

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México

en materia de
Bienestar Económico
y Generación de Ingreso

2011

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

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

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licon
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

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

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete

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

Capítulo I y II

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

Capítulo III y IV

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

Revisión técnica

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

Lista de siglas y acrónimos

Dependencias, entidades y organismos internacionales

CIEP	Centro de Investigaciones Económicas y Presupuestarias
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SALUD	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Programas y fondos

FAPPA	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FINAFIM	Fondo Nacional de Financiamiento al Microempresario
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FONAES	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
FONART	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

FONDO PyME	Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
IMSS- OPORTUNIDADES	Programa IMSS-Oportunidades
JERFT	Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras
Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PAAP	Programa para la Adquisición de Activos Productivos
PACC	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas
PAE	Programa de Apoyo al Empleo
PAFA	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario
PAJA	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
PAP	Programa de Apoyo para la Productividad
PAPE	Programa de Atención a Problemas Estructurales
PASCL	Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral
PCEZM	Programa para la Creación de Empleo en Zonas Marginadas
PEI	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
PET	Programa de Empleo Temporal
PFRI	Programa Fondos Regionales Indígenas
PIDEFIMER	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
POPMI	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCAPI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena
PRODEP	Programa de Desarrollo Parcelario
PRODIAT	Programas para el Desarrollo de las Industrias de Alta Tecnología
PROIND	Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales
PROLOGYCA	Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
PRONIM	Programa de Educación Básica para Niñas y Niños Migrantes
PROSOFT	Programa para el Desarrollo de la Industria del Software
PSASA	Programa Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario

Otros

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
DOF	Diario Oficial de la Federación

EED	Evaluación Específica de Desempeño
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENJO	Encuesta Nacional de Jornaleros
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
Inventario CONEVAL	Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
ISR	Impuesto sobre la Renta
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

Lista de siglas y acrónimos.....	3
CONTENIDO	6
Introducción	7
Capítulo I. Evolución de las condiciones económicas en México	9
I. Indicadores de tendencias económicas	9
II. El mercado laboral.....	10
III. El efecto del crecimiento en los precios de los alimentos.....	11
IV. El crecimiento de la economía mexicana en el largo plazo	13
Capítulo II. Evolución del desarrollo social en México	15
I. La pobreza en México, 2008-2010	15
A) BIENESTAR ECONÓMICO	20
Capítulo III. Evaluación de la política de desarrollo social asociada a la dimensión de bienestar económico y generación de ingresos	24
PRIMERA PARTE. PROGRAMAS SOCIALES VINCULADOS CON EL BIENESTAR ECONÓMICO	26
A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS	26
B) PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS	27
C) GASTO DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS.....	28
D) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE BIENESTAR ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE INGRESOS.....	32
SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	34
I. Dispersión de programas federales	34
II. Incidencia distributiva y equidad del gasto social: 2008-2010	38
Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones sobre la política de desarrollo social.....	42
I. Conclusiones	46
II. Temas transversales de la política de desarrollo social.....	47
III. Recomendaciones	48
A) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	48
B) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.....	49
C) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	50
D) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL	51
E) CON RELACIÓN AL RAMO 33	51
F) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES	52
Bibliografía.....	48
Glosario de términos.....	55
Anexo I. Organización funcional del gasto público	57
Anexo II. Programas de desarrollo social por dimensión social	59
Anexo III. Metodología del análisis de incidencia redistributiva y equidad del gasto social	63
Anexo IV. Valoración general del desempeño de los programas de desarrollo social	65

Introducción

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

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

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

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

En esta ocasión, el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en materia de Bienestar Económico y Generación de Ingresos 2011*, retoma las afirmaciones, conclusiones y recomendaciones que al respecto del bienestar económico están contenidas en el *Informe de Evaluación de la política de Desarrollo Social en México 2011* presentado por el CONEVAL en diciembre pasado. Basándose en las mediciones de pobreza y las evaluaciones que se han realizado, este informe tiene como objetivo evaluar el desempeño de los programas vinculados al bienestar económico entre 2008 y 2010, periodo caracterizado por un incremento en los precios de los alimentos y por la crisis económica y financiera internacional que afectó a nuestro país.

El *Informe* está estructurado en cuatro capítulos. En el capítulo I se describe la evolución de las condiciones económicas de México en relación a las principales tendencias económicas, al mercado laboral, al efecto del crecimiento en los precios de los alimentos y el crecimiento a largo plazo de la economía mexicana. En el capítulo II se describe la evolución del desarrollo social en México entre 2008-2010, con base en la medición de la pobreza e indicadores complementarios de desarrollo social. El capítulo III, se divide en dos partes; en la primera, se presenta el diagnóstico de la situación de bienestar económico y generación de ingresos y se analiza el gasto y los resultados de los programas y acciones relacionadas. En la segunda parte se realiza un análisis sobre la dispersión de los programas y acciones de desarrollo social, así como de su incidencia distributiva y de la equidad del gasto social en 2008-2010. Por último, el capítulo IV presenta conclusiones sobre el estado del bienestar económico y los ingresos de los mexicanos y se formulan recomendaciones para mejorarlo.

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

Capítulo I. Evolución de las condiciones económicas en México

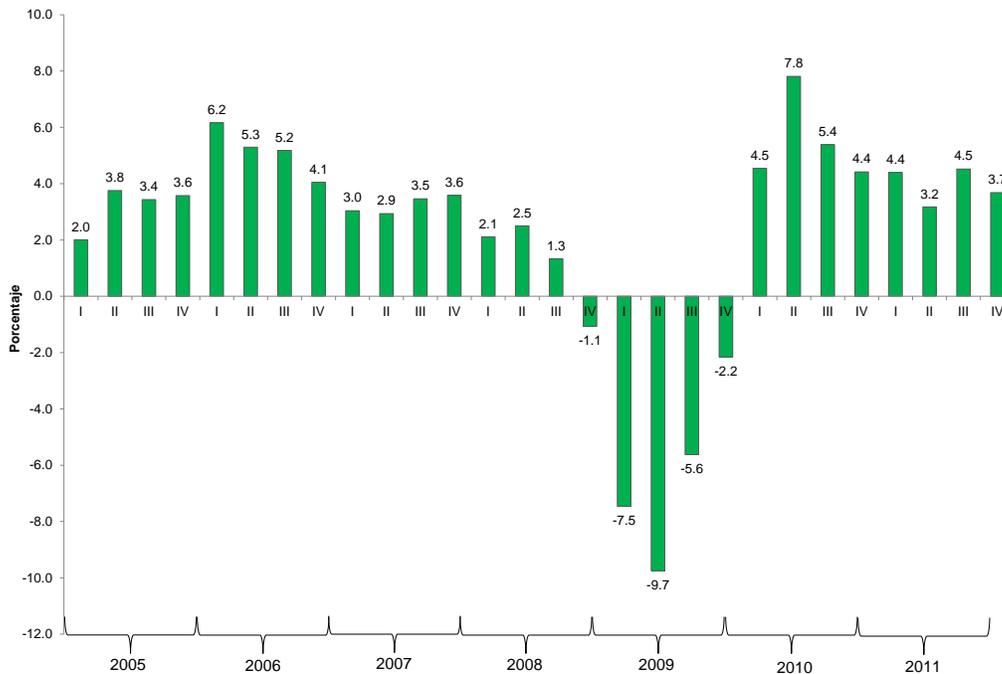
El entorno económico tiene efectos importantes sobre el desarrollo social de cualquier país. México no es la excepción. Por esta razón, esta sección del presente informe analiza la evolución de las variables económicas más relevantes para nuestro país en los últimos años.

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

I. Indicadores de tendencias económicas

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

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



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INEGI.

Las tasas de crecimiento volvieron a ser positivas a partir de 2010; alcanzaron una tasa anual de 7.8 por ciento en el segundo trimestre de ese año y aunque en 2011 siguieron siendo positivas, las tasas de todos los trimestres de este año fueron menores en comparación con los trimestres del año anterior 2010.

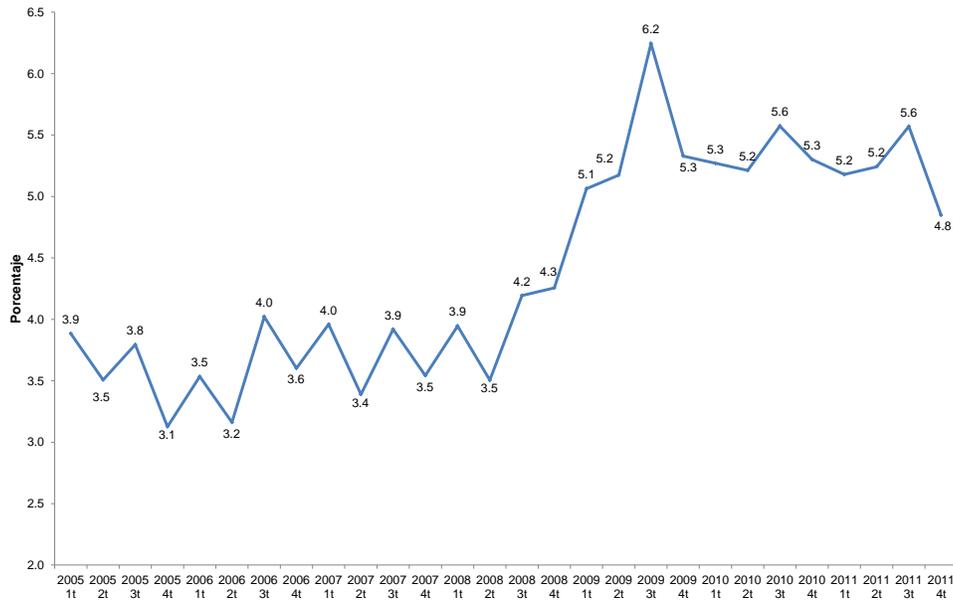
Es importante reconocer que la evolución de la economía mundial, especialmente de la norteamericana, tiene una influencia importante sobre el patrón de crecimiento económico de México. La incertidumbre sobre la economía internacional para 2012 podría traducirse nuevamente en una menor tasa de crecimiento.

II. El mercado laboral

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

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

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



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INEGI.

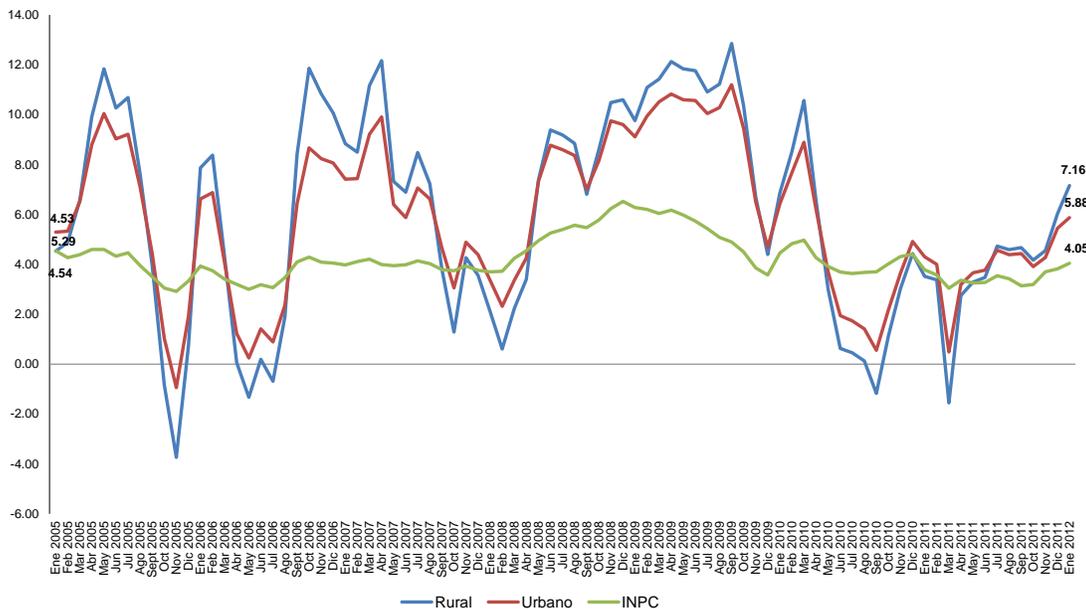
Si bien las tasas de desocupación se redujeron en 2010 y 2011 respecto a la observada en el tercer trimestre de 2009, éstas se han mantenido a un nivel mayor a las registradas antes de 2009. En el cuarto trimestre de 2011 fue de 4.8 por ciento, mientras que para el mismo trimestre de 2007 fue de 3.5 por ciento.

Es importante destacar que si bien las tasas trimestrales de crecimiento de la economía durante 2010 y 2011 han sido mayores que el crecimiento que se observó previo a la crisis, la recuperación del mercado laboral ha sido más lenta, de ahí que la tasa de desocupación sea mayor ahora que la observada antes de la crisis financiera.

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

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

**Gráfica 1.3 Evolución mensual de la línea de bienestar mínimo en pesos corrientes*
Enero 2005–enero 2012**



* Valor porcentual con respecto al mismo mes del año anterior.

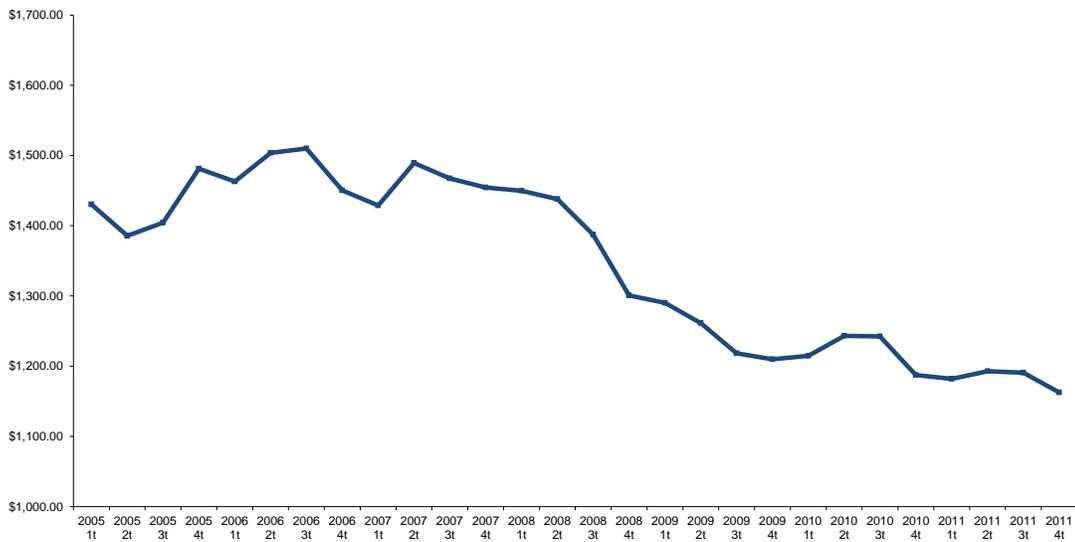
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE, reportada por BANXICO.
Estimaciones con el INPC base segunda quincena de 2010.

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

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

El valor de la canasta alimentaria rural a pesos corrientes pasó de \$492.64 pesos mensuales per cápita en enero de 2005 a 768.40 pesos mensuales en enero de 2012, mientras que en el ámbito urbano pasó de un valor de \$711.46 pesos mensuales per cápita en enero de 2005 a \$1,079.95 pesos en enero de 2012.

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



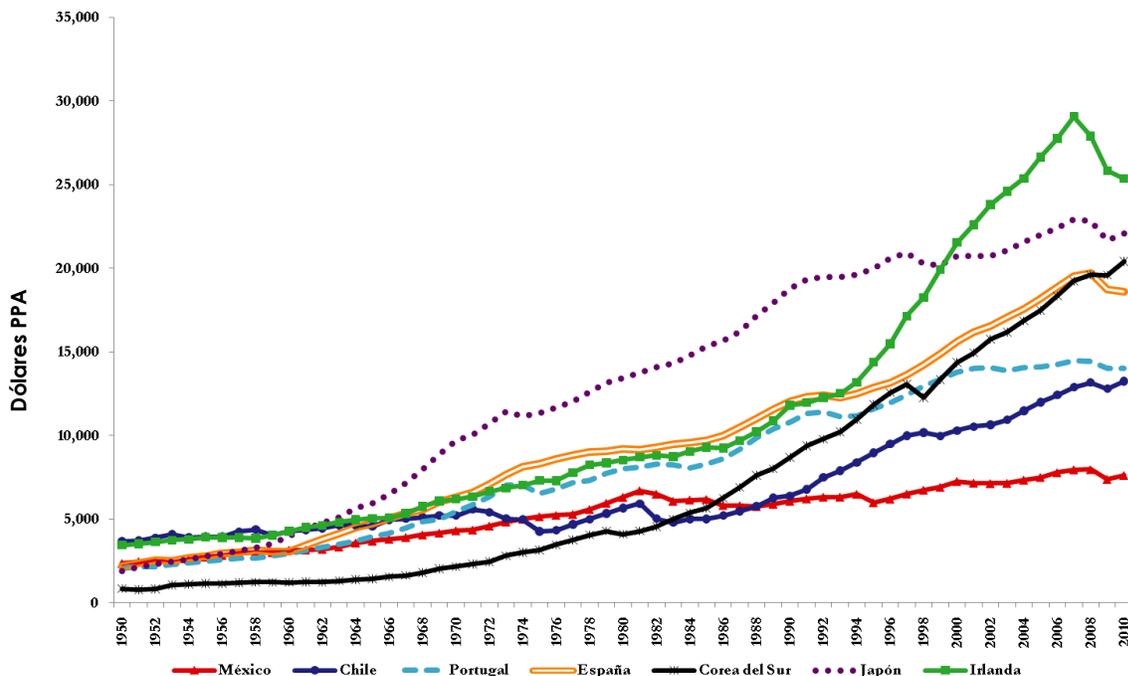
Fuente: Elaboración de CONEVAL con información de la ENOE, reportada por INEGI.

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

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

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

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



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

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

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

Si se toma en cuenta el periodo 1950-2010 y, además, el contraste se realiza con otros países que tenían un PIB similar al de México en 1950 (gráfica 1.5), lo que se observa es que la economía mexicana tampoco ha tenido un buen desempeño en comparación con éstos ni ha mejorado suficientemente en el largo plazo. Durante este periodo, el crecimiento anual promedio del PIB per cápita fue de sólo 2 por ciento, lo cual contrasta con tasas claramente mayores de países como Chile, España, Corea del Sur, Portugal o Irlanda. Si en vez de 2 por ciento, el crecimiento hubiera sido de 3 por ciento en este mismo periodo, en 2010 el PIB per cápita de México sería de 25,219 dólares en vez de los 14,151 dólares que tuvimos en ese año.² Es decir, el nivel de vida promedio de los mexicanos hubiera sido en 2010, 78 por ciento más alto al que tuvimos y seguramente la pobreza sería mucho menor a la que hoy tenemos.

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

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

Capítulo II. Evolución del desarrollo social en México

I. La pobreza en México, 2008-2010

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

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

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

Los resultados que a continuación se muestran se refieren a la población en situación de pobreza, que es aquella cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios requeridos para satisfacer sus necesidades y que, adicionalmente, presentan privación en al menos uno de los indicadores de carencia social.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(aumento de 7.3 por ciento), Sonora (aumento de 6.5 puntos porcentuales) y Baja California (5.7 por ciento más que en 2008).

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

La población indígena concentra los indicadores más agudos de pobreza y marginación y los índices más desfavorables de desarrollo humano y pobreza (PNUD, 2010). En México, cerca de 7 millones de personas son indígenas, están distribuidas en 28 de las 32 entidades de la federación y con presencia en 98 por ciento de los municipios del país; en 2010, cerca de 25 por ciento residía en ciudades, como población minoritaria y poco visible (INEGI, 2011a).

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

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

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

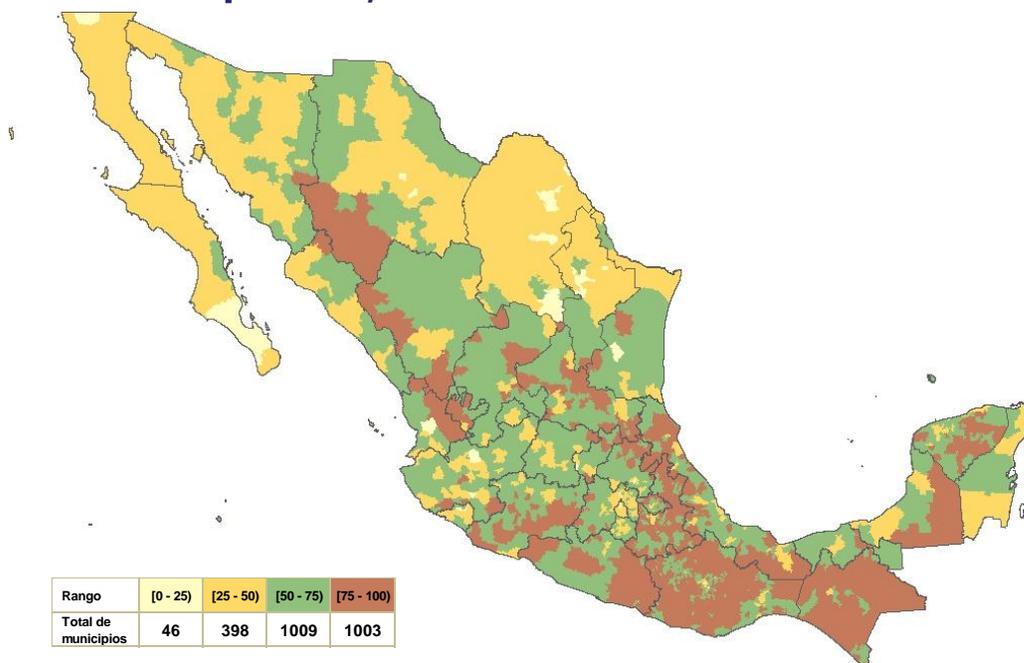
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

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.

Por otra parte, el mapa 2.1 muestra la intensidad de la pobreza a nivel municipal, a partir de los resultados que el CONEVAL presentó en diciembre de 2011

Mapa 2.1 Porcentaje de población en situación de pobreza, 2010

CONEVAL | **Porcentaje de población en situación de pobreza, 2010**
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

Los municipios que en 2010 presentaron el mayor porcentaje de población en pobreza fueron: San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8). Los municipios que en 2010 presentaron el menor porcentaje de población en pobreza fueron Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2).

En número absolutos, los municipios con el mayor número de personas en pobreza en 2010 Puebla, Puebla (732,154); Iztapalapa, Distrito Federal (727,128); Ecatepec de Morelos, México (723,559); León, Guanajuato (600,145); Tijuana, Baja California (525,769).

Con el propósito de profundizar en la dimensión de bienestar económico y generación de ingresos, a continuación se examinan los umbrales de ingreso entre 2008 y 2010, los mapas de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo a nivel municipal en 2010 y otros indicadores complementarios de desarrollo social.

a) BIENESTAR ECONÓMICO

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

Entre 2008 y 2010, el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar⁵ se elevó en tres puntos a nivel nacional. Asimismo, el porcentaje de personas con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo⁶ creció 2.7 puntos porcentuales (CONEVAL, 2011r).

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

La dimensión de bienestar económico muestra que la desigualdad en ingresos entre indígenas y no indígenas varía hasta 36 por ciento; con una tasa de ocupación indígena de sólo 48 por ciento, dentro de la cual 23 por ciento no percibe ingresos⁷ y 53.5 por ciento percibe ingresos menores a dos salarios mínimos. Comparativamente, los indígenas obtienen 15 por ciento menos ingresos que la población general (CONEVAL, 2011: 2); como consecuencia, los indígenas también tienen rezago de bienes dentro de sus hogares, dada su baja capacidad adquisitiva (CONEVAL, 2011: 4).⁸

⁵ Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar fue calculada para el ámbito urbano en \$2,114 pesos por persona y en \$1,329 pesos por persona para el ámbito rural.

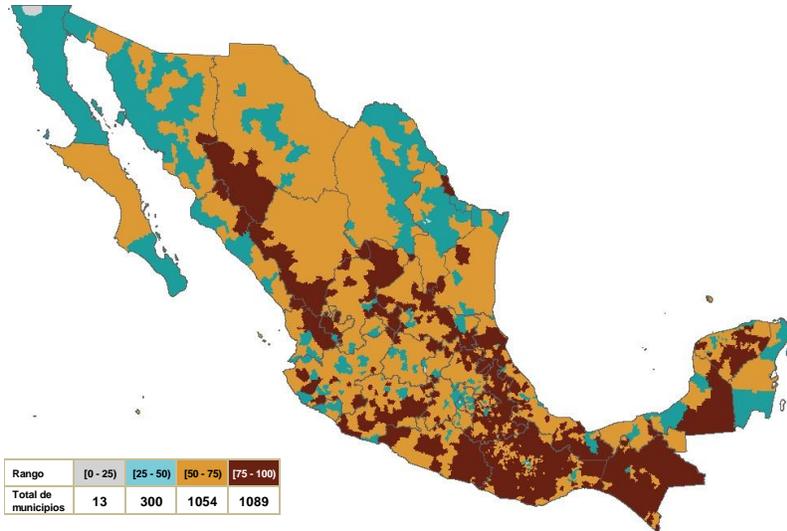
⁶ Al tomar como referencia el mes de agosto de 2010, la línea de bienestar mínimo fue calculada para 2010 en \$978 pesos por persona para el ámbito urbano y en \$684 pesos por personas para el ámbito rural.

⁷ La distribución de la población indígena ocupada por sector de actividad muestra que poco más de 43 por ciento se encuentra en sector primario, la tercera parte en el terciario y sólo 21 por ciento en sector secundario (CONEVAL. 2010).

⁸ El porcentaje de población que habla lengua indígena con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo aumentó de 45 a 52 por ciento entre 2008 y 2010, mientras que el porcentaje de quienes tenían un ingreso inferior a la línea de bienestar se incrementó de 77 a 88.3 por ciento en dichos años.

Mapa 2.2 Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar, 2010

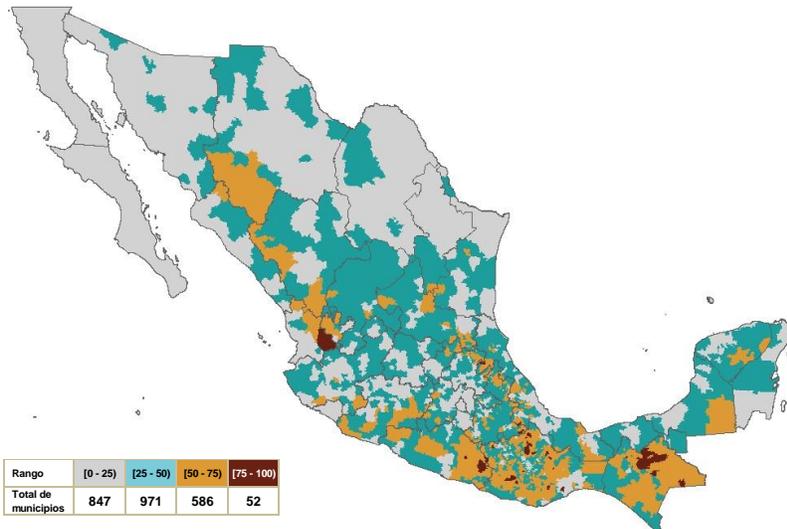
CONSEVAL | **Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar, 2010**
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

Mapa 2.3 Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, 2010

CONSEVAL | **Porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, 2010**
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010.

Cuadro 2.3 Indicadores complementarios de desarrollo social

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

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

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

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

c Para los años 1993 y 2002 los datos se tomaron del Informe de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México, 2006 de la ONU. El dato de 2004 se tomó del Anuario Estadístico de la Producción Forestal, 2004 del INEGI.

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

e 1988.

f 1990.

g 1993.

h 1999.

i 2002.

j 2004.

k 2009.

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

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

3 Indicadores demográficos, 1990-2050. CONAPO.

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

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

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

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

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

Fuentes:

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

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

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

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

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

Sistema para el análisis de la estadística educativa. SEP.

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

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

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).

Sistema Nacional de Información en Salud.

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

Capítulo III. Evaluación de la política de desarrollo social asociada a la dimensión de bienestar económico y generación de ingresos

PRIMERA PARTE. PROGRAMAS SOCIALES VINCULADOS CON EL BIENESTAR ECONÓMICO

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

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

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

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

Existen diferentes maneras de clasificar los Programas y Acciones de desarrollo social dirigidos al bienestar económico, dos de las formas más comunes son las que enfatizan la generación de ingresos (como los programas dirigidos a la capacitación para el trabajo o de formación de emprendedores) y los que se enfocan a la transferencia directa de ingresos (como los de transferencias monetarias condicionadas). Esta sección del *Informe* privilegia el primer tipo de clasificación: se describen los Programas y Acciones de conservación y generación de empleo, de apoyo a productores, microempresarios o de financiamiento de actividades productivas que propician la generación de ingreso. Los programas de transferencia de ingreso relacionados con otras dimensiones sociales se examinan en las secciones correspondientes.⁹

⁹ De acuerdo con el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010*, el Gobierno Federal contaba con un total de 87 programas de transferencias monetarias, de éstos, 32 son analizados en la dimensión de bienestar económico y 55 en otras de las dimensiones sociales. Para tener una idea de la importancia de estos últimos puede señalarse que su presupuesto en 2010 ascendió a \$122,762.88 millones, monto superior al destinado a todos los programas de bienestar económico en 2010 (véase el cuadro 2.1). Adicionalmente, existen 60 programas que entregan tanto apoyos de tipo monetario como bienes y servicios, de éstos programas, 15 son considerados en la sección de bienestar económico y 45 son analizados en otra dimensión social. Estos últimos programas tuvieron un presupuesto conjunto de \$124,816.38 millones en 2010. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que en este documento se analiza en la dimensión de alimentación, tal vez sea uno de los programas con mayor presupuesto entre los que realizan transferencias monetarias y entregan de bienes y servicios.

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

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

La exposición del capítulo está organizada así; en la primera sección se examina la situación del bienestar económico y la generación de ingresos; posteriormente se identifican los programas relacionados con la dimensión y se organizan por dependencia; en la tercera sección se caracterizan dichos programas en términos de la evolución de su gasto en 2008 y 2010;¹⁰ finalmente, se muestran resultados de los programas.

Las principales fuentes de información que se utilizan son las *EED*, las *Evaluaciones Integrales del Desempeño* y el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales para el Desarrollo Social*. Para la sección de gasto también la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

¹⁰ El primer paso del análisis del gasto ejercido por los programas de desarrollo social que se realiza en las siguientes secciones se efectuó siguiendo este procedimiento general: primero se indicó a qué grupo funcional pertenecen los programas (desarrollo social, desarrollo económico o gobierno) y finalmente se estableció a qué función corresponde la mayoría de éstos (el número de funciones cambia según el grupo funcional). En el Anexo I se presenta un diagrama con la estructura organizacional de las funciones de gobierno.

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

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

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

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

Con relación al empleo, la tasa de desocupación¹¹ fue de 5.3 por ciento en promedio entre 2009 y 2011 y, aunque es una de las más bajas en la OCDE debido a la ausencia de seguro de desempleo en México,¹² es más alta que la de una década antes (poco menos de 3 por ciento) y que la de inicios del sexenio (ligeramente superior a 3 por ciento).

De modo general, el empleo en algunos grupos de población de nuestro país se caracteriza por altos niveles de rotación, ausencia de seguros de desempleo (lo que explica en gran medida las tasas bajas de desempleo), trabajadores que desempeñan jornadas largas, muy superiores a las laboradas en otros países de la OCDE,¹³ condiciones desfavorables hacia las mujeres,¹⁴ salarios bajos (56.8 por ciento de la población ocupada percibía menos de tres salarios mínimos y 72.8 por ciento menos de cinco, al tercer trimestre de 2011) y elevado porcentaje de población ocupada sin acceso a instituciones de seguridad social, que es una de las acepciones de informalidad (este porcentaje aumentó de 59.4 por ciento en el segundo trimestre de 2008 a 63.7 por ciento en el segundo trimestre de 2010)(OCDE, 2011a; OCDE, 2011b; CONEVAL, 2010a; INEGI, 2011c).

La productividad laboral de México es baja con relación a la de los países miembros de la OCDE.¹⁵ La tasa de crecimiento del país fue -0.7 y -5.0 por ciento en 2008 y 2009, respectivamente. Esta tasa es menor a la promedio en la OCDE (-0.1 y -1.6 por ciento, respectivamente). A pesar de que para 2010 México creció 3.7 por ciento y estuvo por arriba del promedio de la OCDE (2.9 por ciento), aún está lejos de compensar las pérdidas acumuladas (OCDE, 2011b).

La polarización de la producción agropecuaria es otra de las problemáticas de esta dimensión¹⁶. Existen, por un lado, un número reducido de grandes empresas dedicadas principalmente a la agroexportación con elevados niveles de rentabilidad y capacidad de competir en los mercados internacionales; por otra parte, hay un numeroso grupo de pequeños productores que gradualmente pierden competitividad y liquidez, dedicados cada vez más a la producción de autoconsumo, principalmente de maíz, frijol y chile (Rubio, 1996: 113-163; CONEVAL, 2011 c). Como consecuencia,

¹¹ Porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo. Por PEA se entiende a las personas de 14 y más años que en la semana de referencia se encontraban ocupadas o desocupadas (INEGI, 2011b).

¹² La menor tasa de desempleo se registró en Noruega, con un promedio de 3.5 por ciento, mientras que la más elevada se tuvo en España con 20.1 por ciento. La tasa promedio de desempleo entre los países de la OCDE fue de 8.6 por ciento en 2010.

¹³ En promedio, los mexicanos trabajan casi 10 horas al día (remuneradas y no remuneradas), en comparación con un promedio de la OCDE de poco más de 8 horas (OCDE, 2011a y 2011b).

¹⁴ La diferencia del tiempo invertido en trabajo no remunerado entre mujeres y hombres en México es de 4 horas y 21 minutos, la mayor diferencia de la OCDE, donde la brecha promedio es de 2 horas y 28 minutos. Además, la participación laboral de las mujeres mexicanas es relativamente baja en comparación con la de los hombres (OCDE, 2011a y 2011b).

¹⁵ La OCDE calcula que la productividad laboral en 2009 en México representa el 33.7 por ciento de la productividad laboral en los Estados Unidos, la productividad más baja en la OCDE y menos de la mitad del promedio de los países miembros 77.3 por ciento (OCDE, 2011a y 2011b).

¹⁶ Es necesario recordar que las actividades rurales ya no pueden ser vistas sólo en función de los productores agropecuarios, de los propietarios de la tierra o de las personas que viven en localidades de menos de 2,500 habitantes. A lo que se entendía por "sector rural" deben sumársele a quienes viven en localidades menores a 2,500 habitantes que se dedican o no a las actividades agropecuarias, así como a quienes viven en localidades más grandes que tengan como ocupación actividades agropecuarias y a los trabajadores migrantes en constante movimiento (Robles, 2007: 37).

en las últimas décadas una buena parte de los pequeños y medianos productores rurales han tenido problemas como baja productividad y competitividad, falta de capacidad técnica y baja rentabilidad.

Otras problemáticas son las asociadas a las microempresas que se caracterizan por escasa generación de empleo para terceros,¹⁷ con limitadas posibilidades de acceder al crédito comercial, con poca capacitación y experiencia productiva de los propietarios¹⁸ y cuya actividad –si bien varía dependiendo del sector- se realiza preponderantemente en el hogar.¹⁹ Además, la mayoría de estos micronegocios se realizan en ámbitos caracterizados por la existencia de bajos costos de entrada, con lo cual se suman problemas de ventas bajas y alta competencia. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Micronegocios 2008, existían en el país poco más de 8 millones de micronegocios en los que laboraban aproximadamente 12 millones de personas (INEGI, 2009). Las microempresas generaban 52 por ciento del PIB y 72 por ciento del empleo en México (Pavón, 2010; CONEVAL, 2011d; 2011e).

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

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

El Gobierno Federal contaba con un total de 63 Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso en 2010 (11 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para el grupo funcional de desarrollo económico; es decir, \$92,575 millones).²⁰ Estos Programas y Acciones representan el 23 por ciento del universo de 273 intervenciones de desarrollo social reunidos en el *Inventario CONEVAL*. La característica común de estos instrumentos de política pública es que contribuyen a la generación de activos productivos o ingresos.

¹⁷ Respecto al personal subordinado, el 48 por ciento correspondía a cónyuges y/o hijos del empleador y sólo un 32 por ciento a personas que no eran parientes del empleador.

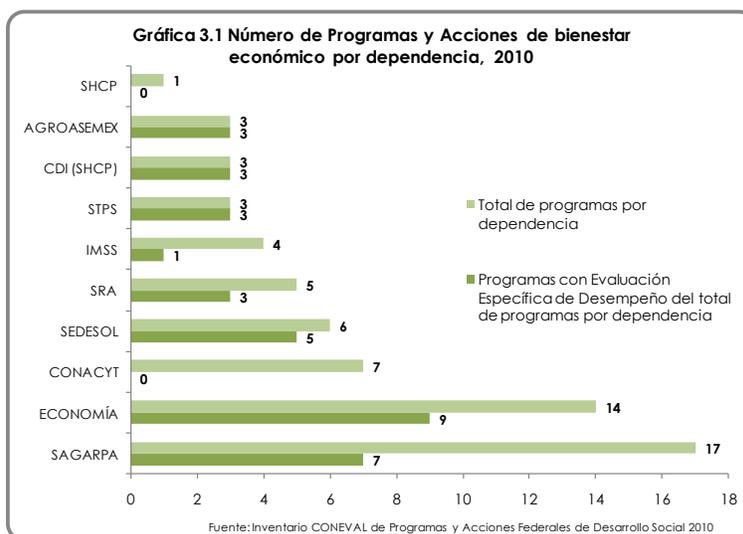
¹⁸ El 30 por ciento de los dueños de los micronegocios no tenía experiencia productiva y sólo el 28 por ciento habían laborado en el mismo sector productivo.

¹⁹ El censo económico reporta para el año 2008 la existencia de 3.7 millones de establecimientos del sector privado y paraestatal en zonas no rurales. De éstos, el 95 por ciento son establecimientos en donde laboran menos de 10 personas.

²⁰ Los programas *FAPPA*, *FONART*, *PFRI*, *POPMI*, *PROCAPI*, *FONAES*, *PCEZM*, *PAE*, *PAP*, *PASCL* y *PET* se clasifican según el *Inventario CONEVAL* como programas asociados de manera directa al derecho al trabajo. Sin embargo, al atender la clasificación hecha por las evaluaciones integrales del desempeño en la materia, se les consideró dentro de este conjunto de programas de bienestar económico. Cabe recordar que los programas con *EED* son sólo un subconjunto de los programas clasificados en el *Inventario CONEVAL*.

De los 63 Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso, 34 fueron evaluados²¹ en 2010-2011 y 29 agrupados en una *Evaluación Integral* (estos 29 programas ejercieron \$80,156 millones en 2010); estos últimos son los Programas y Acciones que se describen en los apartados siguientes de gasto y resultados.

En la gráfica 3.1 se muestran los programas de bienestar económico y generación de ingreso. En el Anexo II puede consultarse un listado con todos los programas de bienestar económico.



Nota: El programa PEI²² es –de acuerdo con el *Inventario CONEVAL*- un programa asociado al derecho a la no discriminación. Sin embargo, al atender la clasificación hecha en las *Evaluaciones Integrales del Desempeño* se le incluyó en el conjunto de programas de bienestar económico y generación de ingreso.

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

En este apartado se describe el gasto ejercido por los Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso en 2008-2010. El objetivo es poner en contexto el gasto de éstos e identificar cuáles fueron los instrumentos favorecidos –bajo la óptica del gasto- para fomentar el bienestar económico. Se examina la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas respecto al grupo funcional presupuestario de desarrollo económico,²³ el gasto en 2008-2010, así como su variación en 2009 respecto a 2008 y en 2010 respecto a 2009.

²¹ Para propósitos de este informe se entiende como programas evaluados aquellos que fueron sujetos a las *EED 2010-2011* y analizados en las *Evaluaciones Integrales*; sin embargo se reconocen los esfuerzos de evaluación que han realizado las dependencias y entidades federales en el desarrollo de otro tipo de evaluaciones.

²² El *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)* ofrece servicios que buscan contribuir a que madres de niños en edades preescolares puedan aceptar un empleo remunerado y usar sus capacidades para generar más ingresos. Su gasto ejercido en 2010 ascendió a \$2,432.98 millones.

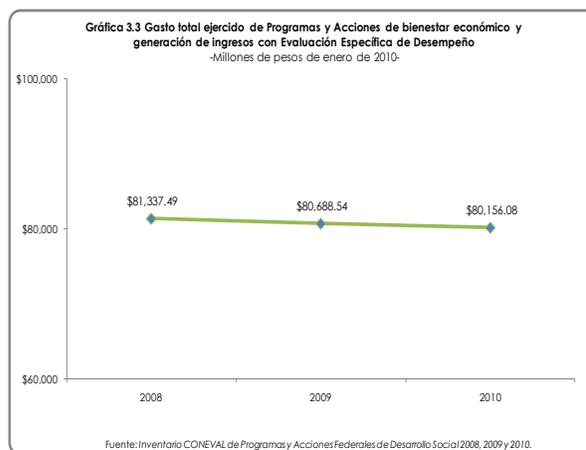
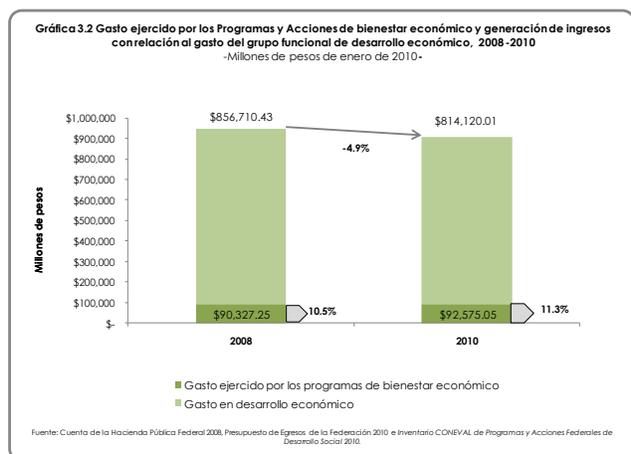
²³ En contraste con el gasto ejercido por los programas de las dimensiones sociales de educación, salud, alimentación, vivienda y seguridad social (que se ponen en contexto con el grupo funcional de desarrollo social), los programas de bienestar económico y generación de ingreso se comparan con el grupo funcional de desarrollo económico porque en su mayoría forman parte de este

La mayoría de los Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingresos del Gobierno Federal pertenece al grupo funcional de desarrollo económico, el gasto ejercido por éste ascendió a \$814,120 millones en 2010, 4.9 por ciento menos que el monto ejercido en 2008 (gráfica 3.2).

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

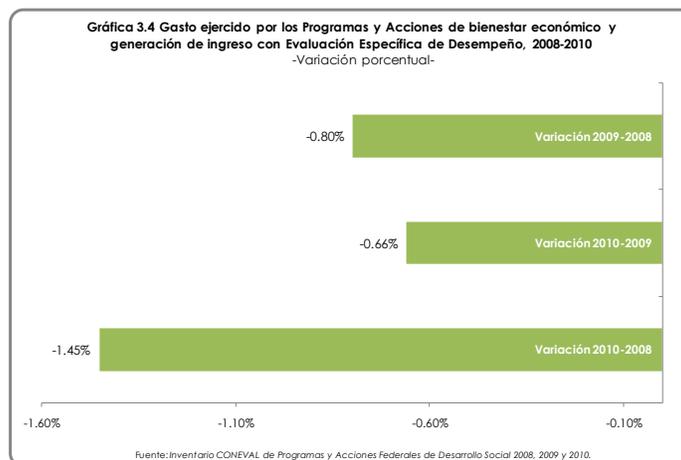
Ahora bien, los 29 programas de bienestar económico y generación de ingreso evaluados²⁴ ejercieron \$80,156 millones del total de \$92,575 millones correspondiente a los 63 programas de bienestar económico (gráficas 3.2 y 3.3); esto significa que los programas evaluados ejercieron 86.5 por ciento del gasto del total de los programas de bienestar económico y 9.8 por ciento del gasto ejercido en 2010 para la función de desarrollo económico.

Si se observa la evolución del gasto en 2008-2010 (gráfica 3.3), se identifica que el gasto ejercido por los programas federales de bienestar económico que fueron evaluados disminuyó en cada uno de los ejercicios fiscales entre 2008 y 2010.



último. En el Anexo I puede consultarse cómo está organizado el gasto público y en el Anexo II cuáles son los programas de bienestar económico y generación de ingreso.

²⁴ Un subconjunto de los 34 programas de bienestar económico y generación de ingreso con EED 2010-2011 y que forman parte de una *Evaluación Integral*.



La variación relativa del gasto en Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso fue negativa en 2008-2010, de -1.45 por ciento (gráfica 3.4).

En el cuadro 3.1 se muestra el gasto ejercido en 2008 y 2010 para los conjuntos de programas de bienestar económico y generación de ingreso. El grupo de programas con el gasto más alto fue el de apoyo a productores –conformado por cinco programas-²⁵ que en 2010 ejerció \$45,964 millones, 1.57 por ciento menos que en 2008.

Los grupos de programas con la variación porcentual positiva más importante en su gasto son los dirigidos a microempresarios²⁶ –que son tres programas que en conjunto aumentaron su gasto en 39 por ciento entre 2008 y 2010- y los de la etiqueta de “otros”,²⁷ que en su mayoría no cuentan con evaluaciones y que aumentaron su número de 24 programas en 2008 a 33 en 2010.

²⁵ Los programas de este grupo se distinguen por privilegiar el apoyo y la protección selectiva de los que se consideran sectores clave de la economía nacional. Los programas tienden a enfrentar distintos problemas del medio rural como, por ejemplo, el *Programa de Soporte (PS)* que busca apoyar la gestión técnica, económica y sanitaria de los productores agropecuarios, acuícolas, pesqueros y rurales, al permitir una inserción sostenible de sus productos en los mercados; el *Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)* que contribuye a estabilizar e incrementar los ingresos de los productores agropecuarios y pesqueros, al fortalecer su participación en los mercados; *PROCAMPO para vivir mejor* que transfiere recursos, con lo que apoya la economía de los productores rurales; el *Programa para Adquisición de Activos Productivos (PAAP)* que incrementa los niveles de ingreso y de capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégico, y el *Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)* que apoya la consolidación de formas de organización social para su participación en órganos consultivos de instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.

²⁶ Los programas para microempresarios son el *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*, *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)* y *Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES)*. Los tres tienen por objeto común, mejorar las condiciones de vida de la población emprendedora de bajos ingresos a través de la asistencia en la creación y desarrollo de sus actividades productivas. Esta asistencia consiste, principalmente, en atender los problemas de financiamiento y capacitación que esta población enfrenta.

²⁷ En el Anexo II puede consultarse la lista detallada de programas de bienestar económico y generación de ingresos reunidos en la categoría “otros”. Los programas reunidos en esta categoría y que sí fueron evaluados por una *EED* en 2010-2011 son *Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario (PSASA)*, *Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario*

El grupo que tuvo el decremento más pronunciado en su gasto entre 2008 y 2010 es el destinado al fomento empresarial –conformado por cuatro programas en 2008 y seis en 2010-²⁸ pues su presupuesto disminuyó en 34 puntos porcentuales.

Cuadro 3.1 Gasto ejercido por los Programas y Acciones de bienestar económico y generación de ingreso, 2008-2010

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

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

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

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

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

(PAFA), Fondo de Contingencia y Autoseguro, Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC) y Programa 3x1 Migrantes.

²⁸ Los programas de fomento empresarial incluyen acciones relacionados con la creación de empleos (*Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*), el fomento a las tecnologías de la información (*Programa para el Desarrollo de las Industrias del Software*), la eficiencia y competitividad de los servicios logísticos del país (*Competitividad en Logística y Centrales de Abasto*), la reconversión y el crecimiento de sectores estratégicos y de alto valor agregado (*Programa para el Desarrollo de Industrias de Alta Tecnología y Programa para Impulsar la Competitividad de Sectores Industriales*), el fortalecimiento del mercado interno (*Programa de Creación de Empleo en Zonas Marginadas*).

Programas que destacan por la variación en su presupuesto en 2008-2010 son el *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* del grupo dirigido a microempresarios (aumentó de \$96 millones a \$183 millones, que equivale a un crecimiento de 91 por ciento), el *Programa de Empleo Temporal* del grupo de programas de conservación y generación de empleo (se incrementó de \$1,646 millones en 2008 a \$2,918 millones en 2010, es decir, tuvo un crecimiento de 77 por ciento),²⁹ y el *Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural* del conjunto de apoyo a productores (aumentó de \$2,855 millones a \$4,857 millones, es decir, aumentó 70 por ciento).

El nivel de gasto ejercido por *Programa de Empleo Temporal* en 2008-2010 es notablemente menor que el que ejerció en 2000, cuando alcanzó los \$6,463 millones;³⁰ es decir, prácticamente el doble del gasto ejercido en 2010. El *Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural* aumentó su gasto ejercido debido a que le fueron asignadas responsabilidades de ejecución en proyectos estratégicos para atender emergencias nacionales.

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

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

i. Conservación y generación de empleo

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

²⁹ El gasto del Programa de Empleo Temporal incluye las aportaciones realizadas por SEDESOL, SEMARNAT y la SCT. En 2008, el presupuesto del programa estuvo conformado por \$896.07 millones de SCT, \$104.07 millones de Semarnat y \$335.71 de SEDESOL. En 2009 por \$1,206.77 millones de SCT, \$353.24 millones de SEMARNAT y \$795.40 millones de SEDESOL. En 2010 por \$1,694.70 millones de SCT, \$380.00 millones de SEMARNAT y \$843.29 millones de SEDESOL. La fuente de estos datos es el Inventario CONEVAL y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008. Las cifras están deflactadas a enero de 2010.

³⁰ Pesos constantes a enero de 2010. El gasto ejercido por el *PET* disminuyó en cada uno de los ejercicios fiscales entre 2000 y 2006, pasó de \$6,463 millones en el primer año a \$1,305 millones en el último. En 2007 *PET* tuvo el primer incremento presupuestario en la década.

ii. Apoyo a productores

- De acuerdo con datos de la ENIGH 2010, *PROCAMPO* presenta un aumento importante en su progresividad a partir de las nuevas acciones de focalización realizadas con base en el cambio a sus reglas de operación en 2009. Es necesario verificar la significancia estadística de este cambio en su incidencia redistributiva.³¹

iii. Financiamiento a actividades productivas

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

iv. Microempresarios

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

v. Fomento empresarial

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

³¹ Véase la sección sobre incidencia distributiva y equidad del gasto social en este informe.

SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

I. Dispersión de programas federales

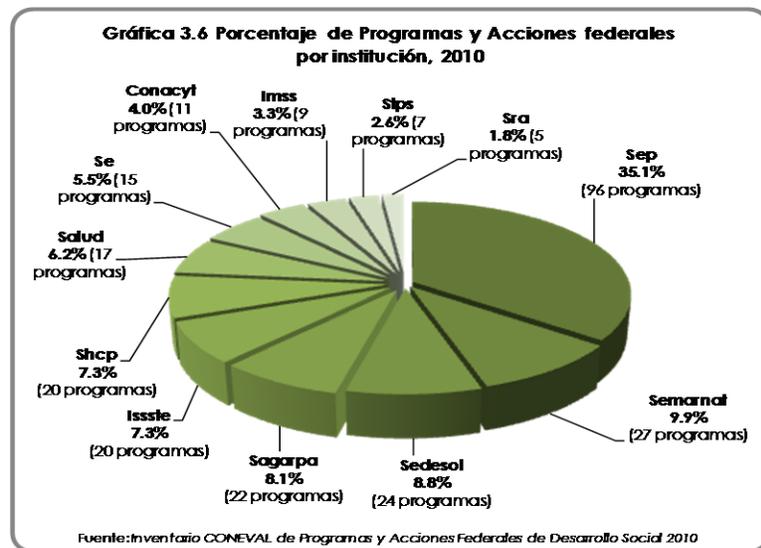
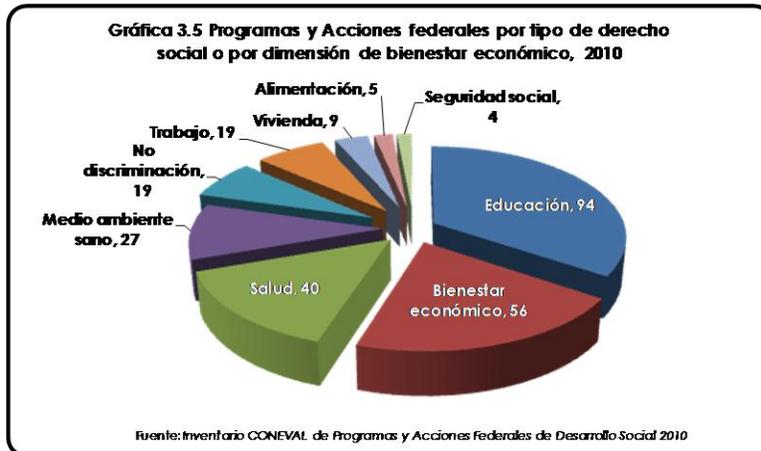
En general es adecuado que haya diversos Programas y Acciones presupuestarios para enfrentar los múltiples retos del desarrollo social, pero no siempre es claro que tener muchos programas se traduzca en mejor política pública.

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

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

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

La gráfica 3.5 muestra el número total de programas o acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico que conforman el *Inventario CONEVAL*; como se observa, de los 273 Programas o Acciones federales de desarrollo social vigentes en 2010, 34.4 por ciento está vinculado de manera directa con el Derecho a la Educación, mientras que los relacionados con el Bienestar Económico y el Derecho a la Salud representan 20.5 por ciento y 14.7 por ciento, respectivamente.



Las instituciones son aquellas dependencias y entidades que operan los programas y las acciones federales que forman parte del *Inventario CONEVAL*. Como se observa en la gráfica 3.6, la institución con un mayor número de Programas y Acciones es la Secretaría de Educación Pública (SEP) que opera 96, seguida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 27 y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que cuenta con 24.

Cuadro 3.2 Programas y Acciones Federales por derecho social o por dimensión de bienestar económico e institución, 2010

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

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

Como se observa en el cuadro 3.3 los programas y las acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico e institución ofrecen diferentes tipos de apoyos. La mayoría de los programas o acciones otorgan algún tipo de apoyo vinculado al Derecho a la Educación (124); de éstos 19 proporcionan capacitación (15.3 por ciento), 18 brindan servicios educativos (14.5 por ciento) y 16 otorgan libros o material didáctico (12.9 por ciento).

Con relación a los Programas y Acciones vinculados a la Dimensión de Bienestar Económico (80), en 13 se proporciona capacitación (16.3 por ciento) y en nueve se dan asesorías técnicas (11.3 por ciento).

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

Cuadro 3.3 Programas y Acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico y tipo de apoyo específico que entregan, 2010

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

Fuente: *Inventario CONEVAL*.

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

El cuadro 3.4 muestra cómo ha evolucionado el número y el presupuesto de programas federales de desarrollo social desde 2004 (exclusivamente bajo el universo del *Inventario Coneval*). La comparación en el tiempo sólo es válida entre 2004 y 2007 y entre 2008 y 2011, pues en 2008 se modificó la forma de contabilizar los programas presupuestarios federales en el *Inventario Coneval*.

Cuadro 3.4 Programas y Acciones del Inventario CONEVAL 2004-2011

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

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

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

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

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

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

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

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

Todo gasto público —se clasifique como social o no, sea en transferencias monetarias, en especie (bienes privados) o en bienes públicos, o se aplique con objetivos redistributivos o no— tiene

inevitablemente efectos redistributivos.³² Por ello, independientemente de sus objetivos, siempre es pertinente evaluar cualquier rubro de gasto público y, especialmente, el gasto social, en la dimensión de la equidad, la cual es muy relevante en una sociedad con niveles comparativamente altos en la desigualdad del ingreso primario y recursos fiscales comparativamente limitados.

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

El gasto público analizado cubre la gran mayoría del gasto social federal y estatal, por un monto total de 1,564 y 1,401 miles de millones de pesos en 2010 y 2008, respectivamente. Con excepción de calidad y servicios de la vivienda, los rubros y programas analizados representan los principales instrumentos del gasto público en las dimensiones de la medición de la pobreza: educación, salud, pensiones, programas alimentarios y bienestar económico (transferencias dirigidas y subsidios al consumo).³³

El análisis se obtiene a partir de la información de transferencias y uso de servicios públicos reportados en las ENIGH de los años correspondientes, así como los montos totales de las cuentas públicas. La metodología se describe en el Anexo III.³⁴

Los resultados principales se resumen a continuación:

- 1) Persiste una amplia gama de resultados en la concentración del gasto público, entre los grandes grupos funcionales y aun al interior de cada uno. En conjunto, las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad (es decir, llegan con más claridad a la población que tiene menos ingreso), las transferencias en especie son prácticamente neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.
- 2) Los programas más progresivos en 2008 y 2010 son *Oportunidades e IMSS-Oportunidades*, mientras que los más regresivos (los que se otorgan a la población de ingresos altos) son los subsidios al sistema de pensiones del ISSSTE y la deducibilidad de colegiaturas; son regresivos aun con relación al ingreso (neto) de mercado de los hogares, por lo que contribuyen a aumentar la desigualdad del ingreso en México.

³² Esto no sería así sólo si una transferencia pública coincidiera perfectamente con la distribución del ingreso de mercado de los hogares, o si un bien público fuera valorado por los hogares precisamente en proporción de su participación en el ingreso de mercado.

³³ Se incluye para propósitos comparativos (sin sumar en el total) el gasto fiscal asociado a la deducibilidad de colegiaturas, a pesar de que fue introducido apenas en 2011.

³⁴ Las ENIGH que se utilizan son las correspondientes a 2008 y 2010; la Cuenta Pública corresponde a las de 2008 y 2010.

- 3) La distribución total del gasto público analizado resulta ligeramente progresiva si se excluyen los subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y al consumo, pero ligeramente regresiva cuando éstos se incluyen.
- 4) Entre 2008 y 2010 ha aumentado la progresividad del gasto total analizado, con un incremento en la participación del quintil (20 por ciento) más pobre de la población de 16 a 18 por ciento, y una reducción del coeficiente de concentración de 0.11 a 0.06. La proporción de recursos asignados en forma progresiva pasó de 32 por ciento en 2008 a 44 por ciento en 2010, similar a la participación de estos recursos en 2006. Esto se explica, por un lado, por el aumento en la progresividad (reducción en la regresividad) de algunos instrumentos de transferencias, y por el otro por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 tuvo un nivel excepcionalmente alto).
- 5) Algunos de los programas más progresivos cuya cobertura ha aumentado más rápidamente en 2008-2010 presentan una pérdida de progresividad al ampliarse a poblaciones de mayores ingresos: *Oportunidades*, *70 y Más*, *Seguro Popular*. Por otro lado, *PROCAMPO* presenta un aumento importante en progresividad que es consistente con un cambio en las reglas del programa hacia una mejor focalización (como se había recomendado en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*), pero éste posiblemente no sea estadísticamente significativo.³⁵
- 6) En una perspectiva de más largo plazo, identificamos un cambio importante en la tendencia general de la progresividad del gasto público en las últimas dos décadas, la cual aumentó en forma importante de 1995 a 2005, pero dicha tendencia se ha frenado e incluso revertido desde entonces.
- 7) El avance en la equidad del gasto en 1995-2005 se explica por diversos factores que han llevado a una reasignación del gasto social sesgado hacia zonas urbanas y estratos medios a favor de zonas rurales y poblaciones más pobres:
 - a) La creación de programas innovadores y mejor focalizados de transferencias dirigidas como *Oportunidades* (sustituyendo subsidios alimentarios generalizados y focalizados regresivos y preponderantemente urbanos), *PROCAMPO* (sustituyendo apoyos agrícolas vía precio altamente regresivos), el *Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social/Fondo de Infraestructura Social Municipal* (asignado en función de la pobreza municipal en sustitución de *Pronasol*) y el *Programa de Empleo Temporal*,
 - b) La ampliación de la cobertura y financiamiento de los servicios básicos educativos y de salud para la población no asegurada,
 - c) El avance en el acceso a servicios educativos postbásicos en gran parte como consecuencia del avance en la cobertura de los servicios básicos.

³⁵ Dada la concentración de beneficios del programa en un número reducido de productores grandes, la ENIGH no tiene el tamaño necesario para capturar adecuadamente estos beneficios en el extremo alto de la distribución del ingreso.

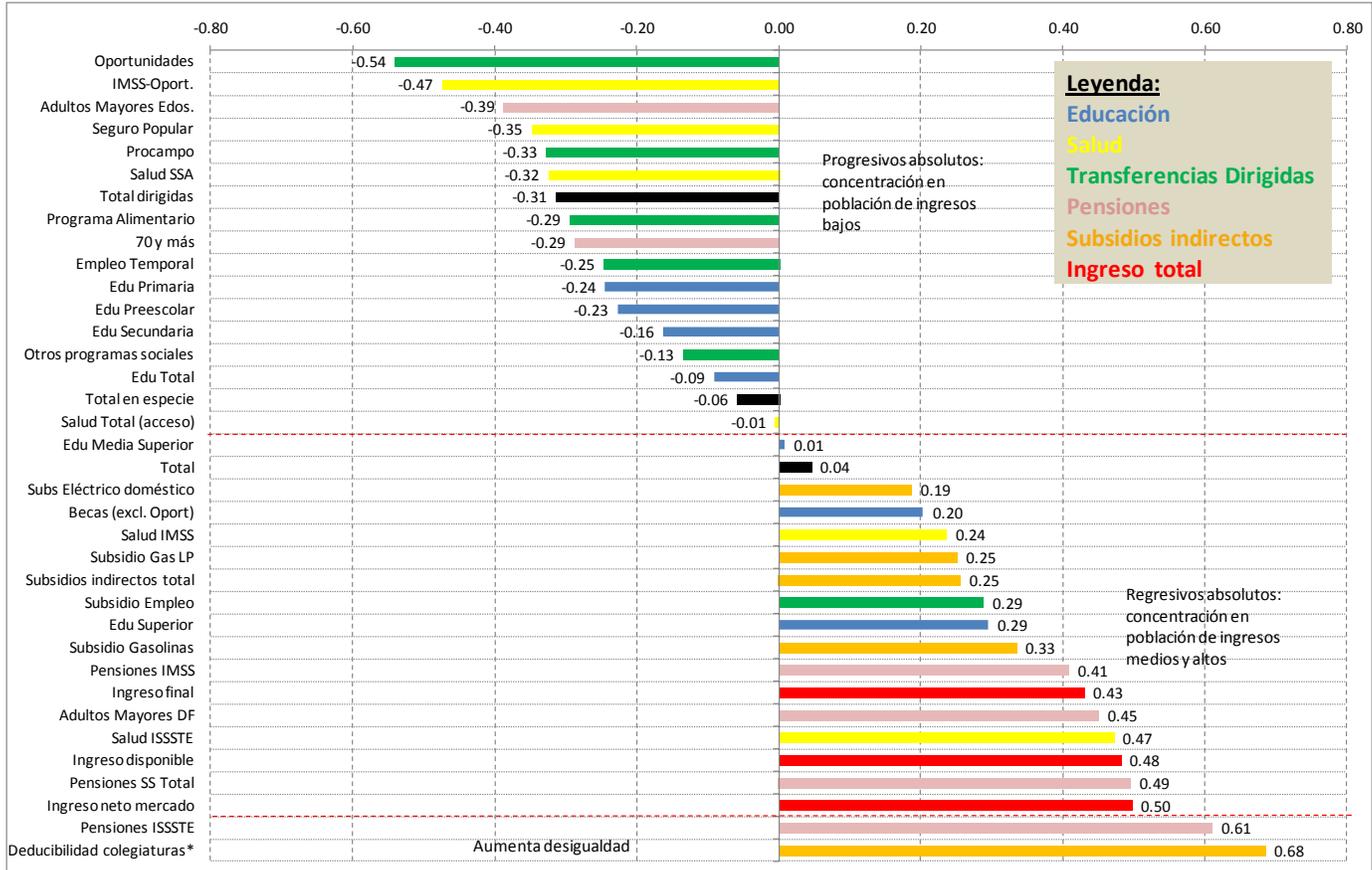
- 8) El estancamiento y reversión parcial de esta tendencia desde 2005 se puede explicar con los siguientes factores, que sugieren a su vez la necesidad de una nueva generación de reformas e instrumentos de identificación de beneficiarios para la implementación del gasto social:
- a) Los costos y retos crecientes de focalizar con efectividad cuando la cobertura de los programas aumenta significativamente, y se amplía a zonas urbanas y poblaciones de mayores ingresos medios (*Oportunidades, 70 y Más*).
 - b) El aumento en el financiamiento de los servicios básicos abiertos a la población en su conjunto, en la medida en que se incrementen su calidad y disponibilidad, puede crecer la demanda de estratos de mayores ingresos y capacidad de acceso, especialmente en el contexto de la reciente crisis y estancamiento económico.

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

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

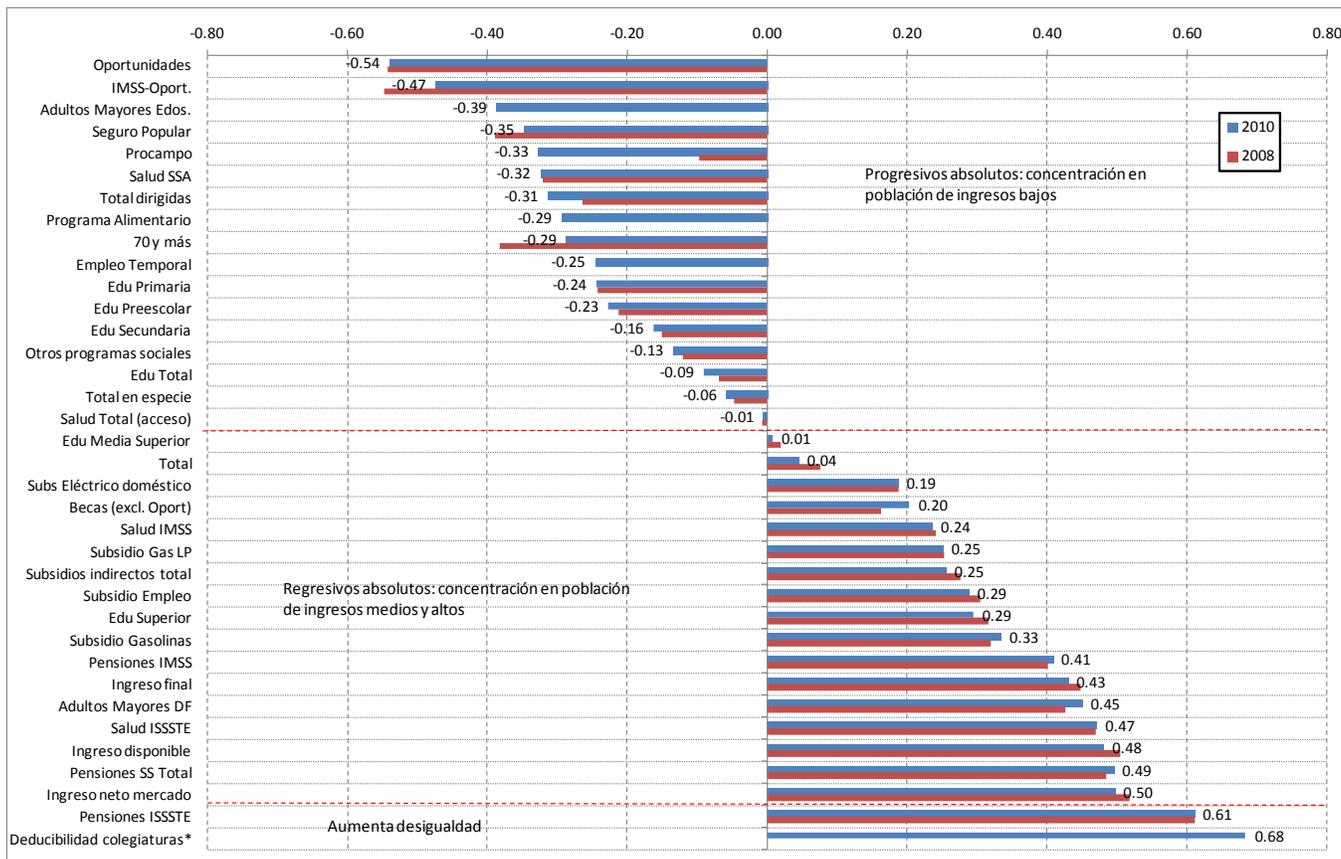
Este análisis muestra una distribución de los programas desde asignaciones de más de 80 por ciento de los recursos ejercidos en los municipios pobres hasta asignaciones cercanas a 0 por ciento a esta misma población. Se observa un padrón distributivo por función y dependencia. En el lado de mayor progresividad se concentran los programas dirigidos a la población indígena de la CDI, con asignaciones de 60-90 por ciento de sus recursos en los municipios más pobres, seguidos de los programas de la SEDESOL, concentrados en el rango de 40-50 por ciento. En el extremo opuesto con asignaciones menores al 10 por ciento, o del todo ausentes para estas poblaciones, se concentran los programas de la SAGARPA y los de tipo financieros dirigidos al campo (*FIRA, Financiera Rural*).

Gráfica 3.7 Coeficientes de concentración para el gasto público redistributivo: 2010



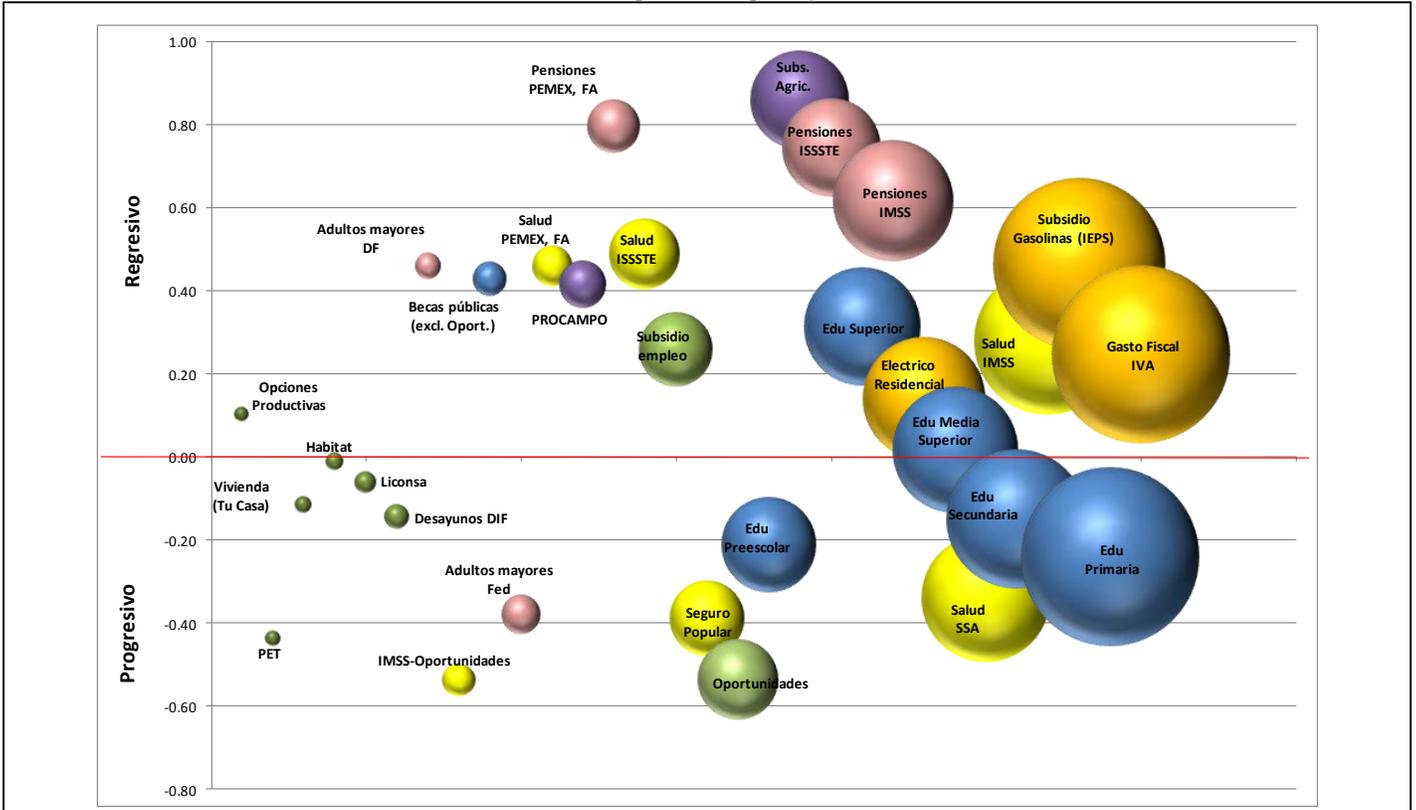
Fuente: Cálculos de Scott, John con base en la ENIGH 2010 y Cuenta Pública 2010.* Deducibilidad de colegiaturas se calculó a partir de datos presentados en CIEP, 2011. Se incluye como referencia pero no se toma en cuenta para calcular los coeficientes de concentración totales.

Gráfica 3.8 Coeficientes de concentración para el gasto público redistributivo: 2008-2010



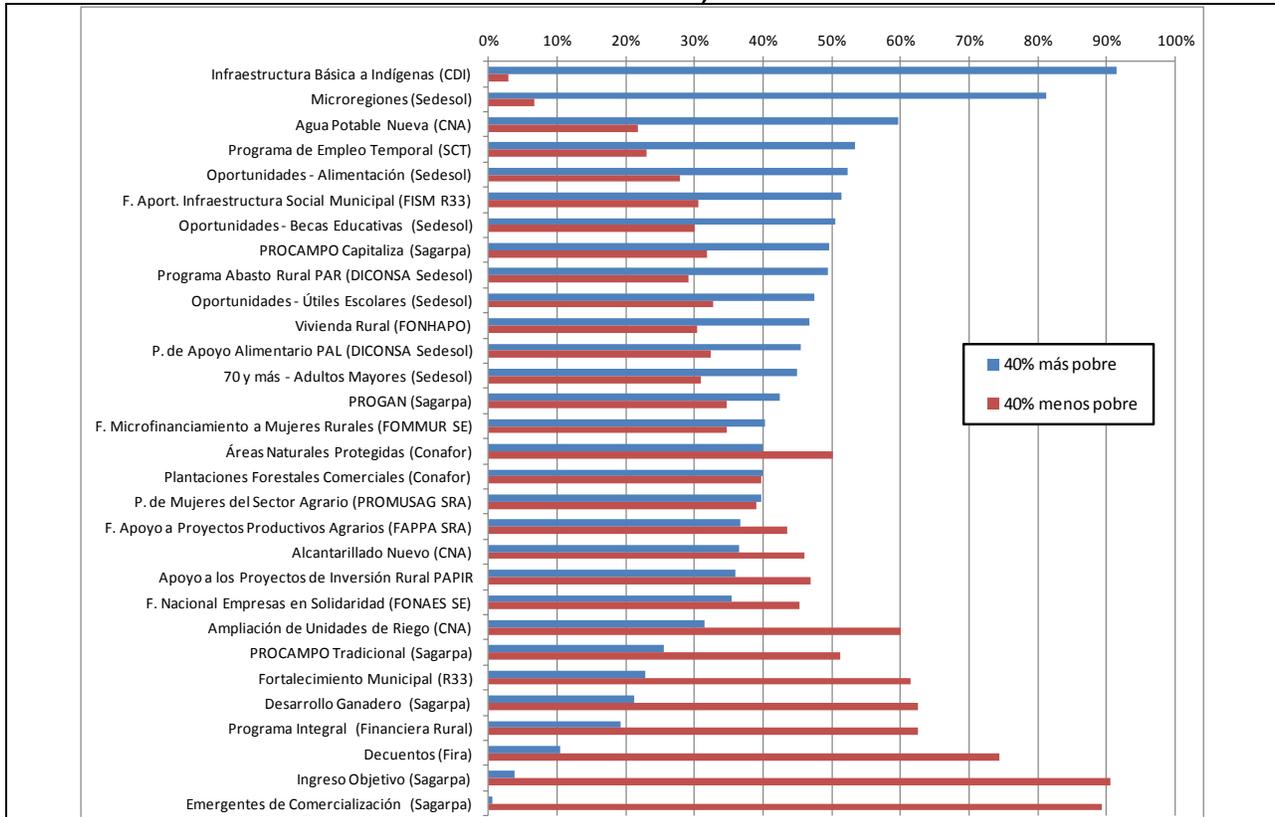
Fuente: Cálculos de Scott, John a partir de ENIGH 2008 y 2010 y Cuenta Pública 2008 y 2010. * Deducibilidad de colegiaturas se introdujo en 2011, y se calculó a partir de datos presentados en CIEP, 2011, "Deducibilidad de colegiaturas". Se incluye como referencia pero no se toma en cuenta para calcular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

Gráfica 3.9 Coeficientes de concentración y gasto público por programa: 2008 (tamaño de burbujas proporcional a magnitud de gasto)



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

Gráfico 3.10 Distribución de los programas rurales entre los municipios más pobres con 40 por ciento de la población y los menos pobres con 40 por ciento población, ordenados por tasa de pobreza rural (pobreza alimentaria)



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

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

I. Conclusiones

En el primer capítulo de este *Informe* se presentan datos sociales para analizar el avance del bienestar económico en México de 2008 a 2010. A partir de las problemáticas identificadas, en el capítulo II se presenta un diagnóstico de la respuesta del Gobierno Federal para atenderlas. Con base en lo anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

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

protegerlos ante contingencias coyunturales. Es necesario diseñar programas para reducir los efectos coyunturales sobre el bienestar económico y el ingreso (por ejemplo, crear un seguro al desempleo o fortalecer algunos ya existentes, como el *Programa de Empleo Temporal*).

II. Temas transversales de la política de desarrollo social

- En 2010 existían 273 Programas y Acciones federales de desarrollo social. Entre 2004 y 2007 se incrementó 17 por ciento el número de programas y 1 por ciento el presupuesto de los mismos. Entre 2008 y 2011 se incrementó 11 por ciento el número de instrumentos de política pública y el presupuesto aumentó 42 por ciento lo que contribuyó a tener mayor dispersión de Programas y Acciones.
- Debido a que no hay suficiente información sistematizada accesible sobre programas de gobiernos locales, el análisis se reduce al ámbito federal; éste apunta a que hay un gran número de Programas y Acciones de desarrollo social (se han generado recientemente muchos de estos) y se identifica una gran dispersión y una potencial falta de coordinación entre instancias federales. Por estas razones, se considera que si se incluyeran los programas de gobiernos locales, el problema sería aún mayor.
- No siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el Poder Ejecutivo, otros por el Poder Legislativo y otros por las entidades federativas, a través del Legislativo local, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos estatales. Posiblemente varios de ellos son creados para resolver problemas concretos de la población, pero debido a que no siempre se cuenta con resultados claros en varios de estos programas, la sospecha de un uso político es inevitable.
- Entre 2008 y 2010 ha aumentado la progresividad del gasto total analizado (el gasto se dirige hacia la población en pobreza), con un aumento en la participación del quintil (20 por ciento) más pobre de la población de 16 a 18 por ciento, y una reducción del coeficiente de concentración de 0.11 a 0.06. La proporción de recursos asignados en forma progresiva pasó de 32 por ciento en 2008 a 44 por ciento en 2010, similar a la participación de estos recursos en 2006. Esto se explica, por un lado, por el aumento en la progresividad de algunos instrumentos de transferencias y, por el otro, por la reasignación de recursos a favor de los instrumentos más progresivos y disminución de recursos asignados a los instrumentos más regresivos (en particular el subsidio a gasolinas y diesel que en 2008 tuvo un nivel excepcionalmente alto y que es regresivo).
- Las transferencias monetarias dirigidas son el rubro de mayor progresividad (es decir, llegan con más claridad a la población que tiene menos ingreso), las transferencias en especie son prácticamente neutrales, mientras que los subsidios indirectos y los subsidios a los sistemas de pensiones contributivos se concentran en la población de ingresos medios y altos.
- Los programas más progresivos en 2008 y 2010 son el de *Desarrollo Humano Oportunidades e IMSS-Oportunidades*, mientras que los más regresivos (los que se otorgan a la población de ingresos altos) son los subsidios al sistema de pensiones del ISSSTE y la deducibilidad de colegiaturas. Estos últimos son regresivos aun con relación al ingreso (neto) de mercado de los hogares, por lo que contribuyen a aumentar la desigualdad del ingreso en México.
- La distribución total del gasto público analizado resulta ligeramente progresiva si se excluyen los subsidios a los sistemas de seguridad social contributiva y al consumo, pero ligeramente regresiva cuando éstos se incluyen.

III. Recomendaciones

a) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS

i. Bienestar económico (poder adquisitivo del ingreso)

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

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

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

- 12) Buscar cambios legales, institucionales y de financiamiento en la seguridad social para que pueda cubrir a todos los mexicanos, con independencia de su situación laboral.
- 13) 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.
- 14) Si bien ciertos programas sociales tienen efectos positivos para reducir la pobreza en algunas de sus dimensiones, una disminución sistemática sólo se materializará si el ingreso real de la población aumenta durante varios años. El incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de un mayor crecimiento

económico, de una mayor generación de empleos, de incrementos en la productividad, la inversión y de la estabilidad de precios, que muchas veces requieren cambios de fondo para modificar las condiciones económicas y fiscales en el país. Para ello es necesario contar con acuerdos políticos sólidos.

- 15) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social se recomienda que el Poder Legislativo, al igual que el Ejecutivo, realice un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales previo a la inclusión de éstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 16) Fortalecer los indicadores de los objetivos sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la APF para mejorar la medición del vínculo de los Programas y Acciones con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

c) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL

- 17) Encontrar sinergias y evitar duplicidades entre programas federales, entre éstos y los estatales y de ambos con los locales.
- 18) Reasignar programas entre dependencias y entidades para hacer más eficientes y eficaces los recursos financieros y humanos.
- 19) Establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones y programas.
- 20) La pobreza se ha incrementado recientemente por un problema económico (reducción del ingreso real, empleos insuficientes, bajo crecimiento económico, aumento de los precios de los alimentos) y no por razones atribuibles a la política de desarrollo social. Por lo anterior, se recomienda que el objetivo de reducción de la pobreza no esté a cargo de una sola secretaría (en este caso a la SEDESOL federal, estatal o municipal) sino que sea responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social. Prácticamente, todas las secretarías (de los gobiernos federal, estatales y municipales) deberían tener como objetivo prioritario la reducción de la pobreza.
- 21) Asimismo se recomienda que la planeación de la política de desarrollo social vaya más allá de contar con un conjunto de programas sociales aislados a nivel federal, estatal y municipal y que existan objetivos comunes basados en el acceso efectivo a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas.
- 22) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, se pide que todas las dependencias e instituciones atiendan la disposición vigésimo primera de los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública*

Federal, emitidos el 30 de marzo de 2007 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONNEVAL, en la que se pide que “las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto anual...” La disposición señala que dicho diagnóstico deberá elaborarse antes de que las dependencias incluyan el programa en el presupuesto anual.

d) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

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

e) CON RELACIÓN AL RAMO 33

ii. Corto plazo

- 26) Impulsar el funcionamiento de sistemas públicos de evaluación eficaces tanto en el orden estatal como en el municipal.
- 27) Mejorar la definición de los indicadores de desempeño mediante los cuales se mide el logro de los fondos.

iii. Mediano plazo

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

f) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES

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

Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Glosario de términos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

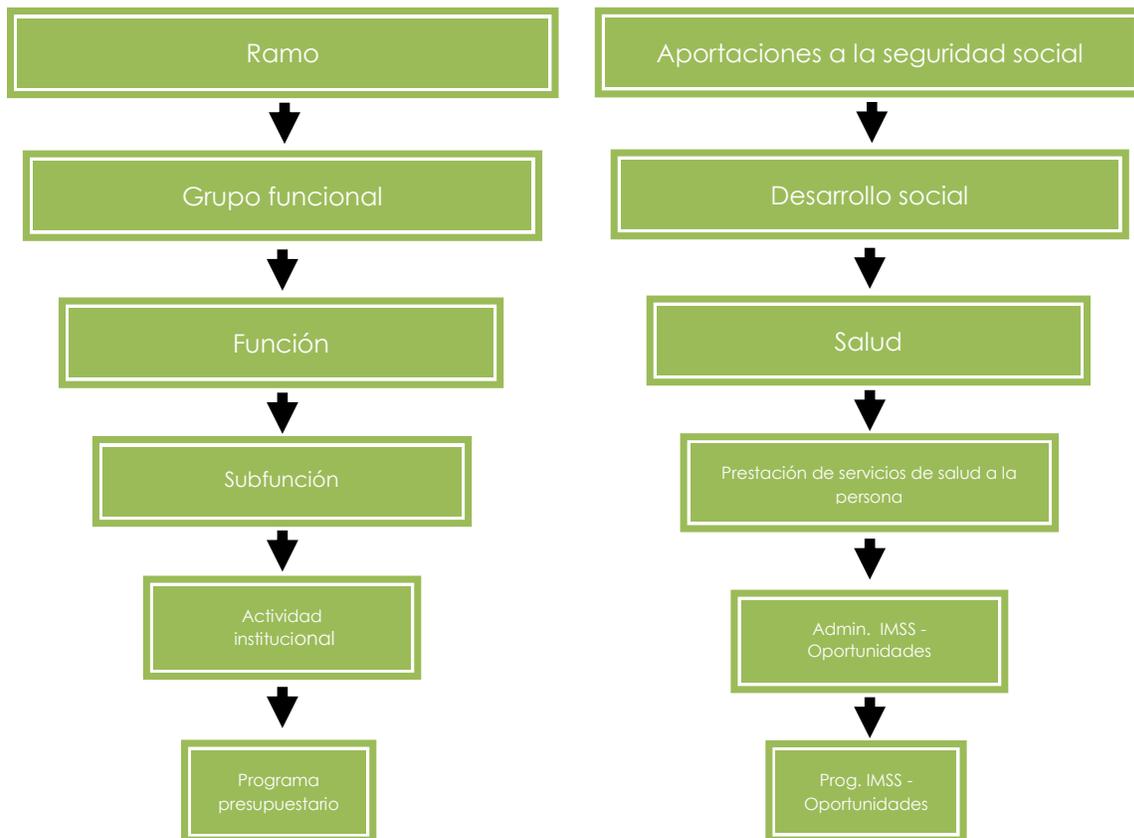
Tasa de mortalidad infantil: Número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacimientos ocurridos en un año determinado (CONAPO, 2011b).

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

Anexo I. Organización funcional del gasto público

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

Figura A. Representación de la organización jerárquica del gasto público



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

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

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

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

Anexo II. Programas de desarrollo social por dimensión social

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

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

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

62	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Productos Básicos y de Consumo para el Hogar	ISSSTE	No	No
63	Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	SAGARPA	No	No

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

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

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

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

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

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

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

Para estimar la incidencia distributiva de los *subsidios energéticos* se utilizó la información sobre el gasto de los hogares en electricidad, gasolinas y diesel, transporte público y gas LP que reporta la

ENIGH, y el valor de los subsidios en estos bienes que reportan la CFE, la SHCP y Pemex, respectivamente. En el caso del *subsidio a combustibles automotrices* se toma en cuenta el uso de combustibles en transporte público además de transporte privado, según las proporciones reportadas en el Presupuesto de Gasto Fiscal 2008 publicado por la SHCP.

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

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

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

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

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