

---

# 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
<b>Educación</b>						
Niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela <sup>a</sup>	8.9	5.1	6.2	3.4	3.5	1.9
Personas mayores de 15 años analfabetas <sup>a</sup>	26.8	11.3	25.0	10.1	20.8	8.5
Personas mayores de 15 años con primaria incompleta <sup>a</sup>	64.8	36.2	57.2	28.8	44.8	23.6
Jefes del hogar con educación básica o más <sup>a</sup>	5.4	29.9	11.1	38.8	21.6	47.0
Cobertura <sup>1</sup>						
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 <sup>2</sup>				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
<b>Salud</b>						
Esperanza de vida (años) <sup>3</sup>		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]
<b>Características de las viviendas <sup>4</sup></b>						
Hogares en viviendas con piso de tierra <sup>a</sup>	46.2	15.8	33.3	9.7	22.3	7.2
Hogares en viviendas sin energía eléctrica <sup>a</sup>	19.9	6.5	7.5	2.0	3.1	0.9
Hogares en viviendas que no cuentan con agua entubada <sup>a</sup>	43.9	18.5	38.9	16.1	23.0	9.8
Equipamiento del hogar						
Hogares sin teléfono <sup>a</sup>	98.6	75.9	94.6	60.1	80.7	48.8
Hogares sin refrigerador <sup>a</sup>	81.5	39.7	67.5	26.1	47.7	19.6
Hogares sin lavadora <sup>a</sup>	90.5	60.1	82.5	46.9	66.2	34.9
<b>Medio ambiente</b>						
Ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar <sup>a</sup>		23.4		19.8		15.8
		[1990]				
Superficie nacional cubierta por bosques y selvas <sup>a,14</sup>		34.3		33.5		29.0
		[1993]		[2002]		[2004]
<b>Seguridad social</b>						
Personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión <sup>a</sup>	94.1	80.0	97.1	75.1	90.8	71.5
Población ocupada sin derechohabiencia <sup>a,5</sup>	90.6	64.1	93.8	66.2	90.6	67.0
Jefes del hogar sin derechohabiencia <sup>a,5</sup>	89.1	69.3	93.8	70.9	89.8	71.0
Hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social <sup>a,6</sup>	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
<b>Alimentación</b>						
Consumo mensual en alimentos per cápita <sup>7, 8</sup>	\$364.11	844.0	\$323.73	743.2	\$424.61	831.8
Gasto en alimentos con respecto al total <sup>a, 13</sup>	51.6	34.4	48.6	29.3	42.7	28.3
Personas en pobreza alimentaria <sup>a</sup>		21.4		24.1		13.8
Intensidad de la pobreza alimentaria <sup>9</sup>		0.071		0.084		0.042
Desigualdad de la pobreza alimentaria <sup>10</sup>		0.033		0.041		0.019
<b>Nutrición</b>						
Prevalencia de bajo peso en menores de 5 años <sup>a</sup>		14.2		7.6		5.0
		[1988]		[1999]		
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años <sup>a</sup>		22.8		17.8		12.5
		[1988]		[1999]		
Prevalencia de emaciación en menores de 5 años <sup>a</sup>		6.0		2.1		1.6
		[1988]		[1999]		
Prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena <sup>a</sup>		48.1		44.3		33.2
		[1988]		[1999]		
Prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad <sup>a</sup>		25.0		36.1		36.9
		[1988]		[1999]		
Prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad <sup>a</sup>		9.5		24.9		32.4
		[1988]		[1999]		
<b>Ingreso</b>						
Ingreso corriente total mensual per cápita promedio <sup>7</sup>	\$641.53	3191.3	\$610.54	3127.4	\$862.47	3641.5
Personas en pobreza de capacidades <sup>a</sup>		29.7		31.8		20.7
Personas en pobreza de patrimonio <sup>a</sup>		53.1		53.6		42.6
Crecimiento anual promedio del PIB per capita <sup>a</sup>		1.9		3.8		3.1
		[1991-92]		[1999-00]		[2005-06]
Inflación promedio <sup>a</sup>		15.4		10.6		3.7
		[1991-92]		[1999-00]		[2005-06]
<b>Cohesión social</b>						
Desigualdad (coeficiente de Gini)		0.5		0.6		0.5
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil <sup>11</sup>		31.3		36.0		26.1
<b>Igualdad de Oportunidades</b>						
Mujeres en la Cámara de Diputados <sup>a</sup>		8.8		16.8		22.2
Mujeres en la Cámara de Senadores <sup>a</sup>		3.1		18.0		16.4
Profesionistas y técnicos mujeres <sup>a</sup>				39.5		40.4
<b>Discriminación</b>						
Discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores <sup>a, 12</sup>						30.4

# Se ha incrementado favorablemente el acceso a servicios básicos

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

	1992	2006
<b>Escolaridad</b>		
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
<b>Salud</b>		
Esperanza de vida en años (toda la población) <sup>1</sup>	71.7	74.8
<b>Características de las viviendas</b>		
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

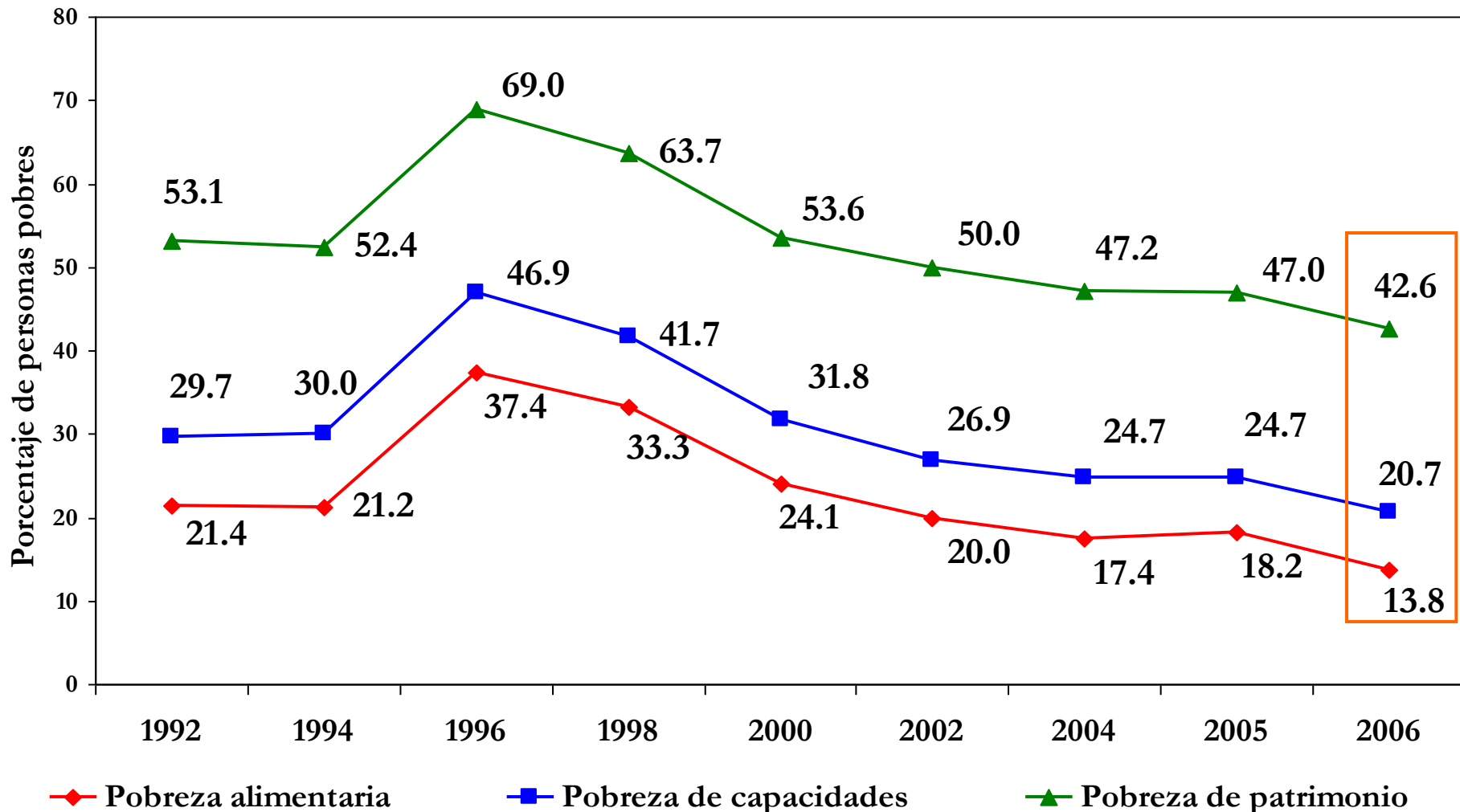
<sup>1</sup> Indicadores demográficos, 1990-2050, CONAPO

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

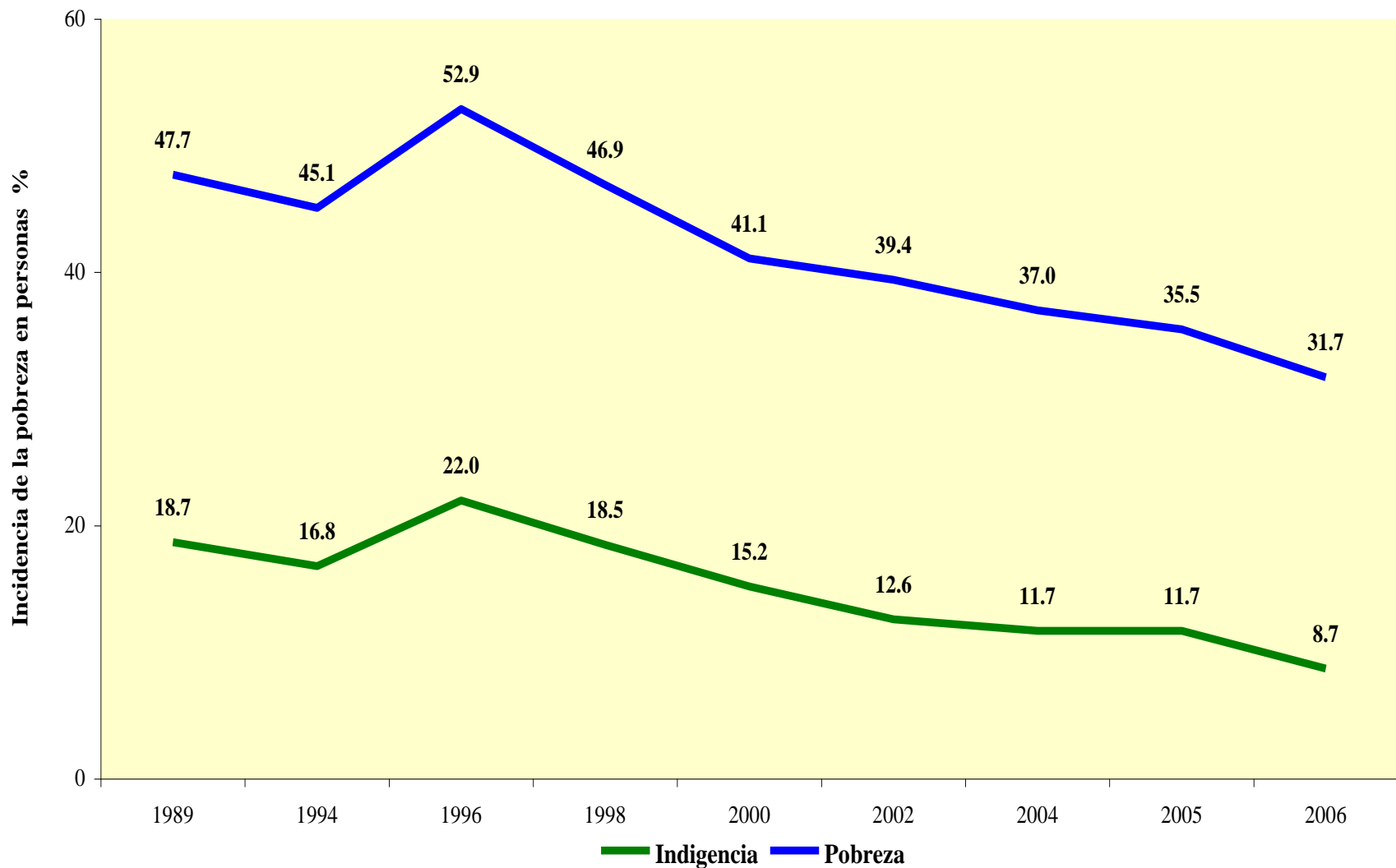


# La **pobreza** sigue siendo **alta**, aunque ha **disminuido**, especialmente desde 1996

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

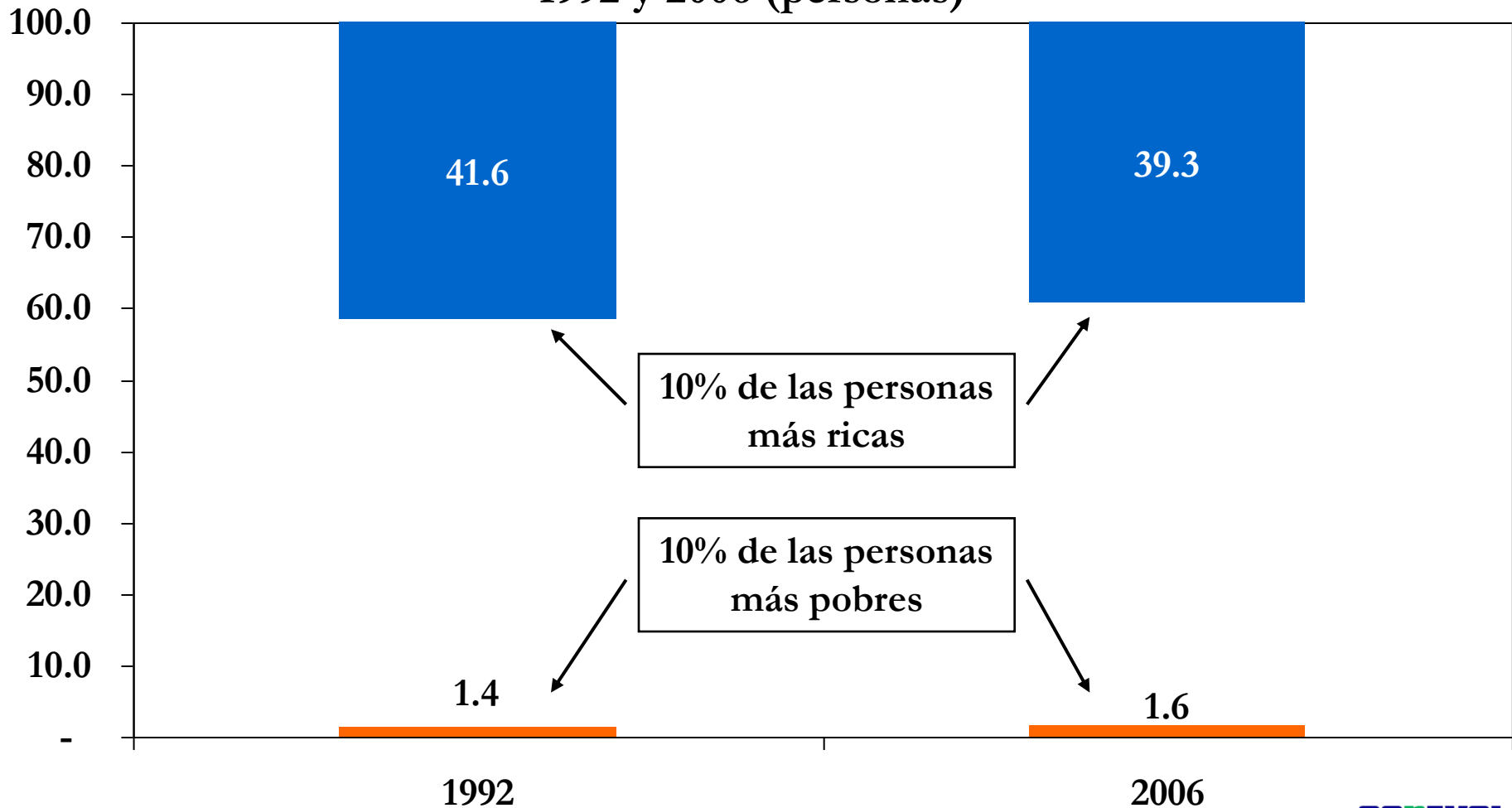
Superficie nacional cubierta por bosques y selvas	34.3 [1993]	29.0 [2004]
---	----------------	----------------

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

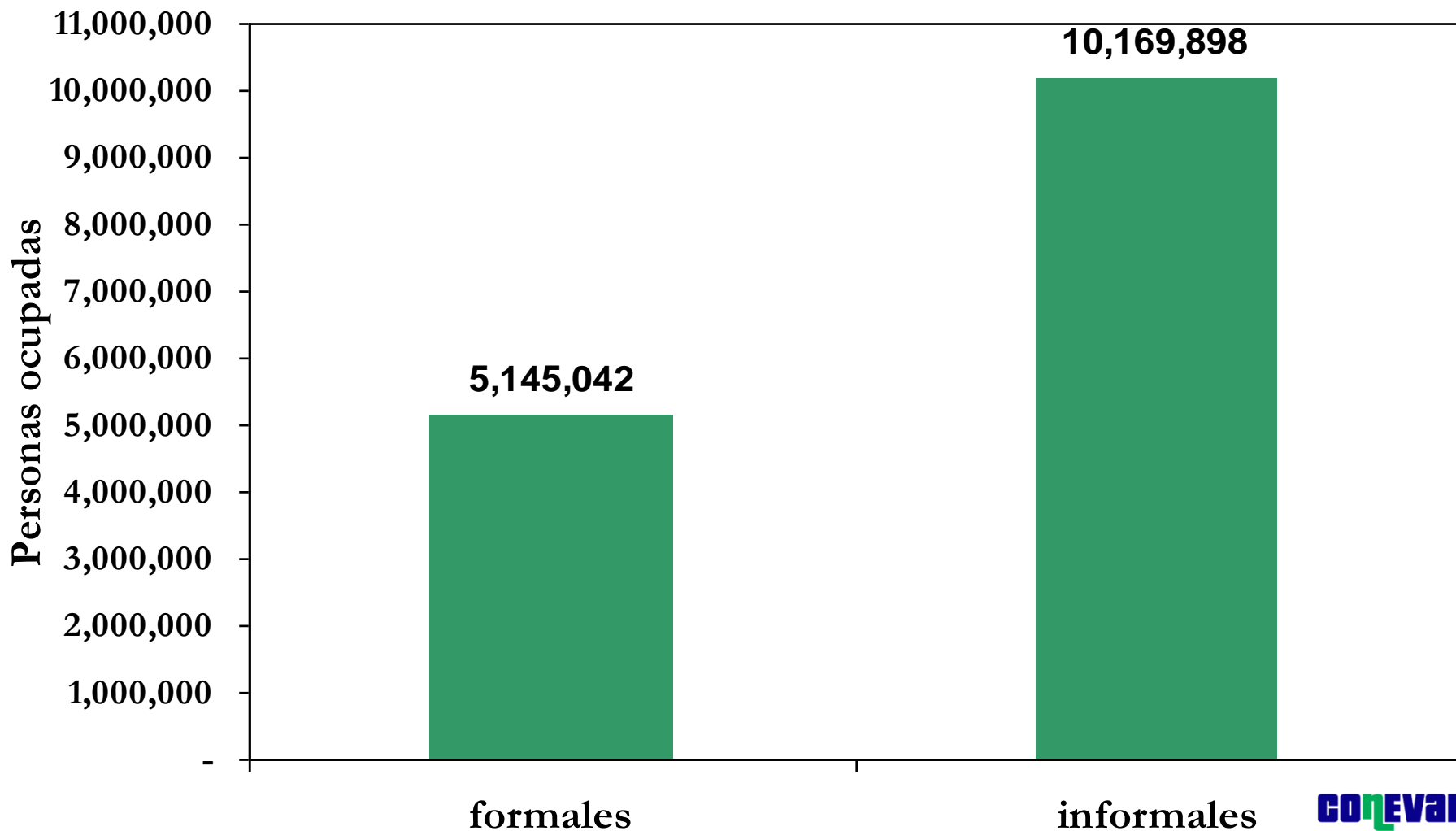
# La desigualdad es alta y **no ha mejorado** sustancialmente

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



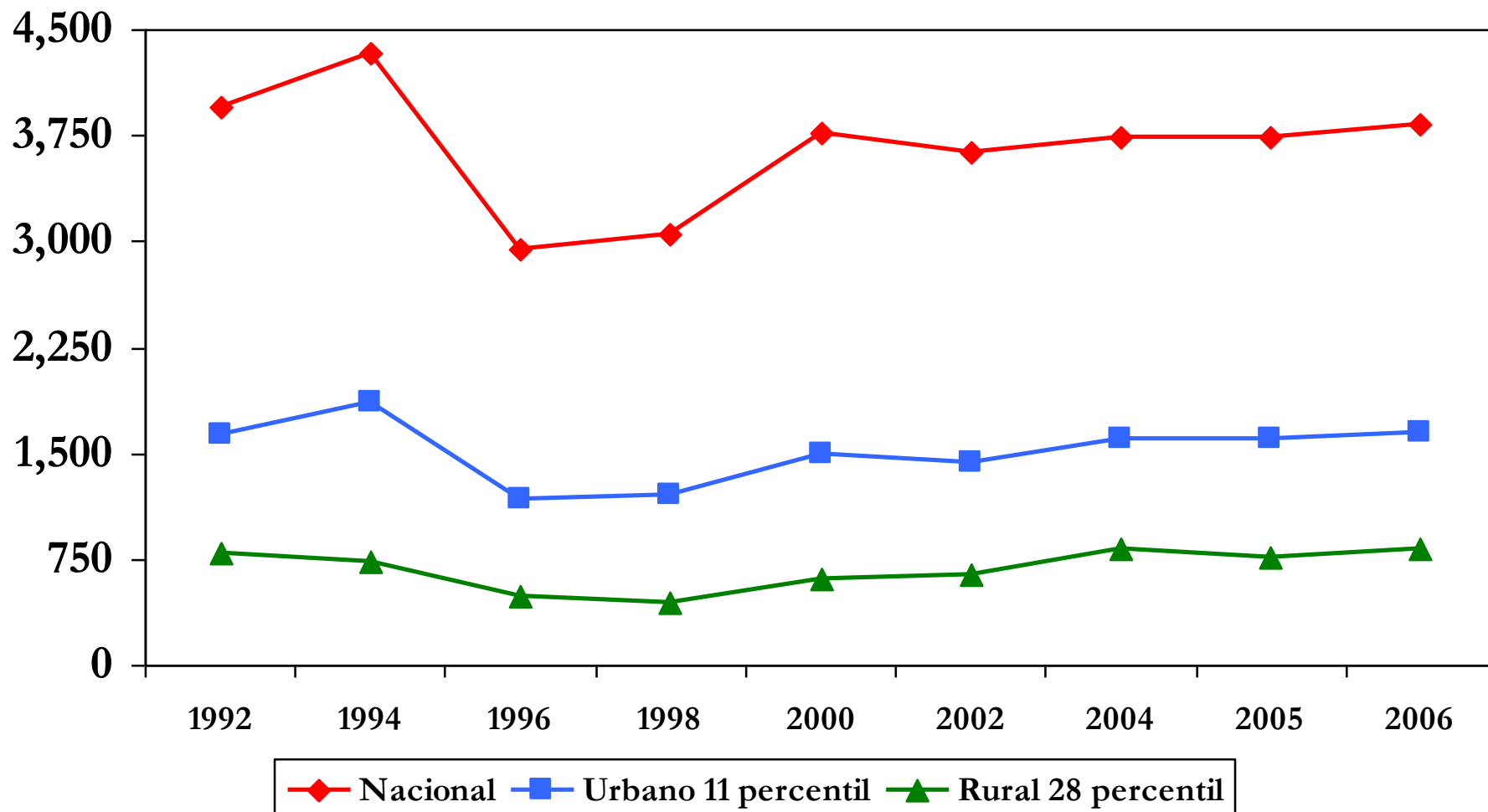
# La ocupación creció entre 1992 y 2006, pero sobre todo **crece la informal**

## Crecimiento absoluto de los ocupados, 1992-2006



# El salario medio prácticamente no ha cambiado en el largo plazo

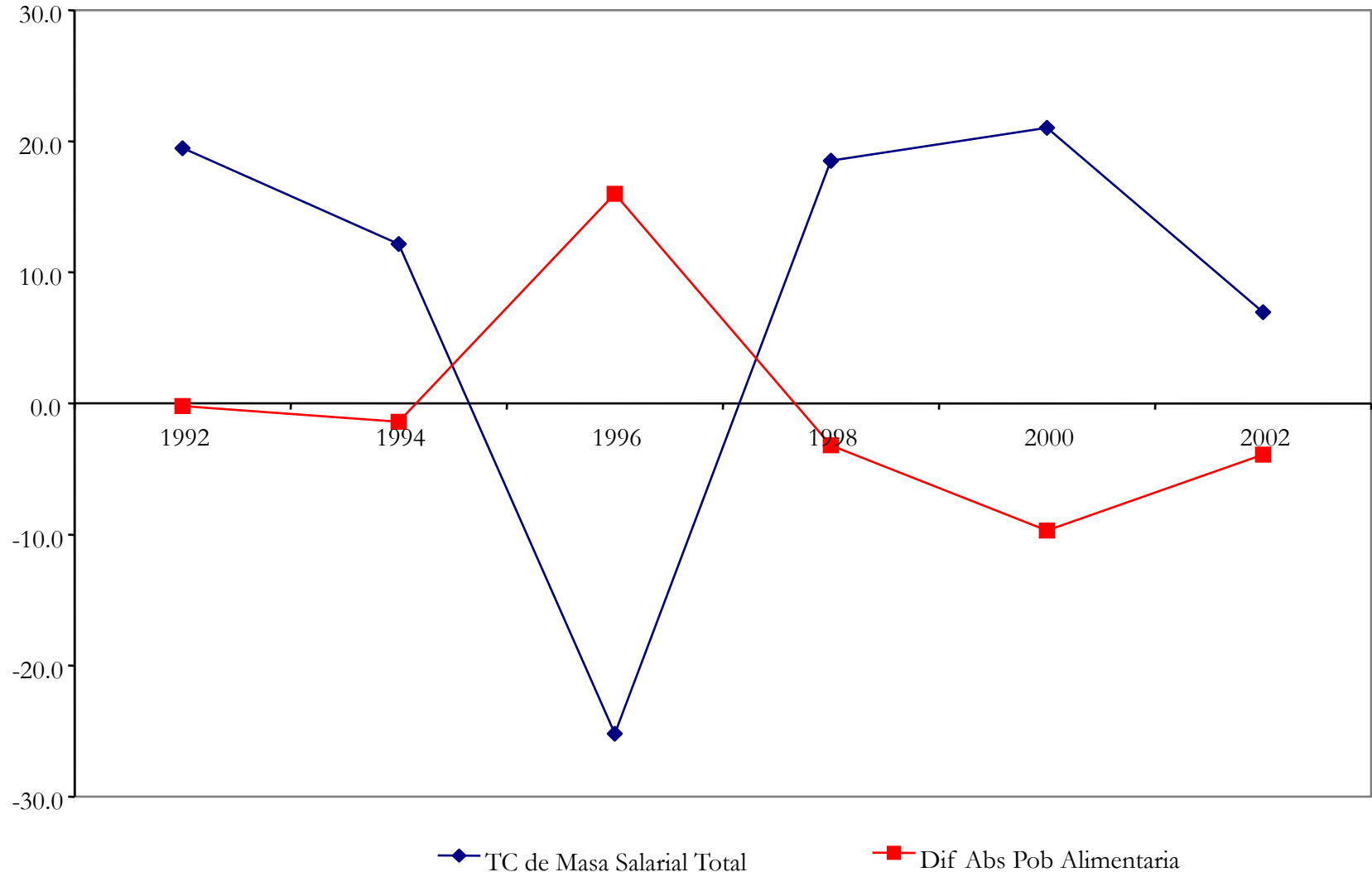
Ingreso laboral promedio nacional, urbano y rural (pesos de 2006)





# 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)

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

<sup>1</sup> 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

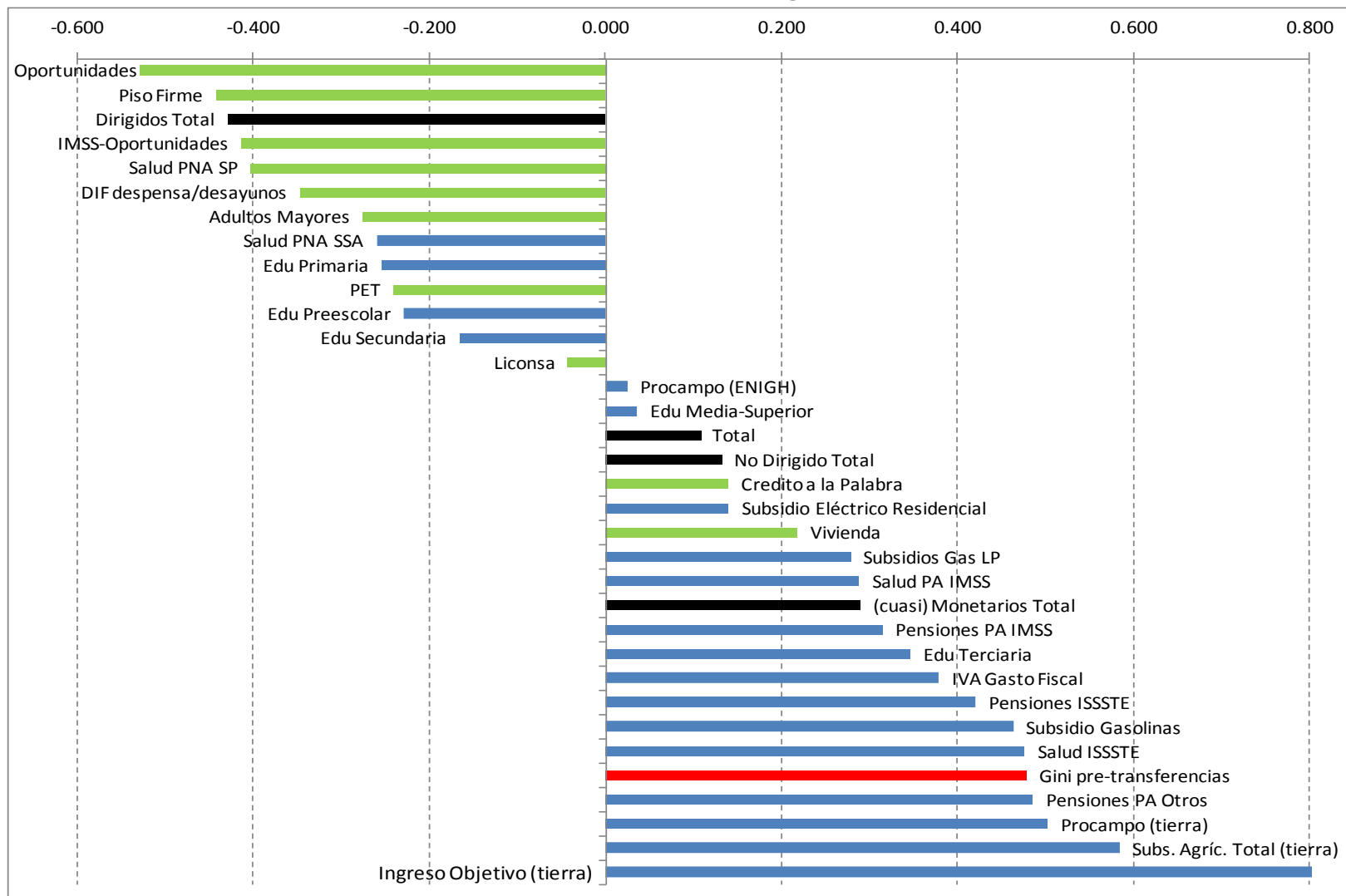
- Hay un gran número y dispersión de programas sociales
- Insuficiente coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social
- Diversos programas sociales tienen los siguientes retos:
  - Reglas de Operación poco claras.
  - Problemas de planeación 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

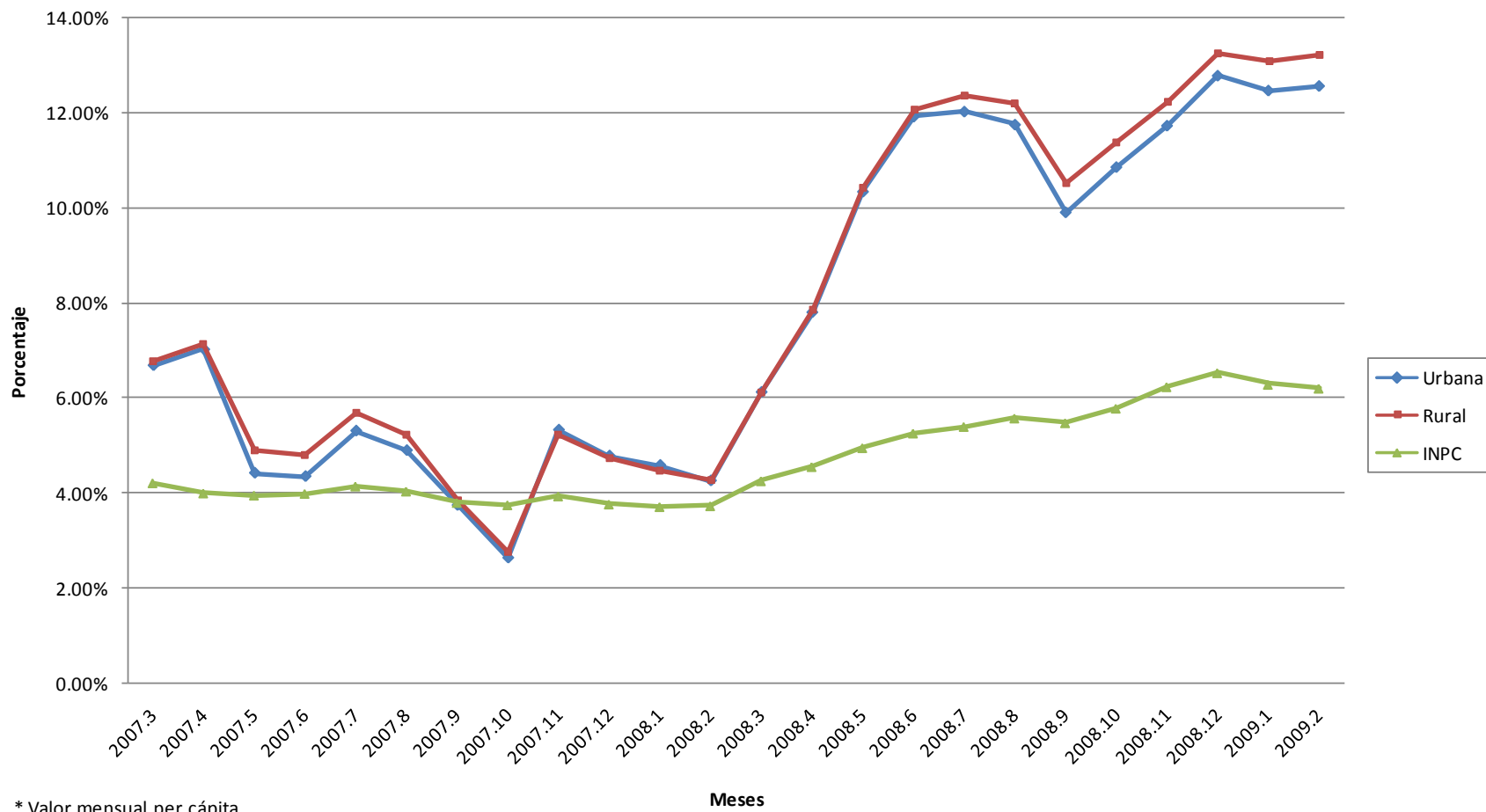
- II. Retos de la Política de Desarrollo Social en México

- I. **Coyuntura**

- III. Recomendaciones

# Aumento importante de la canasta alimentaria

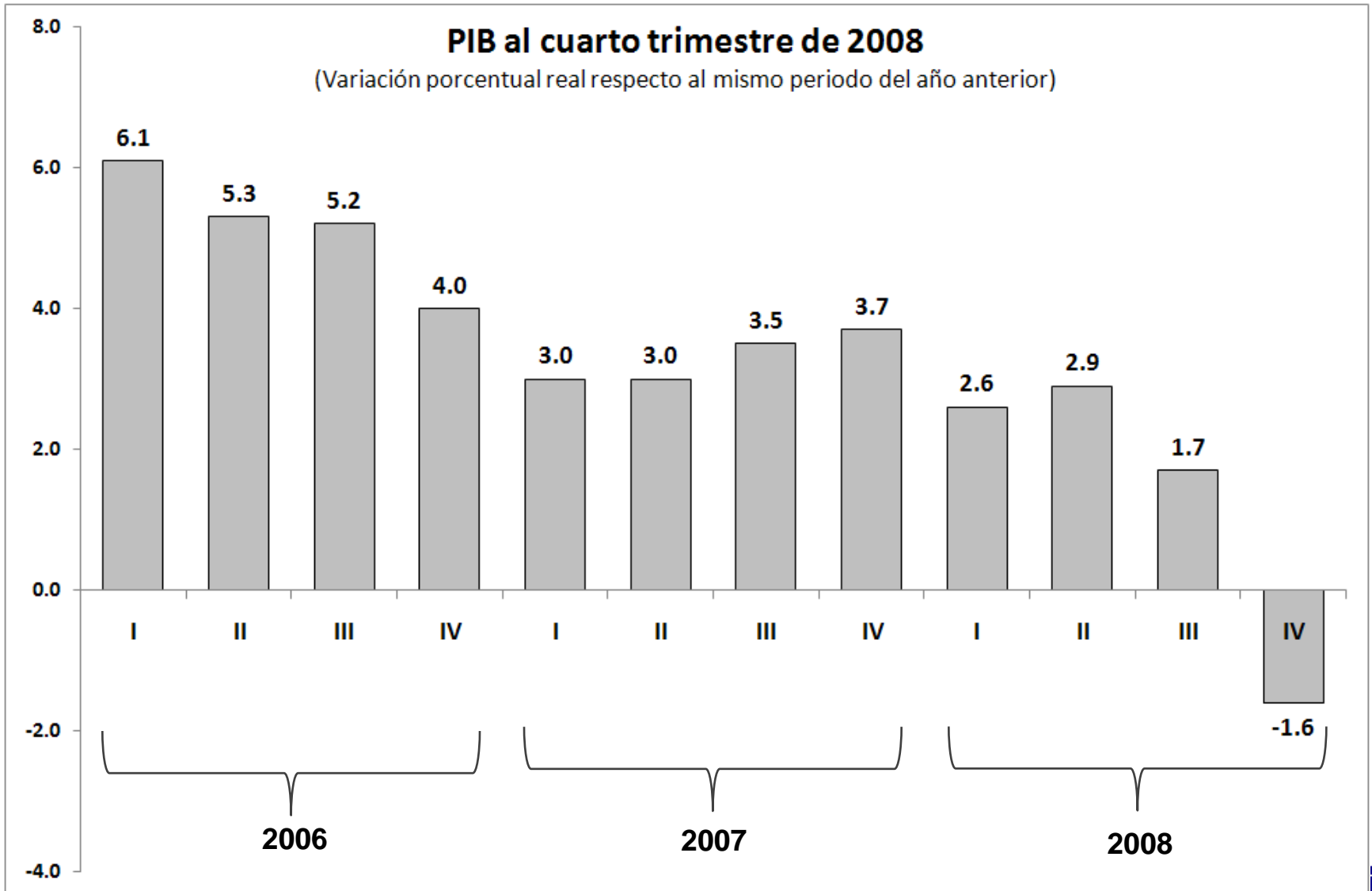
**Evolución del valor de la canasta alimentaria\* y del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) (Crecimiento porcentual con respecto al mismo mes del año anterior)**



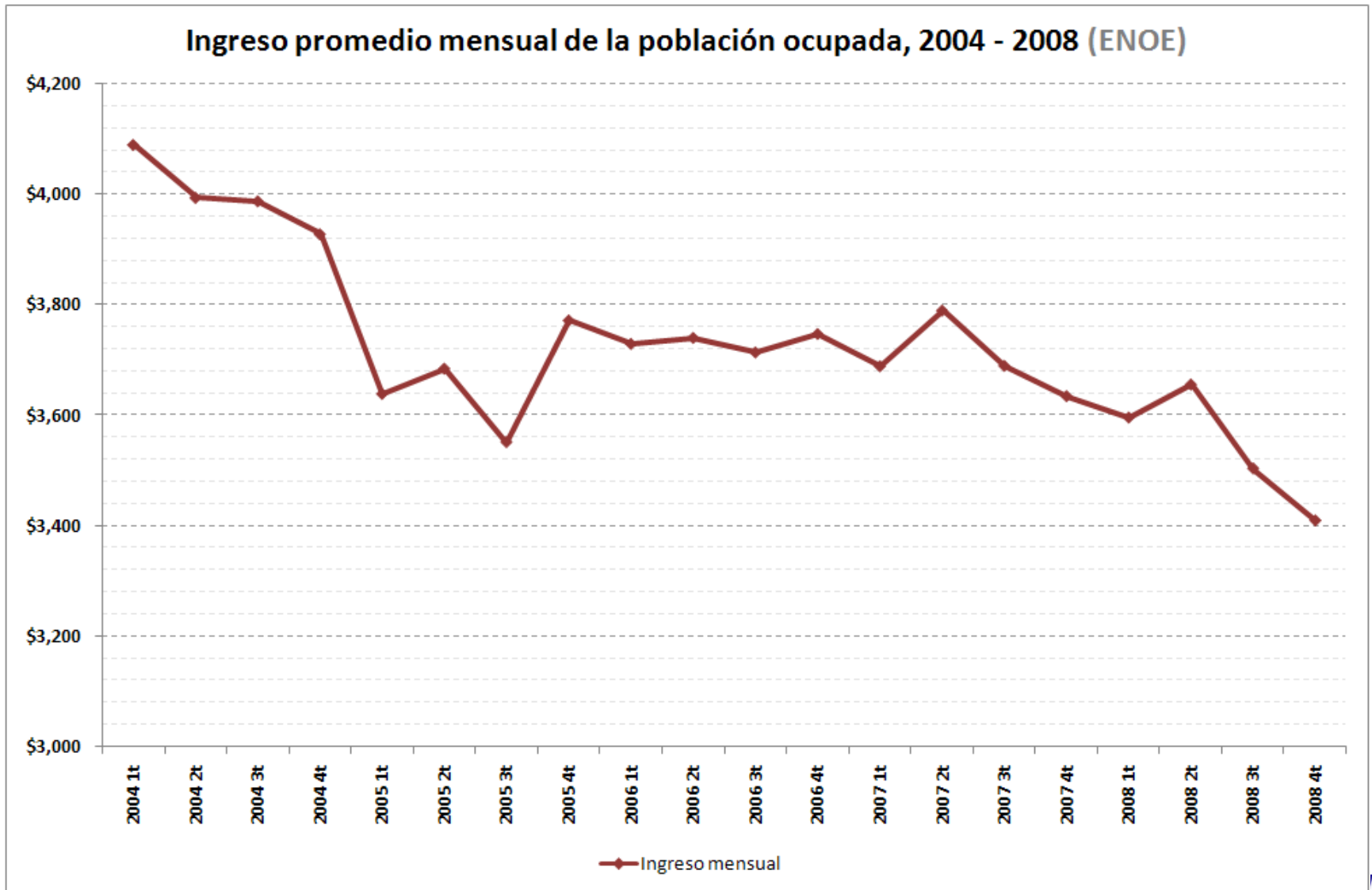
\* Valor mensual per cápita



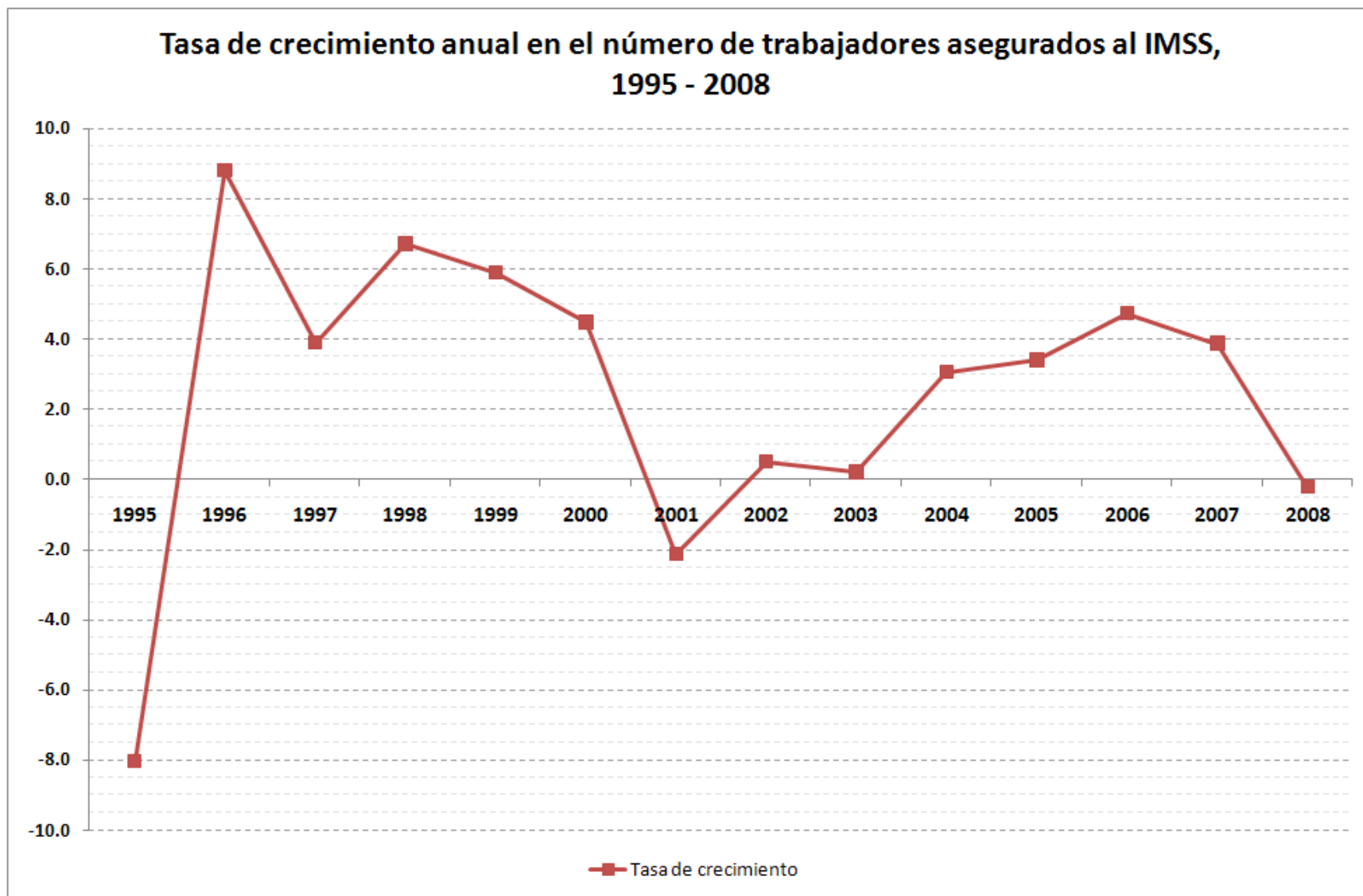
# Desaceleración económica



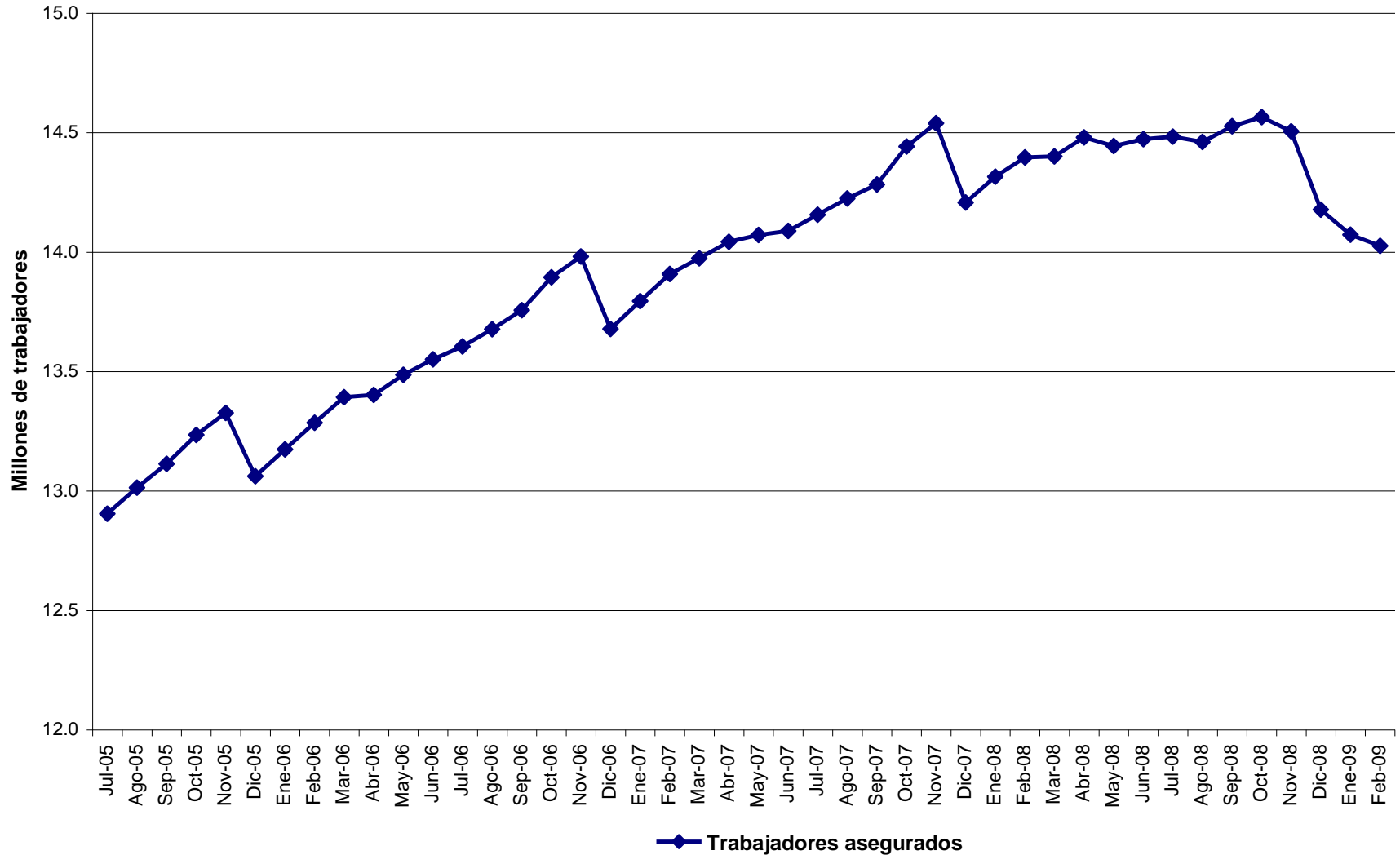
# El salario real promedio nacional haya disminuido en 2007 y 2008



# El crecimiento del empleo formal fue negativo en 2008

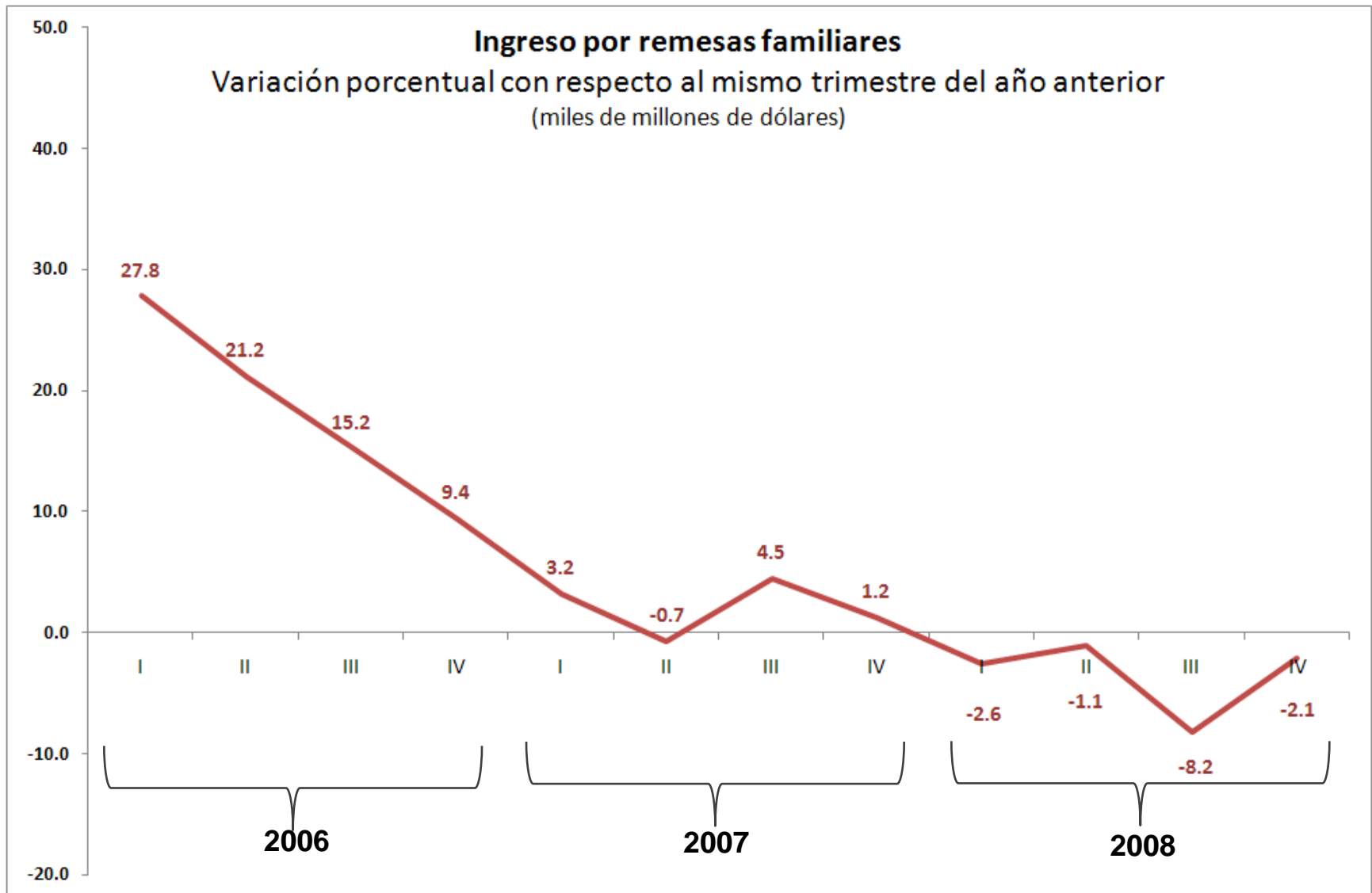


# En 2009 el número de trabajadores formales ha disminuido

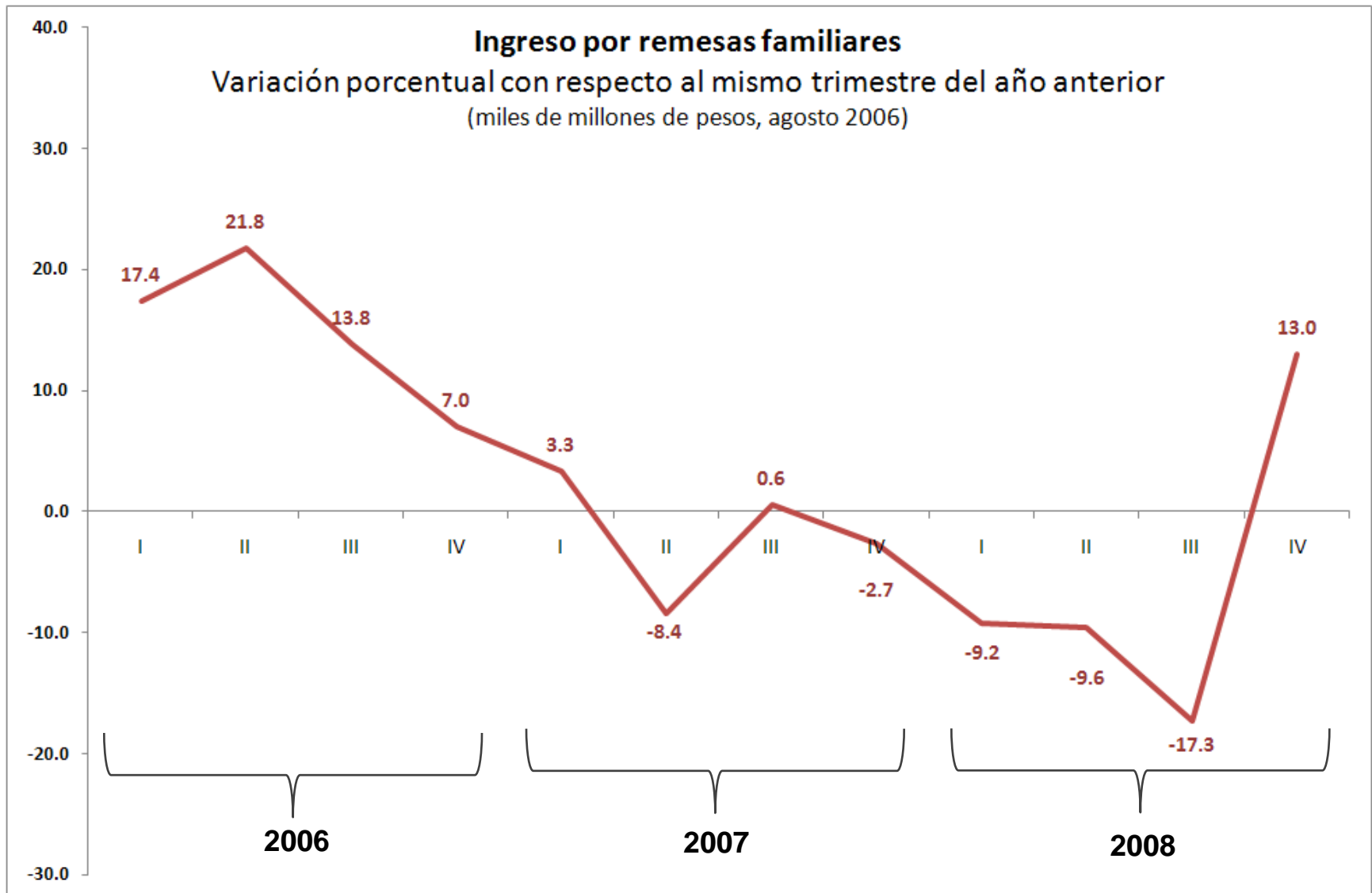


Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

# 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

