2010.

Por primera vez en la historia de México es posible hacer un análisis del comportamiento de la pobreza multidimensional a nivel estatal con base en los resultados de la medición de la pobreza de 2008 y 2010.

La pobreza en las entidades federativas, 2008-2010

La medición de la pobreza se realiza cada dos años a nivel nacional y estatal, lo que permite identificar a las entidades federativas con mayor proporción de su población en condición de pobreza, ya sea moderada o extrema, y las carencias sociales que presenta.

Por primera vez en la historia de México es posible hacer un análisis del comportamiento de la pobreza multidimensional a nivel estatal con base en los resultados de la medición de la pobreza de 2008 y 2010. Con los resultados estatales pueden identificarse los programas sociales que han tenido un mayor impacto en la reducción de la pobreza a nivel estatal, así como los retos pendientes, a fin de corregir, perfeccionar, rediseñar y/o fortalecer los programas que tienen como objetivo la erradicación de alguna de las dimensiones de la pobreza.

Principales resultados

La pobreza nacional es la suma de la pobreza de los estados. En 28 de las 32 entidades federativas se registró un incremento en el número de personas en condición de pobreza (3.2 millones de perso-

nas más que en 2008). El crecimiento generalizado de la pobreza en el país se explica en gran parte por la crisis económica internacional, que afectó en mayor medida el ingreso de las personas.

Los estados con mayor incremento de pobres fueron Veracruz, Guanajuato, Chihuahua y Oaxaca. En contraste, varios estados del norte —Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Nuevo León y Baja California— reportaron la menor proporción de personas en pobreza. En el caso concreto de Nuevo León, a la población pobre correspondió el 21.1% del total, con 2.0 carencias en promedio.

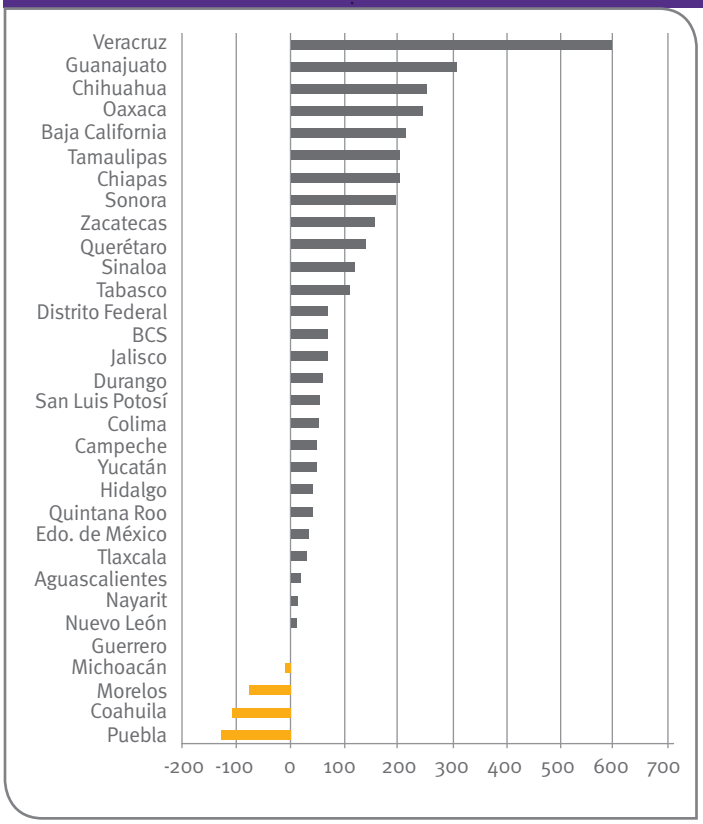
En lo que concierne a la pobreza extrema se observa una reducción en 15 entidades federativas y un aumento en las 17 restantes, con un incremento neto de 38,300 personas.

Aun cuando los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla concentran los porcentajes más altos de población en pobreza y en pobreza extrema respecto del total estatal, el mayor incremento de personas en condición de pobreza extrema se presentó en el Estado de México, la entidad federativa más poblada del país, con un aumento de 214,200 en comparación con 2008.

Es evidente que para la disminución de la pobreza es necesaria la suma de los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno. Asimismo, las mediciones de pobreza con desagregación por entidad federativa permiten una mejor asignación de los recursos.

El mayor incremento de personas en condición de pobreza extrema se presentó en el Estado de México, la entidad federativa más poblada del país.

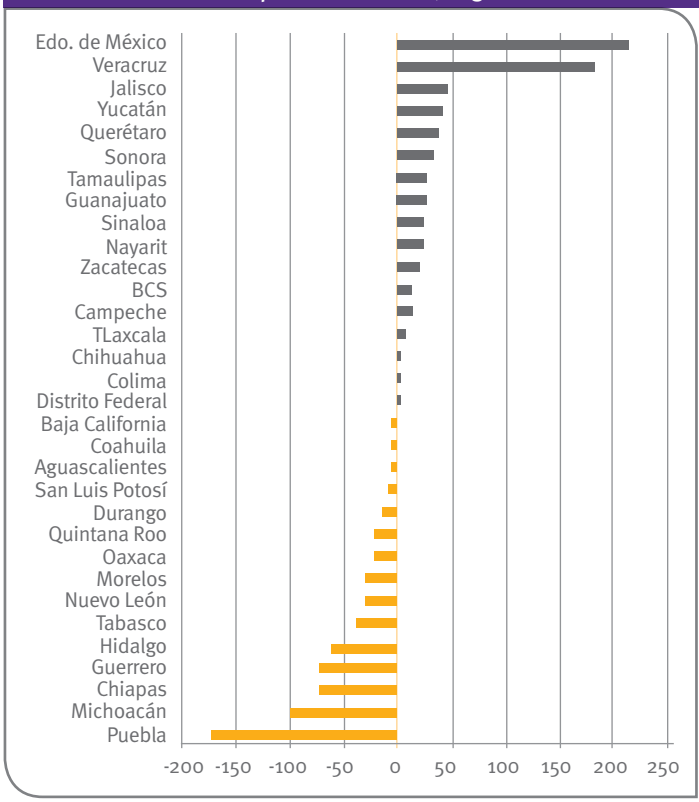
Gráfica 23. Aumento-disminución en miles de personas en pobreza, según entidad federativa, 2008-2010



Fuente: *Elaborado por la DGAP con datos del Coneval*

Estados en los que disminuyó el número de personas en pobreza

Gráfica 24. Aumento-disminución en miles de personas en pobreza extrema, según entidad federativa, 2008-2010



Fuente: *Elaborado por la DGAP con datos del Coneval*

Estados con la mayor reducción en el número de personas en pobreza extrema

Situación de la pobreza a nivel municipal, 2010

En 2011, el Coneval presentó —por primera vez— los resultados de medición de la pobreza para todos los municipios del país. Estos resultados, correspondientes a 2010, en conjunto con aquellos a nivel nacional y por entidad federativa, se convierten en un referente importante para realizar acciones concretas a favor de la ciudadanía, considerando que la pobreza es un problema de Estado que involucra a los tres niveles de gobierno.

Las estimaciones de pobreza municipal, junto con las que se publicaron en julio de 2011 a nivel nacional y para las entidades federativas, integran un diagnóstico que permitirá mejorar la planeación de la política de desarrollo social.

La medición de la pobreza a nivel municipal tuvo como fuentes principales el Censo de Población y Vivienda 2010 y los resultados estatales obtenidos previamente con base en el MCS-ENIGH. Esta medición comprende los 2,456 municipios del país con base en las dimensiones económicas y sociales que señala la LGDS: ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. Las estimaciones de pobreza municipal, junto con las que se publicaron en julio de 2011 a nivel nacional y para las entidades federativas, integran un diagnóstico que permitirá mejorar la planeación de la política de desarrollo social.

Los diez municipios con mayor porcentaje de población en pobreza pertenecen a la región sur-sureste del país.[49] De ellos, seis se ubican en Chiapas, tres en Oaxaca y uno en Veracruz. Por su parte, de los diez municipios con mayor porcentaje de población en pobreza extrema, cuatro se encuentran en Oaxaca, tres en Chiapas, dos en Guerrero y uno en Veracruz. En 84.6% de los municipios de dicha región, más de 60% de la población vive en situación de pobreza. En varios de los municipios anteriormente mencionados, 70% o más de su población habla alguna lengua indígena; son, por tanto, municipios indígenas.

Cuadro 8. Municipios con el mayor porcentaje de población en pobreza (2010)

Entidad federativa	Municipio	Población total	Pobres	Porcentaje
Oaxaca	San Juan Tepeuxila	2,256	2,196	97.4
Chiapas	Aldama	5,033	4,899	97.3
Chiapas	San Juan Cancuc	32,538	31,648	97.3
Veracruz	Mixtla de Altamirano	9,287	9,007	97.0

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.*

49 Esta región está integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Cuadro 9. Municipios con el mayor porcentaje de población en pobreza extrema				
Entidad federativa	Municipio	Población total	Pobres extremos	Porcentaje
Guerrero	Cochoapa el Grande	15,041	12,425	82.6
Oaxaca	San Simón Zihuatlán	3,445	2,784	80.8
Chiapas	San Juan Cancuc	32,538	26,197	80.5
Veracruz	Mixtla de Altamirano	9,287	7,453	80.3

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.*

Cuadro 10. Municipios con el mayor número de población en pobreza extrema			
Entidad federativa	Municipio	Población total	Población pobre
Chiapas	Ocosingo	241,505	144,088
Puebla	Puebla	1,834,930	110,012
Guerrero	Acapulco de Juárez	785,594	107,048
México	Ecatepec de Morelos	1,773,155	107,023

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.*

Cuadro 11. Municipios con el menor porcentaje de población en pobreza				
Entidad federativa	Municipio	Población total	Población pobre	%
Distrito Federal	Benito Juárez	327,643	28,653	8.7
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	444,799	56,943	12.8
Nuevo León	Guadalupe	829,539	109,278	13.2
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	355,940	51,002	14.3

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.*

Carencias sociales a nivel municipal, 2010

De los 2,456 municipios, 2,294 (93.4%) tenían más de 50% de su población sin acceso a la seguridad social. Ésta es la mayor carencia a nivel municipal.

Cuadro 12. Municipios con mayor carencia de acceso a seguridad social

Entidad federativa	Municipio	Porcentaje
Oaxaca	San Pedro Quiationi	99.3
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	98.9
Chiapas	Santiago del Pinar	98.8
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	98.7

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.*

Del total de los municipios, 4% registró porcentajes mayores a 50% de su población con carencia de acceso a la alimentación. Aunque a nivel nacional se trata de situaciones de excepción y no la generalidad, algunos estados del sureste presentan una situación crítica al respecto.

Cuadro 13. Municipios con mayor carencia de acceso a la alimentación

Entidad federativa	Municipio	Porcentaje
Oaxaca	San Bartolomé Ayautla	78.4
Oaxaca	San Cristóbal Amatlán	76.5
Oaxaca	San Martín Itunyoso	74.2
Oaxaca	San Miguel Chicahua	69.5

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.*

De los 2,456 municipios, 87 (3.5%) tenían más de 50% de su población con rezago educativo.

Cuadro 14. Municipios con mayor rezago educativo

Entidad federativa	Municipio	Porcentaje
Oaxaca	San Miguel Santa Flor	67.7
Oaxaca	Magdalena Teitipac	65.1
Oaxaca	San Miguel Ahuehuetitlán	64.8
Oaxaca	Ixpantepec Nieves	64.3

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.*

De los 2,456 municipios, 225 (9.2%) tenían más de 50% de su población con carencia por la calidad y espacios de la vivienda.

Cuadro 15. Municipios con mayor carencia de calidad y espacios de la vivienda		
Entidad federativa	**Municipio**	**Porcentaje**
Oaxaca	San Miguel Piedras	88.1
Oaxaca	San Pedro Mártir	85.8
Oaxaca	San Mateo del Mar	84.5
Oaxaca	San José Tenango	81.8

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.*

Cuadro 16. Municipios con el mayor porcentaje de población por debajo de la línea de bienestar		
Entidad federativa	**Municipio**	**Porcentaje**
Oaxaca	San Juan Tepeuxila	97.5
Chiapas	Aldama	97.3
Chiapas	San Juan Cancuc	97.3
Veracruz	Mixtla de Altamirano	97.0

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.*

En la metodología de medición de la pobreza, uno de los indicadores propuestos para estimar el grado de cohesión social es el coeficiente de Gini, el cual mide la desigualdad de los ingresos en la población. Este indicador, que se estima a partir del ingreso corriente total per cápita de los hogares, varía entre 0 y 1: entre más grande sea el valor del coeficiente, mayor será la desigualdad en la distribución del ingreso.

Cuadro 17. Municipios con mayor concentración del ingreso		
Entidad federativa	**Municipio**	**Índice de Gini**
Colima	Armería	0.591
Sonora	Gral. Plutarco Elías Calles	0.567
Veracruz	Zongolica	0.558
Oaxaca	Constancia del Rosario	0.554

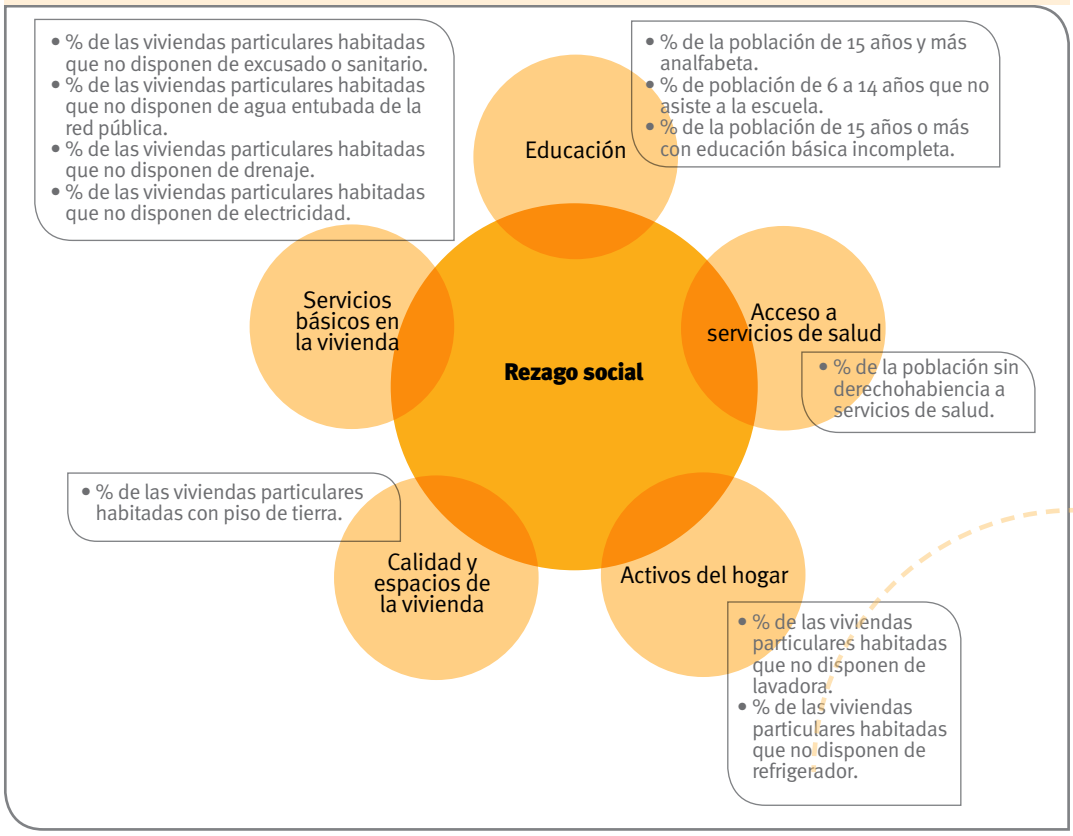
Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2010 y el Censo de Población y Vivienda 2010.*

AVANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL VISTOS A TRAVÉS DEL ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL

El IRS, difundido por el Coneval, resume varias carencias en un solo resultado. En paralelo, cada una de las carencias o dimensiones está asociada con ciertos indicadores o variables. De esta forma, en vez de tener información por separado sobre dichas variables para cada entidad federativa, municipio y localidad, el índice las resume en una cifra única.

Para la selección de las carencias, el Coneval tomó como referencia los indicadores que, de acuerdo con la LGDS, se deben considerar para medir la pobreza. No obstante, es importante aclarar que el IRS no es una medición de la pobreza, ya que no incluye tres de los indicadores que la LGDS mandata: ingreso, seguridad social y acceso a la alimentación. Asimismo, la posesión de activos del hogar no es parte del listado provisto por la LGDS.

Cuadro 18. Carencias sociales e indicadores del IRS



El IRS se estima para tres niveles de desagregación geográfica: estatal, municipal y local. El valor del índice no tiene interpretación; únicamente permite ordenar a las entidades federativas, municipios y localidades de mayor a menor rezago social en un momento en el tiempo. Debido a la técnica estadística que se utiliza para su estimación,[50] el valor del IRS tampoco puede ser comparado en el tiempo. La única comparación válida a través del tiempo es la ordenación relativa de los territorios.

Por ejemplo, si un municipio tenía un IRS de 1.596 en 2005 y de 1.130 en 2010, no es posible decir que en 2010 el rezago social es menor o que disminuyó 29%. Lo que sí se puede ver es el lugar que ocupaba dicho municipio en la clasificación. Si en 2005 se ubicaba en el lugar 1,213 y en 2010 en la posición 1,356, es posible afirmar que mejoró en términos de posiciones relativas ganadas, ya que entre mayor sea el número que se ocupa en la lista, menor es el rezago.

Mediante el IRS es posible determinar también lo que se conoce como grado de rezago social. El Coneval emplea una técnica estadística para conformar grupos o categorías de territorios, de tal forma que las unidades sean lo más homogéneas (dentro de cada categoría) y lo más distintas (entre los grupos) que sea posible. Estos grupos son el resultado de un proceso de estratificación. Los cinco estratos de rezago social en que se distribuye el IRS son: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. En este caso, sí es válido comparar en qué estrato se ubica una localidad o municipio en dos mediciones distintas en el tiempo.

Si bien el IRS no es una medición de pobreza, es un indicador social cuya desagregación territorial es de gran utilidad para la toma de decisiones en materia de política pública, en particular para fortalecer la focalización de las acciones y los recursos y, con ello, contribuir a la reducción de las desigualdades que subsisten en el país.

Con información proveniente de los censos y conteos de población, el índice puede ser calculado cada cinco años, una vez que el INEGI ponga a disposición del público dicha información. En específico, el IRS utiliza la base de datos denominada “Principales resultados por localidad”, conocida también como ITER (Integración Territorial).[51]

A la fecha se dispone de los IRS para los años 2000, 2005 y 2010.

Si bien el IRS no es una medición de pobreza, es un indicador social cuya desagregación territorial es de gran utilidad para la toma de decisiones en materia de política pública.

50 El IRS se construye a partir del análisis multivariado denominado componentes principales.

51 Contiene principalmente datos de las localidades habitadas, aunque se incluyen también los totales a nivel nacional, estatal y municipal. Cada registro comprende los datos de identificación geográfica y un número importante de indicadores predeterminados por el INEGI, referidos a la población y las viviendas.

Principales resultados

Antes de presentar los resultados propios del IRS, es interesante conocer cómo han evolucionado en el tiempo los indicadores o variables que lo integran. Se observa que los 11 indicadores han presentado avances importantes a nivel nacional durante los últimos diez años.

Sobresale la reducción de 23.1 puntos porcentuales entre la población sin derechohabiencia a servicios de salud y la disminución de casi 13 puntos porcentuales entre las viviendas que no disponen de drenaje, así como los logros en materia de cobertura educativa, reflejados en la caída de 11.3 puntos porcentuales entre la población de 15 años y más con educación básica incompleta.

Cuadro 19. Evolución de los indicadores del IRS a nivel nacional, 2000-2010

Indicadores	Porcentaje		
	2000	2005	2010
Población de 15 años o más analfabeta	9.5	8.4	6.9
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	8.2	5.3	4.8
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	52.4	46.0	41.1
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	57.0	49.8	33.9
Viviendas con piso de tierra	13.8	9.9	6.2
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	14.1	9.9	4.7
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	15.7	11.1	11.3
Viviendas que no disponen de drenaje	21.9	11.7	9.0
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	5.0	6.1	1.8
Viviendas que no disponen de lavadora	48.0	39.0	33.6
Viviendas que no disponen de refrigerador	31.5	23.2	18.0

Nota: se consideran únicamente las viviendas particulares habitadas.
Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en los Censos de Población y Vivienda 2010 y 2000, y el II Conteo de Población y Vivienda 2005.*

Si bien la posesión de activos no está incluida en los indicadores mínimos señalados en la LGDS, es interesante observar que dicha posesión es cada vez más común en las viviendas mexicanas. Para 2010, 66.4% de las viviendas disponían de lavadora y 82.0% contaban con refrigerador.

Resultados a nivel estatal

El primer nivel de desagregación del IRS es por estado. En 2010, la entidad federativa con mayor rezago social fue Guerrero, en tanto que Nuevo León fue la que menos rezago social presentó.

De ser el estado con mayor rezago tanto en 2000 como en 2005, Chiapas descendió dos lugares en 2010, para ubicarse en el tercer lugar. Por su parte, Guerrero fue el estado cuya posición empeoró, al pasar del tercer lugar en 2000 al segundo en 2005 y al primero en 2010.

4.8%

población menor de 14 años que no asistía a la escuela en 2010

Cuadro 20. Lugar y grado de rezago social a nivel estatal

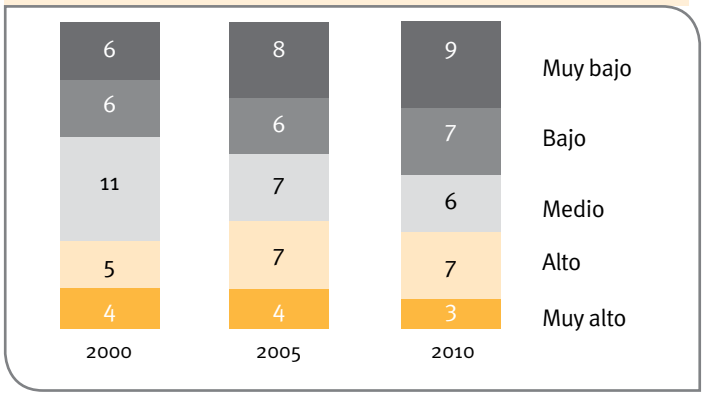
	2000		2005		2010	
Entidad federativa	**Lugar**	**Grado**	**Lugar**	**Grado**	**Lugar**	**Grado**
Aguascalientes	29	Muy bajo	29	Muy bajo	29	Muy bajo
Baja California	28	Muy bajo	25	Muy bajo	28	Muy bajo
Baja California Sur	25	Bajo	22	Bajo	21	Bajo
Campeche	9	Alto	9	Alto	10	Alto
Coahuila	30	Muy bajo	30	Muy bajo	30	Muy bajo
Colima	24	Bajo	27	Muy bajo	27	Muy bajo
Chiapas	1	Muy alto	1	Muy alto	3	Muy alto
Chihuahua	26	Bajo	24	Bajo	23	Bajo
Distrito Federal	31	Muy bajo	31	Muy bajo	31	Muy bajo
Durango	16	Medio	18	Medio	12	Medio
Guanajuato	13	Medio	11	Alto	11	Medio
Guerrero	3	Muy alto	2	Muy alto	1	Muy alto
Hidalgo	6	Alto	7	Alto	7	Alto
Jalisco	23	Bajo	23	Bajo	25	Muy bajo
México	21	Bajo	19	Bajo	19	Bajo
Michoacán	8	Alto	6	Alto	6	Alto
Morelos	18	Medio	17	Medio	16	Medio
Nayarit	17	Medio	20	Bajo	17	Bajo
Nuevo León	32	Muy bajo	32	Muy bajo	32	Muy bajo
Oaxaca	2	Muy alto	3	Muy alto	2	Muy alto
Puebla	5	Alto	4	Muy alto	5	Alto
Querétaro	15	Medio	15	Medio	18	Bajo
Quintana Roo	20	Medio	12	Medio	20	Bajo
San Luis Potosí	7	Alto	10	Alto	8	Alto
Sinaloa	19	Medio	21	Bajo	22	Bajo
Sonora	27	Muy bajo	28	Muy bajo	26	Muy bajo
Tabasco	10	Medio	14	Medio	14	Medio
Tamaulipas	22	Bajo	26	Muy bajo	24	Muy bajo
Tlaxcala	14	Medio	13	Medio	13	Medio
Veracruz	4	Muy alto	5	Alto	4	Alto
Yucatán	12	Medio	8	Alto	9	Alto
Zacatecas	11	Medio	16	Medio	15	Medio

Fuente: *Coneval.*

Durante el periodo 2000-2010, Tabasco y Zacatecas mejoraron su posición, al moverse del lugar 10 al 14 y del 11 al 15, respectivamente. De manera opuesta, la situación de estados como Baja California Sur y Durango empeoró. Mientras que en 2000 ocuparon los lugares 25 y 16, en 2010 pasaron a los lugares 21 y 12, respectivamente.

El número de entidades con rezago social alto y muy alto ha permanecido prácticamente constante: entre 9 y 11. El número de entidades con rezago social medio ha disminuido a lo largo del tiempo: 11 entidades fueron clasificadas así en 2000, mientras que en 2010 la cifra descendió a seis. Esta disminución fue contrarrestada por el incremento en el número de estados de rezago social bajo y muy bajo: 12 en 2000 y 16 en 2010.

Gráfica 25. Distribución de las entidades federativas según grado de rezago social



Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Coneval.*

El cuadro 21 muestra la transición en el grado de rezago social de las entidades del país entre 2000 y 2010. En la diagonal están los estados que no cambiaron de grado de rezago social. Por debajo de ella se ubican aquellos estados cuya situación empeoró. En este caso se encuentra únicamente Yucatán, al pasar de rezago social medio a rezago social alto.

Por arriba de la diagonal se ubican los estados que han mejorado en este renglón. Después de haber sido clasificados como de rezago social medio, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo y Sinaloa lograron clasificarse en 2010 como estados de rezago social bajo. Colima, Jalisco y Tamaulipas, por su parte, se clasificaron como de rezago social muy bajo en 2010, lo que contrasta con 2000, cuando fueron ubicados en el estrato de rezago social bajo. Finalmente, Veracruz se clasificó como de rezago social alto después de haber sido catalogado en 2000 entre los estados de rezago muy alto.

El número de entidades con rezago social alto y muy alto ha permanecido prácticamente constante: entre 9 y 11.

Cuadro 21. Cruce de estados según el grado de rezago social, 2000-2010

Grado de rezago social, 2000	Grado de rezago social, 2010				
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Muy alto	Chiapas Guerrero Oaxaca	Veracruz			
Alto		Campeche Hidalgo Michoacán Puebla San Luis Potosí			
Medio		Yucatán	Durango Guanajuato Morelos Tabasco Tlaxcala Zacatecas	Nayarit Querétaro Quintana Roo Sinaloa	
Bajo				Baja California Sur Chihuahua Estado de México	Colima Jalisco Tamaulipas
Muy bajo					Aguascalientes Baja California Coahuila Distrito Federal Nuevo León Sonora

Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Coneval.*

Evolución del rezago social en los municipios

En 2010, México contaba con 2,456 municipios. En 2005 había dos municipios menos, mientras que en 2000 el número de municipios ascendía a 2,442. Por ello, las comparaciones en cuanto a posiciones relativas y el análisis de transición como el realizado para el caso de los estados deben hacerse con la debida cautela.

En términos generales, la proporción de municipios con rezago social bajo y muy bajo se ha incrementado en la última década, al pasar de 44.6% en 2000 a 55.3% en 2010. La proporción de municipios clasificados como de rezago alto y muy alto tuvo un decremento particularmente importante en el periodo 2000-2005. Finalmente, los municipios con rezago social medio se han comportado de manera más estable.

Cuadro 22. Número de municipios y porcentaje según el grado de rezago social, 2000-2010

Grado de rezago social	2000		2005		2010	
	Número	%	Número	%	Número	%
Muy alto	175	7.2	106	4.3	113	4.6
Alto	695	28.5	530	21.6	495	20.2
Medio	484	19.8	557	22.7	490	20.0
Bajo	428	17.5	562	22.9	575	23.4
Muy bajo	660	27.0	699	28.5	783	31.9
Total	**2,442**	**100.0**	**2,454**	**100.0**	**2,456**	**100.0**

Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Coneval.*

De los 2,442 municipios que había en 2000, 73% (1,779) no cambiaron de grado de rezago social para la medición de 2005, en tanto que 591 lograron avanzar. Para el mismo periodo, la situación de 72 municipios empeoró. Es importante señalar que, en la mayoría de estos casos, los retrocesos se relacionan con pérdidas en posiciones relativas respecto al resto de los municipios del país, sin que esto signifique que no haya habido mejoras en términos absolutos en algunos de los indicadores que componen el IRS.

De los 246 municipios que pasaron de un grado de rezago alto a medio, 80 se ubican en Oaxaca, 41 en Puebla y 40 en Veracruz, mientras que el resto se distribuye en otras 17 entidades. Entre los 180 que lograron moverse del grupo de rezago medio al bajo, 41 están en Oaxaca, 21 en Veracruz y 15 en Puebla; el resto se localiza en 21 entidades.

Cuadro 23. Número de municipios y porcentaje según el grado de rezago social, 2000-2005

Grado de rezago social, 2000	Grado de rezago social, 2005					
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total
Muy alto	92	83	0	0	0	**175**
Alto	11	436	246	2	0	**695**
Medio	0	7	297	180	0	**484**
Bajo	0	0	12	336	80	**428**
Muy bajo	0	0	0	42	618	**660**
Total	**103**	**526**	**555**	**560**	**698**	**2,442**

Nota: Se presentan los 2,442 municipios que había en los dos años.
Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Coneval.*

Por otro lado, de los 11 municipios cuya situación empeoró al pasar de rezago alto a muy alto, ocho se sitúan en Oaxaca y tres en Chiapas. De los 42 municipios que estaban en 2010 en el grupo más favorecido y que en 2005 se ubicaron entre los de bajo rezago, ocho corresponden a Michoacán, cinco al Estado de México y cinco a Puebla; el resto se localiza en otros 16 estados.

De 2005 a 2010, ocho de cada diez municipios mantuvieron el mismo grado de rezago social, mientras que la situación de 345 mejoró y la de 146 empeoró. De los 33 municipios que pasaron de grado de rezago social alto a muy alto grado, 28 son de Oaxaca, cuatro de Chihuahua y uno de San Luis Potosí. De los 58 que pasaron de medio a alto, 38 son de Oaxaca, seis de Puebla y seis de Veracruz, en tanto que el resto se encuentra en otros seis estados.

De los 86 que avanzaron de un grado alto a uno medio, 27 son de Chiapas, 22 de Oaxaca, ocho de Veracruz y siete de Puebla. Es importante mencionar que el número de municipios que pudieron pasar de un grado bajo a muy bajo en el periodo 2005-2010 es mayor que el observado en el periodo 2000-2005.

Cuadro 24. Número de municipios y porcentaje según el grado de rezago social, 2005-2010

Grado de rezago social, 2005	Grado de rezago social, 2010					
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total
Muy alto	80	26	0	0	0	**106**
Alto	33	410	86	1	0	**530**
Medio	0	58	373	126	0	**557**
Bajo	0	1	30	425	106	**562**
Muy bajo	0	0	1	23	675	**699**
Total	**113**	**495**	**490**	**575**	**781**	**2,454**

Nota: Se presentan los 2,454 municipios que había en los dos años.
Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Coneval.*

Los datos sugieren que los movimientos positivos y negativos se presentan en un número limitado de estados. Esto podría ser reflejo tanto de la diversidad de los municipios al interior de esos estados como del hecho de que son los estados con un mayor número de municipios. Oaxaca tiene actualmente 570 municipios, es decir, una quinta parte del total nacional; Puebla tiene 217; Veracruz, 212, y Chiapas, 118, en contraste con 16 entidades que se integran por menos de 50 municipios.

Con base en el IRS de 2010, en el cuadro 25 se muestran los cinco estados con la mayor concentración de municipios según el grado de rezago. Más de la mitad de los municipios de rezago muy alto se ubican en Oaxaca, y lo mismo sucede con los municipios de rezago alto. El cambio importante reside en la distribución de los municipios de rezago bajo y muy bajo, en donde participan otras entidades, como el Estado de México, Jalisco y Nuevo León. Nuevamente, esta distribución es reflejo de la concentración de un número importante de municipios en pocos estados.

Cuadro 25. Entidades con mayor concentración de municipios según el grado de rezago social, 2010

Grado de rezago social, 2010				
Muy alto	**Alto**	**Medio**	**Bajo**	**Muy bajo**
Oaxaca (55.8%)	Oaxaca (51.5%)	Oaxaca (26.3%)	Oaxaca (14.8%)	Jalisco (11.9%)
Guerrero (15.9%)	Puebla (11.7%)	Puebla (16.7%)	Veracruz (10.3%)	Edo. de México (9.1%)
Chihuahua (8.9%)	Veracruz (11.1%)	Veracruz (12.2%)	Puebla (10.1%)	Sonora (7.4%)
Chiapas (8.9%)	Chiapas (6.9%)	Chiapas (9.6%)	Michoacán (9.6%)	Nuevo León (5.6%)
Veracruz (4.4%)	Guerrero (5.3%)	Yucatán (6.1%)	Yucatán (8.2%)	Tlaxcala (5.5%)

Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Coneval.*

Con las tres estimaciones disponibles es posible identificar a los 73 municipios que consistentemente han sido clasificados como de rezago social muy alto. De ellos, dos quintas partes (31 municipios) corresponden a Oaxaca, 16 a Guerrero, nueve a Chiapas, seis a Chihuahua, cinco a Veracruz, tres a Puebla, uno a Durango, uno a Jalisco y uno a Nayarit.

En su mayoría, estos municipios tienen una población promedio cercana a los 13,000 habitantes. Sin embargo, una cuarta parte de ellos tiene una población de 6,000 habitantes o menos, es decir, son municipios de carácter más bien rural. En el otro extremo hay tres municipios relativamente grandes, con una población mayor a los 50,000 habitantes: Chamula, Chiapas (76,941); Chilón, Chiapas (111,554), y Guadalupe y Calvo, Chihuahua (53,499).

Cuadro 26. Evolución promedio de los indicadores con los que se construye el IRS en municipios con rezago social muy alto, 2000, 2005 y 2010

Indicadores	Porcentaje		
	2000	2005	2010
Población de 15 años o más analfabeta	47.5	42.6	37.2
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	21.5	14.4	11.9
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	91.0	86.7	82.0
Población sin derechohabiencia a servicios de salud	87.1	87.0	46.7
Viviendas con piso de tierra	81.9	72.9	32.5
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	46.0	31.4	23.6
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	62.6	59.3	53.2
Viviendas que no disponen de drenaje	91.3	79.1	71.2
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	44.9	29.2	18.9
Viviendas que no disponen de lavadora	98.1	96.8	93.5
Viviendas que no disponen de refrigerador	93.1	88.0	80.1

Nota: se consideran únicamente las viviendas particulares habitadas.
Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Coneval.*

Si bien estos municipios no han superado el grado de rezago social muy alto a lo largo del tiempo, esto no significa que no se hayan beneficiado de los avances registrados a nivel nacional en términos de vivienda, salud y educación, aspectos prioritarios en la agenda pública de la última década.

Rezago social en las localidades

El IRS también se estima para las localidades. En la información, sin embargo, existe una limitación: para las localidades en donde hay únicamente una o dos viviendas habitadas no se reporta dicha información en "Principales resultados por localidad (ITER)" del INEGI, que es la base que usa el Coneval. Por ello, se dispone de IRS para aquellas localidades que no fueron consideradas como confidenciales. Con la finalidad de dimensionar la importancia de estas localidades pequeñas, en el Censo de 2010 se identificó un total de 192,245 localidades, de las cuales alrededor de 84,000 tienen una o dos viviendas.

De 2000 a 2005 hubo un cambio muy importante en la distribución de las localidades según su grado de rezago social. El porcentaje de aquellas con rezago muy alto y alto evolucionó de casi la mitad (49.6%) a una quinta parte (19.4%). El grado de rezago medio cobró mayor importancia, pues el porcentaje de localidades con esta característica se duplicó, al pasar de 18.1% a 35.6%. De 2005 a 2010, los cambios fueron menores, pero en el mismo sentido: menos localidades de rezago muy alto y alto, y un mayor porcentaje de aquellas con rezago bajo y muy bajo.

Entre 2000 y 2010, el número de localidades con rezago social muy alto se redujo a casi una tercera parte; las localidades de rezago alto disminuyeron en más de la mitad, al pasar de 38.4% a 15.3%; las de rezago medio casi se duplicaron, mientras que la proporción de las localidades con rezago muy bajo casi se triplicaron (de 7.7% a 19.7%).

Cuadro 27. Número de localidades y porcentaje según el grado de rezago social, 2000, 2005 y 2010

Grado de rezago social	2000		2005		2010	
	Número	%	Número	%	Número	%
Muy alto	11,977	11.2	9,440	9.4	4,385	4.1
Alto	41,188	38.4	13,254	13.2	16,491	15.3
Medio	19,375	18.1	39,227	39.0	38,270	35.6
Bajo	26,455	24.7	21,689	21.6	27,153	25.3
Muy bajo	8,220	7.7	17,017	16.9	21,176	19.7
Total	**107,215**	**100.0**	**100,627**	**100.0**	**107,475**	**100.0**

Nota: no se incluyen las localidades con sólo una o dos viviendas habitadas.
Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Coneval.*

Las localidades con mayor rezago social tienen un tamaño considerablemente menor que las mejor posicionadas. En 2010, las localidades con rezago muy alto tenían un tamaño promedio menor a 50 habitantes, en comparación con las localidades de rezago social muy bajo, que para el mismo año tenían un tamaño promedio de poco más de 4,000 habitantes.

Cuadro 28. Tamaño promedio de las localidades (número de habitantes)

Grado de rezago social	2000	2005	2010
Muy alto	66	65	39
Alto	192	145	109
Medio	340	278	270
Bajo	658	541	513
Muy bajo	7,812	4,555	4,044
Nacional	**904**	**1,020**	**1,041**

Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Coneval.*

Si se incluyen las localidades confidenciales, de acuerdo con el Censo 2010, 23.2% de la población nacional habitaba en casi 189,000 localidades de menos de 2,500 habitantes, distribuidas en todo el territorio nacional. Por lo tanto, aunque México es cada vez más urbano, dicha urbanización coexiste con una importante dispersión de la población, lo que probablemente esté relacionado con el rezago social que enfrentan las localidades de menor tamaño, en donde disponer de servicios básicos, centros de salud y escuelas se dificulta física y económicamente.

Conclusiones

Los distintos indicadores considerados en la construcción del IRS dan cuenta de los importantes avances en materia de desarrollo social durante la última década. Cada vez más personas tienen asegurada la atención de la salud, residen en viviendas con materiales adecuados y disponen de servicios básicos. Asimismo, la expansión de la cobertura educativa se refleja en altas tasas de asistencia escolar y menor analfabetismo, junto con un mayor porcentaje de la población con educación básica completa.

Si bien la posesión de activos no se incluye entre los indicadores mínimos señalados en la LGDS, es interesante observar que dicha posesión es cada vez más común en las viviendas mexicanas. Para 2010, 66.4% de las viviendas disponía de lavadora y 82.0% de refrigerador, en comparación con las cifras de 2000: 52.0% y 68.5%, respectivamente.

Ser de rezago social bajo y muy bajo es más común entre las entidades federativas ahora que hace diez años. En 2000, 12 estados se clasificaron en esos grados de rezago, y la cifra ascendió a 16 en 2010.

Los avances también se reflejan en la reducción en el número de municipios con rezago social alto y muy alto. Actualmente hay más municipios con mejores condiciones socioeconómicas. En 2010, 55 de cada 100 municipios se clasificaron como de rezago social bajo o muy bajo, contra 45 de cada 100 hace diez años.

Tan sólo en los últimos cinco años, 26 municipios pasaron de clasificarse como de rezago social muy alto a alto. Entre los 530 municipios con rezago social alto en 2005, 86 lograron avanzar y ubicarse entre los de rezago medio en 2010. Casi tres de cada diez municipios que presentaban rezago bajo en 2005 entraron en 2010 a la clasificación de rezago muy bajo.

No hay duda de que las acciones en materia de educación, vivienda y salud han llegado a todos los rincones del país. En los 11 indicadores de rezago social se lograron reducciones importantes. Por ejemplo, en los 73 municipios que en los últimos diez años fueron clasificados como de rezago social muy alto, el porcentaje de la población sin derechohabiencia a los servicios de salud se redujo 40 puntos porcentuales; el porcentaje de viviendas particulares con piso de tierra disminuyó casi 50 puntos porcentuales, y el porcentaje de viviendas sin energía eléctrica descendió 26 puntos porcentuales.

Sin embargo, aun cuando la cobertura de todos los servicios se ha incrementado, la dispersión de la población en pequeñas localidades complica la dotación de dichos servicios debido a factores geográficos y económicos. Por ejemplo, las localidades con rezago social alto en 2010 tenían 40 habitantes en promedio, mientras que las de rezago muy bajo tenían un tamaño promedio superior a los 4,000 habitantes. Por ello es necesario revisar la información con detalle y establecer estrategias de integración que faciliten que este tipo de lugares se beneficien más del desarrollo social nacional.

Actualmente hay más municipios con mejores condiciones socioeconómicas. En 2010, 55 de cada 100 municipios se clasificaron como de rezago social bajo o muy bajo, contra 45 de cada 100 hace diez años.

AVANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL VISTOS A TRAVÉS DEL ÍNDICE DE MARGINACIÓN

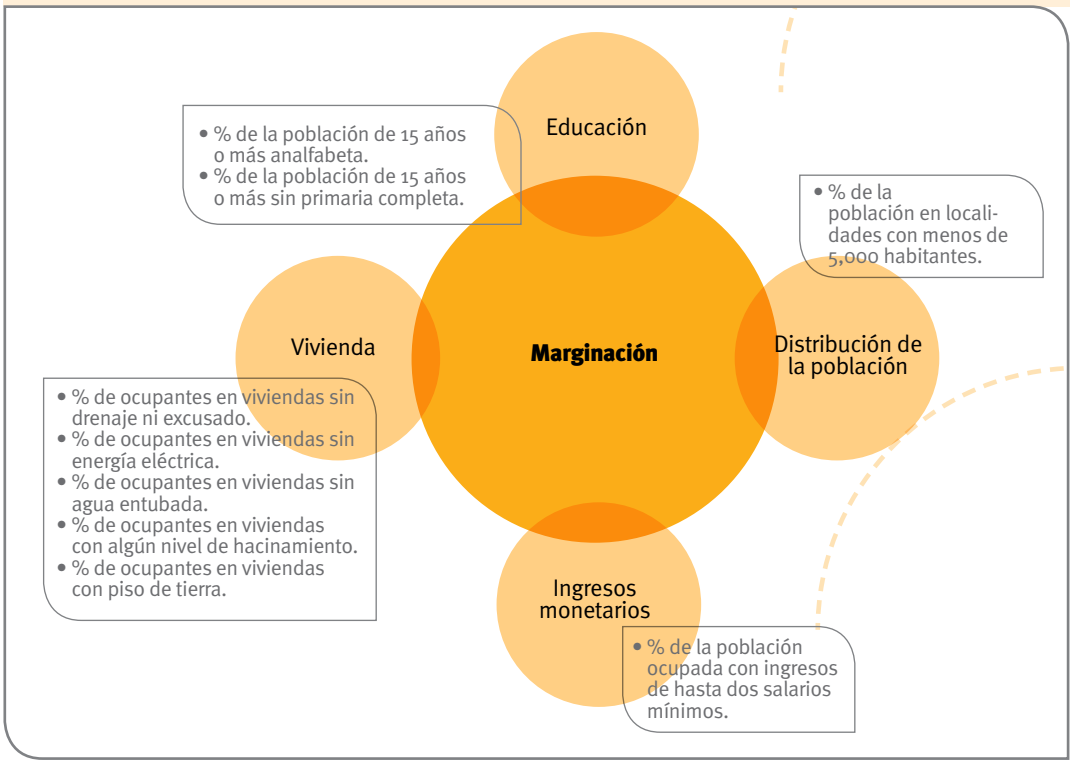
La marginación es un fenómeno de carácter estructural que pone de manifiesto la dificultad para extender el progreso de un país a toda la población, pues excluye a ciertos grupos sociales del goce de los beneficios que se derivan del proceso de desarrollo (CONAPO). Resulta complicado abarcar completamente todos los aspectos de este fenómeno complejo, por lo que cualquier indicador de la marginación es tan sólo una representación limitada de la misma.

El Índice de Marginación (IM), calculado por el Conapo, mide las carencias en función de cuatro dimensiones: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos laborales. A su vez, estas dimensiones se expresan en nueve indicadores o componentes

que representan distintas formas de exclusión: i) analfabetismo; ii) población sin primaria completa; iii) viviendas particulares sin drenaje ni excusado; iv) viviendas particulares sin energía eléctrica; v) viviendas particulares sin agua entubada; vi) viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, vii) viviendas particulares con piso de tierra, viii) localidades con menos de 5,000 habitantes, y ix) población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos. Los indicadores socioeconómicos que componen el IM miden cada una de las formas de exclusión señaladas.

Este índice se genera mediante la técnica estadística denominada análisis de componentes principales, que resulta de una combinación lineal de los nueve indicadores originales. En otras palabras, el IM es una medida que resume la intensidad del fenómeno de la marginación y permite evaluar el impacto integral de las diferentes formas de exclusión. Así, el IM facilita el análisis de la manifestación territorial del fenómeno, al reducir de nueve a una las dimensiones que se deben analizar. Por lo tanto, permite establecer un orden entre las entidades federativas, municipios o localidades, lo cual resulta útil para determinar prioridades de políticas públicas orientadas a disminuir tanto la marginación como la desigualdad a lo largo del territorio nacional.

Cuadro 29. Esquema conceptual de la marginación



Nivel de desagregación y frecuencia de la actualización

En 1994, el Conapo publicó la primera estimación de los IM por entidades federativas y municipios, correspondiente a 1990. A la fecha, dicha institución ha elaborado los índices a nivel estatal y municipal de 1990, 2000, 2005 y 2010, para lo cual empleó los mismos indicadores de exclusión,[52] tomando como fuentes de información los Censos de Población y Vivienda de 1990, 2000 y 2010, el II Conteo de Población y Vivienda de 2005 y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2005, IV trimestre.[53] Adicionalmente, el Conapo ha puesto a disposición del público el IM a nivel de localidad de 2000, 2005 y 2010.

En cuanto a la frecuencia de la medición del IM, el Censo y el Conteo de Población y Vivienda contienen la información necesaria para calcular los indicadores de exclusión a nivel de entidades federativas, municipios y localidades, por lo que es posible actualizar el índice cada cinco años. No obstante, cabe mencionar que el Censo proporciona mayor información que el Conteo. El IM de 1995 —año en el que se levantó el Conteo I— se calculó utilizando menos de nueve indicadores, por lo que no es comparable con los índices de otros años. Además, para calcular el IM 2005 —año en el que se levantó el Conteo II— fue necesario imputar la información correspondiente a los ingresos monetarios empleando la ENOE.

Evolución del IM, 1990-2010

Antes de valorar el comportamiento del IM en las dos décadas anteriores, es importante mencionar que la metodología para estimarlo (el análisis de componentes principales) impide realizar comparaciones a lo largo del tiempo. No obstante, sí es posible hacer comparaciones en diferentes años sobre la incidencia de los componentes específicos del IM, así como el ordenamiento que generan los índices en diferentes años.

Ámbito nacional

En los últimos 20 años, todos los indicadores de exclusión que componen el IM han seguido una tendencia descendente. Destaca el comportamiento de los indicadores que corresponden a la dimensión de la vivienda:

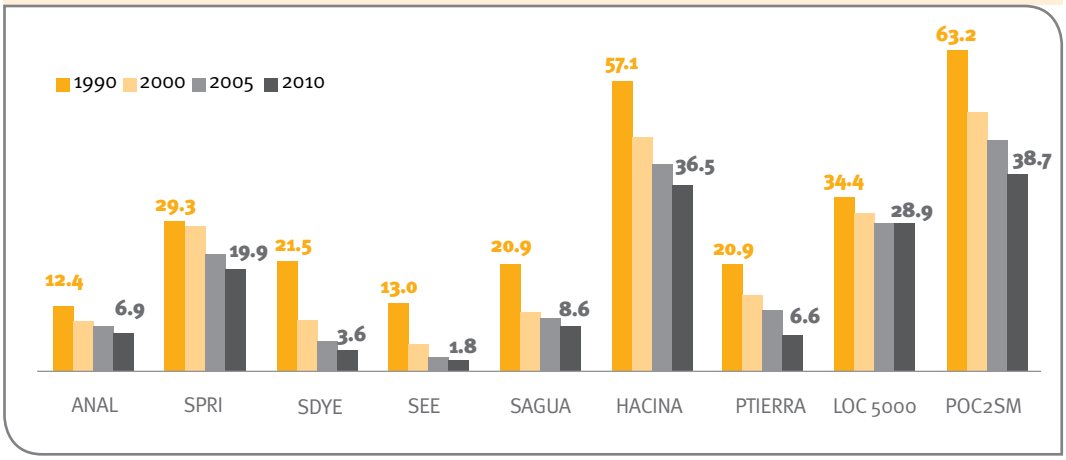
En los últimos 20 años, todos los indicadores de exclusión que componen el IM han seguido una tendencia descendente.

52 El IM de 1995 no es comparable con los IM de 1990, 2000, 2005 y 2010, puesto que no está calculado con los mismos indicadores de exclusión. Esto es así porque el Conteo de Población y Vivienda 1995 no captó algunas de las variables necesarias para calcular la batería completa de indicadores.

53 En el cálculo del IM de 2005 fue necesario emplear la ENOE para realizar la estimación del noveno indicador, concerniente a los ingresos monetarios, debido a que la cobertura del Conteo II no incluía las características económicas de las personas.

- El porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado (SDYE) disminuyó 17.9 puntos porcentuales.
- El porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica (SEE) se redujo 11.2 puntos porcentuales, para situarse en 2010 en un nivel cercano a la eliminación completa de la exclusión (1.8%).
- El porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada (SAGUA) se redujo más de la mitad, de 20.9 a 8.6 por ciento.
- El porcentaje de ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento (HACINA) cedió 20.6 puntos porcentuales.
- El porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra (PTIERRA) pasó de 20.9 a 6.6%, lo que equivale a una reducción de 14.3 puntos porcentuales.

Gráfica 26. Incidencia de los indicadores de exclusión, 1990-2010 (porcentajes)

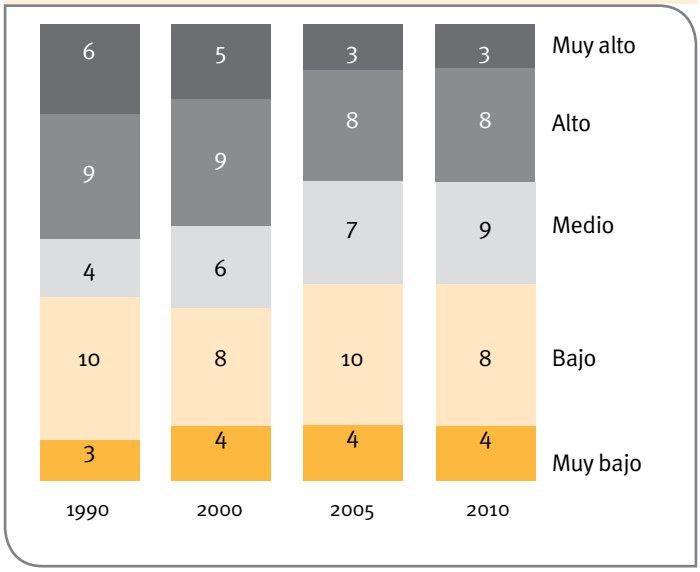


Fuente: *Conapo*
Nota: ANAL se refiere al porcentaje de la población de 15 años o más analfabeta
SPRI se refiere al porcentaje de la población de 15 años o más sin primaria completa
LOC 5000 se refiere al porcentaje de la población en localidades menores a 5,000 habitantes
POC2SM se refiere al porcentaje de la población con ingresos menores a 2 salarios mínimos

Ámbito estatal

Entre 1990 y 2010, los estados con marginación muy alta y alta se redujeron, al tiempo que el ordenamiento respecto al grado de marginación de los municipios se concentró en los niveles medio y bajo de la clasificación.

Gráfica 27. Entidades federativas según el IM, 1990, 2000, 2005 y 2010



Fuente: *Conapo*

El ordenamiento de las entidades federativas de acuerdo con el IM ha mantenido una cierta estabilidad desde 1990. Los tres últimos puestos, correspondientes a los estados con menor marginación, fueron ocupados durante todo el periodo por Baja California, el Distrito Federal y Nuevo León. Asimismo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca fueron en todo momento los tres estados con mayor marginación.

Cabe destacar los casos de Baja California Sur, Chihuahua y Nayarit, ya que encabezan la lista de estados que retrocedieron durante 1990-2010. Cada uno de ellos perdió cinco lugares en la clasificación, al pasar de la posición 28 a la 23, de la 26 a la 21 y de la 17 a la 12, respectivamente. Por su parte, Michoacán descendió cuatro posiciones, del lugar 12 al 8.

Por otro lado, las entidades con mayores avances fueron las siguientes: Zacatecas (del lugar 8 al 13), Querétaro (del 14 al 18), Colima (del 23 al 26), Jalisco (del 24 al 27) y Tamaulipas (del 22 al 25).

Respecto a la evolución del grado de marginación estatal, Morelos es el único estado donde se presentó un retroceso, al pasar del grado de marginación bajo al medio. En tanto, ocho estados mejoraron en la clasificación y los 23 restantes no registraron cambio alguno en su grado de marginación.

El ordenamiento de las entidades federativas de acuerdo con el IM ha mantenido una cierta estabilidad desde 1990.

Cuadro 30. Clasificación estatal por grado de marginación,[1/] 1990, 2000, 2005 y 2010

Entidad	1990		2000		2005		2010	
	Grado	Lugar	Grado	Lugar	Grado	Lugar	Grado	Lugar
Aguascalientes	B	27	B	28	B	28	B	28
Baja California	MB	30	MB	30	MB	30	MB	30
Baja California Sur	B	28	B	27	B	24	B	23
Campeche	A	10	A	8	A	8	A	10
Coahuila	B	29	MB	29	MB	29	MB	29
Colima	B	23	B	22	B	25	B	26
Chiapas	MA	1	MA	1	MA	2	MA	2
Chihuahua	B	26	B	26	B	23	B	21
Distrito Federal	MB	32	MB	32	MB	32	MB	32
Durango	A	15	M	17	M	15	M	15
Guanajuato	A	13	A	13	M	14	M	14
Guerrero	MA	3	MA	2	MA	1	MA	1
Hidalgo	MA	4	MA	5	A	5	A	6
Jalisco	B	24	B	25	B	27	B	27
México	B	21	B	21	B	21	B	22
Michoacán	A	12	A	10	A	10	A	8
Morelos	B	20	M	19	B	20	M	19
Nayarit	M	17	A	14	M	12	M	12
Nuevo León	MB	31	MB	31	MB	31	MB	31
Oaxaca	MA	2	MA	3	MA	3	MA	3
Puebla	MA	6	A	7	A	7	A	5
Querétaro	A	14	M	16	M	17	M	18
Quintana Roo	M	19	M	20	B	19	M	20
San Luis Potosí	A	7	A	6	A	6	A	7
Sinaloa	M	18	M	15	M	18	M	17
Sonora	B	25	B	24	B	26	B	24
Tabasco	A	9	A	9	A	9	A	9
Tamaulipas	B	22	B	23	B	22	B	25
Tlaxcala	M	16	M	18	M	16	M	16
Veracruz	MA	5	MA	4	A	4	A	4
Yucatán	A	11	A	11	A	11	A	11
Zacatecas	A	8	A	12	M	13	M	13

[1/] Grados de marginación: MB = muy bajo, B = bajo, M = medio, A = alto, MA = muy alto.
Fuente: *Conapo*

Cuadro 31. Evolución de los estados según el grado de marginación, 1990-2010

Grado de margi-nación, 1990	Grado de marginación 2010				
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Muy alto	Chiapas Guerrero Oaxaca	Hidalgo Puebla Veracruz			
Alto		Campeche Michoacán San Luis Potosí Tabasco Yucatán	Durango Guanajuato Querétaro Zacatecas		
Medio			Nayarit Quintana Roo Sinaloa Tlaxcala		
Bajo			Morelos	Aguascalientes Baja California Sur Colima Chihuahua Jalisco Estado de México Sonora Tamaulipas	Coahuila
Muy bajo					Baja California Distrito Federal Nuevo León

Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Conapo.*

Ámbito municipal

Del comportamiento del IM a nivel municipal se desprenden las siguientes conclusiones:

- Entre 1990 y 2010 se crearon 53 municipios.
- Entre 1990 y 2010, los municipios con marginación muy baja casi se duplicaron, al pasar de 132 a 262 (de 5.5 a 10.7% del total).
- La distribución de los municipios se concentró en el grado medio. Entre 1990 y 2005, esta clasificación tuvo un aumento moderado de 39 municipios; sin embargo, durante el periodo 2005-2010, el incremento fue muy superior (443 municipios), de tal manera que 38.4% de los municipios (944 en total) se ubicaron en dicha clasificación en 2010.
- Los municipios con marginación alta disminuyeron notablemente, sobre todo entre 2005 y 2010, con 478 municipios menos. Este descenso de 36.1 a 16.6% se atribuye principalmente a los municipios que mejoraron, pasando de marginación alta a media. No obstante, también se incrementó el número de municipios con marginación muy alta.

Cuadro 32. Grado de marginación municipal, 1990-2010

Grado	1990		2000		2005		2010	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Muy alto	341	14.2	386	15.8	365	14.9	441	18.0
Alto	812	33.8	906	37.1	886	36.1	408	16.6
Medio	462	19.2	486	19.9	501	20.4	944	38.4
Bajo	656	27.3	417	17.1	423	17.2	401	16.3
Muy bajo	132	5.5	247	10.1	279	11.4	262	10.7
Total	**2,403**	**100.0**	**2,442**	**100.0**	**2,454**	**100.0**	**2,456**	**100.0**

Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Conapo.*

En el periodo 1990-2010, los cambios en el grado de marginación municipal fueron principalmente variaciones positivas: 541 municipios (22.5% del total) registraron avances en el grado de marginación, mientras que 327 municipios (13.6%) retrocedieron.

Entre los municipios que avanzaron destaca Santa María Atzompa, Oaxaca, con una población que creció vertiginosamente, de 5,781 habitantes en 1990 a 27,465 en 2010, y con una marginación que

pasó de alta a baja en 20 años. Asimismo, los municipios oaxaqueños de Ánimas Trujano y San Jacinto Amilpas pasaron de grado de marginación medio en 1990 a grado muy bajo en 2010. De los retrocesos, el más notable es el del municipio de San Blas Atempa, también en Oaxaca, que pasó de grado de marginación medio a muy alto.

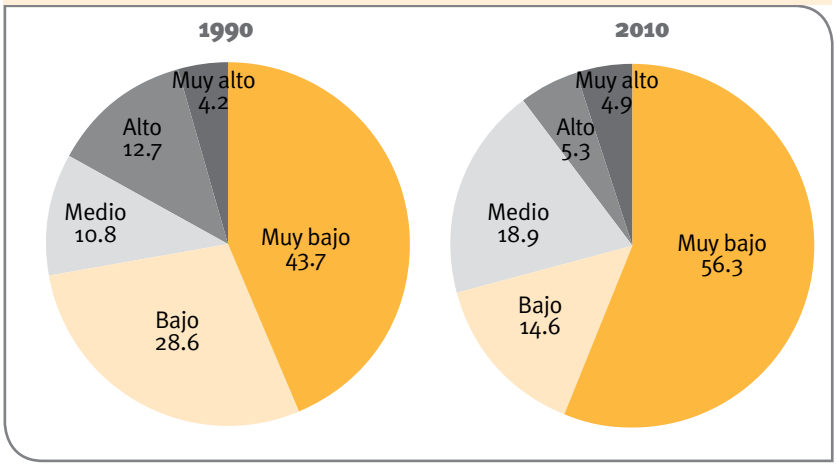
Cuadro 33. Cambios en la marginación municipal, 1990-2010

Grado de marginación, 1990	Grado de marginación, 2010					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Muy alto	**297**	44	0	0	0	**341**
Alto	130	**340**	341	1	0	**812**
Medio	1	17	**415**	27	2	**462**
Bajo	0	0	176	**354**	126	**656**
Muy bajo	0	0	0	3	**129**	**132**
Sin información	13	7	12	16	5	**53**
Total	**441**	**408**	**944**	**401**	**262**	**2,456**

Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Conapo.*

El abatimiento de la marginación se refleja en la distribución poblacional. En el periodo 1990-2010, las poblaciones que residían en municipios de marginación muy baja aumentaron de 43.7 a 56.3%, mientras que el porcentaje de personas en municipios de marginación alta y muy alta pasó de 16.9 a 10.2%. La población en los municipios de grado medio se amplió de 10.9 a 18.9 por ciento.

Gráfica 28. Distribución de la población de acuerdo con el grado de marginación, 1990-2010



Fuente: *Conapo*

Cambios en el periodo 2005-2010

Durante el periodo 2005-2010, la economía del país se caracterizó por un entorno adverso, debido a la crisis alimentaria de 2007-2008 y la crisis económica internacional de 2008-2009. En ese contexto se obtuvieron los siguientes resultados relativos al IM:

- Los municipios con marginación alta cayeron casi a la mitad, de 886 en 2005 a 408 en 2010, pese a que el número de municipios con grado de marginación muy alto aumentó en 76.
- La distribución de municipios se concentró masivamente en el grado de marginación medio, al aumentar esta categoría de 501 a 944 municipios.
- Los municipios de marginación muy baja cayeron de 279 a 262, mientras que la categoría de marginación baja pasó de 423 a 401 municipios. En 2010, sin embargo, 89.8% de la población residía en municipios de marginación media, baja y muy baja, lo cual significa un avance respecto al 83.5% de la población que vivía bajo las mismas condiciones en 2005.

Cuadro 34. Cambios en la marginación municipal, 2005-2010

Grado de marginación, 2005	Grado de marginación 2010					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Muy alto	343	22	0	0	0	**365**
Alto	98	384	404	0	0	**886**
Medio	0	2	473	26	0	**501**
Bajo	0	0	67	337	19	**423**
Muy bajo	0	0	0	36	243	**279**
Sin información	0	0	0	2	0	**2**
Total	**441**	**408**	**944**	**401**	**262**	**2,456**

Fuente: *Conapo*

En términos absolutos, los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Puebla concentraban el 83% de la población que vivía en municipios con marginación muy alta en 2010, mientras que en cinco entidades —Estado de México,Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Baja California— se encontraba el 50.5% de la población que vivía en las mejores condiciones, con un grado de marginación muy bajo.

Cuadro 35. Entidades con mayor concentración de población según el grado de marginación municipal

Grado de marginación, 2010				
Muy alto	**Alto**	**Medio**	**Bajo**	**Muy bajo**
Chiapas (25.8%)	Veracruz (21.1%)	Veracruz (12.3%)	Estado de México (16.0%)	Estado de México (16.3%)
Guerrero (19.5%)	Chiapas (20.2%)	Guanajuato (9.4%)	Jalisco (8.8%)	Distrito Federal (13.8%)
Oaxaca (19.3%)	Puebla (10.8%)	Michoacán (9.2%)	Guerrero (7.9%)	Jalisco (8.4%)
Veracruz (9.6%)	Oaxaca (10.4%)	Puebla (9.0%)	Veracruz (7.3%)	Nuevo León (7.0%)
Puebla (9.5%)	Estado de México (8.3%)	Estado de México (7.9%)	Puebla (6.5%)	Baja California (5.0%)

Municipios que componen la estrategia 100x100

La estrategia 100x100, iniciada en 2007, busca transformar las condiciones de rezago de los 125 municipios con menor desarrollo humano en el país. Esto es factible mediante un esquema que dirige y alinea recursos y acciones coordinadas en los territorios más marginados, con el propósito de lograr impactos efectivos en las condiciones de vida de la población.

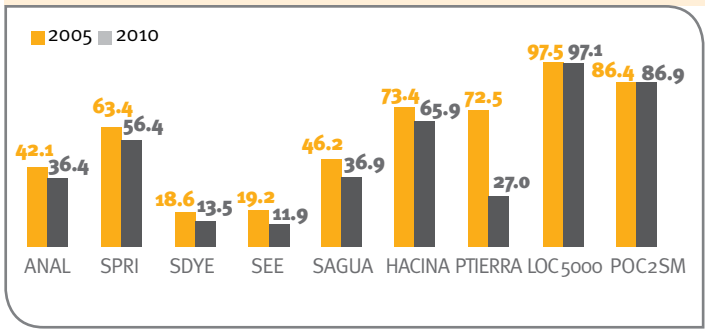
De acuerdo con la medición más reciente del IM, entre 2005 y 2010, 80 de los municipios que integran la estrategia 100x100 mejoraron su posición relativa con respecto al resto de los municipios del país, cuatro permanecieron sin cambio y 41 retrocedieron. Asimismo, en los 125 municipios se registraron avances en ocho de los nueve indicadores del IM.

- En cuanto a la calidad de la vivienda hubo una reducción de 45.5 puntos porcentuales en el porcentaje promedio de ocupantes en viviendas con piso de tierra (de 72.5 a 27.0%), mientras que el indicador de hacinamiento cayó 7.5 puntos porcentuales (de 73.4 a 65.9%).
- En lo relativo a servicios básicos, los porcentajes promedio de los ocupantes de viviendas sin drenaje, energía eléctrica y agua entubada se redujeron 5.1, 7.3 y 9.3 puntos porcentuales, respectivamente.
- Por lo que se refiere a la educación, el porcentaje prome-

dio de población analfabeta de 15 años o más disminuyó 5.7 puntos porcentuales (de 42.1 a 36.4%), en tanto que el porcentaje de la población de 15 años o más sin primaria completa descendió 7.0 puntos porcentuales (de 63.4 a 56.4 por ciento).

- El indicador de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos se incrementó 0.5 puntos porcentua

Gráfica 29. Incidencia de los indicadores de exclusión en los municipios de la estrategia 100x100, 2005-2010



Fuente: *Conapo*

AVANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL VISTOS A TRAVÉS DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)

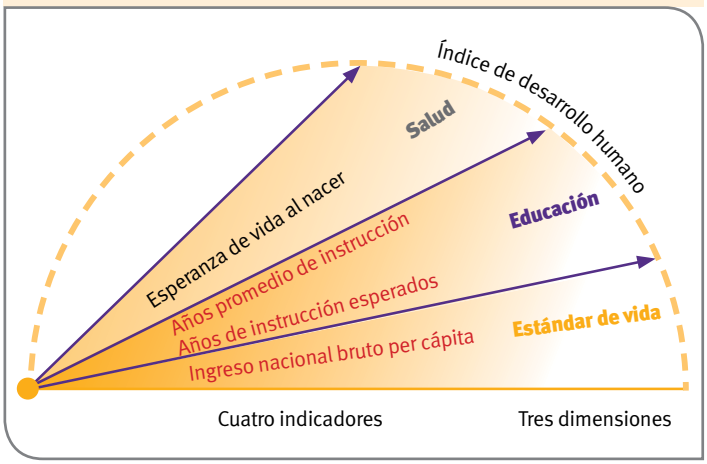
Introducción

El *Informe sobre desarrollo humano* fue presentado por primera vez en 1990. Su objetivo era situar nuevamente a las personas en el centro del proceso de desarrollo en términos del debate económico y por lo que se refiere a la formulación de políticas públicas. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) evalúa de una manera integral el nivel de bienestar de las personas a largo plazo. Para ello incorpora tres aspectos básicos del desarrollo humano: vida larga y saludable (indicador de salud), conocimientos (indicador de educación) y nivel de vida decoroso (indicador de ingreso).

En 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) modificó la metodología para el cálculo del IDH. Concretamente cambiaron tres de los cuatro indicadores relacionados con los aspectos mencionados, al tiempo que se replanteó la fórmula de agregación del IDH. En la gráfica 30 se observan los indicadores y dimensiones que actualmente conforman el IDH. Los conceptos en rojo indican cuáles de estos indicadores se modificaron. Se trata, por un lado, de los indicadores de educación; en este caso cambió el promedio de años de instrucción, en tanto que los años de instrucción esperados suplieron a la tasa de alfabetización de adultos y a la tasa bruta de matriculación. Por el otro, el ingreso nacional bruto (INB) per cápita reemplazó al PIB per cápita.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) evalúa de una manera integral el nivel de bienestar de las personas a largo plazo.

Gráfica 30. Componentes del IDH



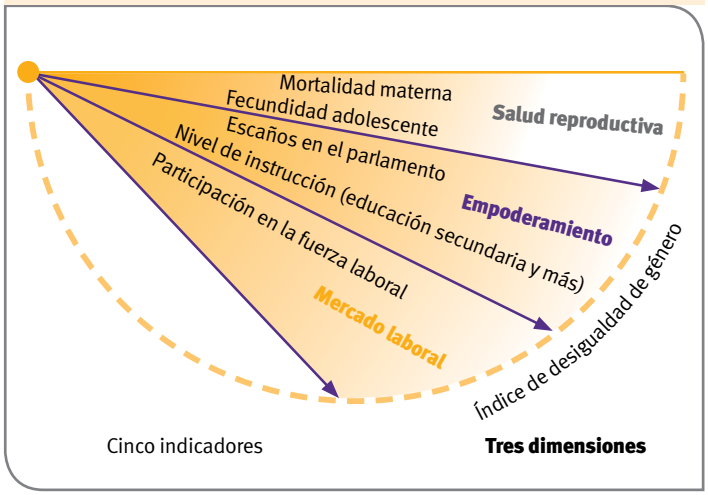
Fuente: *Informe de Desarrollo Humano 2011*

También se modificó la fórmula utilizada para agregar los componentes y obtener el IDH. Anteriormente, éste se calculaba como el promedio simple[54] de los tres componentes, mientras que con la nueva metodología el índice se calcula como la media geométrica[55] de sus componentes. El índice toma valores entre cero y uno; entre más cercano a uno, mayor es el nivel desarrollo humano. Para simplificar el análisis, el IDH se clasifica en cuatro categorías: muy alto, alto, medio y bajo.

Una variante es el IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D). En otras palabras, el IDH se ajusta según la desigualdad en la distribución de cada dimensión a lo largo de toda la población. En una sociedad con perfecta igualdad, el IDH y el IDH-D tienen el mismo valor. Cuando existe desigualdad en alguna de las dimensiones, el IDH de una persona promedio de cualquier sociedad será inferior al IDH general; cuanto menor sea el valor del IDH-D (y mayor su diferencia con el IDH), mayor es la desigualdad.

El PNUD también calcula el Índice de Desigualdad de Género (IDG), que refleja la desventaja de la mujer en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. El IDG muestra la pérdida en desarrollo humano debido a la desigualdad al com-

Gráfica 31. Componentes del IDG



Fuente: *Informe de Desarrollo Humano 2011.*

54 La fórmula anterior (promedio simple) para calcular el IDH era:
IDH= 1/3 (índice de salud) + 1/3 (índice de educación) + 1/3 (índice de ingreso)

55 Actualmente, el IDH se calcula como la media geométrica de los índices de cada dimensión:
$(I_{vida}^{1/3} \cdot I_{educación}^{1/3} \cdot I_{ingresos}^{1/3})$

parar los logros de mujeres y hombres en dichas dimensiones. Varía entre cero y uno, en donde cero indica que a las mujeres les va tan bien como a los hombres, mientras que uno muestra el peor desempeño posible de un género en todas las dimensiones que se miden.

Nivel de desagregación y frecuencia de la actualización

Cada año, el PNUD publica un informe sobre desarrollo humano, en donde compara el desarrollo humano entre países, para lo cual integra la información más reciente disponible en cada país.[56] El número de países para los que se calcula el IDH puede variar de un año a otro. En el *Informe sobre desarrollo humano 2011* se utilizó la nueva metodología para calcular el IDH y se presentó información de 187 países de manera quinquenal (entre 1980 y 2005) y anual (entre 2006 y 2011). En el caso particular de México, la oficina del PNUD ha generado estudios del IDH a nivel estatal y municipal, así como por hogar e individuo, y también ha incorporado cuestiones de migración y género.

Evolución del IDH de México, comparativo internacional

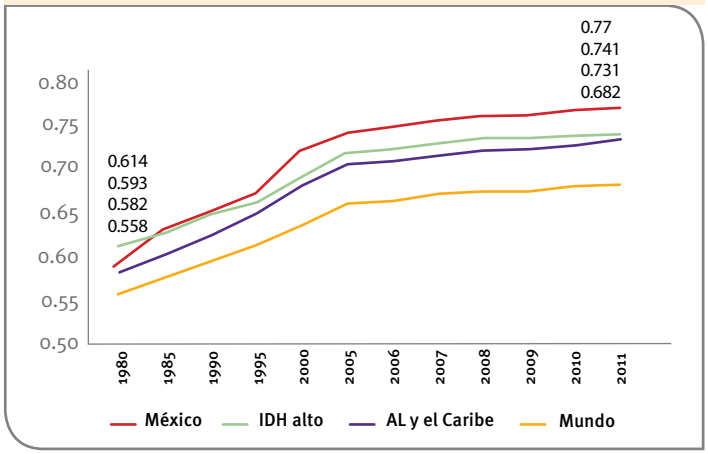
El *Informe sobre desarrollo humano 2011* ubicó a México en la posición 57 de 187 países, con un IDH de 0.770 y una clasificación de desarrollo humano alto. El valor del IDH-D fue de 0.589, esto es, 0.181 menor que el valor del IDH, lo cual implica un cierto nivel de desigualdad. El valor del IDG es de 0.448, lo que refleja las disparidades relativas al género.

En tres décadas, México ha incrementado su IDH, al pasar de 0.593 en 1980 a 0.770 en 2011. Durante todo el periodo, el país ha mantenido un IDH superior al promedio de América Latina y el Caribe. De hecho, a partir de 2000, la diferencia se incrementó debido a un mayor incremento del desarrollo humano de México. El IDH de la región creció 0.149 puntos, al pasar de 0.582 en 1980 a 0.731 en 2011, mientras que el IDH de México aumentó en 0.177.

El PNUD también calcula el Índice de Desigualdad de Género (IDG), que refleja la desventaja de la mujer en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

56 El PNUD ha realizado diversos esfuerzos para divulgar el IDH y posibilitar la asimilación de esta herramienta por parte de toda la población. En este sentido, la página web del PNUD contiene la herramienta "*Construya su propio índice*", que permite a los usuarios crear un índice de acuerdo con la información disponible para su país y conocer su nivel de bienestar en relación con otros países. Otro de los instrumentos desarrollados por el PNUD para la medición del bienestar es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que identifica múltiples privaciones individuales en materia de educación, salud y nivel de vida. Este índice está compuesto por diez indicadores; a la dimensión de salud le corresponden dos indicadores: nutrición y mortalidad infantil; en cuanto a educación, los indicadores son años de instrucción y matriculación escolar; la dimensión niveles de vida se compone de seis indicadores: bienes, material del piso, electricidad, agua, saneamiento y combustible para cocinar. Los resultados del IPM se publicaron en junio de 2010.

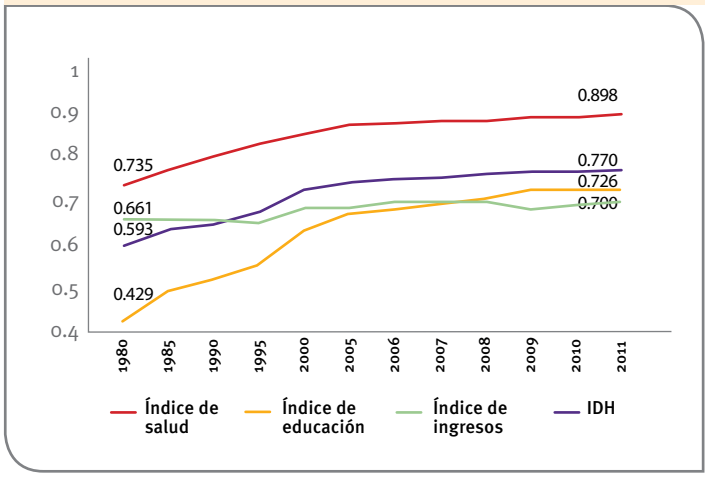
Gráfica 32. Evolución del IDH de México, 1980-2011



Fuente: *Informe de Desarrollo Humano 2011.*

El IDH ha mantenido un crecimiento constante gracias a las mejoras continuas de los índices de salud y educación, cuyo valor aumentó de manera constante entre 1980 y 2011. Mientras tanto, el índice de ingresos se ha rezagado debido a las crisis que enfrentó México en 1994-1995 y 2008-2009. Pese a ello, y gracias a la inversión y expansión de la cobertura en materia de salud y educación, el país ha mantenido un nivel de desarrollo superior al de América Latina y, en específico, a países como Brasil, Panamá, Venezuela y Uruguay, entre otros.

Gráfica 33. Evolución del IDH y sus dimensiones en México, 1980-2011



Fuente: *Informe de Desarrollo Humano 2011.*

El cuadro 36 muestra la evolución de los cuatro indicadores a partir de los cuales se construye el IDH. Entre 1980 y 2011 destaca la evolución de la esperanza de vida en México, la cual se incrementó en 10.4 años. Asimismo, es notorio que el número de años de escolaridad se duplicó, mientras que el número de años de instrucción esperados aumentó en 3.5 puntos, de 10.4 a 13.9, y el INB per cápita creció a una tasa promedio anual de 4 por ciento.

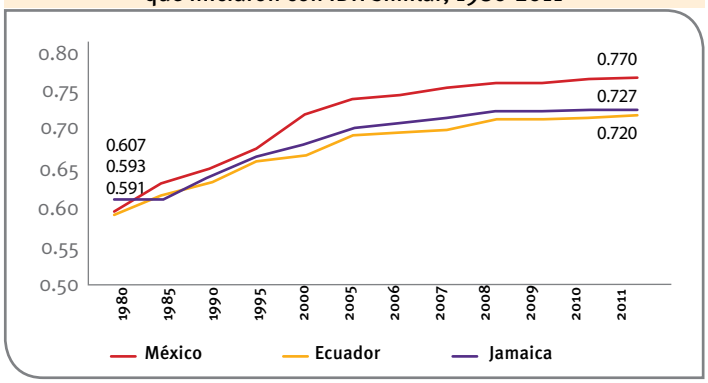
Cuadro 36. Evolución del los indicadores del IDH, México 1980-2011

Año	Salud	Educación		Ingreso	IDH
	Esperanza de vida al nacer	Años de instrucción esperados	Años promedio de instrucción	INB per cápita (PPC 2005)	
1980	66.6	10.4	4	10,098	0.593
1985	68.8	11.4	4.8	9,790	0.629
1990	70.8	10.9	5.5	9,798	0.649
1995	72.8	11.1	6.4	9,518	0.674
2000	74.3	12.1	7.4	11,783	0.718
2005	75.6	13	7.8	12,380	0.741
2010	76.7	13.9	8.5	12,784	0.767
2011	77	13.9	8.5	13,245	0.77

Fuente: *Informe de Desarrollo Humano 2011, PNUD.*

En 1980, el IDH de México (0.593) era similar al de Ecuador (0.591) y Jamaica (0.607). A lo largo del tiempo, nuestro país ha logrado diferenciarse de estas naciones al lograr un mayor nivel de desarrollo humano; el despegue del país se dio principalmente entre 1995 y 2000. En 2011, Jamaica ocupó el lugar 79 y Ecuador el 83, mientras que México se ubicó en el lugar 57 de 187 países.

Gráfica 34. El progreso de México en relación con otros países que iniciaron con IDH similar, 1980-2011



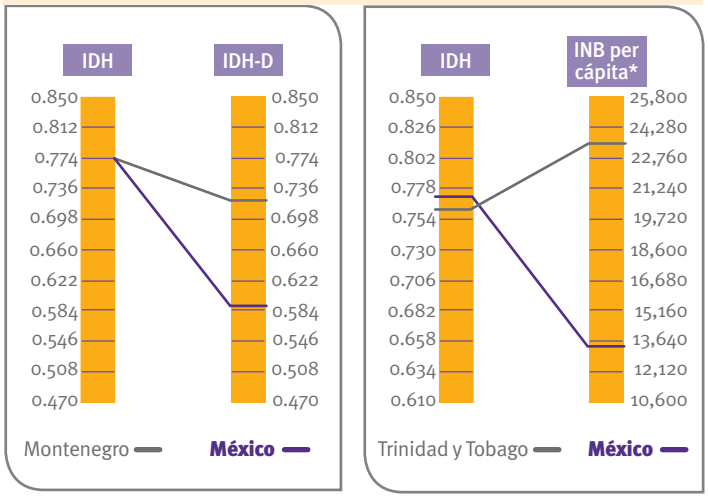
Fuente: *Informe de Desarrollo Humano 2011.*

Aunque el IDH es una medida integral del bienestar de las personas, países con un IDH similar tienen niveles de ingreso muy distintos.

Uno de los retos que aún enfrenta México tiene que ver con la desigualdad. Al integrar ésta, el IDH cae a 0.589. Como se explicó anteriormente, entre mayor sea la diferencia entre el valor del IDH y del IDH-D, mayor es la desigualdad existente.

Es digno de destacarse que, aunque el IDH es una medida integral del bienestar de las personas, países con un IDH similar tienen niveles de ingreso muy distintos. Esto es indicativo de que México debe reforzar las acciones enfocadas en elevar el nivel de ingreso de su población.

Gráfica 35. IDH-D e INB per cápita de México en 2011



*El INB per cápita se reporta en dólares de 2005 en términos de la paridad del poder adquisitivo.
Fuente: *Informe de Desarrollo Humano 2011, PNUD.*

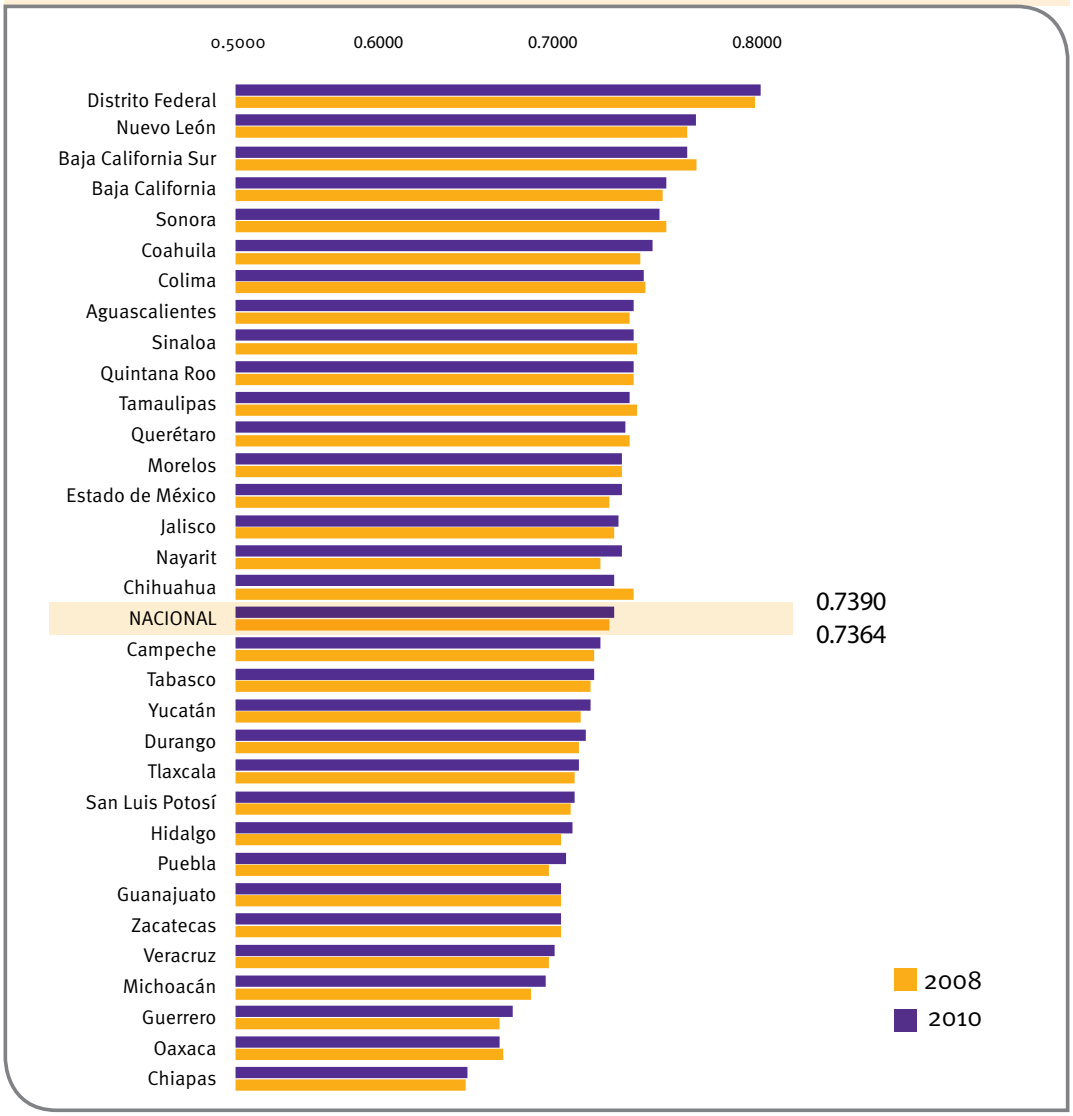
Evolución del IDH en las entidades federativas de México

Nueva metodología, 2008-2010

Conforme a la nueva metodología, el IDH de México en 2010 fue de 0.7390, valor ligeramente superior al observado en 2008 (0.7364). El Distrito Federal, Nuevo León y Baja California Sur son las entidades con mayor IDH, alcanzando niveles de desarrollo humano similares a países como la República Checa, Polonia y Croacia, respectivamente. En contraste, Chiapas, Oaxaca y Guerrero se ubican en las tres últimas posiciones del ordenamiento nacional, con un IDH comparable al de Bolivia, Argelia y Brasil, respectivamente.

Para dar una idea de la heterogeneidad del desarrollo entre las entidades federativas baste observar que en 2010 el Distrito Federal obtuvo 1.28 veces el IDH de Chiapas. El desempeño relativo del país en el periodo de análisis de dos años es resultado de la dinámica heterogénea observada en su interior. Por ejemplo, mientras Nayarit se sitúa entre las entidades con un mayor crecimiento positivo, otros estados como Chihuahua y Tamaulipas registran un "crecimiento" negativo.

Gráfica 36. El IDH en las entidades federativas, 2008-2010



Fuente: *PNUD-México 2012. El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas.*

Todas las entidades del país mostraron una tendencia de crecimiento positiva en cuanto al valor del índice de salud entre 2008 y 2010.

Entre 2008 y 2010, los estados con mayores cambios fueron Chihuahua, que descendió de la posición 8 a la 17, y Aguascalientes, que presentó un avance notable, al pasar de la posición 13 a la 8. Destaca también la permanencia del Distrito Federal en la primera posición y la de Chiapas en la posición 32. De acuerdo con el PNUD 2012, los resultados por componente son los siguientes:

Resultados del componente de salud

- El índice de salud mide el logro relativo de una entidad federativa respecto a la norma internacional mínima (20 años de esperanza de vida al nacer) y máxima (83.4 años).
- Todas las entidades del país mostraron una tendencia de crecimiento positiva en cuanto al valor del índice de salud entre 2008 y 2010.
- En 2010, Quintana Roo, el Distrito Federal y Baja California ocuparon las primeras tres posiciones a nivel nacional, mientras que Guerrero, Veracruz y Chiapas se situaron en los tres últimos lugares.
- La brecha en materia de salud entre las entidades que están en los extremos es menor a la registrada por el IDH "general o global", ya que Quintana Roo obtiene 1.05 veces el índice de salud de Guerrero. Esto significa que mientras un habitante del estado de Quintana Roo tiene una esperanza de vida promedio al nacer de 76.5 años, para un habitante de Guerrero ésta es de 73.8 años.
- Entre 2008 y 2010, la brecha en el índice de salud se mantuvo en 1.05.

Resultados del componente de educación

- El progreso relativo del índice de educación de cada entidad se mide a través de los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolarización.
- Para este índice, todas las entidades del país mostraron una tendencia de crecimiento positiva entre 2008 y 2010.
- En 2010, los estados con mayor nivel de educación son el DF, Baja California Sur y Nuevo León, mientras que Chiapas, Oaxaca y Guerrero presentan los menores niveles.
- La brecha entre los índices de educación de las entidades que se ubican en los extremos es mayor a la registrada por el IDH.
- En 2010, el Distrito Federal obtuvo 1.53 veces el índice de educación de Chiapas. Esta brecha se redujo con respecto a 2008, para un total de 1.56.
- Lo anterior implica que un estudiante en el Distrito Federal tenía 15.5 años esperados de escolarización en 2010, mientras que el promedio de escolarización entre los adultos fue de 10.5 años.

- En Chiapas, los años esperados de escolarización para un estudiante ascienden a 12.2, en tanto que el promedio de escolaridad de los individuos es de 5.7 años.
- Pese a que la diferencia sigue siendo importante, los índices de educación reflejan mayor igualdad de oportunidades para las nuevas generaciones. Así lo demuestra la diferencia decreciente entre los niveles educativos de los jóvenes del Distrito Federal y Chiapas.

Resultados del componente de ingreso

- El Distrito Federal, Nuevo León y Baja California son las entidades con mayores niveles de ingreso, mientras que Chiapas, Oaxaca y Guerrero se encuentran en el extremo opuesto.
- La diferencia entre las entidades que se ubican en los extremos en términos de ingresos es mayor a la registrada por el IDH. En 2010, el Distrito Federal obtuvo 1.34 veces el índice de ingreso de Chiapas, lo cual significa que mientras un habitante del Distrito Federal tuvo un ingreso per cápita anual promedio de 20,088 dólares estadounidenses (a precios de agosto de 2005), el ingreso de un habitante de Chiapas fue de 5,308 dólares.
- En dos años, la brecha de este índice se incrementó ligeramente, ya que en 2008 era de 1.30.
- Debido al entorno económico internacional negativo, el indicador de ingreso en los estados tuvo un retroceso entre 2008 y 2010. La excepción fue Puebla, donde se presentó una ligera mejoría.
- Chihuahua, Colima y Baja California Sur fueron las entidades con las mayores caídas en el ingreso de la población. Esto se vio reflejado en los cambios en las posiciones en el ordenamiento nacional; en este caso, Chihuahua pasó de la posición 8 a la 16.

Metodología tradicional, 2000-2010

Con la metodología anterior, el IDH se clasificaba en cuatro categorías de desarrollo humano (muy alto, alto, medio y bajo) mediante tres umbrales absolutos (0.90, 0.80, 0.50). Entre 2000 y 2010, ninguna de las entidades tuvo un nivel de desarrollo bajo. En el mismo periodo se redujo el número de entidades con un grado medio de desarrollo (de 18 a 6) y se incrementó el número de estados en la categoría de desarrollo alto (de 14 a 25). Incluso una de las entidades, el Distrito Federal, se clasificó como de desarrollo muy alto.

Cuadro 37. Distribución de las entidades federativas por grado de desarrollo

Grado de desarrollo humano	No. de entidades federativas		
	2000	2005	2010
Muy alto (IDH>=0.9)	0	1	1
Alto (0.8<=IDH<0.9)	14	18	25
Medio (0.55<=IDH<0.8)	18	13	6
Bajo (0.5<IDH)	0	0	0

Fuente: *PNUD-México, 2012*

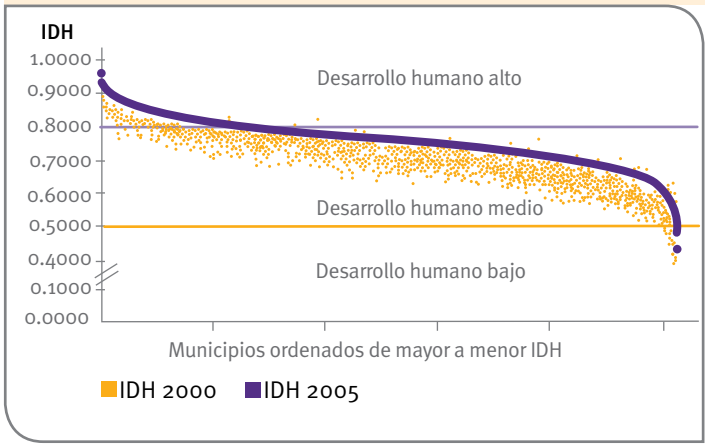
En la última década, todas las entidades registraron un crecimiento de su IDH. Zacatecas tuvo el mayor crecimiento en el periodo, logrando pasar del lugar 26 en 2000 al 23 en 2010. Por el contrario, Campeche fue el estado de menor crecimiento, al pasar del lugar 9 al 15. Si bien todas las entidades tuvieron un IDH con crecimiento positivo, las posiciones en los extremos no se han modificado. Esto es, el Distrito Federal y Nuevo León han mantenido las posiciones 1 y 2, respectivamente, mientras que Chiapas, Oaxaca y Guerrero han conservado los últimos tres lugares a nivel nacional.

Cuadro 38. Evolución del los indicadores del IDH, México 1980-2011						
Entidad federativa	Índice de Desarrollo Humano (IDH)			Crecimiento en el periodo		
	2000	2005	2010	2000-2005	2005-2010	2000-2010
Aguascalientes	0.8269	0.8379	0.8529	1.3%	1.8%	3.1%
Baja California	0.8469	0.8508	0.8501	0.5%	-0.1%	0.4%
Baja California Sur	0.8323	0.8501	0.8679	2.1%	2.1%	4.3%
Campeche	0.8303	0.8420	0.8311	1.4%	-1.3%	0.1%
Chiapas	0.7078	0.7290	0.7469	3.0%	2.5%	5.5%
Chihuahua	0.8371	0.8501	0.8559	1.6%	0.7%	2.2%
Coahuila	0.8329	0.8455	0.8560	1.5%	1.2%	2.8%
Colima	0.8131	0.8216	0.8395	1.0%	2.2%	3.2%
Distrito Federal	0.8967	0.9040	0.9225	0.8%	2.1%	2.9%
Durango	0.7982	0.8143	0.8280	2.0%	1.7%	3.7%
Estado de México	0.7915	0.8061	0.8195	1.8%	1.7%	3.5%
Guanajuato	0.7717	0.7899	0.8142	2.4%	3.1%	5.5%
Guerrero	0.7327	0.7474	0.7672	2.0%	2.7%	4.7%
Hidalgo	0.7614	0.7796	0.7974	2.4%	2.3%	4.7%
Jalisco	0.8087	0.8187	0.8338	1.2%	1.9%	3.1%
Michoacán	0.7542	0.7682	0.7885	1.9%	2.6%	4.5%
Morelos	0.7946	0.8171	0.8324	2.8%	1.9%	4.8%
Nayarit	0.7787	0.7862	0.8118	1.0%	3.3%	4.2%
Nuevo León	0.8538	0.8659	0.8817	1.4%	1.8%	3.3%
Oaxaca	0.7235	0.7471	0.7610	3.3%	1.9%	5.2%
Puebla	0.7676	0.7880	0.8070	2.7%	2.4%	5.1%
Querétaro	0.8095	0.8273	0.8436	2.2%	2.0%	4.2%
Quintana Roo	0.8310	0.8426	0.8477	1.4%	0.6%	2.0%
San Luis Potosí	0.7790	0.8004	0.8148	2.7%	1.8%	4.6%
Sinaloa	0.7911	0.8062	0.8259	1.9%	2.5%	4.4%
Sonora	0.8303	0.8410	0.8553	1.3%	1.7%	3.0%
Tabasco	0.7808	0.7953	0.8189	1.8%	3.0%	4.9%
Tamaulipas	0.8199	0.8358	0.8428	1.9%	0.8%	2.8%
Tlaxcala	0.7725	0.7883	0.8002	2.1%	1.5%	3.6%
Veracruz	0.7547	0.7705	0.7897	2.1%	2.5%	4.6%
Yucatán	0.7832	0.7986	0.8148	2.0%	2.0%	4.0%
Zacatecas	0.7615	0.7858	0.8123	3.2%	3.4%	6.7%
Nacional	**0.8059**	**0.8186**	**0.8323**	**1.6%**	**1.7%**	**3.3%**

IDH municipal, 2000-2005

Aún no se cuenta con los resultados de la nueva metodología del IDH a nivel municipal, por lo que en este apartado se presentan los resultados de 2000 y 2005 con base en la metodología anterior. Al analizar la distribución del IDH a nivel municipal se observa que las mejoras en las dimensiones de salud, educación e ingreso han contribuido a reducir la variabilidad del IDH. Entre 2000 y 2005, la proporción de municipios con un IDH alto pasó de 9.5 a 24.7% (606 municipios en 2005); la proporción de municipios ubicados en el grupo de IDH medio pasó de 89.7 a 75.1% (1,844 municipios en 2005) y el nivel bajo de IDH pasó de 19 a 4 municipios (0.2% del total de los municipios del país).

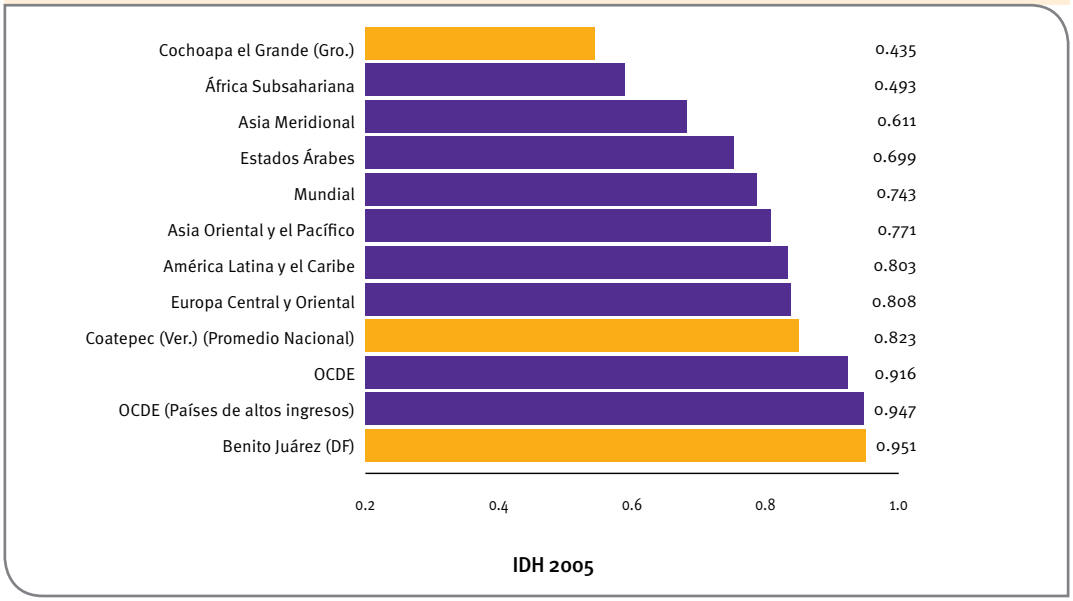
Gráfica 37. IDH a nivel municipal, 2000-2005



Fuente: *PNUD (2008).*

Las disparidades aumentan a nivel municipal. En 2005, la delegación Benito Juárez del Distrito Federal tuvo un índice de 0.951, superior al promedio de la OCDE, con un IDH de 0.916. Por su parte, el municipio de Cochoapa el Grande, en Guerrero, tuvo un IDH similar al de países como Zambia.

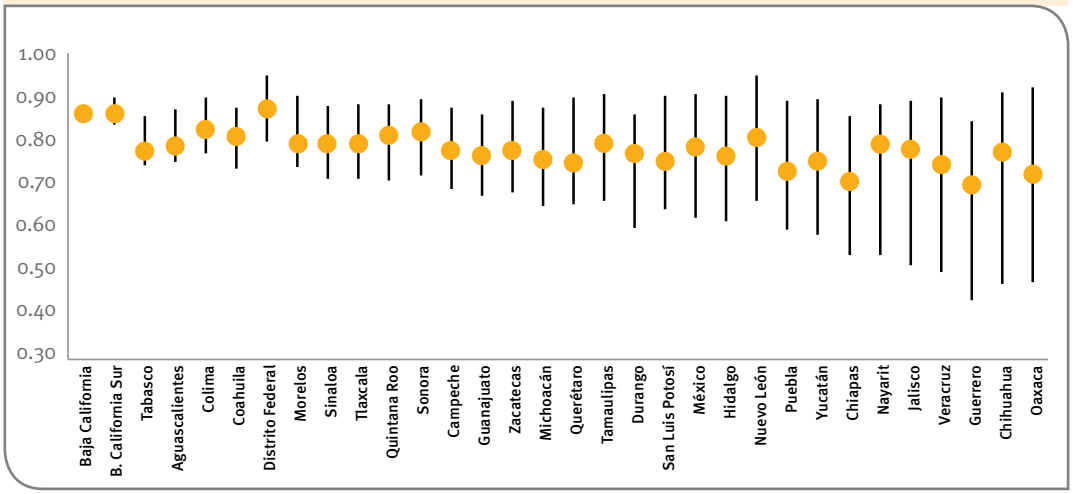
Gráfica 38. Municipios de México en el contexto internacional, 2005



Fuente: *PNUD (2008)*.

Al interior de cada estado, entre sus municipios, existen diferencias de desarrollo. Oaxaca, Chihuahua, Guerrero, Veracruz y Jalisco presentan el mayor contraste entre los municipios de mayor y menor desarrollo.

Gráfica 39. IDH 2005: promedio, máximo y mínimo en los estados



Fuente: *PNUD (2008)*.

AVANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL VISTOS A TRAVÉS DE LOS ODM

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) surgen en septiembre de 2000, con la emisión de la Declaración del Milenio por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta declaración sintetiza el esfuerzo de 189 naciones para alcanzar en 2015 los siguientes ocho objetivos:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Cada uno de los ODM plantea un conjunto de metas e indicadores estadísticos que, en general, tienen como punto de partida la situación que prevalecía en 1990 o en años inmediatos anteriores. El esquema promovido por la ONU contempla que los países elaboren sus propios informes, de tal manera que cuenten con una referencia fundamental para el análisis, diseño, evaluación y ejecución de políticas públicas, en congruencia con los objetivos y metas que se persiguen.

México ha elaborado tres informes, en 2005, 2006 y 2011 (este último correspondiente a los logros de 2010). El compromiso es lograr que los indicadores específicos del país para cada uno de los temas de interés alcancen el valor esperado en el plazo establecido. Sin embargo, los datos nacionales son insuficientes para reflejar la situación prevaleciente.

Para 2010, la información disponible permitió presentar 47 indicadores (58.8% del total) con desagregación por entidad federativa y cinco indicadores (6.3%) con desagregación por ámbito urbano y rural.

Los informes que México ha presentado sobre sus avances en los ODM han sido resultado de la suma de esfuerzos de múltiples instancias: secretarías de Estado relacionadas con estos temas, el INEGI, el Sistema de Naciones Unidas, académicos y la sociedad civil.

El INEGI ha establecido mecanismos para recopilar la información de todas las unidades de Estado responsables de la generación de los indicadores de los ODM. Además, desarrolló sistemas de administración y consulta de los indicadores, que se actualizan con base en la corresponsabilidad de las unidades del Estado y de conformidad con un calendario que se difunde en la web (http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/).

Principales logros

El 13 de septiembre de 2011, el presidente Felipe Calderón presentó el *Informe de avances 2010,* relacionado con los ODM, en donde se pone el énfasis en la reducción de la pobreza extrema en México durante los últimos diez años.

En dicho informe se reportan 43 indicadores oficiales, de los cuales cinco se desagregan en uno o varios indicadores, para un total de 52 indicadores oficiales. Además, se incluyen 11 indicadores de las Metas de Más Allá del Milenio (MMM), lo que da un gran total de 63 indicadores.

De los 52 indicadores oficiales, 30 están en posibilidad de alcanzar su meta para 2015 y 10 la han alcanzado de manera anticipada, en tanto que es improbable que en 12 de ellos se logre el cometido.

Cada uno de los ODM plantea un conjunto de metas e indicadores estadísticos que, en general, tienen como punto de partida la situación que prevalecía en 1990 o en años inmediatos anteriores.

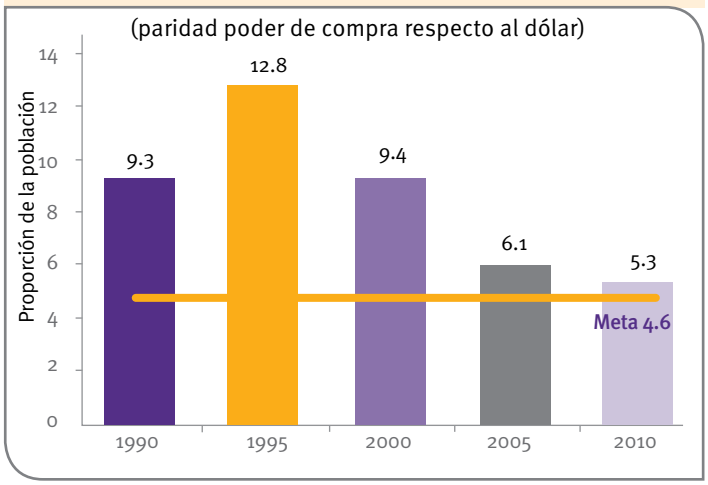
Por su parte, uno de los 11 indicadores de las MMM incluidos en el informe ha alcanzado su meta, siete tienen posibilidad de lograrlo y tres están en riesgo de que ello no ocurra.

A continuación los logros más destacados en lo relativo a los ODM.

Avances en la reducción de la pobreza y el hambre (objetivo 1).

- En 2010, gracias a las estrategias nacionales instrumentadas para proteger a la población más pobre, sólo 5.3% de la población vivía con menos de 1.25 dólares diarios, de modo que se estaba muy cerca de la meta: 4.6 por ciento.
- La distancia entre el ingreso promedio de la población en condiciones de pobreza extrema y la línea de pobreza utilizada para su medición, conocida como intensidad de la pobreza, también disminuyó, al pasar de 3.0% en 1989 a 1.6% en 2010.
- Entre 1989 y 2010, la proporción del consumo de la quinta parte más pobre de la población nacional creció 34%, al pasar de 5.0 a 6.7%. Este resultado se asocia con los apoyos monetarios gubernamentales destinados a elevar las capacidades y el ingreso de la población más vulnerable.
- El porcentaje de la población ocupada con ingresos inferiores a 1.25 dólares diarios disminuyó a casi a la mitad entre 1989 y 2010 (14.2 y 7.7%, respectivamente).
- En el periodo 1992-2010, la proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria descendió a 2.7%, lo que coloca a este indicador muy cerca de la meta: 2.4 por ciento.

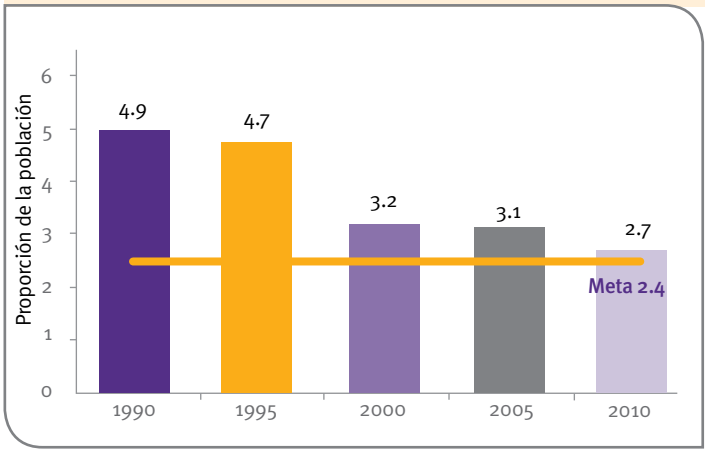
Gráfica 40. Proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios



Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Informe de avances 2010*

La desigualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos educativo, laboral y de representación política ha disminuido.

Gráfica 41. Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria

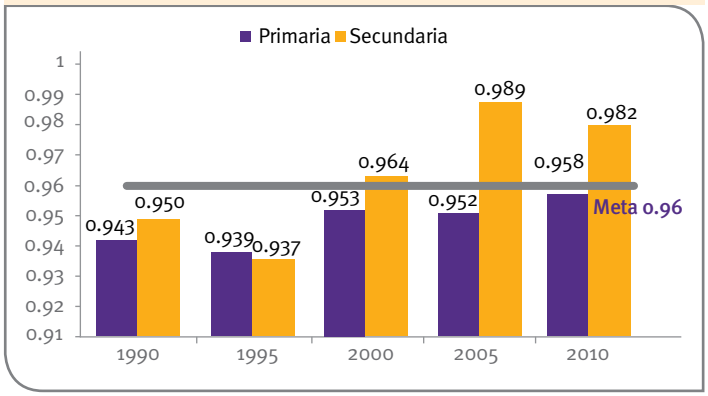


Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Informe de avances 2010*

Avances en educación y equidad de género (objetivos 2 y 3).

- México cuenta con cobertura nacional en cuanto a la enseñanza primaria, y casi todos los niños y niñas la concluyen. La tasa neta de matriculación en primaria se ha incrementado a la par del crecimiento de la población en edades de entre seis y 11 años.
- En los últimos 19 años, la tasa de alfabetización de las personas de entre 15 y 24 años pasó de 95.5% en 1990 a 98.1% en 2009. En este indicador, además, no hay una diferencia significativa por género.
- La desigualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos educativo, laboral y de representación política ha disminuido. Concretamente en materia de educación, desde 2009, México cumplió con las metas para 2015, es decir, la diferencia de inscripción por género se ha eliminado prácticamente en todos los niveles.

Gráfica 42. Razón entre niñas y niños en la enseñanza primaria y secundaria.



Fuente: *Elaboración de la DGAP con base en datos del Informe de avances 2010*

Avances en salud (objetivos 4, 5 y 6).

- Los avances en cuanto a la reducción de la mortalidad infantil son muy notables: de 1990 a 2009, la tasa en niños menores de cinco años pasó de 47.1 a 17.3 defunciones por cada mil nacidos vivos. De continuar con esta tendencia, el país está muy cerca de alcanzar la meta.

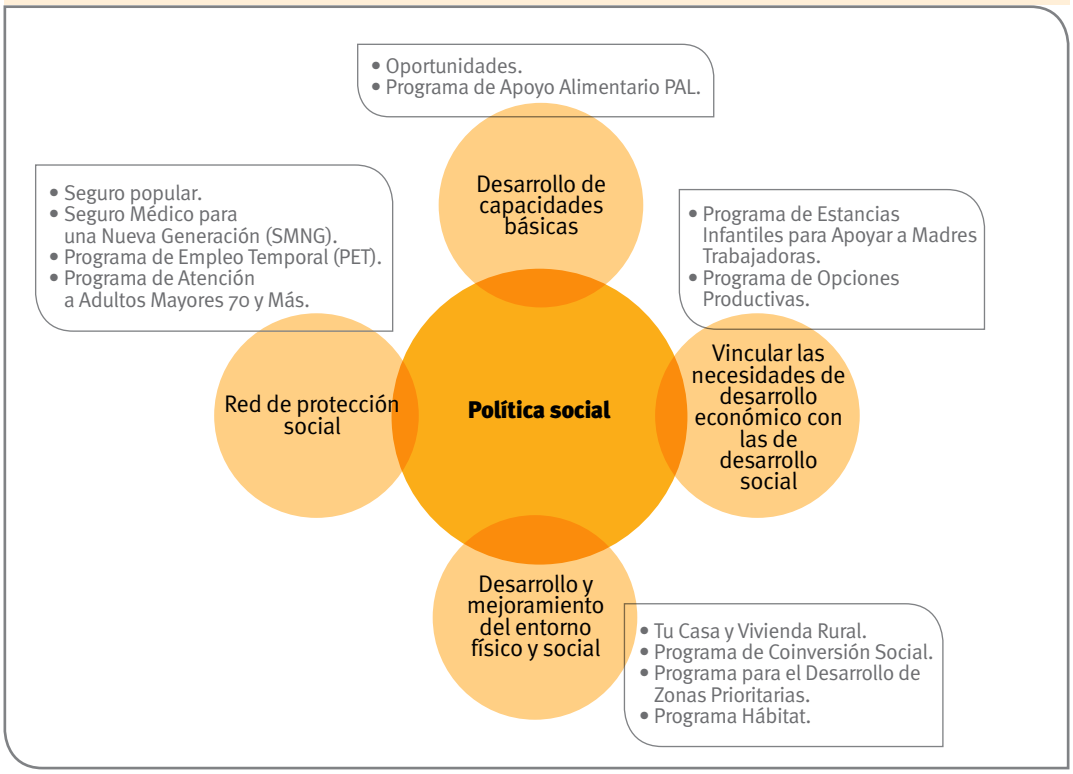
- La prevalencia del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) en México resulta relativamente baja en comparación con el nivel internacional.

Los ODM y los programas sociales

La política social de la presente administración busca atender de manera integral a la población en pobreza y en condiciones de vulnerabilidad en distintos ámbitos de desarrollo. Para ello, se apoya en cuatro ejes: 1) desarrollo de capacidades básicas; 2) consolidación de una red de protección social; 3) establecimiento de puentes que permitan a los individuos vincular las oportunidades de desarrollo económico con las de desarrollo social, y 4) desarrollo y mejoramiento del entorno físico y social tanto a nivel familiar como comunitario.

Los programas sociales del gobierno federal inciden de manera directa en el cumplimiento de los indicadores de los ODM.

Cuadro 39. Los ODM y la política social



Tal como se mencionó anteriormente, el *Informe de avances 2010* proporciona información sobre 63 indicadores. El cuadro 40 es una síntesis de la situación de los 80 indicadores que, en México, dan seguimiento a los ODM.

Cuadro 40. Resumen por objetivo de la situación de los indicadores respecto a las metas establecidas, 2010

Objetivo	Total indicadores	Indicadores informe 2010 a/	Situación b/		
			✔	!	Meta cumplida
Total	**80**	**63**	**44**	**18**	**18**
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	14	13	7	5	2
2.Lograr la enseñanza primaria universal	16	12	11	2	3
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	7	7	2	2	3
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años	6	3	4	0	2
5. Mejorar la salud materna	6	6	5	1	0
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	15	8	7	3	5
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	13	11	5	5	3
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	3	3	3	0	0

a/ Los indicadores de la lista oficial que aborda el Informe de avances 2010 *son 43, pero como cinco de ellos se desagregan en uno o varios indicadores, en realidad suman 52. Por otra parte, se incluyen 11 indicadores correspondientes a las Metas Más Allá del Milenio (MMM).*

b/ La situación se define valorando si el indicador en cuestión mejora o no durante el periodo observado (dato inicial vs. dato más reciente).

El símbolo ✔ significa que el indicador está mejorando y existe la posibilidad de cumplir con la meta. En varios casos, esto no se plantea de manera cuantitativa, sino que solamente se menciona, por ejemplo, que el indicador debe empezar a bajar o subir.

El símbolo ! indica que, si bien se observan avances, éstos no se presentan al ritmo esperado, razón por la cual el cumplimiento de la meta está en riesgo.

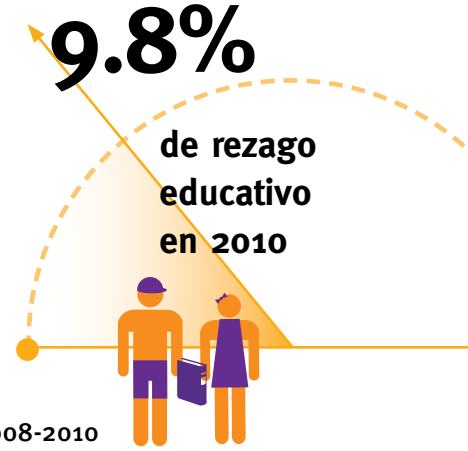
Fuente: *Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/).*

AVANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL VISTOS A TRAVÉS DE LA ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES

Por su edad, sexo, capacidades u origen étnico, ciertos grupos poblacionales son más susceptibles que otros de vivir en condiciones de pobreza o rezagarse en el ejercicio de sus derechos sociales. La política social presta especial atención a los grupos vulnerables, a fin de prevenir y contrarrestar las desventajas que enfrentan y brindarles las mismas oportunidades de desarrollo.

Población menor de 18 años

México ha logrado avances significativos en la protección de las condiciones de vida de los niños y adolescentes.



Cuadro 41. Menores de 18 años, 2008-2010

Indicadores de incidencia	2008		2010	
	%	millones	%	millones
Pobreza multidimensional				
Niños y niñas en situación de pobreza multidimensional	53.5	21.5	53.8	21.4
Niños y niñas en situación de pobreza moderada	40.3	16.2	41.0	16.3
Niños y niñas en situación de pobreza extrema	13.2	5.3	12.8	5.1
Niños y niñas vulnerables por carencias sociales	28.8	11.6	22.5	9.0
Niños y niñas vulnerables por ingresos	4.6	1.9	7.2	2.9
Niños y niñas no pobres multidimensionales y no vulnerables	13.1	5.3	16.5	6.5
Indicadores de carencias sociales				
Rezago educativo	10.5	4.2	9.8	3.9
Acceso a los servicios de salud	41.0	16.5	29.8	11.9
Acceso a la seguridad social	73.9	29.7	64.0	25.4
Calidad y espacios de la vivienda	23.0	9.3	20.1	8.0
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	23.2	9.3	19.8	7.9
Acceso a la alimentación	25.7	10.3	29.5	11.7

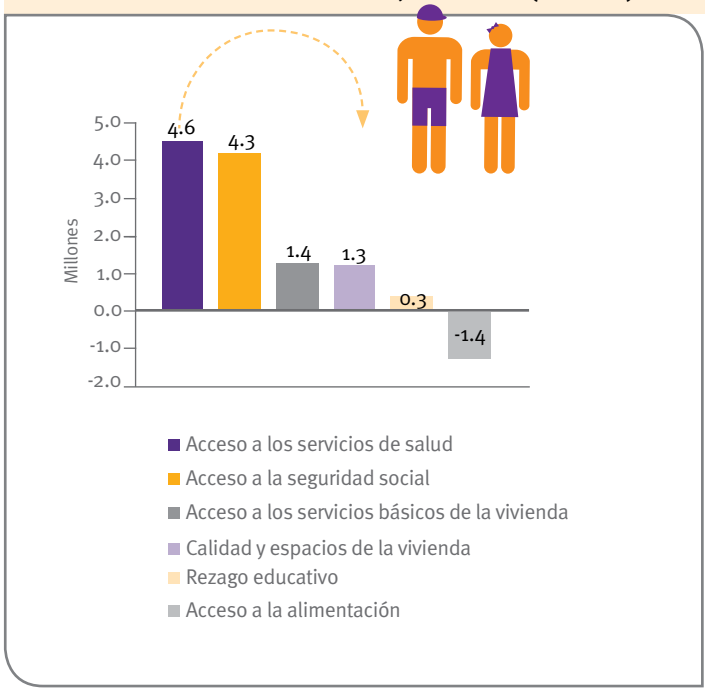
Fuente: *Elaborado por la DGAP con base en datos del MCS-ENIGH 2008-2010.*

Entre 2008 y 2010, casi 145,000 menores de 18 años dejaron la pobreza y 1.28 millones dejaron de ser pobres y vulnerables. La vulnerabilidad por carencias sociales en este grupo se redujo en 6.3 puntos porcentuales, para un total de 2.63 millones.

El rezago educativo cayó de 10.5% en 2008 a 9.8% en 2010, beneficiando a 300,000 niños y jóvenes. El porcentaje de este grupo de la población sin acceso a servicios de salud se redujo de 41% en 2008 a 29.8% en 2010, lo que implica 4.6 millones de menores.

El porcentaje de menores de 18 años que habitaban en viviendas con materiales de mala calidad y espacio insuficiente o en viviendas sin disponibilidad de servicios básicos se redujo de 23 a 20.1% y de 23.2 a 19.8%, respectivamente. Lo anterior significa que durante los últimos dos años se han mejorado las condiciones de vivienda en las que habitan más de 1.3 millones de menores.

Gráfica 43. Cambios en el número de menores de 18 años con acceso a derechos sociales, 2008-2010 (millones)



Fuente: *Elaborado por la DGAP con base en datos del MCS-ENIGH 2008-2010.*

Las entidades con las mayores reducciones de pobreza en este grupo fueron: Coahuila (9.31 puntos porcentuales), Morelos (7.21 puntos porcentuales), Puebla (4.54 puntos porcentuales) y Aguascalientes (2.81 puntos porcentuales).

La caída en los ingresos afectó la carencia por acceso a la alimentación. La Sedesol, a través del Programa Oportunidades, el Programa de Apoyo Alimentario y el Programa de Abasto Social de Leche, garantizó el acceso a alimentos nutritivos.

En el marco del Programa Oportunidades, durante 2011 se adquirieron más de 88.9 millones de suplementos alimenticios para niñas y niños menores de cinco años. En los primeros seis meses de ese año, mediante el Programa de Apoyo Alimentario se distribuyeron 86,130 sobres de complementos alimenticios a 4,544 niños con edades entre seis meses y dos años de edad. Asimismo, se entregaron 658,830 sobres de leche fortificada a 29,802 niños de entre dos y cinco años de edad; esta cantidad resultó mayor en casi 2.5 veces a los sobres distribuidos en 2010. Dos terceras partes del padrón de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche lo constituyen niños de seis meses a 12 años de edad.

Adicionalmente, las familias beneficiarias con hijos de cero a nueve años de edad reciben el Apoyo Alimentario Infantil Vivir Mejor. En el cuarto trimestre de 2011 se atendieron 2.6 millones de niños integrantes de dichas familias.

Un elemento estratégico en el desarrollo del país reside en la inversión en las niñas y niños, en el apoyo a la formación de su capital humano. El compromiso del Estado mexicano de garantizar los derechos de la infancia ha quedado de manifiesto con la inversión pública en este renglón, lo que en promedio representó poco más de 6% del PIB y aproximadamente un tercio del gasto programable total a nivel federal en 2007-2010.

El compromiso del Estado mexicano de garantizar los derechos de la infancia ha quedado de manifiesto con la inversión pública en este renglón, lo que en promedio representó poco más de 6% del PIB.

Mujeres

Las mujeres constituyen otro grupo poblacional considerado como vulnerable, en virtud de las diferencias en términos de carencias y pobreza respecto de los hombres. En 2008 había 56.6 millones de mujeres en total, mientras que para 2010 sumaban 57.7 millones, es decir, un incremento de 2.0 por ciento.

Entre 2008 y 2010, la pobreza extrema disminuyó en 0.14 millones de mujeres (-0.5 puntos porcentuales); la vulnerabilidad por carencias se redujo en 2.1 millones (-4.3 puntos porcentuales), y las mujeres a las que no se considera ni pobres ni vulnerables au-

mentaron en 1.1 millones (1.5 puntos porcentuales). No obstante lo anterior, se registró un aumento en el número de mujeres en pobreza moderada y en vulnerabilidad por ingresos.

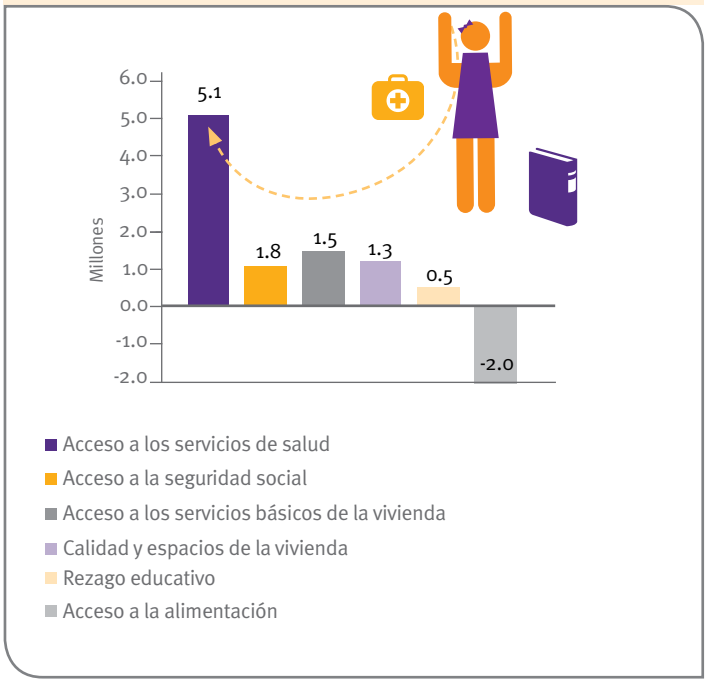
Cuadro 42. Mujeres, 2008-2010

Indicadores de incidencia	2008		2010	
	%	millones	%	millones
Pobreza multidimensional				
Mujeres en situación de pobreza	44.9	25.4	46.3	26.7
Mujeres en situación de pobreza moderada	34.0	19.2	35.9	20.7
Mujeres en situación de pobreza extrema	10.9	6.1	10.4	6.0
Mujeres vulnerables por carencias sociales	31.9	18.1	27.7	16.0
Mujeres vulnerables por ingresos	4.7	2.7	6.0	3.5
Mujeres no pobres y no vulnerables	18.5	10.5	20.0	11.5
Indicadores de carencias sociales				
Rezago educativo	23.1	13.1	21.8	12.6
Acceso a los servicios de salud	39.6	22.4	30.0	17.3
Acceso a seguridad social	63.1	35.7	58.8	33.9
Calidad y espacios de la vivienda	17.6	10.0	14.9	8.6
Acceso a los servicios básicos de la vivienda	19.2	10.8	16.1	9.3
Acceso a la alimentación	21.7	12.2	24.7	14.2

Fuente: *Elaborado por la DGAP con base en datos del MCS-ENIGH 2008-2010.*

El mayor avance entre las mujeres se presentó en lo que refiere a las carencias sociales. Entre 2008-2010, cinco de las seis carencias con las que se mide la pobreza en México reportaron avances importantes. Destaca el número adicional de mujeres con acceso a servicios de salud (5.1 millones) y acceso a la seguridad social (1.8 millones), así como el número de mujeres cuyas condiciones y servicios de las viviendas han mejorado (2.9 millones). El principal retroceso entre 2008 y 2010 para este grupo vulnerable —y para la población en general— obedece al impacto de la crisis económica y el aumento de precio de los bienes básicos. Como resultado, hay 2 millones más de mujeres con problemas de inseguridad alimentaria.

Gráfica 44. Cambios en el acceso a derechos sociales entre la población femenina, 2008-2010



Fuente: *Elaborado por la DGAP con base en datos del MCS-ENIGH 2008-2010.*

Entre las acciones de la Sedesol en 2011 para apoyar a este grupo vulnerable se encuentran las siguientes:

- Mediante el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) impulsó 30 proyectos en igual número de entidades federativas con acciones de prevención, detección y atención de mujeres víctimas de violencia.
- El Programa de Opciones Productivas apoyó a 333 municipios catalogados como predominantemente indígenas, con 1,031 proyectos productivos y una inversión de 161.3 millones de pesos, en beneficio de 23,320 personas, de las cuales 55.5% eran mujeres. Del total de proyectos apoyados al 31 de diciembre de 2011, 38.6% correspondieron a aquellos impulsados por mujeres.
- Al cierre del cuarto trimestre de 2011, el Programa Tu Casa otorgó 39,908 subsidios a mujeres jefas de familia, mientras que el Programa Vivienda Rural otorgó 38,748 subsidios.

- Durante 2011, el Programa 70 y Más, dirigido a adultos mayores, apoyó a 1,107,626 mujeres.
- El Programa de Empleo Temporal otorgó 171,830 jornales a mujeres al 31 de diciembre de 2011.

Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad se consideran un grupo altamente vulnerable, debido a que se les excluye y no se les reconoce como sujetos de derechos sociales.[57]

Ante la falta de información suficiente sobre este grupo poblacional es imposible realizar un comparativo de la evolución en términos de pobreza 2008-2010. Únicamente pueden describirse las condiciones que se presentan actualmente conforme a la medición de pobreza.

Cuadro 43. Personas con discapacidad (PCD) *vs.* resultados nacionales, 2010

Indicadores de incidencia	PCD		Nacional	
	%	millones	%	millones
Pobreza multidimensional				
en situación de pobreza	50.3	2.9	46.2	52.0
en situación de pobreza moderada	37.3	2.1	35.8	40.3
en situación de pobreza extrema	13.1	0.7	10.4	11.7
vulnerable por carencias sociales	33.5	1.9	28.7	32.3
vulnerable por ingresos	4.4	0.2	5.8	6.5
no pobre y no vulnerable	11.8	0.7	19.3	21.8
Indicadores de carencias sociales				
Rezago educativo	58.4	3.3	20.6	23.2
Acceso a los servicios de salud	31.5	1.8	31.8	35.8
Acceso a la seguridad social	49.5	2.8	60.7	68.3
Calidad y espacios de la vivienda	12.5	0.7	15.2	17.1
Acceso a los servicios básicos de la vivienda	17.7	1.0	16.5	18.5
Acceso a la alimentación	34.6	2.0	24.9	28.0

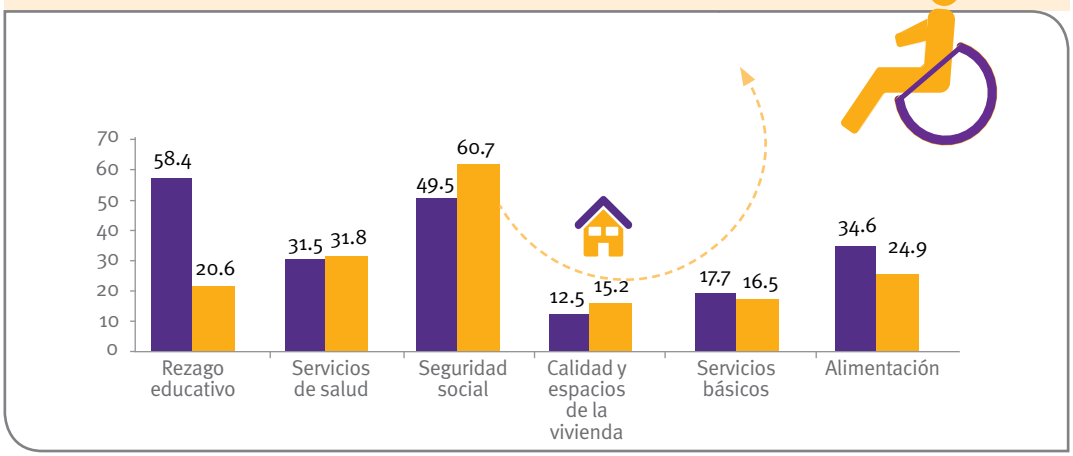
Fuente: *Elaborado por la DGAP con base en el MCS-ENIGH 2010.*

57 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), 2011.

En 2010, 50.3% de las personas con discapacidad se encontraban en situación de pobreza, en comparación con 46.2% de la población en general. Por su parte, 13.1% de ellos se ubicaban en pobreza extrema, contra 10.4% a nivel nacional. Por su parte, 37.9% de las personas con discapacidad enfrentaban vulnerabilidad, ya sea por ingresos o por carencias sociales, en contraste con 34.5% en el contexto nacional.

Asimismo, las personas con discapacidad enfrentan un mayor rezago educativo que la población en general (58.4 *vs.* 20.6%), así como una mayor incidencia en inseguridad alimentaria (34.6 *vs.* 24.9%). Sin embargo, estas personas tienen mayor acceso a la seguridad social respecto del total nacional.

Gráfica 45. Carencias sociales entre personas con discapacidad, 2010 (%)



Fuente: *Elaborado por la DGAP con base en el MCS-ENIGH 2010.*

Entre las acciones de la Sedesol orientadas a este grupo vulnerable destacan las siguientes:

- En 2011, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras incrementó al doble el apoyo a padres o madres con hijos con discapacidad, al tiempo que se invirtieron recursos adicionales para fortalecer los sistemas de protección civil, con objeto de reforzar la seguridad de las niñas y niños beneficiarios. El apoyo llegó hasta 1,400 pesos mensuales por cada menor de seis años inscrito en alguna de dichas estancias y que presentó alguna discapacidad.
- El Programa Tu Casa alcanzó la meta de 5,713 subsidios otorgados a familias con algún miembro con discapacidad. En el caso de la vivienda rural se otorgaron 4,130 subsidios a familias con estas características.

Adultos mayores

De acuerdo con el CONAPO, la vida media de los mexicanos se duplicó durante la segunda mitad del siglo XX, al pasar de 36 años en 1950 a 74 años en 2000, y se espera que en las próximas décadas continúe la tendencia ascendente, de manera que la vida promedio llegará en el año 2050 a los 80 años de edad para ambos sexos. Es evidente la transformación de la estructura demográfica en México: al incremento en el número de adultos mayores se suma una mayor proporción de estas personas respecto de la población total.

En la pirámide poblacional que arroja el Censo 2010 se observa que, en comparación con 1990 y 2000, el centro se ha ensanchado y la base se ha reducido, lo que se traduce en una disminución en el número de niños y un aumento en el número de adultos mayores. Asimismo, en los últimos 20 años se ha incrementado la razón de dependencia de la vejez (cociente entre la población de 65 años y más y la población en edad de trabajar, es decir, de 15 a 64 años), al pasar de 7.0 en 1990 a 8.0 en 2000 y a 10.0 en 2010.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México 2010, el principal problema que perciben cuatro de cada diez adultos mayores es la dificultad para encontrar trabajo. A continuación, estas personas identifican los siguientes problemas: falta de salud (15.1%) y discriminación e intolerancia (9.9%). En relación con sus ingresos, 56.8% de los adultos mayores encuestados expresaron que éstos son insuficientes para cubrir sus necesidades, 20.0% respondieron que son más o menos suficientes y sólo 19.3% aseguraron que son suficientes.

Los adultos mayores tienen características que los convierten en un grupo particularmente vulnerable, por lo que es necesario contar con políticas públicas específicas. Destaca en este sentido el objetivo de garantizar el acceso a la seguridad social.

La medición de 2010 muestra que 46.9% de los adultos mayores se encuentran en situación de pobreza, 37.2% en pobreza moderada y 9.7% en pobreza extrema. El número de carencias promedio de los adultos mayores en pobreza se redujo de 2.6 en 2008 a 2.3 en 2010.

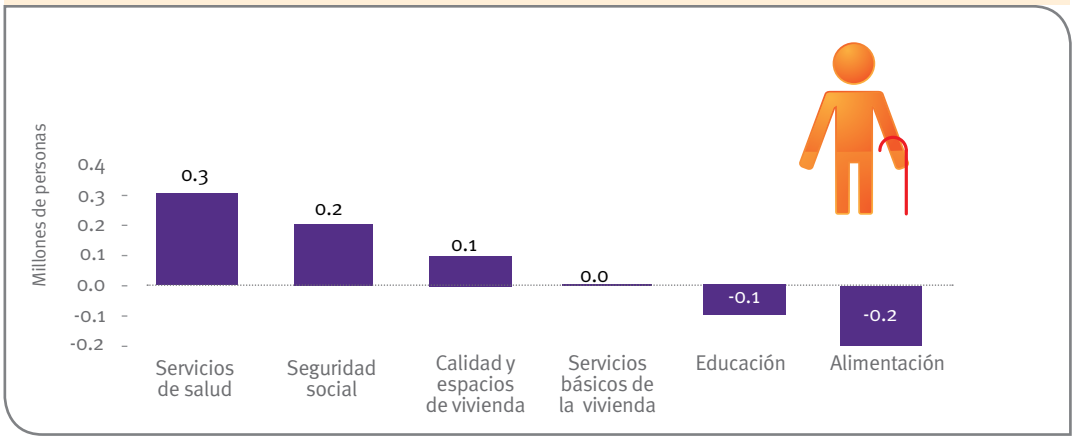
Cuadro 44. Adultos mayores, 2008-2010

Indicadores de incidencia	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Población en situación de pobreza	45.5	46.9	2.2	2.4	2.6	2.3
en situación de pobreza moderada	33.9	37.2	1.6	1.9	2.2	2.0
en situación de pobreza extrema	11.6	9.7	0.5	0.5	3.9	3.7
vulnerable por carencias sociales	35.4	32.5	1.7	1.6	1.9	1.9
vulnerable por ingresos	3.7	5.2	0.2	0.3	0.0	0.0
no pobre y no vulnerable	15.4	15.4	0.7	0.8	0.0	0.0
Indicadores de carencias sociales						
Rezago educativo	72.3	70.6	3.4	3.5	2.4	2.2
Acceso a los servicios de salud	34.4	27.2	1.6	1.4	3.2	3.0
Acceso a la seguridad social	28.3	21.9	1.3	1.1	3.3	3.1
Calidad y espacios de la vivienda	13.6	10.9	0.6	0.5	3.9	3.6
Acceso a los servicios básicos de la vivienda	18.5	16.7	0.9	0.8	3.7	3.3
Acceso a la alimentación	19.5	22.1	0.9	1.1	3.4	3.1

Fuente: *Elaborado por la DGAP con base en el MCS-ENIGH 2008-2010.*

Para la población de 70 o más años de edad, cuatro indicadores registraron avances entre 2008 y 2010, con la ampliación de las coberturas en salud (0.3 millones más), seguridad (0.2 millones), calidad y espacios de la vivienda (0.1 millones) y servicios básicos de la vivienda (0.04 millones). Sin embargo, también se incrementaron las carencias en educación y alimentación.

Gráfica 46. Acceso a derechos sociales entre los adultos mayores, 2008-2010



Fuente: *Elaborado por la DGAP con información del Coneval.*

A través del Programa 70 y Más, la Sedesol contribuye a abatir la carencia de seguridad social en los adultos mayores. Se estima que, de no existir este programa, el número de estas personas sin acceso a la seguridad social se hubiera incrementado en un millón entre 2008 y 2010, mientras que aproximadamente 510,000 adultos mayores adicionales estarían en situación de pobreza alimentaria, esto es, un incremento de 2.4%. En el ámbito rural, sin las transferencias del programa, el número de pobres alimentarios hubiera aumentado en 3.6% (cerca de 443,000 adultos mayores), en contraste con 0.7% (64,000 personas) en el ámbito urbano.

Durante el cuarto trimestre de 2011, el Programa 70 y Más realizó transferencias monetarias para 2,149,024 adultos mayores de 70 años residentes en 77,610 localidades del país. Una parte fundamental del programa es la implementación de acciones dirigidas a aminorar el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios, junto con las acciones relacionadas con la protección social. En 2011 se habían ejecutado 701,605 acciones de participación social. Como parte del apoyo integral, los beneficiarios participan en los llamados Grupos de Crecimiento, así como en clubes y jornadas informativas, para contrarrestar el deterioro de la salud física y mental. Además, forman parte de las acciones de Contraloría Social con la finalidad de atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o la salud.

Por su parte, el Programa Oportunidades brinda apoyos monetarios a los adultos mayores integrantes de las familias beneficiarias que no son atendidos por el Programa 70 y Más. Al cierre de 2011, el padrón activo de beneficiarios atendidos llegó a 81,042. El apoyo mensual, basado en el cumplimiento de la corresponsabilidad, asciende a 315 pesos, los cuales se entregan bimestralmente.

Para contribuir a una adecuada alimentación y nutrición, el Programa de Abasto Social de Leche, operado entre otros grupos por Liconsa, atiende a la población mayor de 60 años en situación de pobreza. Durante el cuarto trimestre de 2011, este programa entregó apoyos a 1,073,878 personas mayores de 60 años (18.1% del total de beneficiarios del programa).

Finalmente, en 2011, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) expidió 1,057,100 tarjetas de descuentos y promovió la firma de convenios con empresas y prestadores de servicios para garantizar más descuentos y apoyar los gastos de este grupo.

Indígenas

Los grupos indígenas en México han mostrado de manera sistemática indicadores sociales y económicos que los colocan en una posición de rezago con respecto al resto del país. Con el propósito de reducir esta brecha, en los años recientes han aumentado las intervenciones públicas y las acciones a este respecto.

Varias investigaciones han contribuido a cuantificar la población indígena, asentada en diferentes regiones del país, e identificar los rezagos en sus condiciones de vida. Este grupo vulnerable puede clasificarse en función del hogar, el habla o la concentración poblacional. En 2006, la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI) y el PNUD publicaron el documento "Regiones indígenas de México", en el cual se define a los indígenas como todas aquellas personas que, al formar parte de un hogar y ser descendientes de personas que hablan alguna lengua indígena, presentan una mayor probabilidad de que compartan todo un sistema de valores, normas y códigos culturales pertenecientes a las redes de simbolización que distinguen a estos pueblos.[58] Conforme a este enfoque de hogares, y con base en los datos del Censo 2000 y el Conteo 2005, se registraron 10.2 millones de indígenas en 2000 y 10.1 millones en 2005, respectivamente.

Por su parte, la metodología tradicional de cuantificación identifica a un subconjunto de la población anterior, al considerar sólo a los individuos hablantes de lenguas indígenas de cinco o más años de edad. Utilizando la información del Censo 2000, el Conteo 2005 y el Censo 2010, este enfoque estima en 6 millones el número de indígenas para 2000, 6 millones para 2005 y 6.2 millones para 2010.

Si se incorpora el criterio de concentración poblacional es posible identificar municipios con 70% o más de población hablante de lengua indígena, municipios con menos de 70% y municipios con menos de 40% y un total de 5,000 o más hablantes. En 2010, de los 2,456 municipios, sólo 637 tenían una alta presencia de esta población.

La medición de pobreza en 2010 muestra que 79.3% de los indígenas se encuentran en situación de pobreza, 39.1% en situación de pobreza moderada y 40.2% en situación de pobreza extrema. Aunque la incidencia en pobreza aumentó, también lo hizo el porcentaje de población indígena no pobre ni vulnerable, que pasó de 3% en 2008 a 3.2% en 2010.

Aunque la incidencia en pobreza aumentó, también lo hizo el porcentaje de población indígena no pobre ni vulnerable, que pasó de 3% en 2008 a 3.2% en 2010.

58 Esta definición incorpora a los individuos que habitan en hogares en que el jefe, su cónyuge o alguno de sus ascendientes (padre, madre, suegra, abuelos, etc.) declaró ser hablante de lengua indígena, más los hablantes indígenas en viviendas colectivas o en hogares no indígenas.

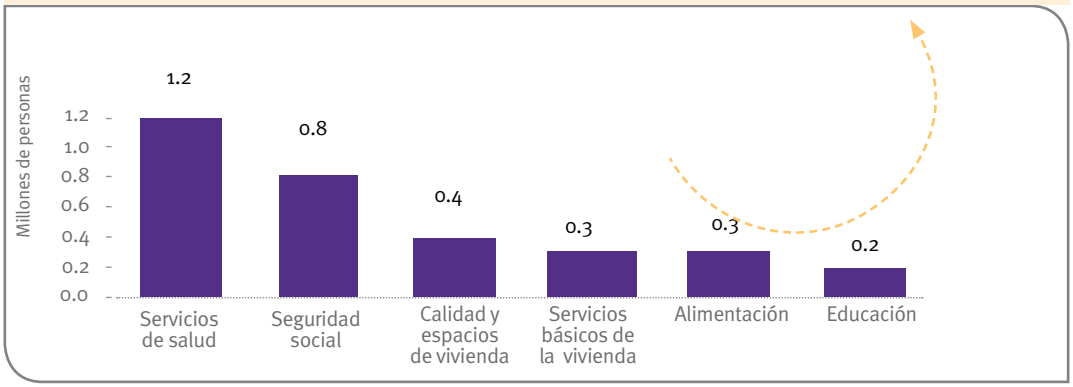
Cuadro 44. Población indígena, 2008-2010

Indicadores	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Población en situación de pobreza	75.9	79.3	5.3	5.4	3.7	3.3
en situación de pobreza moderada	36.4	39.1	2.6	2.7	3.1	2.6
en situación de pobreza extrema	39.4	40.2	2.8	2.7	4.2	4.0
vulnerable por carencias sociales	20.0	16.5	1.4	1.1	2.8	2.4
vulnerable por ingresos	1.1	1.0	0.1	0.1	0.0	0.0
no pobre y no vulnerable	3.0	3.2	0.2	0.2	0.0	0.0
Indicadores de carencias sociales						
Rezago educativo	49.9	48.6	3.5	3.3	4.0	3.6
Acceso a los servicios de salud	52.8	37.2	3.7	2.5	4.0	3.9
Acceso a la seguridad social	85.9	83.5	6.0	5.7	3.7	3.3
Calidad y espacios de la vivienda	50.8	42.0	3.6	2.8	4.2	4.0
Acceso a los servicios básicos de la vivienda	54.3	50.6	3.8	3.4	4.1	3.8
Acceso a la alimentación	42.3	40.5	3.0	2.7	4.3	3.9

Fuente: *Elaborado por la DGAP con base en datos del MCS-ENIGH, 2008-2010.*

Entre 2008 y 2010, todos los indicadores de carencias sociales presentaron avances: 0.2 millones de indígenas completaron el nivel educativo básico, 1.2 millones accedieron a servicios de salud, 0.8 millones superaron la carencia por seguridad social, 0.8 millones accedieron a viviendas de calidad, 0.4 millones contaron con servicios básicos en sus viviendas y 0.3 millones dejaron atrás la carencia por acceso a la alimentación.

Gráfica 47. Cambio en el número de personas de la población indígena con acceso a derechos sociales, 2008-2010



Fuente: *Elaborado por la DGAP con información del Coneval.*

Siguiendo con la definición tradicional, pero agregando el criterio de concentración de población, se identificaron 637 municipios indígenas. Con la información disponible sólo es posible realizar el análisis de pobreza de estos municipios correspondiente a 2010.

En promedio, los municipios indígenas tienen una incidencia en pobreza de 78.8%, muy superior al nivel nacional, de 46.2%, y esta tendencia se advierte en las seis carencias. Sin embargo, entre los 637 municipios indígenas también existen disparidades: los niveles de pobreza varían entre 20 y 97.4%, mientras que la pobreza extrema va de 13.3 a 82.6 por ciento.

Cuadro 46. Pobreza y carencias sociales de los municipios indígenas, 2010

	Municipios indígenas				Incidencia nacional
	Promedio	Máx.	Mín.	# mun.	2008
Pobreza	78.8	97.4	20.0	637	46.2
Pobreza moderada	37.5	63.5	13.3	637	35.8
Pobreza extrema	41.3	82.6	1.3	637	10.4
Rezago educativo	36.9	67.7	7.5	637	20.6
Carencia de acceso a los servicios de salud	39.4	98.4	1.4	637	31.8
Carencia de acceso a la seguridad social	85.6	99.3	32.6	637	60.7
Carencia de calidad y espacios de la vivienda	39.9	88.1	2.4	637	15.2
Carencia de servicios básicos de la vivienda	71.2	100.0	0.4	637	16.5
Carencia de acceso a la alimentación	34.4	78.4	4.2	637	24.9

Fuente*: Elaborado por la DGAP con base en datos del MCS-ENIGH, 2008-2010.*

Principales apoyos entregados en 2011:

Con el Programa Oportunidades se benefició a 1.5 millones de familias indígenas que residen en 19,632 localidades índigenas de modo que puedan romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

En el marco de los esfuerzos por mejorar las capacidades de las familias indígenas se cuenta también con el Programa de Apoyo Alimentario. En el cuarto trimestre de 2011, el padrón estaba integrado por 673,000 familias beneficiarias activas, de las cuales más de 13.8 % residían en 8,021 localidades indígenas.

El Programa de Abasto Rural, a cargo de Diconsa, cuenta con 10,687 tiendas en 952 municipios con población hablante de alguna len-

gua indígena. Este programa provee de productos básicos a las localidades rurales más marginadas y alcanza una cobertura de 92% de los municipios con población indígena catalogados por la CDI.

Asimismo, el Programa de Estancias Infantiles (PEI) opera en 435 municipios con población predominantemente indígena. Esto permite a las madres indígenas no sólo incrementar su participación en las tareas agrícolas, sino también emprender proyectos productivos que se traduzcan en la generación de ingresos y autoempleo.

De 2000 a 2012, el presupuesto global para los pueblos indígenas de México ha crecido más de siete veces. Se trata de una cifra sin precedentes, ya que hace doce años se destinaban solamente 9,000 millones de pesos a este sector. En 2012, en cambio, se canalizaron 68,000 millones de pesos para ampliar la red de cobertura social en las áreas con alta presencia de población indígena.

AVANCES DE LA POLÍTICA SOCIAL VISTOS A TRAVÉS DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

La evaluación de los programas sociales es un proceso reciente que ha cobrado aún mayor relevancia en la última década. El proceso de institucionalizar la evaluación de la política social obedece a dos hechos fundamentales: 1) la creación del Coneval, entre cuyos principales objetivos está el de normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas en esta materia, y 2) la implementación del modelo del presupuesto basado en resultados, que incorpora un componente de evaluación con objeto de que sus resultados sean usados para mejorar la asignación de recursos y la gestión institucional.

La Sedesol es una de las dependencias federales que más evaluaciones de sus programas ha realizado. Dichas evaluaciones son de diferentes tipos: de diseño, de consistencia y resultados, complementarias y de impacto. De acuerdo con el Banco Mundial, estas últimas son muy importantes, debido a que buscan generar información para los tomadores de decisiones y, con ello, saber si los programas están generando los efectos deseados, entender cuáles de ellos funcionan y cuáles no, y determinar si los cambios en el bienestar de la población son atribuibles a un programa, proyecto o intervención de política pública. Este tipo de evaluaciones generalmente son costosas y requieren de un periodo de estudio mayor que cualquier otro tipo de evaluación.

La Sedesol es una de las dependencias federales que más evaluaciones de sus programas ha realizado.

Entre 2002 y 2011, en la Sedesol se han realizado diversas evaluaciones de impacto de distintos programas, cuyos principales resultados se presentan a continuación.

Los impactos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, instrumentado para mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de la población en condiciones de pobreza extrema, han sido cuantificados a través de metodologías con enfoques de corte cuantitativo y cualitativo. Las evaluaciones de este programa han sido reconocidas a nivel internacional por su rigor académico, confiabilidad y constancia, al grado de tomarse como modelo a replicar. Durante la última década se han realizado más de diez mediciones de impacto de los distintos componentes de Oportunidades, con resultados como los siguientes:

- En comparación con las familias no beneficiarias del programa, la mortalidad materna y la mortalidad infantil cayeron 11 y 2%, respectivamente.[59] Además, sólo 33% de las muje-

59 Evaluación externa, 2003: http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2003.php.

res entre 14 y 19 años usaban métodos anticonceptivos en 1998, contra 70% en 2007.[60]

- La deserción escolar disminuyó 10% entre los niños de primaria y aumentó 24% entre los jóvenes de secundaria de las zonas rurales. En éstas, además, se registró una reducción de 6.4% de niños de primaria reprobados y un aumento de 85% en la inscripción a primer año de bachillerato.[61]
- Las familias rurales aumentaron su consumo total de alimentos en 22%. Entre 1998 y 2007, la prevalencia de baja talla entre los beneficiarios rurales menores de cinco años de edad se redujo 22.2 puntos porcentuales, al pasar de 44 a 21.8 por ciento.[62]

La evaluación de impacto del Programa 70 y Más, realizada entre 2007 y 2009, arrojó resultados como los siguientes:

- Las transferencias monetarias bimestrales ayudaron a que la proporción de adultos mayores trabajando por pago se redujera en 18 por ciento.
- Dichas transferencias permitieron que el consumo de bienes en el hogar se incrementara en 24%; en particular, el gasto en alimentos aumentó 25 por ciento.
- Los adultos mayores reportaron sentirse más sanos que 12 meses antes y más sanos física y emocionalmente en comparación con otros adultos mayores no beneficiarios.

Durante 2011 se realizó la evaluación de impacto del PEI, con los siguientes resultados:

- Una madre beneficiaria tiene 18% más probabilidades de contar con un empleo que aquellas madres sin acceso al programa.
- A raíz de la participación en el programa, el empleo de las madres aumentó 21%, en tanto que la probabilidad de obtener empleo entre los principales cuidadores de los menores en el hogar se incrementó 56 por ciento.
- Entre las madres que ya trabajaban antes de incorporarse al PEI se registró un aumento de 8% en la permanencia laboral en el corto plazo.

60 Evaluación externa, 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007): http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2008_prueba.php.
61 Evaluación externa, 2003: http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2003.php, http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/441c7c1a3d30adf64e0e724174a9d527/impacto/2004/inspciesas_2004_resumen_ejecutivo.pdf.
62 http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/441c7c1a3d30adf64e0e724174a9d527/impacto/2008/Tomo_II.pdf.

Cabe mencionar también la evaluación de impacto de la instalación de piso firme[63] (piso de cemento). Si bien este estudio no se realizó a nivel nacional, sus resultados pueden extrapolarse a las poblaciones con el mismo problema. Los principales resultados de esta evaluación son:

- El reemplazo total de pisos de tierra por pisos firmes en los hogares eleva considerablemente la salud de los niños más pequeños. Las infecciones parasitarias se redujeron 78%; los casos de diarrea disminuyeron 49%; hubo una contracción de 81% en los casos de anemia, y se registraron mejoras significativas en cuanto al desarrollo cognoscitivo de los menores.

Con base en esta evidencia, la presente administración decidió implementar una estrategia para sustituir los pisos de tierra por pisos firmes en el territorio nacional. Para ello, y como parte del Programa Sectorial de Desarrollo Social, estableció la meta de dotar de 1.5 millones de pisos firmes a viviendas en localidades rurales con menos de 15,000 habitantes y de casi 360,000 pisos firmes a viviendas en localidades con más de 15,000 habitantes (también rurales).

El reemplazo total de pisos de tierra por pisos firmes en los hogares eleva considerablemente la salud de los niños más pequeños. Las infecciones parasitarias se redujeron 78%; los casos de diarrea disminuyeron 49%

63 Actualmente, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias instala pisos firmes como parte de sus acciones en viviendas.

Capítulo 6

Los retos de la política social

Uno de los principales retos que enfrentará el país en los próximos años es la consolidación de los puentes entre la política económica y la política social. Para apoyar el desarrollo social es imprescindible que haya crecimiento económico. Sin embargo, éste no será sostenible en el mediano y largo plazos sin un desarrollo social activo.

Es posible pensar en una articulación integral entre ambas políticas, que potencie a fondo sus complementariedades. Las sociedades que han logrado esto figuran entre las más avanzadas del planeta y demuestran con su ejemplo que tal integración es factible.

Propiciamos y defendemos la estabilidad económica con la finalidad de sentar bases más sólidas para el desarrollo social. No podemos pensar en un cambio económico sólido si grandes sectores de la población no pueden ser parte del crecimiento económico ni disfrutar de sus beneficios. Las condiciones de México no podrán mejorar si no se hacen cambios económicos profundos que posibiliten el incremento de la productividad, la inversión, la generación de más empleos formales y de mejor calidad, así como el aumento sistemático y sostenido del salario real. De la misma manera, la mejora en otras variables, como la estabilidad de precios, podría redundar en un incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso, al suponer también un mayor dinamismo de los salarios nominales.[64]

Propiciamos y defendemos la estabilidad económica con la finalidad de sentar bases más sólidas para el desarrollo social.

A fin de hacer frente a los problemas económicos por los que atraviesa la población se necesita articular una nueva visión, según la cual las políticas social y económica se coordinen entre sí. Esto con el fin de afrontar los problemas macroeconómicos generados por los choques externos y para generar una red de protección social que, en un primer momento, contenga los efectos de corto plazo y, después, corrija los problemas estructurales que generan, tanto en lo social como en lo económico, es decir, la red de protección deberá contrarrestar el circulo vicioso de la pobreza a largo plazo.

Para lograr lo anterior se necesita impulsar de manera vigorosa la vertiente productiva del desarrollo social, de manera que los instrumentos de la política social se conviertan en inversiones en la competitividad y productividad de las personas. Se trata de propi-

64 Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), "*Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2010*", disponible en http: //web.coneval.gob.mx, México, diciembre de 2011.

ciar oportunidades para adquirir capacidades encaminadas a realizar un trabajo con productividad y en condiciones competitivas. Además, es preciso consolidar los programas sociales de capital humano. Es en éstos donde lo económico y lo social van de la mano, porque, a la vez que se atienden necesidades humanas urgentes, se invierte en igualdad de oportunidades, en desarrollo económico sostenido y en un México más fuerte y más competitivo.

LA TRANSICIÓN HACIA UN SISTEMA FINANCIERO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Es posible identificar tres grandes etapas en el proceso de construcción de un sistema financiero para la superación de la pobreza que logre la plena inclusión financiera de las familias en situación de pobreza:

1. Bancarización de los programas sociales de la Sedesol. En una primera etapa es necesario dotar a todos los beneficiarios de los programas sociales de una tarjeta y una cuenta bancaria. En esta etapa de dispersión electrónica de los apoyos se crearía la red de sucursales necesaria para atender a todos los beneficiarios de los programas sociales y se sentarían las bases para proporcionar otros servicios financieros. La bancarización es un instrumento eficaz en el combate de la pobreza. En este sen-

tido, la experiencia internacional es contundente. En la India, según refieren Burgess y Pande, una expansión obligatoria de sucursales entre 1969-1990 ayudó a que el número de personas pobres disminuyera en un 17 por ciento.

2. Creación e implementación de servicios financieros que tomen en consideración las necesidades particulares de los beneficiarios de los programas sociales, en función de sus dimensiones demográficas, sociales y económicas, ya que las características de la población en pobreza son distintas de las que presentan los clientes habituales de la banca comercial tradicional. En particular, se deben contemplar cinco grandes tipos de servicios financieros:

- Cuentas de ahorro, con rendimientos atractivos y superiores a los del mercado.
- Microseguros, que brinden protección social ante contigencias.
- Microcréditos para la inversión en educación (capital humano) y proyectos productivos (capital físico).
- Créditos a la vivienda.
- Canales de envío de dinero y recepción de remesas.

El diseño e implementación de dichos productos financieros plantean retos dignos de atención:

a) El volumen de operaciones puede llegar a ser considerable. Por lo tanto, posiblemente se requieran nuevas técnicas y tecnología para manejar dicho volumen.
b) Sería preferible establecer un modelo único que permitiera aprovechar las economías de escala y las sinergias existentes.
c) Los productos financieros deben ser simples en su construcción para que los usuarios de los programas sociales vean los beneficios de utilizarlos, lo que facilitaría la cobertura y la creación de un mercado secundario.
d) Su implementación debe ser consistente con la ejecución natural de los programas sociales y sus reglas de operación.
e) Deben estar diseñados de manera que garanticen comisiones mínimas y rendimientos máximos, atendiendo las condiciones de pobreza de los usuarios de los programas.

3. Incorporación de la población en condiciones de pobreza a los servicios de la banca comercial tradicional y de ésta al modelo de banca social. El sistema bancario mexicano es uno de los más avanzados del mundo en cuanto a normatividad y servicios. Hay mucho capital humano y experiencia que pueden ser

aprovechados dentro del modelo de la banca social. Una vez que los productos financieros básicos antes referidos fueran implementados, habría una cartera potencial de más de 40 millones de usuarios de los servicios financieros en un mercado casi virgen, con grandes potencialidades en este sentido. La banca comercial tendría incentivos para ofrecer productos innovadores, diversos y con precios y comisiones competitivos, lo que beneficiaría a los usuarios de los programas sociales.

Es importante tener en cuenta que la normatividad existente debe modificarse para maximizar los beneficios potenciales de la bancarización en lo relativo a manejo del riesgo, diversificación de carteras y establecimiento de comisiones. Por ejemplo, la ley actual impide la discriminación de precios en las comisiones y, por ende, los operadores de las redes de cajeros automáticos no pueden eximir a los usuarios de Oportunidades de la comisión por uso de cajero, comisión ciertamente excesiva para personas en situación de pobreza.

REFORMAS ESTRUCTURALES PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEOS BIEN REMUNERADOS

La LGDS establece 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 (Artículo 11). Asimismo, incluye como una de sus vertientes la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación para la superación de la pobreza (Artículo 14).

Esto exige una fuerte vinculación entre bienestar económico, bienestar social y generación de ingreso. Por ende, es necesario establecer un puente entre la política social y la política económica, en donde, por una parte, los individuos logren superar su condición de pobreza haciendo uso de sus capacidades en actividades productivas, mientras que por otra parte, el Estado establezca estrategias generales de política que permitan incorporar a los individuos en situación de pobreza, creando círculos virtuosos de producción-superación del bienestar en general.

Ante este complejo escenario, durante el ejercicio fiscal 2010, el gobierno federal puso en marcha un total de 63 programas y acciones orientadas a incrementar el bienestar económico y la generación de ingreso. La característica común de estos instrumentos de política pública es que contribuyen a la creación de activos productivos y/o ingresos.[65] En la actualidad, las políticas sociales han demostrado su valía al convertirse en una red de protección para la población vulnerable ante adversidades coyunturales.

Durante 2010, el gobierno federal puso en marcha un total de 63 programas y acciones orientadas a incrementar el bienestar económico y la generación de ingreso.

65 Coneval, *op. cit.*

El siguiente paso consiste en transitar hacia esquemas que, además de proteger a la población, puedan crear las condiciones para la generación de empleos formales permanentes.

Para aprovechar las capacidades productivas de los mexicanos en condiciones de marginación se tienen que llevar a cabo acciones transversales en los tres órdenes de gobierno, que fortalezcan los vínculos entre las políticas social y económica con objeto de reducir la pobreza. El gobierno deberá fomentar el desarrollo de proyectos productivos enfocados en la generación de empleo que se consoliden en una fuente estable de ingreso a través del apoyo a la capacidad emprendedora de las personas y las comunidades.

Para aprovechar las capacidades productivas de los mexicanos en condiciones de marginación se tienen que llevar a cabo acciones transversales en los tres órdenes de gobierno.

Es sumamente importante generar esquemas de financiamiento para potenciar las actividades productivas. La creación de fondos de garantías en la banca de segundo piso, por ejemplo, permitiría incrementar el número de clientes y el monto de los créditos entre personas que no tienen acceso a ello debido a sus características de vulnerabilidad, marginación, bajo ingreso e informalidad.

De igual manera, con la creación de programas sociales que faciliten la integración de las personas en vulnerabilidad al sistema productivo formal, contemplando la vinculación con las empresas, se podría avanzar de manera significativa en la carencia por acceso a la seguridad social.

A través de la estrategia de bancarización de los beneficiarios de los programas sociales se podría impulsar la creación de productos financieros especialmente dirigidos a esta población, así como explorar convenios con diferentes empresas que ofrezcan descuentos por el uso de las tarjetas electrónicas.

A ello habría que agregar la instrumentación de un seguro de desempleo para las personas vulnerables por ingreso, con la finalidad de limitar el impacto de crisis coyunturales, y promover subsidios y apoyos a la contratación. Finalmente, para propiciar una mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral se requiere ampliar los programas de seguridad social, sobre todo aquellos orientados al cuidado de niños y adultos mayores.

PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL

La cercanía con Estados Unidos es una de las ventajas comparativas de México. Sin embargo, debido a la crisis internacional originada en ese país a finales de 2008, tal cercanía ha provocado una contracción en el sector de exportación mexicano. Esto se ve reflejado principalmente en los estados del norte, donde la tasa de

desempleo se incrementó, dejando a un amplio grupo poblacional en situación de vulnerabilidad por ingreso.

Además, los eventos climáticos, especialmente la sequía que ha asolado el centro-norte del país, donde se concentra la producción ganadera y de granos como frijol y maíz, generarán presiones sobre los precios de los alimentos en el mediano plazo. Esto obliga a replantear la estrategia de seguridad alimentaria y abasto de alimentos para toda la población mexicana, diferenciando los ámbitos rural y urbano.

Las políticas sociales podrán solventar y promover el desarrollo económico a través de fomentar la creación y/o apoyo de programas de empleo, capacitación o ayuda temporal para el ingreso en el sector laboral urbano.

En las áreas rurales, donde la sequía ha impedido la producción agrícola, es necesario buscar alternativas para la producción basada en tecnología agrícola. A este respecto se debe generar una vinculación con los centros de investigación e instituciones de educación superior, cuyos especialistas podrían aportar soluciones e innovaciones que permitan cambiar el sentido de producción —de extensiva a intensiva—, para que ésta sea más eficiente y se realice con mayores controles de calidad.

La publicación de los resultados de la medición de pobreza a nivel municipal de 2010, a cargo del Coneval,permite entender mejor la distribución de la pobreza y las carencias sociales a nivel regional. Entre los resultados más relevantes de esta publicación encontramos que en las zonas urbanas, concretamente en municipios con marginación media o baja, se concentra la mayor cantidad de personas en situación de pobreza.

Por lo anterior, una estrategia para lograr una reducción considerable de la pobreza consiste en generar programas especialmente diseñados para zonas urbanas, enfocados en ampliar la seguridad social, generar empleos formales y garantizar transferencias a aquellas familias vulnerables que en episodios de crisis coyunturales podrían caer en la pobreza.

REFORZAMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES DIRIGIDOS A LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE

Es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas y, especialmente, para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, los niños y adolescentes, y las personas con discapaci-

El programa 70 y Más se ha ampliado a zonas urbanas, lo cual se traducirá en beneficios para 1.3 millones de personas durante 2012.

dad. La igualdad de oportunidades debe permitir el desarrollo y la superación del nivel de vida de las personas pertenecientes a estos grupos.

A través de los programas sociales de la Sedesol, como Oportunidades, se generan capacidades básicas de salud, alimentación y educación entre los beneficiarios. Además sus acciones y corresponsabilidades han demostrado tener impactos positivos: empoderamiento de las mujeres, disminución de la desnutrición infantil crónica, permanencia de los jóvenes en la escuela, aumento en el número de mujeres embarazadas con seguimiento médico, mayor consumo de alimentos, mayor uso de anticonceptivos y mejores capacidades básicas en las localidades indígenas.

La ampliación de Oportunidades en las zonas urbanas permitirá atender un mayor número de personas. Por las características de esta población deberá considerarse la inclusión de nuevas corresponsabilidades o componentes, como la activación física y la prevención de la obesidad infantil, y seguir con el proceso de bancarización de los beneficiarios con otro tipo de instrumentos financieros y aliados estratégicos: El entorno urbano puede plantear infinidad de campos propicios para el crecimiento.

De la misma manera, otros programas a cargo de la Sedesol que protegen el ingreso y el acceso a alimentación de los hogares más vulnerables deberán evolucionar o generar componentes nuevos.

El programa 70 y Más se ha ampliado a zonas urbanas, lo cual se traducirá en beneficios para 1.3 millones de personas durante 2012. Adicionalmente, el esquema de bancarización traerá consigo una serie de instrumentos financieros especiales para los adultos mayores. Debido a la transición demográfica, en los próximos años México tendrá más personas mayores de 70 años, lo que derivará en una problemática diferente y en una gran presión sobre los sistemas de seguridad social. Es preciso explorar mecanismos de ahorro e inversión para personas en edad productiva y, así, disminuir en un futuro la carencia de acceso a la seguridad social en este grupo de edad.

Asimismo, las estancias infantiles han demostrado tener un impacto positivo en términos de empleabilidad de las madres trabajadoras, por lo que su expansión para llegar a más localidades generaría incentivos para que las madres y padres puedan incorporarse al mercado laboral o continuar con sus estudios. Un esquema similar puede seguirse para los adultos mayores, es decir, un sistema de estancias diurnas, en donde estas personas puedan recibir cuidado y atención, además de tener acceso a controles médicos, lo que vendría a liberar presión sobre los cuidadores y las familias.

RIESGOS NO PREVISTOS

Si en la política social se incluyen formalmente acciones y programas destinados a proteger a la población ante coyunturas económicas y fenómenos meteorológicos estaremos preparados para reaccionar a tiempo y contener los efectos negativos sobre la población más vulnerable.

¿Cómo implementar políticas inmediatas ante contingencias como crisis económicas o volatilidad en los precios de los alimentos? En el caso de volatilidad en el precio de los alimentos y energéticos, mediante la creación de un fondo de blindaje alimentario, con acceso inmediato para actuar ante los primeros signos de la crisis alimentaria. Con una red de protección que contenga los efectos iniciales habría tiempo para planear una segunda intervención de mayor alcance.

Mediante una institucionalización de la política pública de emergencia alimentaria para eventos coyunturales debidos a los precios internacionales de los alimentos y para eventos climáticos, como sequías y heladas, podrían alinearse los programas sociales alimentarios existentes en los tres niveles de gobierno y entre dependencias federales, con objeto de que la reacción ante eventos catastróficos sea más efectiva.

También habrían de formalizarse de una manera interinstitucional —y en las reglas de operación de todos los programas— las acciones anticipadas para brindar los apoyos a los beneficiarios ubicados en zonas afectadas por algún evento meteorológico. Además, sería necesario fortalecer el Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos, para que pueda vincularse con centros de investigación y universidades y, así, generar modelos de contingencia y manuales de atención a los afectados.

CALIDAD DE LOS BIENES Y SERVICIOS VINCULADOS A LOS DERECHOS SOCIALES

El derecho a la educación y el derecho la salud se consagraron en los primeros artículos de la Constitución de 1917 como ejes prioritarios de la política social. La institucionalidad creada para garantizar el derecho a la educación se fortaleció desde principios del siglo XX, con la creación de la SEP. A mediados de siglo se crearon las grandes instituciones que garantizan el acceso a la salud, el IMSS y el ISSSTE, las cuales, junto con la SSA, se han dedicado desde entonces a proveer de servicios de salud a la población mexicana.

Con el paso del tiempo fueron transformándose las necesidades y, con ellas, la política social. En lo relativo a la educación, una vez que se logró alfabetizar a la mayor parte de la población, el siguiente paso fue garantizar la cobertura universal de la educación básica (primaria) y, después, el nivel de secundaria.

En cuanto a la salud, los índices de mortalidad infantil, las muertes de mujeres por parto, las defunciones por enfermedades infecciosas y la desnutrición crónica disminuyeron de manera importante, pero otros padecimientos —algunos de ellos nuevos— adquirieron relevancia por su incidencia en la población.

Para finales de 2012 se habrán cumplido los ideales que nos dejó la Revolución. La cobertura universal en educación primaria y la cobertura universal en servicios de salud serán una realidad. Debidamente cumplidos los objetivos de cobertura universal necesitamos replantearnos la evolución que debe seguir la política social y, sobre todo, enfocarnos en la calidad de los servicios ofrecidos y en los nuevos retos que plantean la transición demográfica y la transición epidemiológica.

Para finales de 2012 se habrán cumplido los ideales que nos dejó la Revolución: la cobertura universal en educación primaria y servicios de salud serán una realidad.

Mejorar la calidad de los servicios educativos

Los principales retos en el ámbito educativo consisten en elevar la calidad de los servicios educativos y que el acceso a ellos sea más equitativo.

De acuerdo con la OCDE, cuando un país mejora su calidad educativa se impulsa su crecimiento económico. En el combate a la pobreza, el crecimiento económico es un tema crucial, de tal suerte que, si se quiere reducir el número de personas en situación de pobreza, es preciso mejorar la calidad de la educación.

Para enfrentar este reto se debe considerar la infraestructura educativa y concebir programas de mejoramiento de escuelas similares a los de vivienda. Esto implica generar el esquema de escuelas con infraestructura de calidad, pisos firmes, techos y paredes resistentes y servicios sanitarios, junto con servicios básicos (agua entubada, energía eléctrica). Estas acciones deben focalizarse en las zonas rurales y las localidades urbanas marginadas.

Una segunda consideración es garantizar un equipamiento mínimo de las escuelas y su acceso a las tecnologías de la información.

No obstante, el elemento central para impulsar la calidad de la educación es contar con un nuevo modelo educativo, basado en competencias en los tres niveles educativos. Esto permitirá un cambio de paradigma: aprender a aprender y aplicar el conocimiento.

Finalmente, habrá que replantear la formación y capacitación de los maestros conforme a un nuevo modelo educativo, así como una evaluación tanto de éstos como de los alumnos y las instituciones, que permita conocer el nivel de avance de los objetivos planteados.

Para garantizar a todos los mexicanos el acceso a la educación pública, laica, gratuita y de calidad, se requiere concentrar esfuerzos en las regiones más pobres, especialmente en los estados de Chiapas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, que presentan los mayores niveles de rezago educativo.

Además de garantizarles a los grupos más vulnerables dicho acceso, es necesario generar las condiciones para que terminen los grados de estudio. Con tal propósito se deben aumentar los incentivos para la permanencia en la escuela. Una estrategia para lograrlo es incrementando el número de becas entre estudiantes de educación media superior y superior, y creando esquemas de financiamiento y crédito educativo.

Mejorar la calidad de los servicios de salud

Casi todo el país cuenta con cobertura universal de salud a través del Seguro Popular y se espera cubrir la totalidad del territorio para finales de 2012.

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. El programa disminuye el impacto financiero que las enfermedades representan en la economía de las familias y reduce la carencia de acceso a la salud en la medición de la pobreza.[66]

Una vez alcanzado el objetivo de cobertura, permanece el reto de mejorar la calidad y el acceso efectivo a los servicios de salud en las entidades federativas. A este respecto es necesario ampliar y fortalecer la oferta e infraestructura de salud, y contar con suficiencia de unidades médicas, recursos humanos, medicamentos e insumos para brindar un servicio oportuno y con calidad humana.

En una segunda etapa del Seguro Popular deberían incorporarse las enfermedades crónicas y metabólicas en el catálogo de servicios de cobertura básica; reforzar los esquemas de salud preventiva, prioritarios no sólo para reducir la morbilidad, sino para evitar costos futuros; fortalecer la cultura de la salud reproductiva, y generar canales para difundir masivamente los beneficios de la atención oportuna.

66 Coneval, *op. cit.*

Un elemento clave para mejorar la atención sería la coordinación del Sistema Nacional de Salud, a lo que se suma la generación de sinergias y mecanismos de planeación, distribución y atención, junto con la portabilidad de los servicios entre instituciones.

MEJORAS EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Entre 2008 y 2010 se observaron mejoras importantes en la calidad y los servicios básicos de la vivienda. En esos años se amplió la cobertura de pisos firmes, electricidad, drenaje y agua potable en las viviendas, al tiempo que se redujo el hacinamiento. La provisión de infraestructura para llevar agua y drenaje 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.

Por otra parte, el abandono de viviendas invita a reflexionar sobre el posible impacto de la falta de planeación urbana y la violencia.

Los programas de adquisición de vivienda están bien focalizados para atender a los sectores socioeconómicos más desfavorecidos. Sin embargo, esto es insuficiente para compensar lo que genera la dinámica económica. Por otro lado, las viviendas financiadas por estos programas son unifamiliares, de 30 metros cuadrados, y se localizan en zonas alejadas de los centros y subcentros urbanos, lo que dificulta su habitabilidad.

Para enfrentar los retos por venir, la política de vivienda popular deberá evolucionar ante las nuevas necesidades, diseñando un mecanismo integral de atención para combatir la carencia por calidad en los espacios de la vivienda y, así, poder emprender las cuatro acciones necesarias para sacar a un hogar de esa carencia (pisos firmes, techos, muros y servicio sanitario), además de atacar en particular el hacinamiento, el componente con mayor prevalencia.

Con la creación de un programa integral de atención para combatir la carencia de servicios básicos en la vivienda, que se coordine con los gobiernos estatales y municipales, se podrá sacar a las viviendas de la carencia en un solo conjunto de acciones, especialmente las de agua y drenaje.

Innovando en la política de vivienda se puede crear un esquema de compra o expropiación de viviendas deshabitadas para la generación de espacios públicos o viviendas populares.

Innovando en la política de vivienda se puede crear un esquema de compra o expropiación de viviendas deshabitadas para la generación de espacios públicos o viviendas populares.

PROTECCIÓN SOCIAL *VS.* INFORMALIDAD

A mediados del siglo XX, la lógica causal de la política de desarrollo social era que toda la sociedad tendría pleno empleo y estaría desempeñándolo de manera formal, por lo que la totalidad de la ciudadanía tendría sus derechos cubiertos (educación gratuita y seguridad social por medio del IMSS o el ISSSTE).

Sin embargo, 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 el caso de la población adulta mayor, mediante programas de pensiones no contributivos, con resultados mixtos. Por un lado, sí se ha beneficiado con ingresos a esta población, pero el esquema general resulta incompleto y desligado de las instituciones formales de seguridad social.

El instrumento de política pública que el gobierno federal impulsó entre 2008 y 2010 para el acceso a la seguridad social fue el programa 70 y Más, de la Sedesol, el cual ha demostrado a lo largo de su operación que el consumo de alimentos ha mejorado entre los beneficiarios.

En cualquier caso, mientras no haya un crecimiento económico que permita la generación de empleos formales, no se podrá reducir el grado de informalidad del mercado laboral mexicano.

HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL DE ESTADO

Al inicio de 2000, la política social estaba operando con un diseño institucional obsoleto, por lo que fue necesario implementar reformas a fondo que respondieran a las condiciones de un México plural y una ciudadanía más exigente.

Desde hace doce años se está trabajando en la construcción de un marco institucional más robusto para la política social, ya que es en la fortaleza institucional donde reside en gran medida la posibilidad de éxito del combate a la pobreza.

Hoy en día, los programas sociales federales se caracterizan, precisamente, por su fuerte grado de institucionalización, para lo cual se sustentan en cinco premisas básicas que buscan garantizar la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas:

1. Marco jurídico claro y sólido.
2. Reglas de operación claras, consistentes y públicas.
3. Padrones públicos de beneficiarios.
4. Evaluaciones sistemáticas y públicas.
5. Blindaje electoral.

Marco jurídico claro y sólido

Las leyes son vitales para transitar hacia políticas de Estado asumidas por todos los actores como componentes de un proyecto nacional compartido.

Para avanzar en esta dirección, México cuenta con la LGDS, aprobada por unanimidad por el Congreso mexicano en 2004. Esta ley fortalece la política social como una política pública con instituciones, instrumentos y objetivos propios. Gracias a ella, la medición de la pobreza, la publicación de reglas de operación y la evaluación de la política social, entre otros factores, se han institucionalizado.

Reglas de operación claras, completas, consistentes y públicas

En 2001 dio inicio el proceso de transformación de las reglas de operación de los programas sociales para garantizar certeza y transparencia en el ejercicio de los recursos presupuestales. En 2004 comenzaron a normarse conforme a lo establecido en la LGDS. Hoy, todos los programas de la Sedesol cuentan con reglas de operación que especifican con claridad:

- La población objetivo y las zonas geográficas donde pueden aplicarse los programas.

- Los criterios que deben cumplir los solicitantes, personas, familias o comunidades para acceder a los beneficios de los programas.
- Los derechos y obligaciones de los beneficiarios.
- Los montos y tipos de apoyo a los que una persona puede tener acceso.
- Los indicadores para dar seguimiento y evaluar las acciones e impactos correspondientes.

En la Sedesol trabajamos de forma permanente para simplificar las reglas de operación de los diferentes programas sociales y hacerlas más accesibles. Anualmente, además, el Poder Legislativo hace una revisión de las mismas.

Padrones públicos de beneficiarios

Hace más diez años, la pertenencia de una familia a un padrón de beneficiarios le garantizaba el acceso a los subsidios públicos prácticamente de por vida, y con la posibilidad de transferir generacionalmente dichos apoyos. Asimismo, había duplicidades que provocaban que un individuo o una familia solicitaran atención en múltiples ocasiones y recibieran varios apoyos del mismo programa. En muchísimas ocasiones, la pertenencia a un partido político era condición necesaria para recibir recursos sociales.

Se ha roto con esta lógica perversa que sólo generaba dependencia de los apoyos y los convertía en una fuente de capital político. Hoy en día, todos los programas que aplica la Sedesol cuentan con padrones de beneficiarios que permiten conocer quién y por qué recibe subsidios públicos. Dichos padrones están disponibles en Internet para todo aquel que quiera consultarlos.

La pertenencia a un padrón de beneficiarios se justifica estrictamente en función de las condiciones socioeconómicas, las cuales son dinámicas, deben verificarse constantemente y pueden llevar, en un momento dado, a que las familias o las personas dejen de ser receptoras de los recursos públicos, o bien se constituyan como beneficiarias de otros programas sociales en una siguiente escala.

En la Sedesol se trabaja para mejorar, para hacer más precisos y confiables nuestros padrones de beneficiarios, con objeto de que sean una herramienta de planeación, evaluación y operación.

Por otra parte, para mejorar el proceso de incorporación de beneficiarios a los programas de la Sedesol, a partir de 2010 se aplica un Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS). Se trata de un instrumento que permite la identificación de posibles

Hoy en día, todos los programas que aplica la Sedesol cuentan con padrones de beneficiarios que permiten conocer quién y por qué recibe subsidios públicos.

beneficiarios de todos los programas de la Sedesol, así como la estimación del nivel de pobreza de los hogares.

Anteriormente, cada programa de la Sedesol recababa su información a partir de metodología y criterios propios, y esta información no necesariamente resultaba útil para el resto de los programas. Ello generaba, además de confusión y hartazgo entre los beneficiarios, desperdicio de recursos, duplicidades y retrasos.

Actualmente, se cuenta con lineamientos normativos para la integración del padron único de beneficiarios de la Sedesol, lo que permite homologar y estandarizar los padrones de beneficiarios al interior de la Sedesol.

Hoy, gracias al CUIS, se identifica el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de la población para todos los programas de la Sedesol; se detecta problemáticas y necesidades sociales aún no atendidas por los programas existentes, y se obtiene información socioeconómica mínima para estimar el ingreso de los hogares.

Evaluaciones

Más que un ejercicio técnico, evaluar el impacto de lo que se hace con recursos públicos es un imperativo esencial de un gobierno democrático. Para poder rendir cuentas se requiere información objetiva y confiable de los logros e impactos de la aplicación de los recursos públicos en política social. Es por ello que todos los programas sociales federales están sujetos hoy a evaluaciones rigurosas, imparciales y con metodologías científicas.

El impacto social de las políticas públicas es evaluado por instituciones académicas y centros de investigación de reconocido prestigio a nivel nacional e internacional, y esas evaluaciones se convierten en insumos fundamentales para mejorar las políticas públicas que instrumentamos.

Este ejercicio se vio fortalecido con la creación, por mandato de la LGDS, del Coneval, integrado por investigadores y académicos con amplia experiencia y prestigio, y que realizan su labor con objetividad y profesionalismo.

La ley obliga a las entidades responsables de la política social a tomar en cuenta estas evaluaciones con objeto de revisar e implementar una mejora continua de sus políticas públicas.

Blindaje electoral

Si cuidar los recursos públicos es un imperativo político y ético, lo es doblemente cuando esos recursos van destinados a los más pobres. Cuando se desvía un peso del gasto social a una campaña política, se deja de invertir en un sistema de agua potable, en un camino rural, en un parque público que puede salvar niños con la práctica de un deporte o en una clínica que puede evitar la muerte de una mujer por cáncer.

El desvío de recursos del gasto social con fines electorales es inconcebible en un país como México, con niveles tan profundos de pobreza y desigualdad. Esto es algo que no podemos no se puede ni debe tolerar.

Por ello, durante cada elección federal, estatal o municipal, en la Sedesol se implementa, invariablemente, operativos de blindaje electoral que incluyen:

- Reprogramación de entrega de apoyos para evitar que ello pueda influir en el ánimo de los electores.
- Resguardo de nuestra flota vehicular el día de la jornada electoral.
- Capacitación intensiva entre los beneficiarios en materia de defensa de sus derechos cívicos y políticos.
- Capacitación a servidores públicos para la prevención de delitos electorales.
- Firma de convenios de transparencia con autoridades locales, sociedad civil y organismos internacionales.

Si cuidar los recursos públicos es un imperativo político y ético, lo es doblemente cuando esos recursos van destinados a los más pobres.

MAYOR TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

Ya son más de diez años de avances en la institucionalización de la política social a nivel federal. Sin embargo, aún falta reforzar esta función en estados y municipios.

El PNUD, el Coneval y Transparencia Mexicana coinciden en que los gobiernos locales tienen todavía grandes pendientes en materia de rendición de cuentas y transparencia en el uso y destino de los recursos públicos.

De acuerdo con el último informe de resultados de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales, el grado de institucionalización de los gobiernos estatales está muy por debajo de los niveles observados en el gobierno federal.

El PNUD, el Coneval y Transparencia Mexicana coinciden en que los gobiernos locales tienen todavía grandes pendientes en materia de rendición de cuentas y transparencia en el uso y destino de los recursos públicos.

Por ejemplo, de los programas estatales registrados, sólo 78% refiere tener reglas de operación, en contraste con 94% en el caso de los programas federales. Mientras que 78% de los programas federales tienen padrón público de beneficiarios, 44% de los programas de las entidades federativas cumplen con esta práctica. En total, 92% de los programas federales son evaluados, contra 55% en lo relativo a los programas estatales (ver iniciativa de Fortalecimiento de la Instituicionalidad de los Programas Sociales, 2010; Informe sobre el grado de instucionalidad que guardan los programas sociales orientados a cumplir los objetivos del milenio).

Evaluación del Coneval

En su reciente estudio sobre ocho fondos del Ramo 33, el Coneval señala que se han invertido 3.5 billones de pesos, monto equivalente al presupuesto de siete Secretarías de Estado por diez años.

El Coneval concluye que la descentralización ha sido positiva en la medida en que ha buscado dotar de más recursos a estados y municipios —los órdenes de gobierno más cercanos al ciudadano— para resolver las necesidades sociales. Sin embargo, señala también que esa descentralización enfrenta retos en materia de evaluación y rendición de cuentas. En particular, advierte que no se identificó una práctica de evaluación o de análisis sobre el uso de los recursos del Ramo 33 ni de su posible impacto en las entidades federativas. La mayoría de éstas, al igual que los municipios, no difunden información sobre los recursos recibidos del Ramo 33. Por último, la información sobre el uso de los recursos es muy heterogénea entre entidades federativas y municipios.

Informe del PNUD sobre equidad del gasto público

En su reciente informe sobre equidad del gasto público, el PNUD encontró que hay problemas a nivel local en cuanto a la transparencia y la asignación del gasto, la evaluación, las políticas y el marco normativo de la política social. Valga saber que menos de la mitad de los estados cumple con los criterios de transparencia mínimos en el uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del Ramo 33. Faltan evaluaciones externas sistemáticas en los estados y municipios, y las que se llevan a cabo son de procesos; no miden la efectividad de las políticas públicas. Asimismo, casi un tercio de los estados no tiene una ley de desarrollo social y sólo cuatro se apoyan en un consejo de desarrollo social para la evaluación de la política social.

Para transitar hacia una política social de Estado es necesario sumar esfuerzos y una adecuada coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Es necesario reformar la LGDS para que, al igual que el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales estén obligados a incorporar en sus programas elementos institucionales de transparencia, evaluación y rendición de cuentas.

Las reformas propuestas a la ley se entienden en cuatro vertientes. Primero, establecer la obligación de que todos los programas sociales tengan reglas de operación donde se muestren los mecanismos de focalización y criterios de elegibilidad. Segundo, construir el Sistema Nacional de Información de Programas Sociales que incluya el catálogo de programas sociales (federales, estatales y municipales) y el padrón único de beneficiarios de dichos programas. Tercero, establecer la obligación de realizar y publicar evaluaciones de resultados, impacto y gestión de programas sociales estatales y municipales. Para ello debe explorarse la posibilidad de crear órganos autónomos de evaluación en las entidades federativas bajo la coordinación y supervisión del Coneval. Cuarto, reforzar en la ley los mecanismos de denuncia ciudadana en estados y municipios.

Éstos son requisitos básicos para que todos los gobiernos, al margen del nivel o partido de origen, cumplan con un piso mínimo de institucionalidad y transparencia. Estas acciones, a la vez, pueden marcar el inicio de una nueva etapa de coordinación entre autoridades para garantizarle a la sociedad la asignación eficiente de los recursos destinados al combate a la pobreza y esquemas más integrales para trabajar a nivel territorial, además de evitar duplicidades.

FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

En la LGDS se establece el Sistema Nacional de Desarrollo Social, mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y la Comisión Nacional de Desarrollo Social forman parte de este sistema y tienen como objetivo ser las instancias de coordinación de las acciones del gobierno federal y de éste con los gobiernos estatales y municipales.

En el último año, la Comisión Intersecretarial reestructuró su sistema operativo y fortaleció el funcionamiento de los grupos de trabajo, a fin de que éstos se convirtieran en los mecanismos de coordinación entre instituciones y programas. Dichos grupos se alinearon con las dimensiones de la medición de la pobreza y se creó otro grupo para atender la problemática de alimentación.

A pesar de estos avances, queda pendiente la coordinación con las dependencias locales y la reasignación de programas entre dependencias y entidades para que la asignación de recursos financieros y humanos sea más eficiente y eficaz.

La Comisión Intersecretarial ha planteado que reducir la pobreza es una responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social. Asimismo, coincide con el Coneval en señalar que todas las secretarías (de los gobiernos federal, estatales y municipales) deberían tener como objetivo prioritario reducir la pobreza.

En el caso de la Comisión Nacional de Desarrollo Social se necesita mejorar los esquemas de coordinación entre la federación, los estados y municipios en cuanto al desarrollo social. En tal sentido, se recomienda la construcción y difusión de un inventario de programas y acciones de desarrollo social que contemple los tres órdenes de gobierno.

Se requiere también un padrón único de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno que permita articular mejor las acciones de política pública y focalizar de manera más adecuada los programas sociales, atendiendo primero a quienes presentan las mayores desventajas.

Participación ciudadana y corresponsabilidad en la fiscalización de los recursos dirigidos al desarrollo social

El Sistema Nacional de Desarrollo Social considera que, para una mejor articulación y coordinación de la política de desarrollo social, no sólo es necesaria la participación del gobierno federal y los

gobiernos estatales y municipales, sino también de la ciudadanía. El Consejo Consultivo, formado por ciudadanos destacados de los círculos académico y empresarial, así como de la sociedad civil, es la instancia que el sistema considera para la interacción del gobierno con la ciudadanía.

Actualmente, el Consejo Consultivo está en proceso de restructuración, por lo que existe la oportunidad de que reúna las opiniones más activas y destacadas en materia de desarrollo social, a fin de que el órgano resultante sea de amplio reconocimiento y exponga las recomendaciones con base en lo trabajado durante este sexenio.

La sociedad civil es necesaria para impulsar el desarrollo social y monitorear y fiscalizar el uso de los recursos. El mantener activa la participación e involucramiento de la sociedad civil en la planeación, operación y fiscalización de la política de desarrollo social permitirá aumentar la transparencia y credibilidad de la misma.

La sociedad civil es necesaria para impulsar el desarrollo social y monitorear y fiscalizar el uso de los recursos.

Además de mejorar los esquemas de coordinación entre los órdenes de gobierno, la consolidación de la política nacional de desarrollo social implica:

- Propiciar la evolución y fortalecimiento de los programas sociales, tomando en cuenta los nuevos retos para el desarrollo, lo que incluye afianzar los programas de capital humano y su vinculación con el sector productivo.
- Asegurar el uso de las nuevas fuentes de información disponibles, tales como la pobreza multidimensional a nivel municipal, para identificar y atender las problemáticas del desarrollo social a nivel local.
- Robustecer los mecanismos de participación ciudadana en la política nacional de desarrollo social e instaurar prácticas comunes de contraloría social en las acciones de política pública, especialmente en el ámbito estatal y municipal.

EL FIN DE UN PROGRAMA

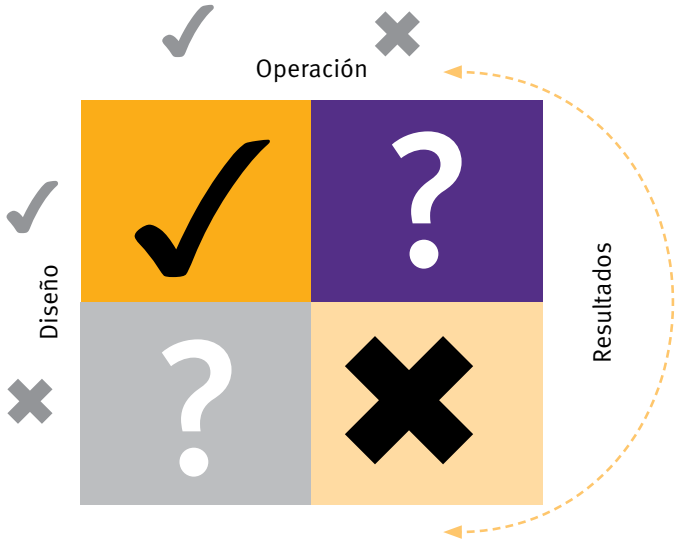
Proceso de implementación

Las intervenciones del Estado a través de programas sociales se justifican al reconocer que éste desempeña un papel central en las actividades ligadas al desarrollo social, tales como el combate a la pobreza, la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y la atención de las necesidades de grupos vulnerables,

las cuales se presentan como problemas públicos y de prioridad nacional o subnacional.

El mayor desafío del análisis de las políticas públicas es anticiparse, definir y diseñar acciones que se pongan en práctica para solucionar estos problemas. Sin embargo, no basta con identificar el problema y diseñar un instrumento de política pública que lo resuelva en el corto plazo. Es preciso pensar también en el largo plazo y fortalecer el desarrollo de capacidades para contribuir a desvanecer el problema público identificado.

De acuerdo con la literatura especializada, el proceso de análisis de los programas comprende al menos tres etapas: diseño, implementación y evaluación. Un programa diseñado y operado de manera adecuada tiene más probabilidades de solucionar con éxito los problemas para los que fue creado.



Como se explicó anteriormente, para que los programas federales sean más eficientes se deben identificar los aspectos susceptibles de mejora, así como valorar y reconocer los cambios en los problemas públicos que dan origen a los programas. Con esta última etapa se tienen ya elementos para valorar las necesidades de evolución, cambios o fin de los programas. Sin embargo, los estudiosos han explorado poco el éxito de éstos. ¿Qué sucede cuando una política soluciona el problema o cumple con el objetivo para el que fue creado? ¿Cuándo decide un gobierno dar por terminado un programa? ¿Es factible que los programas cambien y se orienten a problemas para los que no fueron diseñados en un principio?

Evolución, cambio y fin de un programa

En la política social de los últimos seis años se observa la necesidad de explorar un nuevo aspecto dentro del análisis de las políticas públicas: la evolución, el cambio o el fin de un programa. Tal como se comentó al principio de la sección, los programas del gobierno se evalúan y cambian para que su desempeño mejore, pero poco se ha indagado acerca de lo que debe ocurrir cuando el programa ha mostrado su éxito, o bien cuando el problema ha evolucionado. En este último caso debe plantearse también la evolución de los programas respectivos. Sirva de ejemplo el desplazamiento de la pobreza de las localidades rurales hacia las localidades urbanas. Para acompañar ese cambio, programas como Oportunidades deben experimentar modificaciones tanto en su diseño como en su operación. En efecto, este programa ha tenido cambios importantes para enfrentar los nuevos retos que implica la ampliación de su cobertura en zonas urbanas.

De la misma manera, si las acciones implementadas están siendo eficientes, los cambios deberán ser evidentes a partir de determinado momento y, por lo tanto, los programas deberán dar por concluida su intervención en esa población en particular. Éste es el reto fundamental, el cual ha sido escasamente explorado entre los programas de transferencias condicionadas.

El fin de los programas de transferencias condicionadas

Después de la crisis económica de 1995, el país alcanzó los niveles más altos de pobreza. Con una incidencia de pobreza patrimonial del 69%, las decisiones de política social debían tomarse de la manera más efectiva posible con base en la información disponible.

Fue entonces que surgió el Progresa, que marcó un hito en la forma de hacer política social, debido, entre otros motivos, a su diseño, su evaluación y, particularmente, su estrategia para focalizar a familias en situación de pobreza en función de dos criterios fundamentales: la focalización geográfica, iniciando con las comunidades rurales con mayor concentración de pobres, y la focalización por familia, basada en un modelo para determinar su participación.

Desde entonces, cada vez más programas sociales recurren a modelos que permiten estimar la situación de vulnerabilidad en los ingresos de sus beneficiarios con base en sus características observables. En el mundo existen más de 30 países con programas de transferencias condicionadas, la mayoría de los cuales utiliza métodos indirectos para comprobar la situación socioeconómica de las familias beneficiadas.

Después de la crisis económica de 1995, el país alcanzó los niveles más altos de pobreza. Con una incidencia de pobreza patrimonial del 69%, las decisiones de política social debían tomarse de la manera más efectiva posible con base en la información disponible.

El éxito de estos programas encaminados a amortiguar en los hogares pobres los efectos más perjudiciales del desempleo, las enfermedades catastróficas y otras crisis repentinas de ingresos, así como sus efectos y retos en términos de pobreza, educación, salud y nutrición, han sido plenamente documentados por distintos organismos, entre los que destacan el BM y el BID.

Sin embargo, diversas investigaciones también han resaltado que las transferencias pueden tener efectos adversos en la oferta de trabajo y generar mayor dependencia y hasta trampas de pobreza. En este sentido, si bien son notorios los avances en los modelos de focalización para la atención (entrada) de beneficiarios de un programa social y los resultados de los programas de transferencias condicionadas, se requiere crear criterios de "salida" de un programa social. Esto ocurre cuando las características de los beneficiarios son tales que no sólo muestran una mejoría en su situación actual, sino que esta mejoría es sostenible. Esta salida debe permitir a la población escalar en las acciones de política pública para consolidar los éxitos en la movilidad ascendente de quienes han logrado mejorar sus condiciones iniciales.

En el mundo existen más de 30 países con programas de transferencias condicionadas, la mayoría de los cuales utiliza métodos indirectos para comprobar la situación socioeconómica de las familias beneficiadas.

Por estas razones, y a casi 15 años de la creación del Progresa, la política social enfrenta dos nuevos retos: por una parte, el establecimiento de criterios de salida para la población que ha sido beneficiaria de un programa social cuando se cuenta con evidencia de que las condiciones iniciales para su incorporación han sido superadas de forma sostenible y, por la otra, el diseño de políticas públicas específicas que aseguren la protección de esta población para consolidar su crecimiento.

En su mayoría, los programas de transferencias condicionadas carecen de estrategias de salida orientadas a cumplir con sus objetivos finales. No obstante, ya se han dado algunos pasos en la definición de estas estrategias de salida o graduación. En 2011, por ejemplo, el BM dedicó una sesión especial en la Comunidad de Aprendizaje de Transferencias Monetarias Condicionadas a analizar la temporalidad de la permanencia de las familias beneficiarias de los programas de transferencias condicionadas.

Algunas de las posibles soluciones adoptadas son la inclusión de límites temporales para los beneficios, como sucede en Estados Unidos con el programa Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés). Nicaragua y El Salvador "gradúan" a sus beneficiarios tras un periodo temporal fijo (de cuatro años).

Otra solución consiste en reducir parcialmente los beneficios una vez que se comprueba que los hogares ya no cumplen con las condiciones originales de inclusión en el programa. Por ejemplo, el programa Juntos, de Perú, evalúa a las familias que se encuen-

tran aún en situación de pobreza, pero que ya no tienen niños en educación primaria o secundaria. En ese caso dejarán el programa de forma gradual, recibiendo beneficios monetarios hasta por cuatro años más, con pagos escalonados y decrecientes (20% menos cada año), siempre y cuando se constate durante el proceso de recertificación que se encuentran aún en condición de pobreza. Así, existe la salida del programa una vez que éste ha cumplido su objetivo; por ejemplo, si la familia ya no se encuentra en condiciones de pobreza y, además, los beneficiarios han cumplido los 19 años de edad o concluido la educación secundaria.

El Programa Oportunidades se coloca nuevamente a la vanguardia gracias a su diseño, en el que se incorpora un esquema de salida denominado Esquema Diferenciado de Apoyos de Oportunidades, que opera en el marco de la revisión continua del padrón de beneficiarios. Esto significa que la información socioeconómica y demográfica de las familias beneficiarias se verifica para identificar aquellas que, con base en la aplicación de la metodología de focalización para la identificación y permanencia de los hogares, ya no cumplen con los criterios de elegibilidad del programa.

Es importante señalar que Oportunidades busca atender a las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, es decir, que se encuentran en condición de pobreza extrema, dado que presentan esta condición de ingreso y, además, carecen de tres o más derechos sociales.

Así, las familias que ya no cumplen con los criterios de elegibilidad del programa, dependiendo de sus ingresos estimados, pueden incorporarse al Esquema Diferenciado de Apoyos si tienen ingresos estimados per cápita iguales o superiores a la línea de bienestar mínimo, pero insuficientes para considerar que deben salir del programa. Dichas familias conservan los apoyos de salud y apoyos educativos a partir de secundaria, así como algunos de los apoyos complementarios, para que puedan consolidar los avances logrados.

Por otra parte, dejan de participar en el programa las familias que por los ingresos estimados se ubican notoriamente por encima de la línea de bienestar que delimita su población objetivo. Para ellas se inicia un proceso de inclusión a otros esquemas de protección social, como las becas educativas a población abierta, el seguro popular y el acceso a subsidios para la vivienda, entre otros.

El fin de otros programas sociales

Los programas "con enfoque territorial" han avanzado también en cuanto a los criterios de inclusión y salida del programa. Esto opera básicamente cuando se ha cubierto una "cartera de proyectos" mínima, como es el caso del Fondo Hondureño de Inversión Social o el Programa de Mejoramiento de Barrios, de Argentina.

En México, la Estrategia Microrregiones dio inicio en 2002 con objeto de reducir las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos, para lo cual se planteó consolidar un esquema básico de infraestructura, servicios y capital social que promoviera el desarrollo integral de los Centros Estratégicos Comunitarios (polos de desarrollo). Una de las estrategias del programa fue el establecimiento de las Banderas Blancas, acciones que permiten a las localidades estratégicas acceder a servicios básicos de salud y educación con efectos en su área de influencia.

La Estrategia Microrregiones dio inicio en 2002 con objeto de reducir las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país con mayores rezagos.

Por su parte, el Programa Hábitat, que articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas, es un ejemplo de selección de las áreas geográficas para su atención. Por lo que se refiere a los criterios y requisitos de elegibilidad, el programa atiende espacios ubicados en ciudades de al menos 15,000 habitantes y 50% o más de concentración de hogares en pobreza y déficit en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. Además, es requisito que no haya irregularidades con respecto a la tenencia de la tierra y contar con al menos 500 hogares. Actualmente se avanza en el establecimiento de criterios de "graduación" de los polígonos Hábitat —como denomina el programa a dichas áreas geográficas—, cuando la inversión federal del programa equivale a 5,000 pesos por hogar en situación de pobreza.

Aprender de estas experiencias, mejorarlas y reproducirlas en otros campos de la política social, como acceso a subsidios o créditos para desarrollar proyectos productivos, son los retos para los cuales se han establecido ya las bases. El objetivo ahora es consolidar los procesos que garanticen su implementación.

Anexos

CUADRO 47

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010						
Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, según entidad federativa, 2008-2010						
Entidad federativa	Pobreza					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes	37.8	38.2	431.3	454.2	2.0	1.9
Baja California	26.4	32.1	799.5	1,017.5	2.1	2.2
Baja California Sur	21.4	30.9	127.9	199.4	2.3	2.3
Campeche	45.4	50.0	362.8	413.1	2.6	2.6
Coahuila	32.9	27.9	876.9	770.4	2.0	1.9
Colima	27.4	34.7	173.1	226.6	1.9	2.0
Chiapas	77.0	78.4	3,573.4	3,777.7	3.1	2.9
Chihuahua	32.4	39.2	1,083.5	1,338.4	2.6	2.1
Distrito Federal	28.0	28.7	2,453.6	2,525.8	2.2	2.1
Durango	48.7	51.3	780.3	840.6	2.5	2.2
Guanajuato	44.2	48.5	2,365.0	2,673.8	2.5	2.3
Guerrero	68.4	67.4	2,282.3	2,286.4	3.4	3.2
Hidalgo	55.0	54.8	1,423.3	1,466.2	2.8	2.5
Jalisco	36.9	36.9	2,646.8	2,718.3	2.3	2.2
México	43.9	42.9	6,498.8	6,533.7	2.6	2.5
Michoacán	55.6	54.7	2,384.7	2,383.6	3.0	2.7
Morelos	48.9	43.6	849.4	776.2	2.4	2.3
Nayarit	41.8	41.2	441.1	449.0	2.2	2.2
Nuevo León	21.6	21.1	971.1	986.1	2.3	2.0
Oaxaca	61.8	67.2	2,310.4	2,557.5	3.5	3.0
Puebla	64.7	61.0	3,661.1	3,534.1	3.0	2.7
Querétaro	35.4	41.4	618.8	760.1	2.3	2.2
Quintana Roo	34.0	34.5	420.3	463.2	2.5	2.2
San Luis Potosí	51.2	52.3	1,296.6	1,353.2	2.8	2.5
Sinaloa	32.5	36.5	886.2	1,009.9	2.5	2.2
Sonora	27.3	33.8	705.1	902.6	2.4	2.4
Tabasco	53.8	57.2	1,171.0	1,283.7	2.4	2.5
Tamaulipas	34.2	39.4	1,083.0	1,290.3	2.2	2.1
Tlaxcala	59.8	60.4	677.5	710.8	2.3	2.1
Veracruz	51.3	58.3	3,855.0	4,454.8	3.1	2.8
Yucatán	46.7	47.9	887.7	937.0	2.7	2.4
Zacatecas	50.4	60.2	740.3	899.0	2.3	2.1
Total	**44.5**	**46.2**	**48,837.8**	**51,993.4**	**2.7**	**2.5**

continúa

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.*
Nota: *Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.*

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010						
Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, según entidad federativa, 2008-2010						
Entidad federativa	Pobreza moderada					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes	33.7	34.6	384.7	411.7	1.8	1.8
Baja California	23.0	28.9	696.8	917.8	2.0	2.0
Baja California Sur	18.8	26.3	111.9	169.8	2.1	2.0
Campeche	34.7	38.0	277.0	313.9	2.2	2.2
Coahuila	29.8	25.0	792.9	690.0	1.8	1.7
Colima	25.9	32.6	163.3	213.0	1.8	1.9
Chiapas	41.4	45.6	1,920.9	2,197.1	2.5	2.2
Chihuahua	25.7	32.6	861.6	1,112.5	2.1	1.8
Distrito Federal	25.8	26.5	2,265.5	2,334.1	2.1	2.0
Durango	37.3	41.2	597.7	673.9	2.1	1.9
Guanajuato	36.3	40.5	1,941.1	2,228.6	2.3	2.1
Guerrero	37.0	38.6	1,236.3	1,309.2	2.8	2.6
Hidalgo	39.9	42.5	1,032.5	1,136.3	2.4	2.2
Jalisco	32.5	32.0	2,327.4	2,356.0	2.1	2.0
México	37.0	34.8	5,473.0	5,293.7	2.4	2.2
Michoacán	40.4	42.1	1,735.4	1,832.4	2.6	2.4
Morelos	41.0	37.4	712.5	666.6	2.2	2.0
Nayarit	35.7	33.6	376.8	366.0	2.0	1.9
Nuevo León	19.0	19.3	853.7	899.0	2.1	1.8
Oaxaca	34.1	40.5	1,274.8	1,543.9	3.0	2.4
Puebla	46.4	46.1	2,627.2	2,670.3	2.6	2.3
Querétaro	30.1	34.6	525.4	634.3	2.1	1.9
Quintana Roo	27.1	29.8	334.9	399.7	2.2	2.0
San Luis Potosí	36.0	37.6	911.2	972.8	2.3	2.1
Sinaloa	28.0	31.4	764.4	869.1	2.3	1.9
Sonora	22.9	28.6	593.0	763.2	2.2	2.1
Tabasco	40.7	46.2	885.4	1,036.4	2.1	2.2
Tamaulipas	29.2	33.8	924.8	1,109.1	2.0	1.9
Tlaxcala	50.9	51.2	577.2	602.2	2.1	1.9
Veracruz	35.3	40.1	2,651.7	3,068.3	2.7	2.3
Yucatán	38.5	38.1	731.5	746.1	2.4	2.1
Zacatecas	40.9	49.8	600.6	743.3	2.0	1.9
Total	**33.9**	**35.8**	**37,163.1**	**40,280.4**	**2.3**	**2.1**

continúa

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.*
Nota: *Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.*

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010						
Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, según entidad federativa, 2008-2010						
Entidad federativa	Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes	4.1	3.6	4.1	3.6	3.5	3.3
Baja California	3.4	3.1	3.4	3.1	3.4	3.4
Baja California Sur	2.7	4.6	2.7	4.6	3.6	3.6
Campeche	10.7	12.0	10.7	12.0	3.8	3.7
Coahuila	3.2	2.9	3.2	2.9	3.4	3.4
Colima	1.5	2.1	1.5	2.1	3.3	3.6
Chiapas	35.6	32.8	35.6	32.8	3.9	3.8
Chihuahua	6.6	6.6	6.6	6.6	4.2	3.7
Distrito Federal	2.1	2.2	2.1	2.2	3.5	3.5
Durango	11.4	10.2	11.4	10.2	3.7	3.6
Guanajuato	7.9	8.1	7.9	8.1	3.6	3.5
Guerrero	31.3	28.8	31.3	28.8	4.1	4.0
Hidalgo	15.1	12.3	15.1	12.3	3.7	3.6
Jalisco	4.5	4.9	4.5	4.9	3.6	3.6
México	6.9	8.1	6.9	8.1	3.7	3.6
Michoacán	15.1	12.7	15.1	12.7	4.0	3.7
Morelos	7.9	6.2	7.9	6.2	3.5	3.6
Nayarit	6.1	7.6	6.1	7.6	3.6	3.8
Nuevo León	2.6	1.9	2.6	1.9	3.6	3.4
Oaxaca	27.7	26.6	27.7	26.6	4.2	3.9
Puebla	18.3	14.9	18.3	14.9	3.9	3.8
Querétaro	5.3	6.9	5.3	6.9	3.7	3.6
Quintana Roo	6.9	4.7	6.9	4.7	3.7	3.6
San Luis Potosí	15.2	14.7	15.2	14.7	3.8	3.7
Sinaloa	4.5	5.1	4.5	5.1	3.8	3.6
Sonora	4.3	5.2	4.3	5.2	3.7	3.8
Tabasco	13.1	11.0	13.1	11.0	3.6	3.6
Tamaulipas	5.0	5.5	5.0	5.5	3.5	3.6
Tlaxcala	8.9	9.2	8.9	9.2	3.6	3.4
Veracruz	16.0	18.1	16.0	18.1	4.0	3.7
Yucatán	8.2	9.8	8.2	9.8	3.8	3.8
Zacatecas	9.5	10.4	9.5	10.4	3.6	3.5
Total	**10.6**	**10.4**	**10.6**	**10.4**	**3.9**	**3.7**

Fuente: *Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.*
Nota: *Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.*

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010						
Incidencia en los indicadores de carencia social, según entidad federativa, 2008-2010						
Entidad federativa	Porcentaje					
	Población (miles de personas)		Rezago educativo		Carencia por acceso a los servicios de salud	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes	1,140.3	1,189.9	18.1	17.2	25.5	22.0
Baja California	3,031.7	3,172.3	18.0	17.1	36.3	35.2
Baja California Sur	596.4	644.9	16.6	16.9	28.4	22.6
Campeche	798.8	825.6	22.7	23.9	25.6	20.8
Coahuila	2,663.3	2,757.8	13.7	12.1	25.7	20.1
Colima	630.8	652.9	18.6	18.7	18.7	17.8
Chiapas	4,643.1	4,819.7	38.0	35.0	52.2	36.5
Chihuahua	3,346.2	3,414.8	18.6	17.5	32.3	20.9
Distrito Federal	8,777.3	8,797.1	10.6	9.5	40.2	35.7
Durango	1,601.3	1,637.2	21.6	18.6	39.2	29.1
Guanajuato	5,345.2	5,507.5	25.8	23.6	38.2	27.1
Guerrero	3,337.1	3,390.4	28.5	28.3	57.7	39.6
Hidalgo	2,589.6	2,675.9	23.6	23.4	49.0	31.7
Jalisco	7,171.2	7,373.3	21.6	20.2	37.2	35.2
México	14,803.3	15,216.8	18.7	18.5	45.2	35.5
Michoacán	4,290.3	4,357.2	31.9	30.4	57.5	39.4
Morelos	1,735.6	1,780.3	21.7	19.4	40.6	31.7
Nayarit	1,055.3	1,089.2	21.3	20.1	32.2	24.1
Nuevo León	4,492.4	4,663.1	15.0	13.1	28.6	22.4
Oaxaca	3,738.1	3,807.8	30.6	30.3	56.2	39.9
Puebla	5,659.7	5,792.6	25.7	25.0	57.8	41.8
Querétaro	1,748.4	1,834.9	20.4	19.5	29.5	24.4
Quintana Roo	1,235.4	1,340.9	18.7	18.2	38.9	27.8
San Luis Potosí	2,533.4	2,588.8	23.0	22.2	36.3	21.0
Sinaloa	2,728.8	2,769.8	21.3	19.2	30.9	23.1
Sonora	2,584.3	2,669.9	16.1	14.0	25.5	26.5
Tabasco	2,176.0	2,245.4	21.5	19.9	27.3	25.6
Tamaulipas	3,170.1	3,278.4	17.3	14.5	26.7	23.1
Tlaxcala	1,133.4	1,176.3	17.7	15.6	46.7	35.1
Veracruz	7,511.2	7,643.4	28.5	26.1	44.5	36.9
Yucatán	1,900.0	1,956.4	26.2	24.7	29.2	22.4
Zacatecas	1,467.6	1,493.5	24.5	22.8	33.5	27.0
Total	**109,635.7**	**112,564.0**	**21.9**	**20.6**	**40.8**	**31.8**

continúa

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.
Nota: *Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.*

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010						
Incidencia en los indicadores de carencia social, según entidad federativa, 2008-2010						
Entidad federativa	**Porcentaje**					
	Carencia por acceso a la seguridad social		**Carencia por calidad y espacios de la vivienda**		**Carencia por servicios básicos en la vivienda**	
	2008	**2010**	**2008**	**2010**	**2008**	**2010**
Aguascalientes	55.3	49.1	8.0	6.9	3.0	3.0
Baja California	55.1	54.9	8.0	10.2	6.7	6.5
Baja California Sur	51.4	45.9	14.7	12.3	10.2	8.0
Campeche	61.6	59.6	25.0	22.0	25.2	20.9
Coahuila	40.5	34.3	5.2	4.4	5.4	5.3
Colima	56.0	55.6	11.1	12.1	2.8	3.2
Chiapas	85.4	82.4	38.4	33.3	36.3	34.1
Chihuahua	55.9	48.5	11.3	6.4	12.2	6.8
Distrito Federal	52.9	52.4	6.3	7.6	3.9	3.7
Durango	59.0	58.2	11.8	11.3	17.4	16.1
Guanajuato	66.7	65.7	13.2	9.6	14.6	13.9
Guerrero	81.2	78.4	44.7	40.6	46.2	40.1
Hidalgo	76.9	71.9	21.1	13.6	25.8	22.6
Jalisco	58.0	54.8	9.8	6.7	9.8	9.5
México	68.2	58.9	14.4	12.9	16.5	13.3
Michoacán	77.4	72.0	22.5	22.3	21.8	17.9
Morelos	72.3	64.9	15.8	15.9	16.5	14.8
Nayarit	66.2	61.5	12.4	12.6	11.5	10.4
Nuevo León	44.3	37.2	8.3	6.8	8.4	2.8
Oaxaca	80.4	79.7	38.2	34.1	48.5	41.4
Puebla	78.0	71.9	22.6	19.4	33.1	23.2
Querétaro	57.7	60.7	11.9	9.9	12.8	13.5
Quintana Roo	58.4	53.6	25.7	21.6	6.4	5.3
San Luis Potosí	64.4	57.2	22.5	16.4	26.4	25.8
Sinaloa	58.8	53.4	14.2	8.4	16.2	11.7
Sonora	49.0	46.5	13.4	11.9	12.2	14.2
Tabasco	77.6	73.3	17.4	21.7	20.2	23.6
Tamaulipas	55.2	51.2	12.3	9.7	13.0	17.0
Tlaxcala	74.9	71.1	13.4	11.8	9.4	6.9
Veracruz	72.1	69.9	30.4	24.5	35.9	29.5
Yucatán	61.0	56.8	24.3	19.5	28.9	20.7
Zacatecas	67.8	66.4	9.6	5.8	14.2	16.1
Total	**65.0**	**60.7**	**17.7**	**15.2**	**19.2**	**16.5**

continúa

Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.
Nota: *Las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.*

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010						
Incidencia en los indicadores de carencia social, según entidad federativa, 2008-2010						
Entidad federativa	**Porcentaje**					
	Carencia por acceso a la alimentación		**Población con ingreso inferior a la línea de bienestar**		**Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo**	
	2008	**2010**	**2008**	**2010**	**2008**	**2010**
Aguascalientes	20.1	20.2	45.3	46.2	14.1	14.8
Baja California	14.1	16.6	31.4	38.2	7.6	9.8
Baja California Sur	15.4	25.9	26.0	35.4	7.7	11.2
Campeche	20.2	31.1	50.2	54.6	18.4	21.4
Coahuila	16.9	20.8	45.3	40.6	11.3	11.4
Colima	14.3	19.8	30.9	39.6	7.4	8.5
Chiapas	26.2	30.3	78.5	80.9	48.2	50.9
Chihuahua	17.4	17.7	39.4	51.8	11.5	16.6
Distrito Federal	15.6	15.5	32.7	34.0	5.3	6.0
Durango	22.0	20.1	56.7	60.1	20.0	23.1
Guanajuato	27.1	23.7	48.7	54.2	13.0	16.5
Guerrero	34.0	42.6	70.4	69.5	38.9	38.5
Hidalgo	23.9	29.0	58.3	58.8	22.5	23.7
Jalisco	17.9	22.1	42.0	43.0	9.6	14.4
México	21.2	31.6	47.9	48.4	11.2	14.4
Michoacán	31.8	28.8	58.0	58.9	22.2	21.5
Morelos	25.0	22.0	52.0	49.1	17.5	14.0
Nayarit	18.2	23.5	46.1	45.6	14.4	17.7
Nuevo León	10.8	15.7	28.6	29.2	6.1	6.0
Oaxaca	28.6	26.6	63.2	68.6	33.0	36.8
Puebla	27.1	27.4	68.6	66.7	26.9	27.3
Querétaro	17.9	21.4	40.3	46.3	10.9	16.0
Quintana Roo	14.8	21.7	38.6	39.2	13.1	11.9
San Luis Potosí	23.4	30.1	57.3	59.5	22.2	26.0
Sinaloa	22.8	24.4	35.9	44.1	8.1	14.1
Sonora	21.2	26.0	31.4	40.2	7.8	11.0
Tabasco	34.5	33.3	56.6	61.3	24.9	22.4
Tamaulipas	11.8	13.8	41.7	48.4	12.4	14.6
Tlaxcala	24.8	24.3	65.2	67.6	21.7	26.7
Veracruz	25.6	26.5	54.4	62.6	20.8	28.3
Yucatán	16.2	21.4	51.8	54.7	13.0	17.9
Zacatecas	19.7	24.8	56.2	67.0	22.3	29.5
Total	**21.7**	**24.9**	**49.0**	**52.0**	**16.7**	19.4

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.*

Marco Antonio Paz Pellat. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, con especialidad en Análisis Político, por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Cursó dos masters, uno en Gestión Pública, por la Fundación Ortega y Gasset, y otro en Consultoría Estratégica de Organizaciones, por la Universidad Complutense de Madrid, en donde también es maestro invitado. Asimismo, cursó los diplomados en Administración Estratégica de Instituciones Públicas en la Universidad de California en Berkeley.

Fue titular de la Oficina de Innovación Gubernamental del Gobierno del Estado de Sonora con el gobernador Guillermo Padrés Elías (2009-2010). Previamente, de 2006 a 2009, se desempeñó como director ejecutivo de Infotec, un centro público de innovación de la Red Conacyt. Fue también subcomisionado nacional de la Conapesca, adscrita a la Sagarpa, y director de Reestructuración del Centro de Investigación y Desarrollo del Conacyt. En Sonora ocupó la Dirección General del Centro de Producciones Gráficas, la Dirección de Planeación y la Secretaría de Acuerdos de la Comisión Intersecretarial de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico de la Coordinación Sectorial de Ciencia y Tecnología, adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como la Coordinación General de Operación del Gobierno del Estado. Desde junio de 2007 es integrante del Consejo Consultivo para la Mejora de la Gestión Pública, de la SFP. Actualmente se desempeña como subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol.

Ana Mónica Aguilar Chávez. Economista por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), con maestría en Economía por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Entre 2002 y 2003 fue profesora asistente de los cursos Teoría de Juegos e Introducción a la Economía en esta última institución.

En la SHCP se desempeñó como asistente de la Coordinación de Asesores del Secretario, subdirectora de Política Social y directora de Enlace con Entidades del Sistema Financiero de Fomento.

Colaboró en la Comisión Nacional del Agua (Conagua) como asesora del gerente de Normatividad de Administración del Agua y como subgerente de Estudios Económicos en la Gerencia de Regulación y Transmisión de Derechos del Agua. Es autora de textos sobre bancos de agua y regulación de transmisión de derechos de agua en México para publicaciones de esta comisión.

En 2010 ingresó a la Sedesol como asesora del secretario, para posteriormente ocupar el cargo de coordinadora de asesores del subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación.

Gerardo Franco Parrillat. Matemático por la UNAM, con maestría en Economía por El Colegio de México. Cuenta con una amplia experiencia en las áreas de planeación y evaluación de políticas públicas, así como en la generación y análisis de información estadística, estudios e investigaciones.

Ocupó diversos cargos dentro de la Subsecretaría de Planeación Turística de la Secretaría de Turismo, principalmente en áreas de evaluación e información y análisis.

En 2001 colaboró en la Presidencia de la República como director de Estudios Especiales, en la Dirección General de Opinión Pública e Imagen. Anteriormente trabajó en otras dependencias de la administración pública federal, como la hoy SE, el Instituto Nacional de Ecología y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Entre sus publicaciones en materia de evaluación y monitoreo destaca su participación en el libro *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, publicado por el BM y la SHCP. Además, ha realizado investigaciones sobre distribución del ingreso y movilidad social. Su experiencia docente incluye cursos de econometría y desarrollo en la UNAM. Ha trabajado durante siete años en el área de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la Sedesol, de la cual es hoy el titular, coordinando las evaluaciones externas de los programas sociales y dando seguimiento a los indicadores del sector social.

Edgar Ramírez Medina. Doctor en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra, con especialidad en Economía del Desarrollo, Econometría Aplicada y Economía Internacional. Además, es maestro en Economía Internacional (Universidad de Essex) y licenciado en Economía (ITAM).

Su trayectoria laboral se ha desarrollado principalmente dentro del sector público (Sagarpa, SHCP, SE y Sedesol), en donde ha realizado principalmente actividades de investigación, análisis económico y de políticas públicas, además de brindar asesoría a directivos como parte del grupo de asesores de secretarios y subsecretarios de Estado.

El trabajo de investigación ligado a los grados académicos presentados refleja un claro interés y experiencia en los temas de pobreza, distribución del ingreso y desarrollo regional. Además, su trayectoria como asistente de investigación en la Universidad de Essex le ha permitido trabajar en los campos de evaluación de impacto y diseño de programas sociales. En cuanto al diseño de políticas públicas destaca su participación en el equipo de discusión y análisis de la Reforma del Sector Salud en México (SHCP, SSA, IMSS, BM) y sus funciones como vocal del Comité Técnico Especializado de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTE-SIODM).

Combina su trabajo con las actividades académicas, impartiendo cursos de economía intermedia en el ITAM y participando en conferencias académicas internacionales sobre temas de desarrollo. Sobresalen a este respecto las siguientes: “Research Seminar Series: International Trade and Labor Markets”, Universidad de Nottingham (5 y 6 de abril de 2005) y “Public Choice Outreach Conference”, George Mason University (mayo-junio de 2002). También ha sido miembro del jurado del Premio Nacional de Economía Banamex (2009). Actualmente se desempeña como director general de Análisis y Prospectiva de la Sedesol.

Bibliografía

1. Almada, Carlos F (1984). *El Desarrollo Regional en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

2. Arizti, Pedro y Castro, Manuel Fernando (2010). "Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México". Banco Mundial y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. Bankable Frontier Associates, (2006). *Scoping Report on the Payment of Social Transfers through the Financial System*.

4. Birkland, Thomas A. (2001). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public making*. Armonk: Sharpe.

5. Burgess, Robin & Pande, Rohini (2005). *Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment*. American Economic Association. American Economic Review 2005, vol. 95(3), pages 780-795.

6. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2004/a). *Ley General de Desarrollo Social,* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

7. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2011/a). *Ley de Planeación,* Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2011.

8. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, (2011/b). Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

9. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Indicadores y estadísticas históricas. Gasto público.http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas__1/005_indicadores_y_estadisticas/01_historicas/04_gasto_publico_1980_2008

10. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2004/b). Los programas de abasto social en México: Abasto social de leche y tortilla. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, julio de 2004.

11. CGAP (2012). Social Cash Transfer and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries.

12. Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002). Medición de la pobreza: Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar. Secretaría de Desarrollo Social.

13. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2007). Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial, 30 de marzo de 2007. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/normatividad/lineamientosgenerales.es.do

14. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). Aplicación de la Metodología para la medición de la Pobreza por Ingresos y pruebas de hipótesis 2008. www.coneval.gob.mx.

15. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010/a). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. www.coneval.gob.mx.

16. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, 8 de marzo de 2011. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/normatividad/mecanismo_actualizacion2011.es.do

17. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010/b). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: Evaluación de ocho fondos de política pública*.

18. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011/a). Pobreza en México y en las Entidades Federativas, julio de 2011. www.coneval.gob.mx.

19. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011/b). Comunicado de prensa Nº 007, 29 de julio de 2011. Coneval informa los resultados de la pobreza 2010. www.coneval.gob.mx.

20. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011/c). Programas de cálculo y bases de datos. www.coneval.gob.mx.

21. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011/d). Medición de la pobreza en los municipios de México, 2010. Diciembre de 2011. www.coneval.gob.mx.

22. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011/e). Programa Anual de Evaluación 2012. 16 de diciembre de 2011. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/normatividad/programa_anual_19042011.es.do

23. Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2011/f). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2010*.

24. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Indicadores de Resultados. Varios años. http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/indicadores_de_resultados

25. Cordera Campos, Rolando y Lomelí, Leonardo (2005). *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*. Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26. Secretaría de Desarrollo Social.

26. Cortés Cáceres, Fernando; Hernández, Daniel; Hernández Laos, Enrique; Székely Pardo, Miguel y Vera Llamas, Hadid (2002). Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. Secretaría de Desarrollo Social.

27. Das Shrestha, Deepesh (2010). *Rural Nepal Gets "Smart" With WFP Electronic Cash Transfer System*.

28. Gómez Callado, Roberto (1989). *El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y las relaciones de coordinación Federación-Estado*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No 34-35. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

29. Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (2010). *Informe sobre el grado de institucionalidad que guardan los programas sociales orientados a cumplir los Objetivos del Milenio*.

30. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011/a). Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (MCS-ENIGH) 2010.

31. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2011/b). Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010.

32. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Banco de Información Económica.

33. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Sistema de Información Hacendaria (varios años). http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_Sistema_de_Informacion_Hacendaria

34. López Calva, Luis F. (2006). Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas de México 2006. "Desarrollo humano e identidad cultural en México". CDI-PNUD. México, D.F.

35. McCool, Daniel y Englewood, Cliffs (1994). *Public policy theories, models and concepts*. Prentice Hall.

36. Merino, Mauricio (*Comp.*) (2010). *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*. Fondo de Cultura Económica/CIDE, 2010.

37. Orozco Corona, Mónica E., (2007). "Mediciones de pobreza: Un enfoque de género." Documento para discusión.

38. Ortegón, Edgar, Pacheco, Juan Francisco y Prieto, Adriana (2005). "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas". CEPAL, julio de 2005. Series Manuales No. 42.

39. Pirker, Kristina y Serdán, Alberto. (2006). *El Gasto Social en el Gobierno del Cambio*. Centro de Análisis e Investigación, A. C. Cuaderno de Trabajo, Fundar.

40. PNUD-México (2008). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005.

41. PNUD-México (2009). Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005.

42. PNUD-México (2012). El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas.

43. Poder Ejecutivo Federal (2011). Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno.

44. Presidencia de la República (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*

45. Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*

46. Presidencia de la República (2003). *Tercer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox.*

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

48. Presidencia de la República (2008). *Estrategia Vivir Mejor*

49. Presidencia de la República (2011). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de Avances 2010. México. www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx.

50. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). Informe de Desarrollo Humano 2011.

51. Reglas de Operación (2000). Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla.

52. Robles, Mathus (2009). Nº 109. *La Lucha contra la Pobreza en México.* Observatorio de la Economía Latinoamericana.

53. Sabatier, Paul (1999). *Theories of the policy process: Theoretical lenses on public policy.* Boulder Westview Press.

54. Sánchez, Luna Gabriela (1986). Boletín número 86, sección de Estudios Legislativos. *Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado.

55. Secretaría de Desarrollo Social (2000). *La Política Social del Gobierno de México, Resultados 1995-2000 y retos futuros*, Cuadernos de trabajo.

56. Secretaría de Desarrollo Social, 2008. "Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados para el desarrollo social". Presupuesto basado en resultados. Conferencia Internacional México, Junio 8 de 2008.

57. Secretaría de Desarrollo Social (2011). *Lineamientos de operación del Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular (FONAGAVIP).*

58. Secretaría de Desarrollo Social. Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios. Consulta, primer semestre de 2012. http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Direccion_General_de_Geoestadistica_y_Padrones_de_Beneficiarios

59. Secretaría de Desarrollo Social. Reglas de Operación 2000 y 2012, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa.

60. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1994). *"La planeación del desarrollo social en los noventa"*. Antología de la Planeación en México, tomo 23, FCE.

61. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007/a). Lineamientos para la Integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, 22 de agosto de 2007. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/1774.pdf

62. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007/b). Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008, 17 de julio de 2007. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/1769.pdf

a. Anexo 1: Directrices para avanzar hacia el Presupuesto basado en Resultados y El Sistema de Evaluación del Desempeño, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/1770.pdf

b. Anexo 2: Metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios de la APF. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/1771.pdf

c. Anexo 3: Instructivo para el llenado de la Ficha Técnica del Indicador. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/1772.pdf

d. Anexo 4: Criterios Generales de Capacitación en el marco del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño. http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/eval_mon/1773.pdf

63. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). Conferencia Internacional México 2008 presupuesto basado en resultados, Junio de 2008. "Presupuesto basado en Resultados: La experiencia de México".

64. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2011/a). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011. Resultados Generales. Clasificación Funcional de Gasto Público.

65. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2011/b. Criterios Generales de la Política Económica 2012.

66. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012/a). Balance Fiscal en México, definición y metodología.

67. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012/b). Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2012, 14 de febrero de 2012.

68. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal (varios años). http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/documentos/r03/r03d03.pdf

69. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública (Varios años).

70. Seira, Enrique (2010). *Electronic payments of cash transfer programs and financial inclusion,* documento de trabajo.

71. Serrano Carreto, Enrique (Coord.) (2006). *Regiones indígenas de México*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2006.

72. Székely, Miguel (2002). *Hacia una nueva generación de política social.* Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 2. Secretaría de Desarrollo Social,

73. Wilkie, James (1978). *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*, pp. 120-127. Fondo de Cultura Económica.

74. Yunes, Antonio y Barceinas, Fernando (2000). *Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos*. En Estudios Económicos julio-diciembre año/vol. 15 número 002, pp. 189-227. El Colegio de México.

75. Zall, Kusek Jody y Rist, Ray C. (2005). Manual para gestores del desarrollo: Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Banco Mundial.

76. Zúñiga, Elena y Daniel, Vega (2004). Envejecimiento de la población de México: reto del Siglo XXI. Consejo Nacional de Población (Conapo), 2004.

Siglas

AGEB	Área geoestadística básica
Bansefi	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas
CESOP	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cofemer	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Conapo	Consejo Nacional de Población
Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Coplamar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CTMP	Comité Técnico para la Medición de la Pobreza
DGAP	Dirección General de Análisis y Prospectiva
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
Fonaes	Fondo Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad
Fonagavip	Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular
Fovissste	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IDG	Índice de Desigualdad de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IM	Índice de Marginación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social

Inapam	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
Indesol	Instituto Nacional de Desarrollo Social
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IRS	Índice de Rezago Social
ITLP	Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
MCS	Módulo de Condiciones Socioeconómicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PAIMEF	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PEI	Programa de Estancias Infantiles
PMG	Programa de Mejora de la Gestión
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Procampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
Progresa	Programa de Educación, Salud y Alimentación
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
PSDS	Programa Sectorial de Desarrollo Social
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

SAM	Sistema Alimentario Mexicano
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
Sectur	Secretaría de Turismo
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Semar	Secretaría de Marina
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Sener	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIS-WEB	Sistema de Información Social
SPD	Sistema de Planeación Democrática
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Índice

Prólogo 5
Introducción 7

Capítulo 1 DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL 11
- ¿Qué es el desarrollo social? 12
- ¿Qué es la política social? 14

Capítulo 2 EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO 15
- De las garantías individuales a los derechos sociales 16
  - Expansión de la seguridad social 17
  - De lo urbano a lo rural 18
  - Crisis económica y racionalidad del gasto 20
- Evolución del marco normativo-Institucional de la política social en México 25
  - Ley General de Desarrollo Social 25
  - Plan Nacional de Desarrollo 28
  - Programa Sectorial de Desarrollo Social 30

Capítulo 3 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL 31
- Gestión por resultados 32
- Cambio conceptual: de los bienes y servicios a los resultados 33
- Presupuesto basado en resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño 36
- Transparencia, rendición de cuentas y focalización de los programas sociales 39
  - Reglas de operación 39
  - Monitoreo y evaluación 40
- Sistema de Información Social 43
- Padrones de beneficiarios 44
- Zonas de atención prioritaria 46
- El ciclo de mejora continua 47
- Programa de blindaje electoral 50
  - Educación y capacitación 50
  - Difusión 51
  - Transparencia 51

- Sistema financiero de apoyo a la pobreza 52
  - Bancarización de los programas sociales 53
    - Experiencias internacionales 53
    - Evolución histórica del proceso de bancarización en México 57
    - Marco legal y contexto institucional 58
  - Avances en el proceso de bancarización de los programas de la Sedesol 59
    - Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 59
    - Programa 70 y Más 62
- Fondo Nacional de Garantías para la Vivienda Popular 63

Capítulo 4 GASTO SOCIAL EN MÉXICO 65
- Gasto público para la función de desarrollo social 70
- Gasto social a través de los programas de la Sedesol 73
- Gasto para la superación de la pobreza 76
- Distribución y participaciones a los estados y municipios 79
- Importancia del gasto social en la contención y abatimiento de la pobreza 80
- Tendencias recientes del gasto social en América Latina 82

Capítulo 5 RESULTADOS DEL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO 87
- Avances de la política social vistos a través de los índices de pobreza 92
  - Antecedentes 93
  - Medición oficial de la pobreza 94
  - ¿Cómo se mide la pobreza? 94
  - Explicación intuitiva de la medición 97
  - ¿Cada cuándo se mide? 99
  - Medición de la pobreza, principales resultados (2008-2010) 99
  - La pobreza en las entidades federativas, 2008-2010 100
    - Principales resultados 100
  - Situación de la pobreza a nivel municipal, 2010 104
    - Carencias sociales a nivel municipal, 2010 106

- Avances de la política social vistos a través del Índice de Rezago Social 108
  - Principales resultados 110
  - Resultados a nivel estatal 111
  - Evolución del rezago social en los municipios 114
  - Rezago social en las localidades 118
  - Conclusiones 120
- Avances de la política social vistos a través del Índice de Marginación 121
  - Nivel de desagregación y frecuencia de la actualización 123
  - Evolución del IM, 1990-2010 123
    - Ámbito nacional 123
    - Ámbito estatal 124
    - Ámbito municipal 128
  - Cambios en el periodo 2005-2010 130
  - Municipios que componen la estrategia 100x100 131
- Avances de la política social vistos a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) 133
  - Introducción 133
  - Nivel de desagregación y frecuencia de la actualización 135
  - Evolución del IDH de México, comparativo internacional 135
  - Evolución del IDH en las entidades federativas de México 138
    - Nueva metodología, 2008-2010 138
    - Metodología tradicional, 2000-2010 141
    - IDH municipal, 2000-2005 144
- Avances de la política social vistos a través de los ODM 146
  - Principales logros 147
  - Avances en la reducción de la pobreza y el hambre (objetivo 1) 148
  - Avances en educación y equidad de género (objetivos 2 y 3) 149
  - Avances en salud (objetivos 4, 5 y 6) 150
  - Los ODM y los programas sociales 151
- Avances de la política social vistos a través de la atención a grupos vulnerables 153
  - Población menor de 18 años 153
  - Mujeres 155

- Personas con discapacidad 158
- Adultos mayores 160
- Indígenas 163

- Avances de la política social vistos a través de las evaluaciones de impacto de los programas sociales 167

Capítulo 6 LOS RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL 171

- La transición hacia un sistema financiero de superación de la pobreza 173
- Reformas estructurales para la generación de empleos bien remunerados 175
- Promoción del desarrollo económico regional 176
- Reforzamiento de programas sociales dirigidos a la población más vulnerable 177
- Riesgos no previstos 179
- Calidad de los bienes y servicios vinculados a los derechos sociales 179
  - Mejorar la calidad de los servicios educativos 180
  - Mejorar la calidad de los servicios de salud 181
- Mejoras en la política de vivienda 182
- Protección social *vs.* informalidad 183
- Hacia una política social de Estado 184
  - Marco jurídico claro y sólido 184
  - Reglas de operación claras, completas, consistentes y públicas 184
  - Padrones públicos de beneficiarios 185
  - Evaluaciones 186
  - Blindaje electoral 187
- Mayor transparencia y rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno 188
  - Evaluación del Coneval 188
  - Informe del PNUD sobre equidad del gasto público 189
- Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación 190
  - Participación ciudadana y corresponsabilidad en la fiscalización de los recursos dirigidos al desarrollo social 190

- El fin de un programa 191
    - Proceso de implementación 191
    - Evolución, cambio y fin de un programa 193
    - El fin de los programas de transferencias condicionadas 193
    - El fin de otros programas sociales 196

Anexos 197

Los autores 204

Bibliografía 206

Siglas 211