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

Marzo 2009



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Contenido

- Contexto del Informe

- I. Avances de la Política de Desarrollo Social en México

- II. Retos de la Política de Desarrollo Social en México

- I. Coyuntura

- III. Recomendaciones

Contenido

- Contexto del Informe

- I. Avances de la Política de Desarrollo Social en México

- Mapas de Pobreza 2000-2005

- II. Retos de la Política de Desarrollo Social en México

- III. Recomendaciones

- Art. 72. **La evaluación de la Política de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del CONEVAL**, y tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, **para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.**

- Art. 81.
 - **Normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social** que ejecuten las dependencias públicas
 - Establecer los lineamientos y criterios para **la definición, identificación y medición de la pobreza**

- Art 80. **El CONEVAL podrá emitir las recomendaciones** que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público.

Contenido

- Contexto del Informe

- I. Avances de la Política de Desarrollo Social en México

- II. Retos de la Política de Desarrollo Social en México

- III. Recomendaciones

Cuadro 1 - Indicadores multidimensionales de desarrollo social

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

Continúa

Cuadro 1 - Indicadores multidimensionales de desarrollo social

Dimensión	1992		2000		2006	
	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional	20% más pobre	Nacional
Alimentación						
Consumo mensual en alimentos per cápita ^{7, 8}	\$364.11	844.0	\$323.73	743.2	\$424.61	831.8
Gasto en alimentos con respecto al total ^{a, 13}	51.6	34.4	48.6	29.3	42.7	28.3
Personas en pobreza alimentaria ^a		21.4		24.1		13.8
Intensidad de la pobreza alimentaria ⁹		0.071		0.084		0.042
Desigualdad de la pobreza alimentaria ¹⁰		0.033		0.041		0.019
Nutrición						
Prevalencia de bajo peso en menores de 5 años ^a		14.2		7.6		5.0
		[1988]		[1999]		
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años ^a		22.8		17.8		12.5
		[1988]		[1999]		
Prevalencia de emaciación en menores de 5 años ^a		6.0		2.1		1.6
		[1988]		[1999]		
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena ^a		48.1		44.3		33.2
		[1988]		[1999]		
Prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad ^a		25.0		36.1		36.9
		[1988]		[1999]		
Prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad ^a		9.5		24.9		32.4
		[1988]		[1999]		
Ingreso						
Ingreso corriente total mensual per cápita promedio ⁷	\$641.53	3191.3	\$610.54	3127.4	\$862.47	3641.5
Personas en pobreza de capacidades ^a		29.7		31.8		20.7
Personas en pobreza de patrimonio ^a		53.1		53.6		42.6
Crecimiento anual promedio del PIB per capita ^a		1.9		3.8		3.1
		[1991-92]		[1999-00]		[2005-06]
Inflación promedio ^a		15.4		10.6		3.7
		[1991-92]		[1999-00]		[2005-06]
Cohesión social						
Desigualdad (coeficiente de Gini)		0.5		0.6		0.5
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil ¹¹		31.3		36.0		26.1
Igualdad de Oportunidades						
Mujeres en la Cámara de Diputados ^a		8.8		16.8		22.2
Mujeres en la Cámara de Senadores ^a		3.1		18.0		16.4
Profesionistas y técnicos mujeres ^a				39.5		40.4
Discriminación						
Discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores ^{a, 12}						30.4

Se ha incrementado favorablemente el acceso a servicios básicos

Caracterización del 20% de hogares más pobres, 1992 y 2006 (porcentaje)

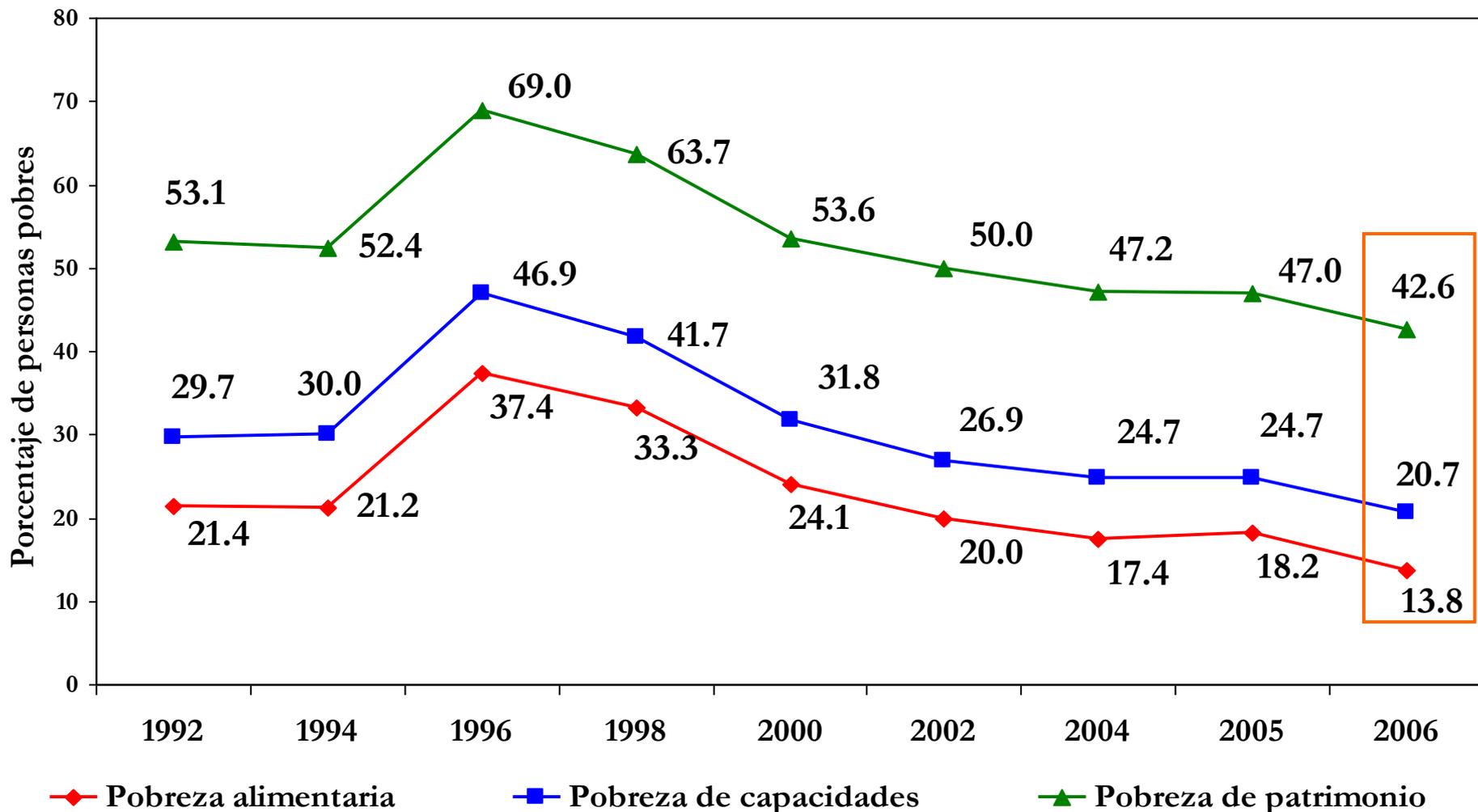
	1992	2006
Escolaridad		
Niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela	8.9	3.5
Personas mayores de 15 años analfabetas	26.8	20.8
Personas mayores de 15 años con primaria incompleta	64.8	44.8
Jefes del hogar con educación básica o más	5.4	21.6
Salud		
Esperanza de vida en años (toda la población) ¹	71.7	74.8
Características de las viviendas		
Hogares en viviendas con piso de tierra	46.2	22.3
Hogares en viviendas sin energía eléctrica	19.9	3.1
Hogares en viviendas que no cuentan con agua entubada	43.9	23.0

¹ Indicadores demográficos, 1990-2050, CONAPO

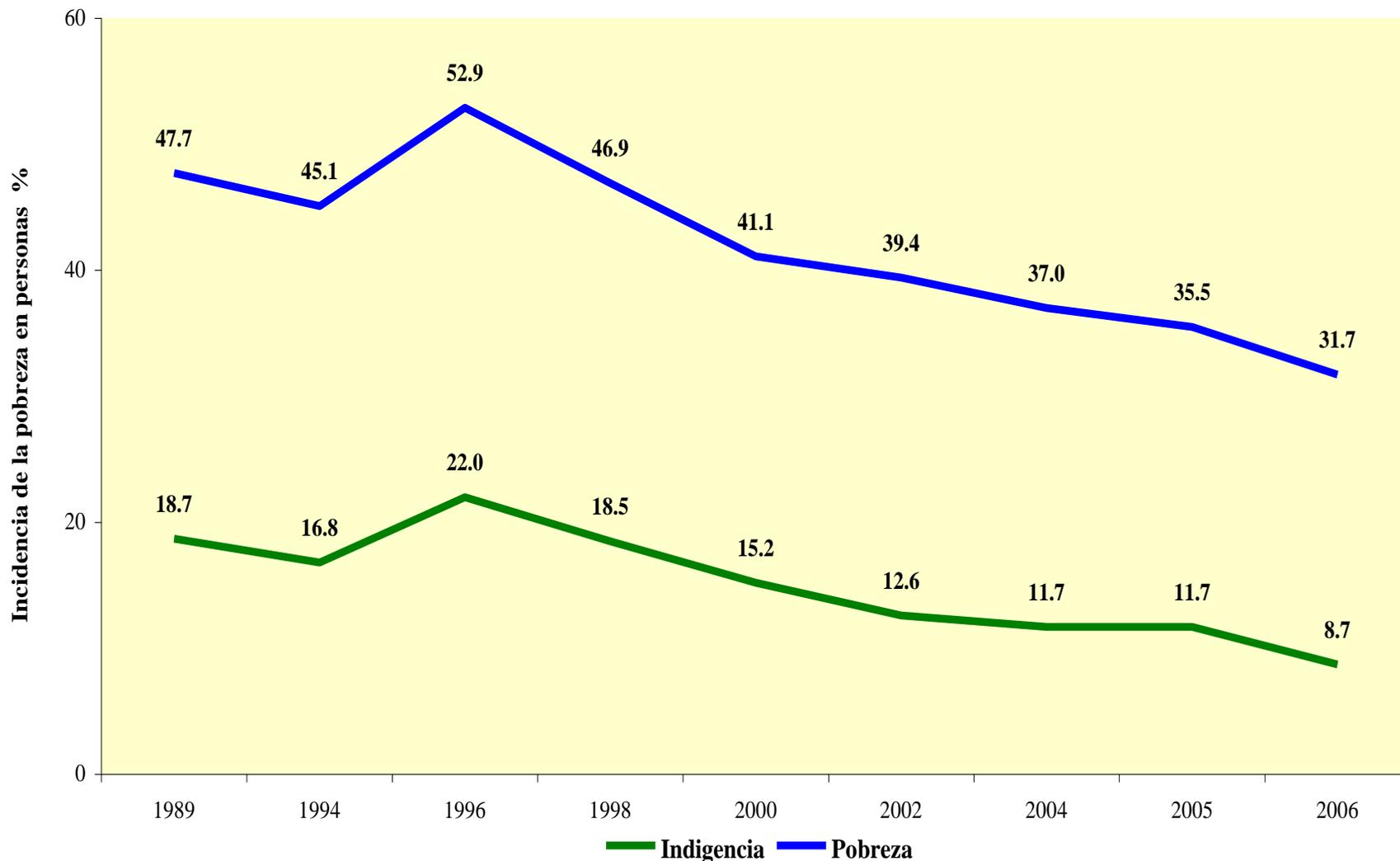
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992 y 2006

La **pobreza** sigue siendo **alta**, aunque ha **disminuido**, especialmente desde 1996

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



Esta tendencia se comprueba con otras metodologías (CEPAL)



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

Avances de la Política de Desarrollo Social

- El gasto social ha aumentado sistemáticamente:
 - 38% (1992); 60% (2007)
- La política de desarrollo social tiene una mayor institucionalización, gracias a la LGDS y a una evaluación más sistemática.
- El conjunto de los programas Oportunidades y Seguro Popular han tenido una buena focalización y han contribuido a apoyar a las familias que no tienen acceso a los sistemas de seguridad social formal.
- La política de desarrollo social ha fomentado la ampliación de las capacidades básicas de las familias más pobres:
 - Oportunidades, Fortificación de la Leche Liconsa, Programa de Abasto Rural Diconsa, Programa Alimentario.
- El objetivo de tener una cobertura de salud universal en pocos años es una política en la dirección correcta.

Contenido

- Contexto del Informe

- I. Avances de la Política de Desarrollo Social en México

- Mapas de Pobreza 2000-2005

- II. Retos de la Política de Desarrollo Social en México

- III. Recomendaciones

El desarrollo social tiene todavía retos importantes

Indicadores de desarrollo social para diferentes años (porcentaje)

Salud

Razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100 mil nac.)	89.0 [1990]	62.4 [2004]
---	----------------	----------------

Nutrición

Prevalencia de baja talla en menores de 5 años	22.8 [1988]	12.5 [2006]
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena	48.1 [1988]	33.2 [2006]
Prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad	9.5 [1988]	32.4 [2006]

Igualdad de género

Mujeres en la Cámara de Senadores	3.1 [1992]	16.4 [2006]
-----------------------------------	---------------	----------------

Medio ambiente

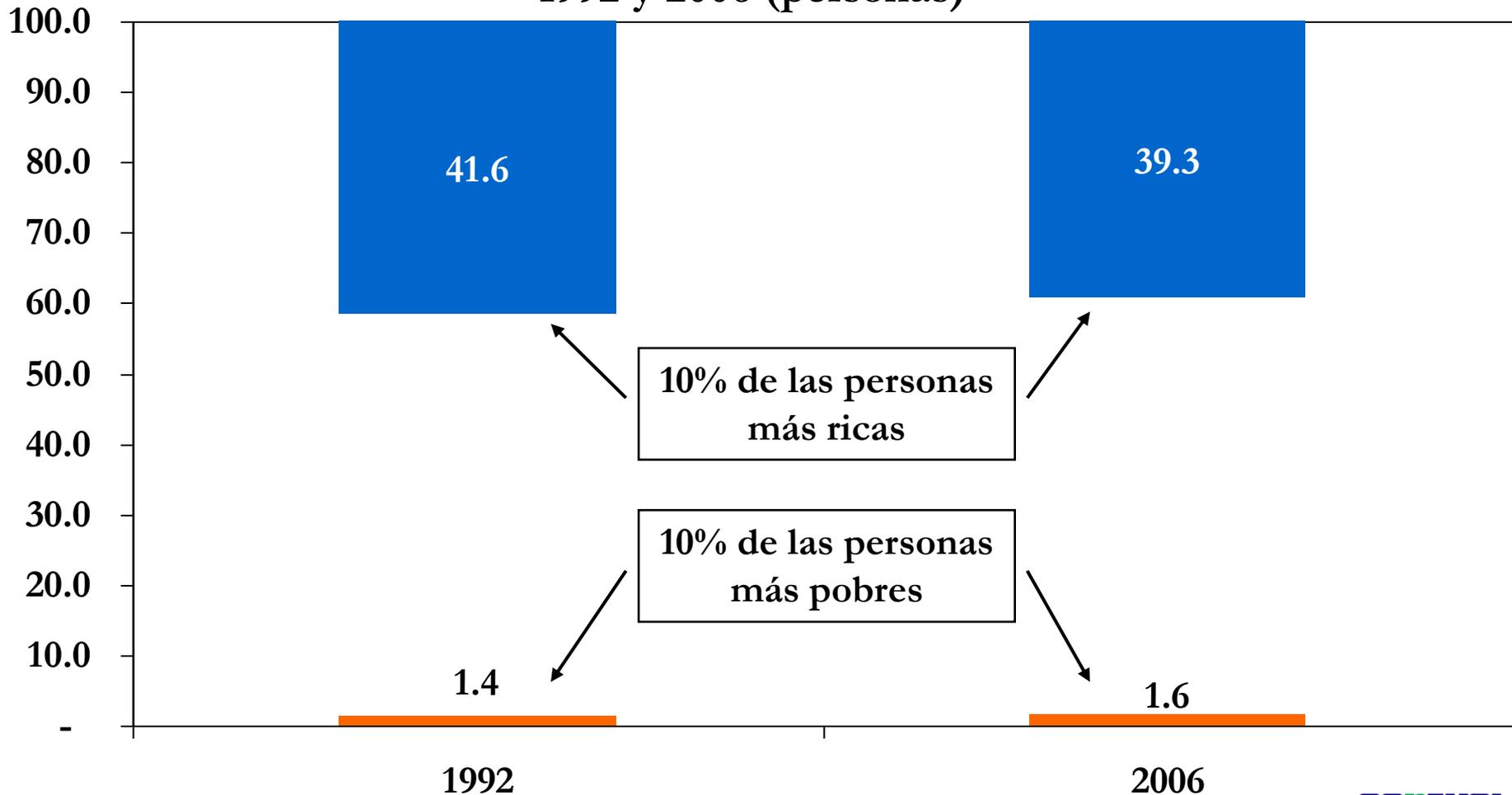
Superficie nacional cubierta por bosques y selvas	34.3 [1993]	29.0 [2004]
---	----------------	----------------

Fuentes:

- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avance 2006. ONU; Rivera Dommarco J y Col., Nutrición y Pobreza: Política Pública Sustentada, 2008

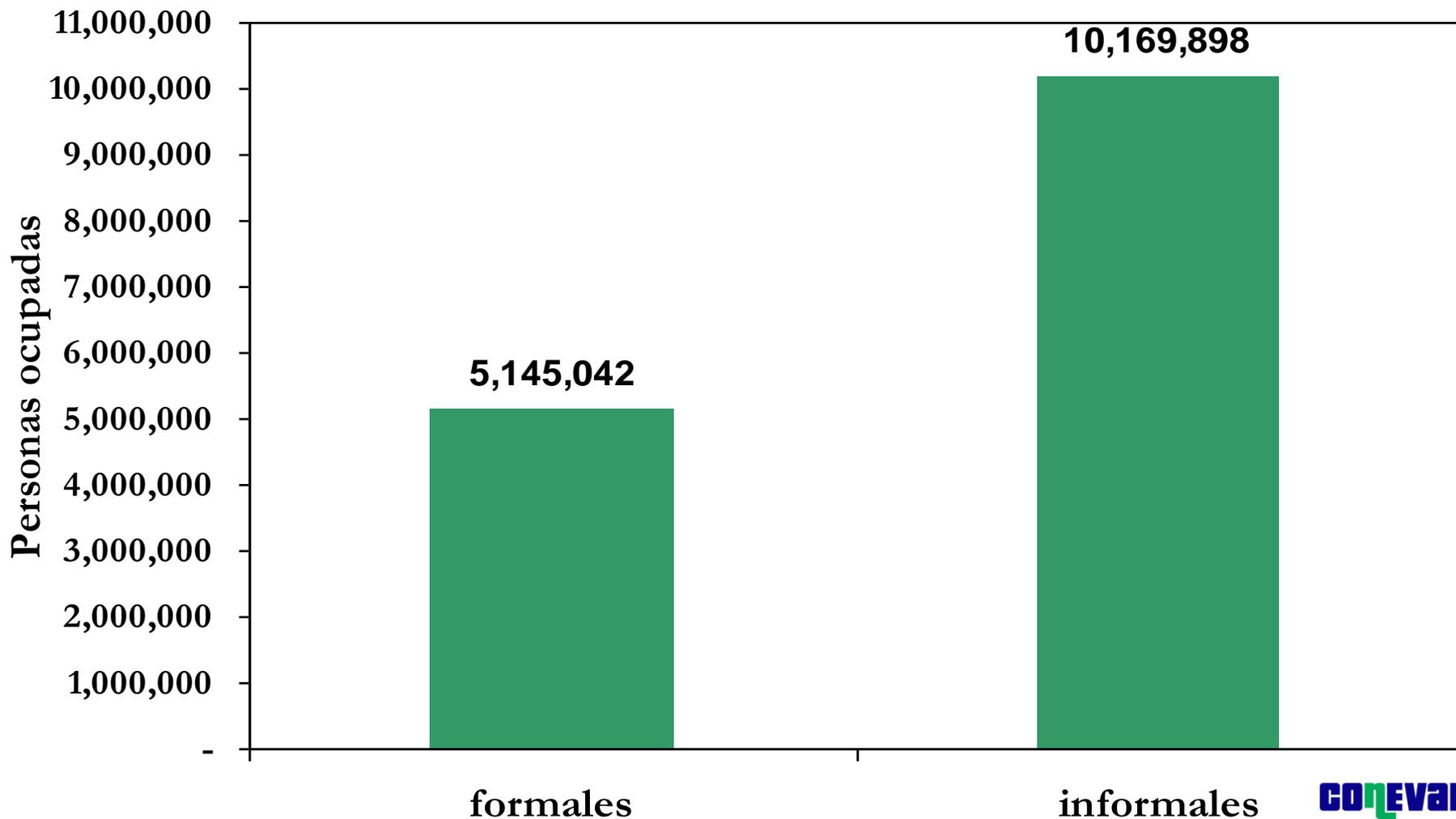
La desigualdad es alta y **no ha mejorado** sustancialmente

Porcentaje del Ingreso Corriente Total por deciles de ingreso,
1992 y 2006 (personas)



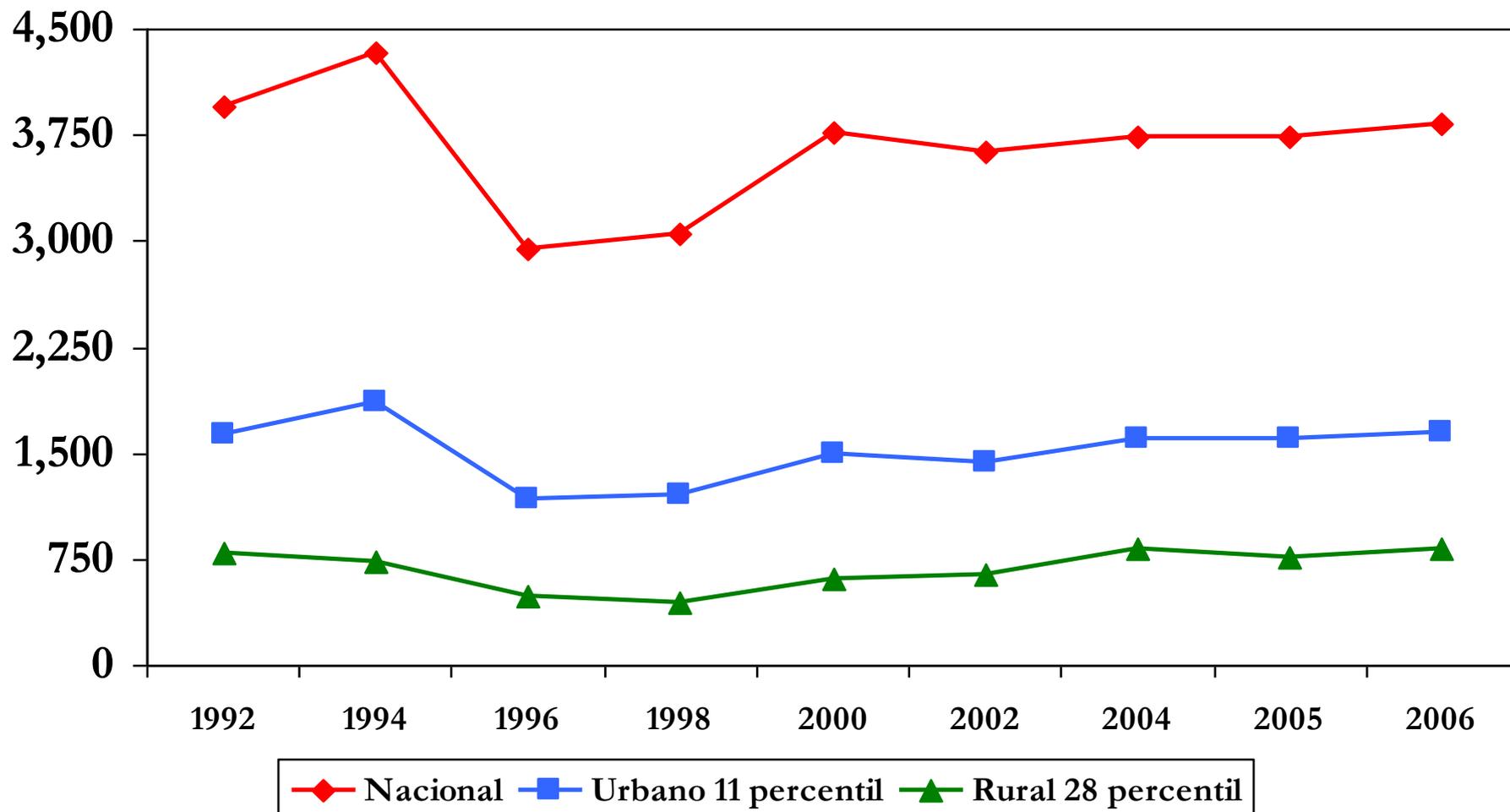
La ocupación creció entre 1992 y 2006, pero sobre todo **crece** la **informal**

Crecimiento absoluto de los ocupados, 1992-2006



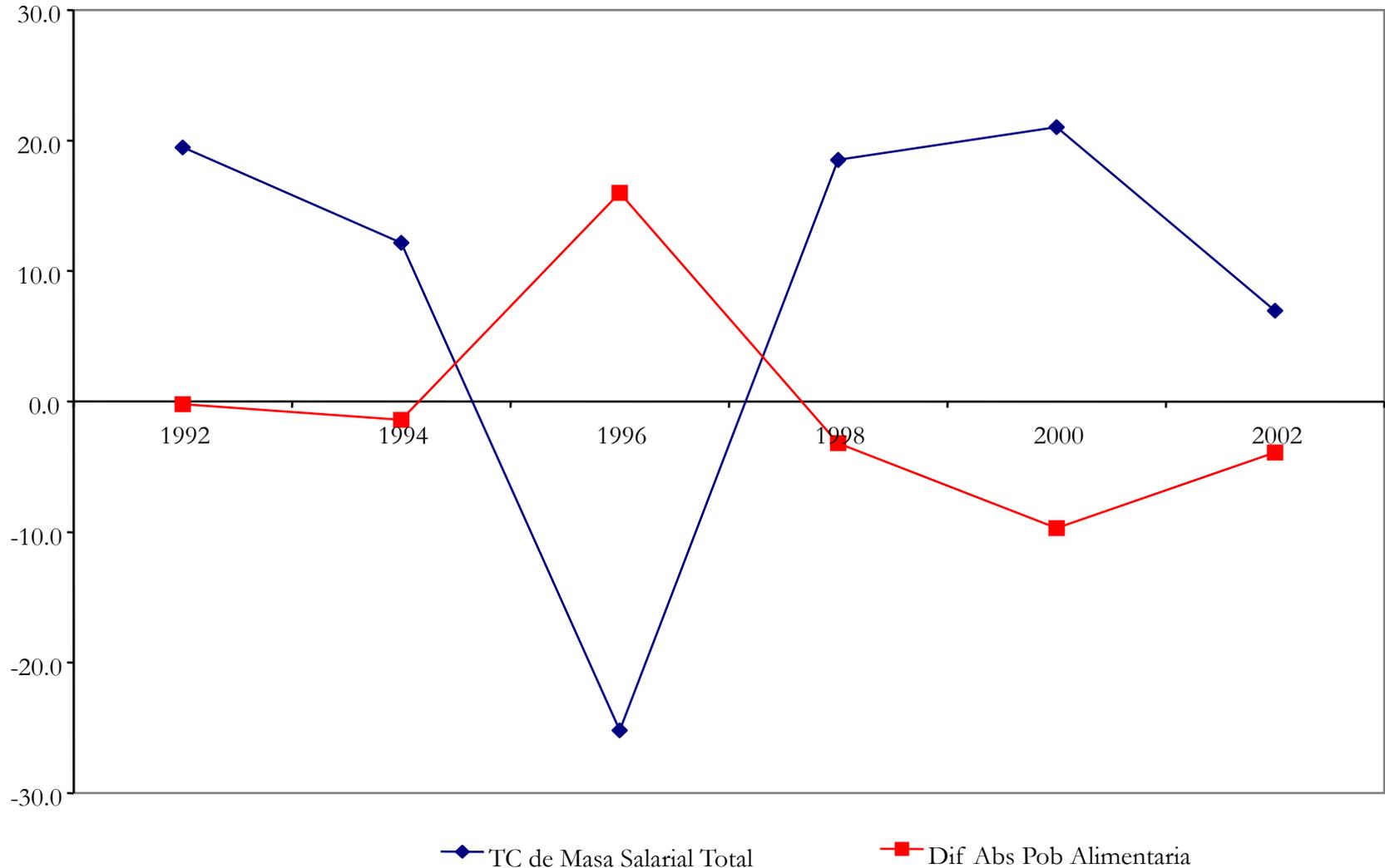
El salario medio prácticamente no ha cambiado en el largo plazo

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



La evolución del mercado laboral impacta directamente a la pobreza

Pobreza Alimentaria y Masa salarial total, ENEU



La cobertura de seguridad social, que también tiene que ver con el mercado laboral, es muy baja

Seguridad social (Porcentaje)

Nacional	1992	2000	2006
Personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión	80.0	75.1	71.5
Jefes del hogar sin derechohabiencia ¹	69.3	70.9	71.0
20% más pobre	1992	2000	2006
Jefes del hogar sin derechohabiencia ¹	91.4	96.3	92.9

¹ Derechohabiencia se refiere a IMSS, ISSSTE, Pemex, SEDENA y otros

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 1992, 2000 y 2006.

Retos de la Política de Desarrollo Social

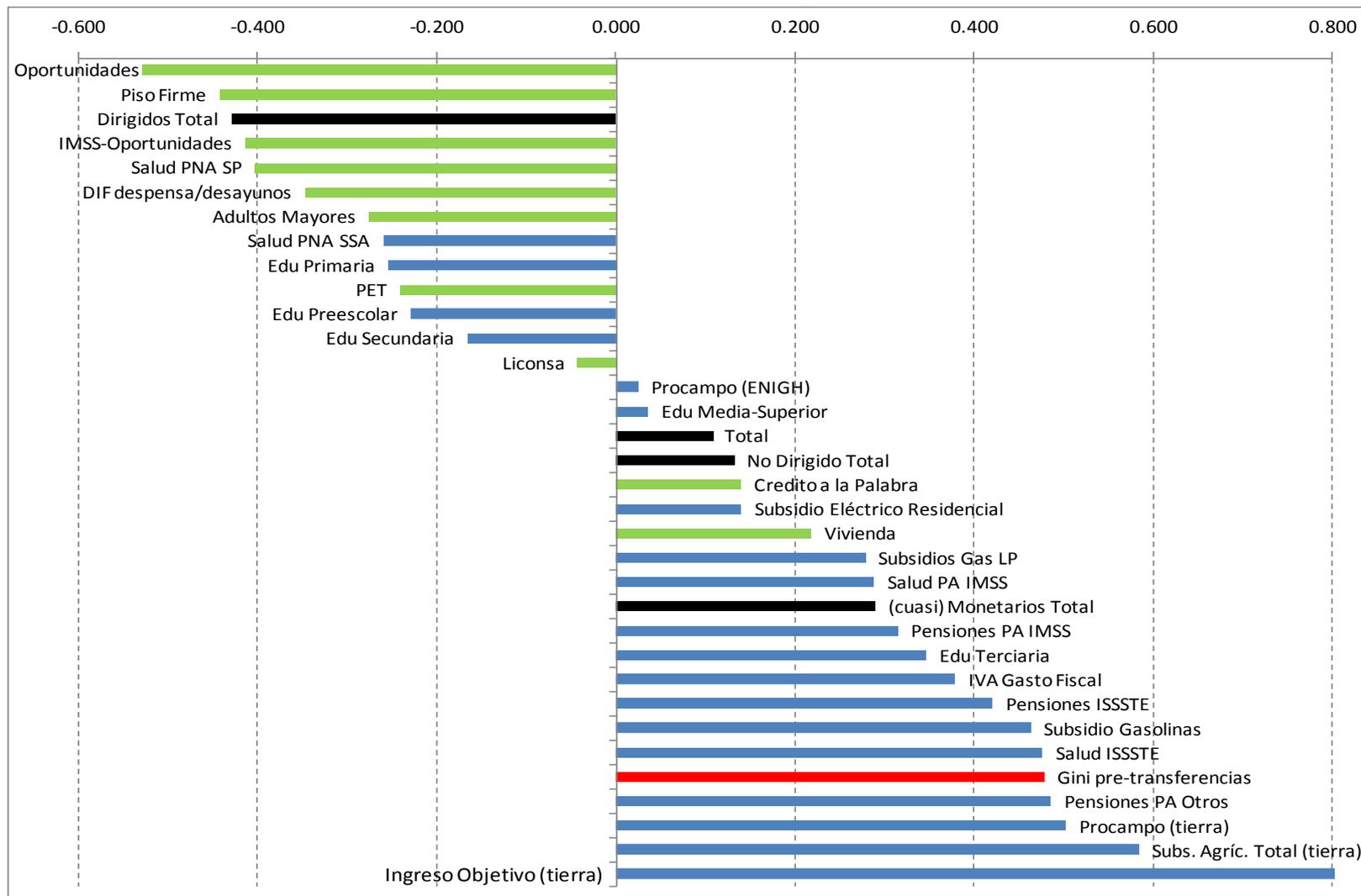
- Hay un gran número y dispersión de programas sociales
- Insuficiente coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social
- Diversos programas sociales tienen los siguientes retos:
 - Reglas de Operación poco claras.
 - Problemas de planeación estratégica.
 - Dificultades para cuantificar la población potencial y objetivo.
 - Falta de estrategia de cobertura de mediano y largo plazo.
 - La gestión de los programas privilegia la operación y cumplimiento de normas, más que los Resultados.
 - No se mide sistemáticamente el grado de satisfacción de la población atendida.

Retos de la Política de Desarrollo Social

- La calidad de algunos servicios públicos es insuficiente, en particular en el caso de la educación y la salud.
 - México ocupa el lugar 18 de 26 en la prueba PISA de Matemáticas, respecto a países no miembros de la OCDE.
 - México dispone de 1.4 médicos en contacto con el paciente por cada 1,000 hab. Cuba, Uruguay y Argentina cuentan con 6.2, 3.9 y 3.2 respectivamente.
- Un gran número de acciones y programas sociales no se dirigen a los más pobres.
- Es necesario reforzar los sistemas de evaluación en el país, especialmente en los estados y municipios.
- Es necesario reforzar la coordinación entre la federación, los estados y municipios en materia de desarrollo social.

Diversas acciones de política social son regresivas

Coeficientes de concentración del gasto social 2006



Nota: Verde se refiere a programas dirigidos, las columnas azules a programas no dirigidos

Retos de la Política de Desarrollo Social

- No se mencionan explícitamente los derechos sociales en los planes y programas.
 - La LGDS tiene una visión tanto de Bienestar como de Derechos Sociales.

- Descoordinación entre el conjunto de programas sociales, la seguridad social formal y la política laboral, que afecta el cumplimiento de derechos sociales universales y que genera pocos empleos formales:
 - Baja cobertura de salud.
 - Muy baja cobertura de seguridad social
 - Creación de trabajo digno (formal), insuficiente
 - La creación de empleos formales es cara....y poco competitiva

Contenido

- Contexto del Informe

- I. Avances de la Política de Desarrollo Social en México

- Mapas de Pobreza 2000-2005

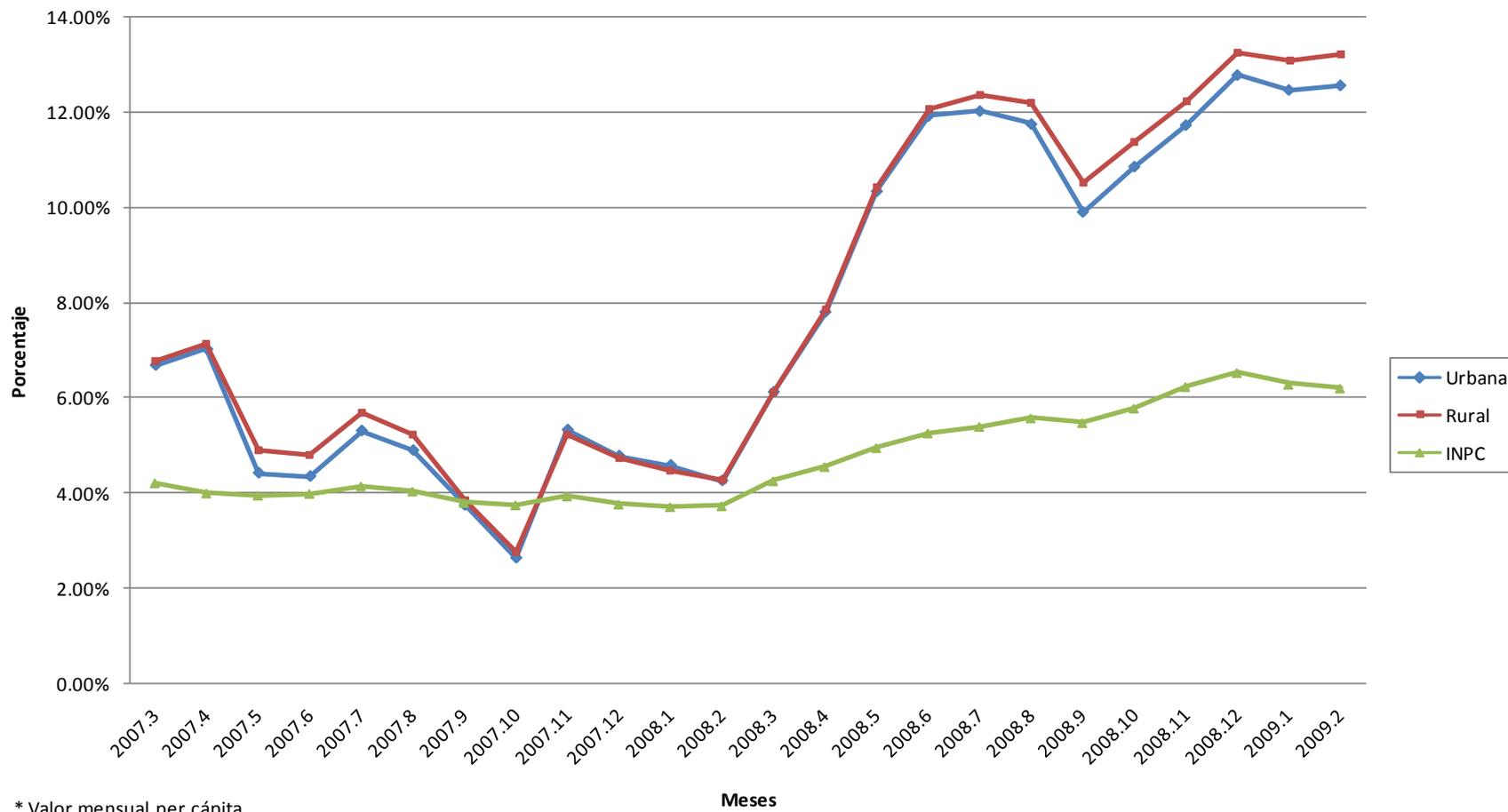
- II. Retos de la Política de Desarrollo Social en México

- I. **Coyuntura**

- III. Recomendaciones

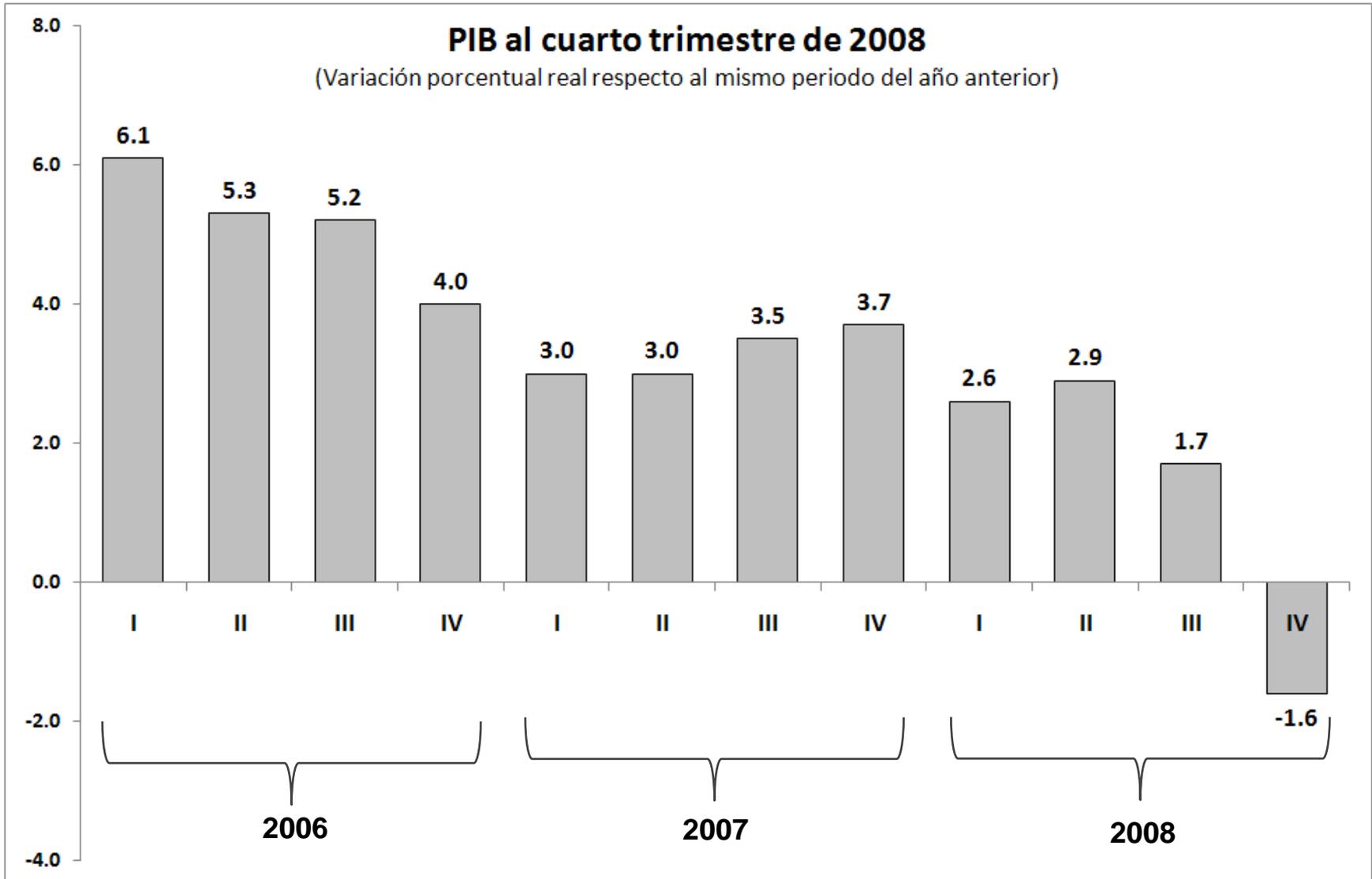
Aumento importante de la canasta alimentaria

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



* Valor mensual per cápita

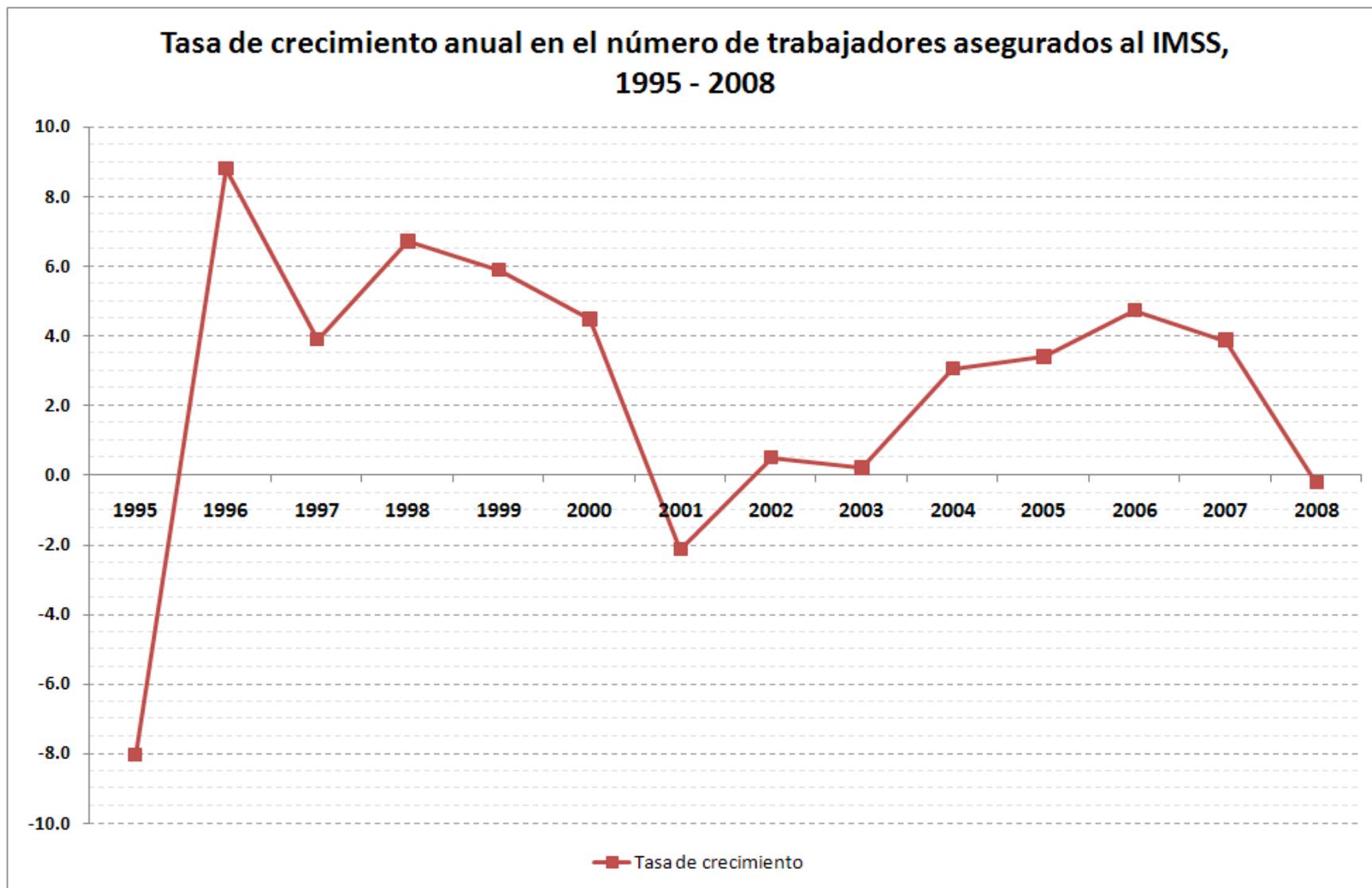
Desaceleración económica



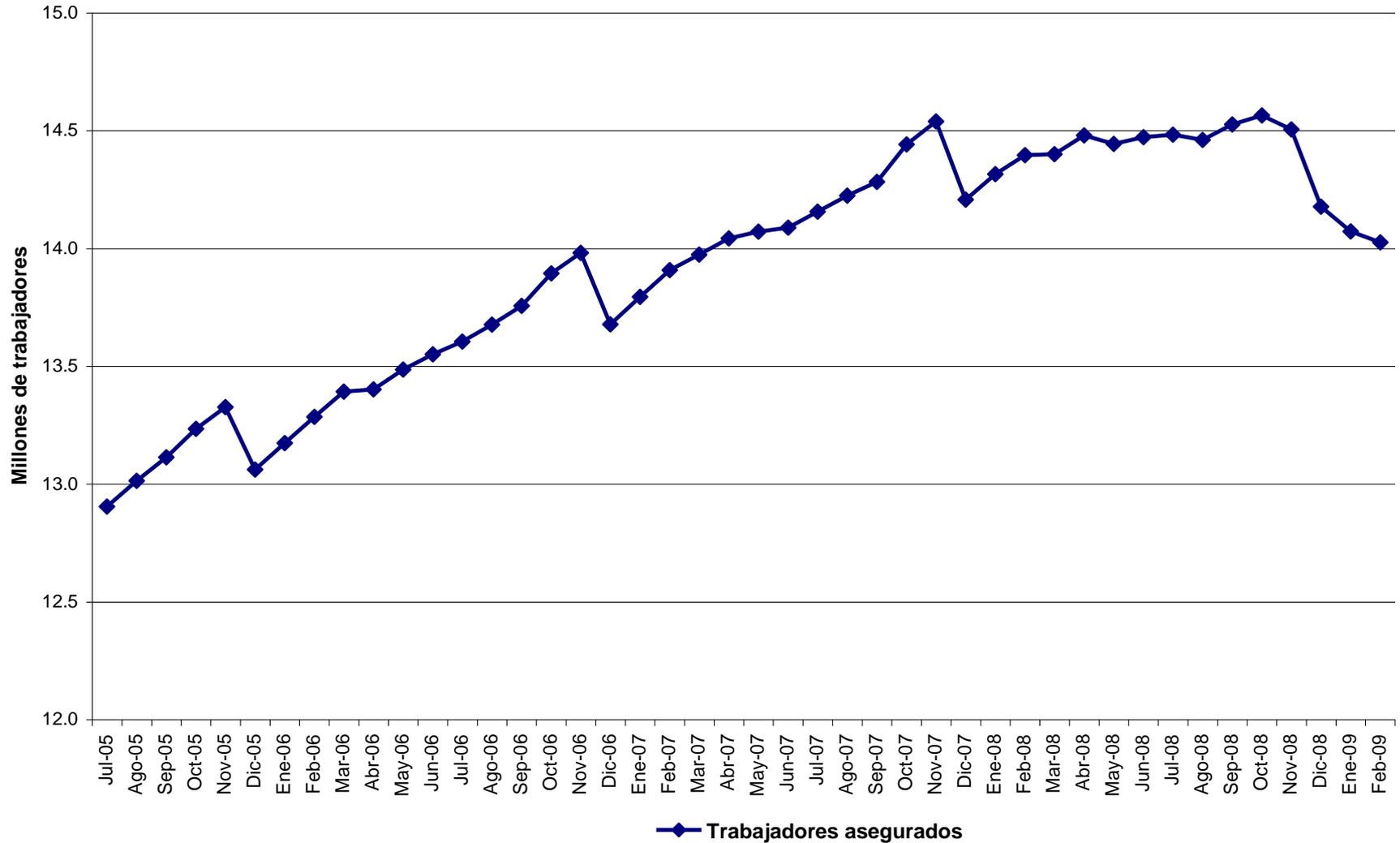
El salario real promedio nacional haya disminuido en 2007 y 2008



El crecimiento del empleo formal fue negativo en 2008

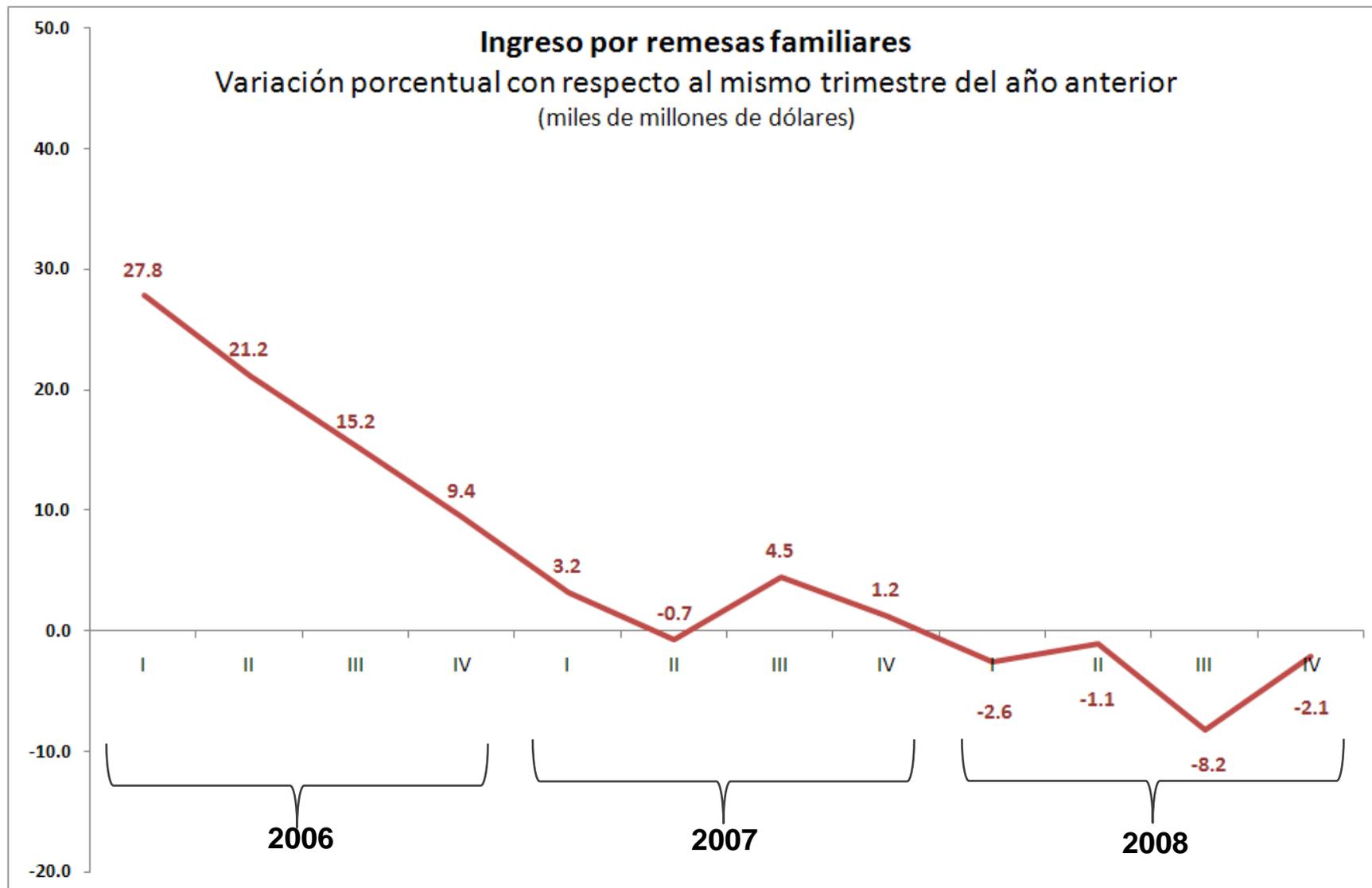


En 2009 el número de trabajadores formales ha disminuido

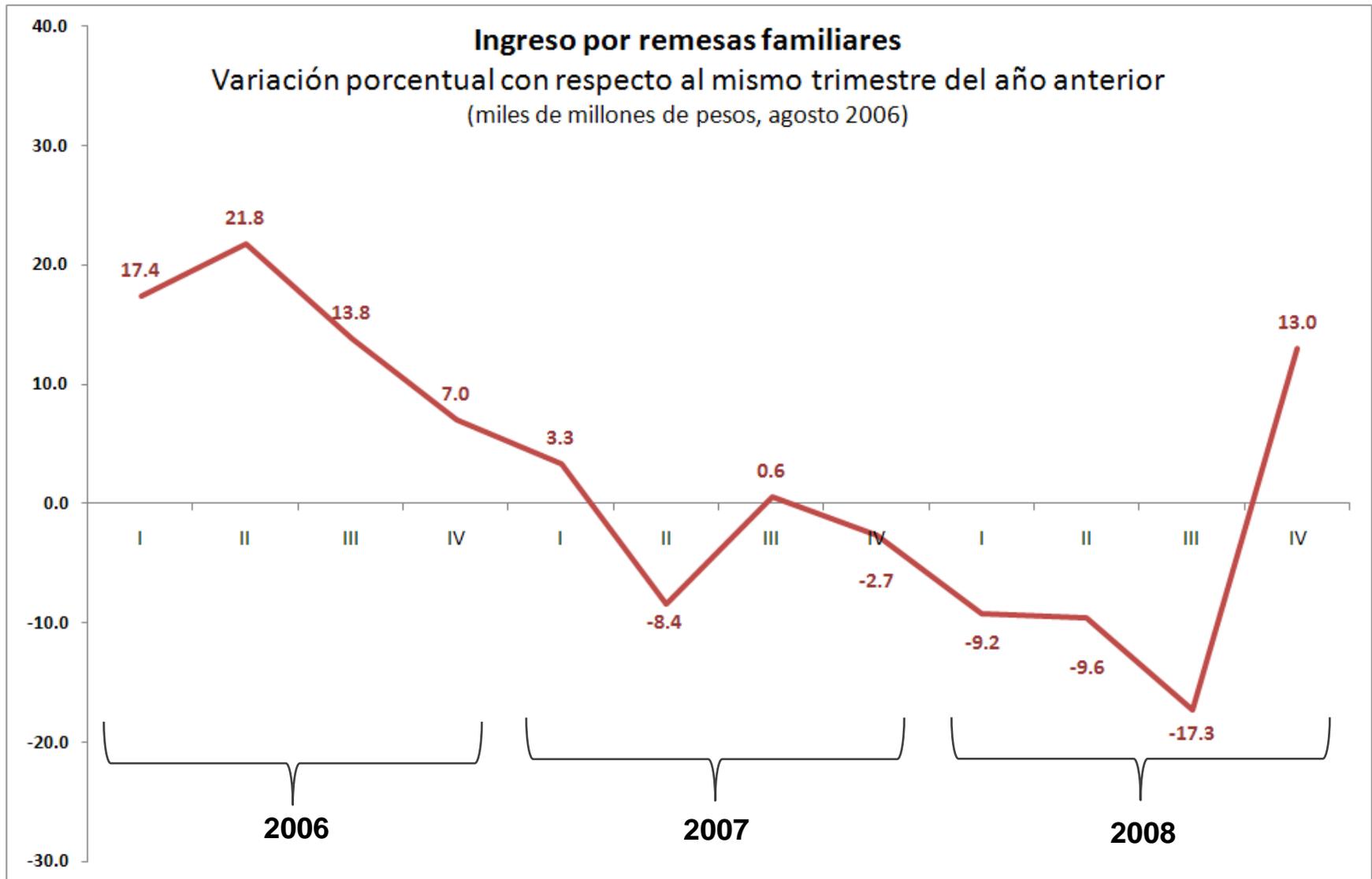


Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El crecimiento de las remesas se ha reducido paulatinamente



En el último trimestre, el efecto del tipo de cambio aumentó el crecimiento en pesos



Contenido

- Contexto del Informe

- I. Avances de la Política de Desarrollo Social en México

- Mapas de Pobreza 2000-2005

- II. Retos de la Política de Desarrollo Social en México

- III. Recomendaciones

Recomendaciones

Atendiendo la Coyuntura

- Aumento de la Inversión Pública
 - Infraestructura:
 - Aumento de empleos en el corto plazo
 - Aumento de productividad
 - Mayor inversión en mediano plazo
 - Mayor empleo en mediano plazo
 - Aumento de apoyos a la población en pobreza
 - Apoyo alimentario
 - Empleo Temporal
 - Calidad en servicios de salud: mortalidad materna
 - Elegir sólo los programas de microcrédito que sí muestren Resultados
- Recuperar prudencia financiera y de inflación en el mediano plazo

Recomendaciones

Atendiendo la Coyuntura y más allá

- Construcción de una Red Universal de Protección Social
 - Proteger a la población vulnerable ante eventos como los actuales
 - Así como eventos individuales
 - Mecanismo automático
 - Con conexiones entre programas
 - Portabilidad
- Estrategia:
 - Salud universal y portable
 - Énfasis en calidad
 - Apoyo alimentario integral (conexión entre programas que tienen el mismo Fin)
 - Ampliar Empleo Temporal
 - Seguro de desempleo (y modificaciones en la legislación laboral para que el sistema sea efectivo y eficiente y no duplique esfuerzos)

Recomendaciones

Atención especial del Ejecutivo Federal, Estados y Municipios:

- Mejorar la **calidad** de los bienes y servicios públicos, especialmente la de los servicios brindados para la población en pobreza.
 - Mortalidad Materna
- Continuar mejorando la **cobertura** del conjunto de las acciones de la política social para acercarse al cumplimiento de los derechos sociales de la población.
- Promover una mejor **planeación estratégica** de la política de desarrollo social que permita el logro de los objetivos y mejore la coordinación entre sectores y programas.
- Continuar y fortalecer políticas para la **igualdad** de oportunidades de género y grupos vulnerables.

Recomendaciones

Atención especial de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social:

- Mejorar el **diseño** de los programas sociales:
 - Antes de su creación los programas deberán tener un diagnóstico claro del problema que quieren resolver
 - Encontrar sinergias y evitar duplicidades con otros programas, federales y locales.
- Tener una **coordinación** efectiva entre instituciones y programas para potenciar los beneficios otorgados:
 - Reasignar programas entre secretarías y dependencias para hacer más eficiente y eficaz el recurso financiero y humano.

Recomendaciones

En el área de Educación:

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

En el área de Salud:

- Asegurar la atención universal de salud de las mujeres embarazadas durante el parto y el puerperio y de los niños menores de un año para reducir la mortalidad materna e infantil, especialmente en las entidades con mayores índices de mortalidad.
- Desarrollar una política efectiva para contener, disminuir y prevenir la obesidad en el país, con especial atención a la infancia.

Recomendaciones

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

- Tener mejores esquemas de coordinación entre la federación, los estados y municipios para el desarrollo social:
 - Construir y divulgar un Catálogo Nacional de programas de desarrollo social a nivel Federal, Estatal y Municipal.

- Contar con evaluaciones externas rigurosas y sistemáticas para las políticas y programas de desarrollo social de estados y municipios:
 - Modificar las legislaciones locales para que se institucionalice la evaluación externa en los Estados.
 - Contar con información y evaluaciones sistemáticas de los fondos del Ramo 33.

Recomendaciones

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

Más allá de la Coyuntura

- Fomentar un avance **integral** en el cumplimiento de derechos sociales:
 - ❑ Cambios institucionales y de financiamiento en la seguridad social para que ésta pueda cubrir a todos los mexicanos, con independencia de su situación laboral. **Red de Protección Social.**
 - ❑ Continuar con estrategias para lograr la universalidad de los servicios de salud, integrando los servicios de los ocupados formales e informales.
 - ❑ Reducir paulatinamente el costo contributivo de seguridad social de los empleos formales para fomentar la creación de empleos. El trabajo digno y socialmente útil es un derecho social y es un elemento fundamental para reducir la pobreza sistemáticamente.

Sistema de Evaluación y Monitoreo para Resultados

Planeación e Indicadores

Evaluación

Plan Nal.
de Desarrollo

Programa Anual
de Evaluación

Objetivos estratégicos:
Instituciones

Evaluación de Consistencia y
Resultados

Evaluación de
Impacto

Evaluación de
Procesos

Resultados

Evaluación de Políticas

Matriz de Marco Lógico:
Programas

Medición de Pobreza

Informe de Evaluación de
la Política de
Desarrollo social

Seguimiento de Recomendaciones

El crecimiento económico, en buena parte explica la evolución de la pobreza por ingresos

Pobreza y PIB per cápita en México, 1992-2006

