

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO 2014

CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO 2014

CONSEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014

Primera edición febrero, 2015

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Boulevard Adolfo López Mateos 160

Col. San Ángel Inn

CP.01060

Delegación Álvaro Obregón

México, Distrito Federal

ISBN: 978-607-9382-03-8

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014* México, DF: CONEVAL, 2015.

DIRECTORIO

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 Licona**

Secretario Ejecutivo

Thania 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

Equipo técnico Gonzalo Hernández Licona
Thania de la Garza Navarrete
Carolina Romero Pérez Grovas
Karina Barrios Sánchez
Diana María Franco Vasco
Carla Aguilar de la Fuente

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

AGRADECIMIENTOS

El equipo técnico agradece a Ricardo Aparicio, Fernando Cortés, Guillermo Cejudo, Citlalli Hernández, Edgar Martínez, Zahí Martínez, Gerardo Mejía, Enrique Minor, Claudia Mir, Sara Ochoa, Iliana Yaschine y Antonio Yunez por los insumos que aportaron para la elaboración de este informe.

También agradece la disposición de las y los funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno para participar en los diversos estudios desarrollados para el capítulo de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	8
GLOSARIO	11
INTRODUCCIÓN	12
ANTECEDENTES	15
CAPÍTULO 1.	
SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL:	
ACCESO EFECTIVO A LOS DERECHOS SOCIALES E INGRESO	17
Ejercicio de los derechos sociales y el ingreso en México	18
Derecho a la alimentación	19
Derecho a la educación	23
Derecho a un medio ambiente sano	24
Derecho a la no discriminación entre grupos vulnerables	27
Derecho a la salud	34
Derecho a la seguridad social	38
Derecho al trabajo	41
Derecho a la vivienda	47
Ingresos de los hogares	50
Pobreza en México 2010-2012	56
Pobreza en las entidades federativas 2010-2012	59
Pobreza municipal	62
Urbano y rural	63
Desigualdad, una aproximación a la cohesión social	66
CAPÍTULO 2.	
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	69
Avances	70
Política de desarrollo social con visión de derechos	70
Mejor coordinación institucional	73
Adecuación de programas de desarrollo social para mejorar el ejercicio de los derechos y la productividad de los hogares	77
Reformas estructurales	84
Institucionalidad y avances de la evaluación y el monitoreo en México	85
Retos	89
El enfoque de acceso efectivo de derechos sociales necesita definiciones más claras	90
El ingreso de las familias es bajo y se ha reducido desde 1992	91

La calidad de los servicios básicos no ha crecido como la cobertura	99
Los programas productivos no han tenido resultados adecuados y la productividad de pequeños productores es muy baja	107
Dispersión de programas de desarrollo social	110
Retos en el uso de las evaluaciones	115
CAPÍTULO 3.	
CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE	117
La Cruzada Nacional contra el Hambre y su evolución	118
Caracterización de hogares en pobreza extrema y carencia alimentaria en los municipios definidos por la Cruzada en 2013	121
Caracterización de casos	122
Caracterización de los perfiles de la población de estudio	125
Cobertura de programas sociales	128
Análisis de objetivos de la Cruzada	134
Alimentación y nutrición	134
Capacidad productiva de los hogares rurales	150
Participación social	159
Hallazgos en materia de coordinación interinstitucional	163
Situación actual de los retos identificados en el diagnóstico de la estrategia en 2013	168
Concentrado de retos y nivel de avance registrado	170
Evaluación de la Cruzada en 2015	176
CAPÍTULO 4.	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	179
Conclusiones	180
Recomendaciones	193
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	206
ANEXO 1. INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL	211
ANEXO 2. FUENTES DE INFORMACIÓN	214

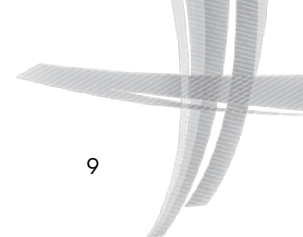
SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ENTIDADES Y DEPENDENCIAS

CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CNDS	Comisión Nacional de Desarrollo Social
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAGUA	Comisión Nacional de Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONSEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAES	Instituto Nacional de la Economía Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Pemex	Petróleos Mexicanos
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Salud	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedena	Secretaría de Defensa Nacional
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SEMAR	Secretaría de Marina
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
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

ORGANISMOS INTERNACIONALES

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



PROGRAMAS Y FONDOS

APAZU	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
Caravanas	Programa Caravanas de la Salud
Comunidad DIFerente	Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad Diferente"
PCC	Programa de Comedores Comunitarios
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
IMSS-Prospera	Programa IMSS-Prospera
PAEI	Programa de Albergues Escolares Indígenas
PAJA	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PAR	Programa de Abasto Rural
PASL	Programa de Abasto Social de Leche
PDZP	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
PEI	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
PEIBPRUIN	Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena
PET	Programa de Empleo Temporal
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo
PPAM	Pensión para Adultos Mayores
PROGAN	Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola
PROMAJOVEN	Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
PROSSAPYS	Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales
Prospera	Programa de Inclusión Social (antes Oportunidades)
SICALIDAD	Sistema Integral de Calidad en Salud
SP	Seguro Popular

OTROS

AFORE	Administradoras de Fondos para el Retiro
ASM	Aspectos susceptibles de mejora
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EED	Evaluación Específica de Desempeño
ENADIS	Encuesta Nacional sobre Discriminación en México
EnChor	Encuesta CONEVAL a Hogares Rurales de México
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

ENN	Encuesta Nacional de Nutrición
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEPDS	Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
ITLP	Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza
ITLP-IS	Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza por Intervalos de Salario
LOFCC	Lineamientos de organización y funcionamiento de comités comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los programas sociales federales
MCS	Módulo de Condiciones Socioeconómicas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PDP	Programa para Democratizar la Productividad
PEA	Población Económicamente Activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PINE	Producto Interno Neto Ecológico
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNMSH	Programa Nacional México sin Hambre
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SINHAMBRE	Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre
SINAIS	Sistema Nacional de Información en Salud
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

GLOSARIO

Decreto Cruzada. Decreto por el que se instaura el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre de 2013.

Diagnóstico del diseño. Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Inventario CONEVAL. Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Línea de Bienestar Económico. Valor monetario de la canasta de alimentos, bienes y servicios básicos.

Línea de Bienestar Mínimo. Valor monetario de la canasta alimentaria básica. Es un subconjunto de la Línea de Bienestar.

Lineamientos. Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública.

Localidades rurales. Localidades con una población menor de 2,500 habitantes.

Localidades urbanas. Aquellas con una población igual o mayor de 2,500 habitantes.

Mecanismo. Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles

de mejora derivados de los informes y las evaluaciones externas a programas federales.

Pobreza. Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es menor que el valor de la Línea de Bienestar Económico.

Pobreza extrema. Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias sociales (en los indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es menor que el valor de la Línea de Bienestar Mínimo.

Pobreza extrema de alimentación. Una persona se considera en situación de pobreza extrema de alimentación cuando se encuentra en pobreza extrema y presenta carencia por acceso a la alimentación.¹

¹ Programa Nacional México sin Hambre, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.

INTRODUCCIÓN

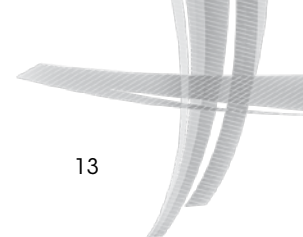
Desde 2004, con la emisión de la Ley General de Desarrollo Social en México, se enunciaron los derechos sociales necesarios para el desarrollo social que delimitan el quehacer de la política en este campo. En 2006, con la puesta en marcha del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Estado mexicano decidió implementar un mecanismo independiente de evaluación de la política de desarrollo social federal con el objetivo de mejorar la política pública. Ambos elementos se conjugan en este volumen para analizar el avance de la política social en el país.

El país ha conseguido avances importantes en algunas problemáticas sociales, pero existen todavía retos apremiantes que obligan a un trabajo permanente de los tres órdenes de gobierno y del Congreso para mejorar el bienestar y el acceso efectivo a los derechos sociales de toda la población.

En un momento como el que actualmente vive el país, en el que se han registrado diversos cambios administrativos, la aprobación de reformas económicas y sociales, así como la secuela de una crisis financiera internacional y de una gran volatilidad de precios de los alimentos, es primordial reflexionar sobre los avances y retos derivados de la implementación de políticas públicas.

La Ley General de Desarrollo Social señala que las principales funciones del Consejo son: a) normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, y b) establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

De acuerdo con lo que señala la ley, la medición de pobreza debe tener características muy específicas: en primer lugar, incluir las siguientes dimensiones: ingreso, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social; en segundo lugar, debe vincular los programas sociales con la pobreza con el objetivo de guiar las decisiones de política pública.



En consonancia con la Ley General de Desarrollo Social y con el consenso cada vez mayor de que la pobreza se caracteriza por la privación simultánea en diversos ámbitos de la vida, el CONEVAL diseñó la metodología de medición multidimensional de la pobreza a partir de dos grandes espacios: el de bienestar y el de los derechos sociales. En el primero se considera fundamental la disponibilidad de recursos económicos y se reconoce la centralidad del ingreso para la adquisición de bienes y servicios, mientras el espacio de los derechos sociales incorpora aquellos derechos considerados por la propia ley como indispensables para el desarrollo social. Ambos espacios definen si una persona es pobre o no. Dicha metodología ha sido referente en diversas partes del mundo como ejemplo de innovación en la medición de la pobreza.

No obstante, el desarrollo social no se agota con la medición de la pobreza. De manera enfática, la Ley General de Desarrollo Social, así como la Constitución, establecen que el centro del desarrollo social debe ser el ejercicio de los derechos sociales.

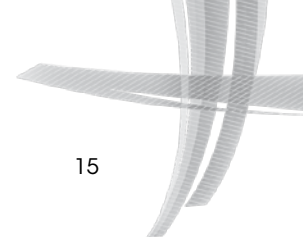
En 2008, el CONEVAL elaboró un primer informe en el que daba cuenta de la problemática general del desarrollo social. En ese documento se hizo hincapié en que la política de desarrollo social, y no sólo la medición de la pobreza, es multidimensional. La razón principal es que los derechos sociales son varios y no se agotan en una sola dimensión. En 2014, el análisis se basa en los derechos sociales marcados por la ley y, a diferencia del documento de 2008, ya puede incorporar una medición multidimensional de pobreza a nivel nacional y estatal (2008, 2010 y 2012), además de municipal (2010).

En esta ocasión, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014 incorpora información de las 1,504 evaluaciones a programas, acciones y políticas de desarrollo social realizadas entre 2007 y junio de 2014, así como de los indicadores trimestrales. Esto complementa la visión que se tiene sobre el desarrollo social.

El objetivo es hacer una evaluación general de la política de desarrollo social en este periodo mediante una aproximación al contexto y las posibilidades de medición de los derechos sociales y del ingreso, así como

reflexionar acerca de los cambios normativos y técnicos registrados a partir de la creación del Consejo para analizar el desempeño del país en materia de desarrollo social, con dos importantes fines: contribuir a la rendición de cuentas y brindar información para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social.

El informe se divide en cuatro capítulos: el primero muestra la situación del ejercicio de los derechos sociales a través de diversos indicadores de desarrollo social en el país, desde inicios de los años noventa. El segundo aborda la evaluación de la política de desarrollo social en México y el tercero, para dar cumplimiento al Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019, se dedica específicamente a ésta. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de los análisis realizados.



ANTECEDENTES

El artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social indica que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo del CONEVAL, por lo que el Consejo ha realizado de manera sistemática informes de evaluación de la política de desarrollo social (IEPDS). Hasta la fecha se han elaborado tres que anteceden al informe 2014.

Este informe contiene un apartado en torno a la evolución del desarrollo social en el país que fue estructurado de manera similar a la segunda parte del informe 2008, por lo que es posible hacer un acercamiento paralelo a ambos informes y a sus principales hallazgos.

Para el IEPDS 2014 se emplearon diversas fuentes y se utilizó la última información disponible de acuerdo con la periodicidad de los datos. En el anexo 2 se detallan las fuentes utilizadas.² El informe se completa con un diagnóstico de la política de desarrollo social y, por su relevancia, un análisis general de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

² Las fuentes utilizadas en este informe provienen principalmente de estudios e investigaciones llevados a cabo por el CONEVAL, así como de dos encuestas realizadas por el Consejo (Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios Iniciales de la Cruzada Nacional 2013 y Encuesta CONEVAL a Hogares Rurales, EnChor, 2013); de manera adicional, se integra información proveniente de otras fuentes (sobre todo encuestas) desarrolladas por diversas instituciones, cada una de las cuales corresponde a una metodología específica, así como a un tratamiento de los datos que es responsabilidad de quien los reporta.



CAPÍTULO 1

**Situación de la población en
materia de desarrollo social:
acceso efectivo a los derechos
sociales e ingreso**

EJERCICIO DE LOS DERECHOS SOCIALES Y EL INGRESO EN MÉXICO

En el primer Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en 2008 (en adelante IEPDS 2008), se destacó que la política de desarrollo social presenta varias dimensiones, pues debe tener un enfoque de derechos sociales que, incluso, va más allá de la medición de pobreza. Lo anterior, no sólo para cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también el artículo 1° de la Ley General de Desarrollo Social, cuyo objetivo es “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso a toda la población al desarrollo social”.

Por ello, el diagnóstico del desarrollo social debe incluir centralmente el análisis del cumplimiento de los derechos sociales³ en la población. Este capítulo muestra la evolución y situación actual de indicadores clave del desarrollo social en México a través de los derechos sociales que enmarca la Ley General de Desarrollo Social, a saber: derecho a la alimentación, a la educación, a un medio ambiente sano, a la no discriminación, a la salud, a la seguridad social, al trabajo y a la vivienda.⁴

En virtud de que la propia Ley General de Desarrollo Social señala que la pobreza debe medirse con un enfoque de derechos, centrados en seis dimensiones concretas: educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, y que debe incluir también el nivel de ingreso de las familias y la cohesión social, entonces la pobreza se convierte en un fenómeno que es parte de la problemática general del desarrollo social, pero que no la abarca totalmente.

Por lo tanto, en este capítulo se analiza la evolución de las carencias con las que se mide la pobreza, y se va más allá al complementar dichas medidas con indicadores que también dan cuenta de la calidad de los servicios; esto, cuando la información lo permite. Lo anterior ayuda a tener mediciones más cercanas al acceso efectivo a los derechos y, por ende, a los resultados finales para la población.

³ Aun cuando se reconoce la existencia de otra serie de derechos humanos relevantes y cuyo ejercicio también debería ser valorado, este análisis se basa únicamente en los derechos sociales enmarcados en la Ley General de Desarrollo Social.

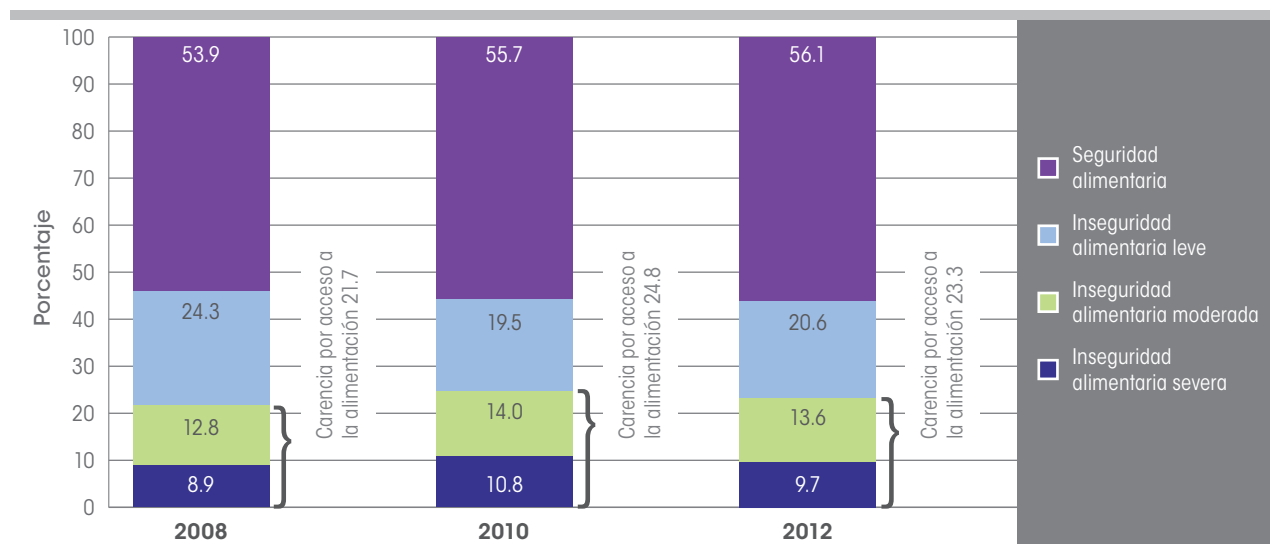
⁴ Es importante reconocer que no todos los derechos sociales han sido abordados con la misma profundidad; esto implica, en algunos casos, que sólo se presente una aproximación al contexto de la medición del derecho (como el derecho a la no discriminación y a un medio ambiente sano).

México ha conseguido importantes mejoras en la cobertura de servicios básicos, principalmente en salud, educación y vivienda para la población con mayor pobreza. Sin embargo, no se ha avanzado lo suficiente en materia de calidad de los servicios básicos, ingreso familiar, acceso a la alimentación y acceso a la seguridad social, factores que han detenido el desarrollo social del país. La combinación de ellos ha incrementado la pobreza a partir de 2006 (en especial por la reducción del ingreso real), aunque se ha podido contener la pobreza extrema, en particular desde 2008 (como resultado de la acción de diversos elementos de política pública dirigidos a la población más pobre).

Derecho a la alimentación⁵

El CONEVAL se aproxima al derecho a la alimentación mediante el indicador de acceso a la seguridad alimentaria.⁶ En 2012, 23.3 por ciento de la población presentó carencia por acceso a la alimentación, es decir, casi una cuarta parte de los mexicanos padecían inseguridad alimentaria severa o moderada en México.

GRÁFICA 1. Porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación, México, 2008-2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

⁵ Respecto a los datos presentados en este capítulo, se retoman las estimaciones realizadas por el CONEVAL sin el indicador de combustible para cocinar, con el objetivo de comparar 2008, 2010 y 2012.

⁶ El indicador de acceso a la seguridad alimentaria se construye a partir de la información recabada en la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA), la cual capta la percepción y las experiencias de la población en cuanto al acceso a alimentos. Las preguntas de la escala están ordenadas en un continuo que va de menor a mayor gravedad, iniciando con escenarios en los que se percibe pérdida en la variedad de la dieta, hasta llegar al reporte de experiencias de hambre. A través de esta escala es posible reconocer cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria en los hogares: seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria leve, inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa.

- En 2012, cinco de cada diez personas reportaron seguridad alimentaria, mientras que el resto presentó algún grado de inseguridad.
- Una de cada diez personas en México padeció inseguridad alimentaria severa.

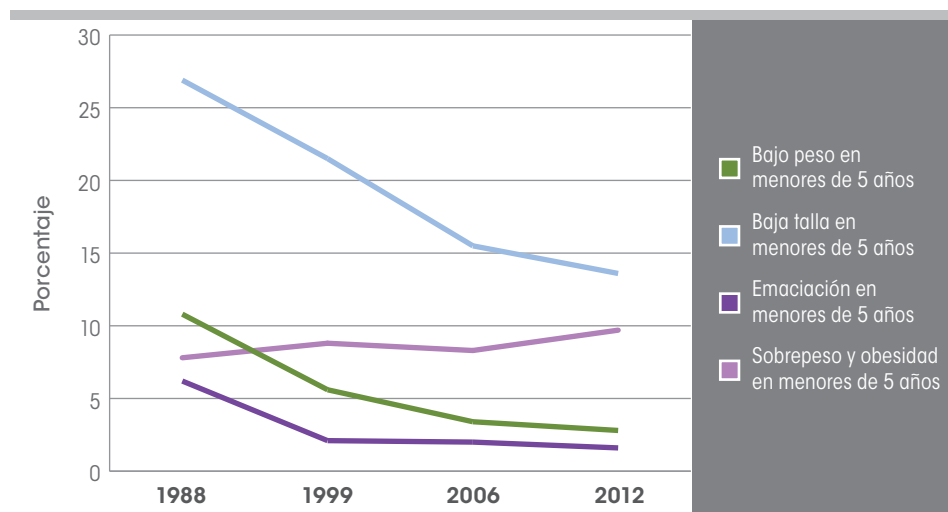
Como se muestra en la gráfica 1, el acceso a la alimentación ha mostrado un comportamiento variable en el periodo observado. Entre 2008 y 2010, la carencia alimentaria se incrementó en consonancia con la crisis financiera que asoló al país en esos años. De 2010 a 2012 se experimentó una ligera mejoría, pero aún se enfrenta la volatilidad de los precios de los alimentos que inició en 2007; por ello, es fundamental elevar el ingreso de los hogares, así como su capacidad de resiliencia ante los cambios en el valor de la canasta alimentaria.

La fragilidad en la situación nutricional de la población en pobreza se refleja en el hecho de que, además de la alimentación, dedican recursos a otras necesidades (salud, educación, transporte, vestido, etcétera), lo cual implica que los problemas relacionados con la falta de seguridad alimentaria y nutricional se puedan reflejar en temas de malnutrición de la población que vulneran el ejercicio pleno del derecho.

La medición de la desnutrición en menores de cinco años se considera una aproximación efectiva del estado nutricional de toda la población. Su relevancia se debe a las consecuencias irreversibles que la desnutrición puede tener a lo largo de la vida adolescente y adulta de quienes la padecen. En el análisis de la desnutrición infantil se incluyen los siguientes tipos: desnutrición aguda (bajo peso para la talla) y desnutrición crónica (baja talla para la edad). La información en los últimos años ha arrojado los siguientes datos:

- De 1988 a 2012, el porcentaje de menores de cinco años con desnutrición aguda tuvo una disminución absoluta de ocho puntos porcentuales y alcanzó una prevalencia de 2.8 por ciento en 2012 (ver gráfica 2).

GRÁFICA 2. Porcentaje de la población menor de cinco años según tipo de malnutrición, México, 1988-2012



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENN 1988, 1999 y ENSANUT 2006 y 2012 .

- En la desnutrición crónica, el mayor descenso logrado se experimentó entre 1999 y 2006 (INSP, 2012). En 2012, la desnutrición crónica entre infantes menores de cinco años fue de 13.6 por ciento (ver cuadro 1).

CUADRO 1. Indicadores de desarrollo en nutrición en la población nacional, México, 1992-2012

Dimensiones	Nacional					
	1992	2000	2006	2008	2010	2012
Nutrición¹						
Porcentaje de prevalencia de bajo peso en menores de 5 años	10.8 [1988]	5.6 [1999]	3.4	N.D	N.D	2.8
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años	26.9 [1988]	21.5 [1999]	15.5	N.D	N.D	13.6
Porcentaje de prevalencia de emaciación en menores de 5 años	6.2 [1988]	2.1 [1999]	2.0	N.D	N.D	1.6
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena	55.0 [1988]	49.2 [1999]	34.1	N.D	N.D	33.1
Porcentaje de prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de 5 años	7.8 [1988]	8.8 [1999]	8.3	N.D	N.D	9.7
Porcentaje de prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad	25 [1988]	36 [1999]	37.2	N.D	N.D	35.3
Porcentaje de prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad	9.5 [1988]	26 [1999]	34.2	N.D	N.D	35.2

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) y Encuesta Nacional de Nutrición (ENN).
¹ Todos estos indicadores corresponden a la ENSANUT.

La anemia es otro de los indicadores complementarios del estado de salud poblacional que tiene consecuencias importantes en el desarrollo cognitivo y físico de los infantes, así como en el desempeño físico y la productividad laboral de los adultos. De no ser prevenida y atendida durante los primeros veinticuatro meses de vida, los efectos adversos resultan irreversibles.

La anemia en los infantes mexicanos ha tenido una disminución sostenida entre 1999 y 2012. La prevalencia nacional de anemia en los niños menores de cinco años en 2012 fue de 23.3 por ciento, lo que representa un "problema moderado" según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

- El mayor nivel de anemia se observó en menores de doce a veintitrés meses de edad,⁷ que presentaron una prevalencia de 38.3 por ciento (en el límite de la clasificación de "problema moderado").
- En el área rural, el índice de anemia de los menores fue 4.3 puntos porcentuales más alto que el de las niñas, mientras que en la urbana no hubo diferencias por sexo.
- En el caso específico de las mujeres embarazadas, representó una causa subyacente de mortalidad materna y perinatal, además de aumentar el riesgo de partos prematuros y bajo peso al nacer. Los índices de anemia observados en mujeres en edad reproductiva (embarazadas y no embarazadas) siguen siendo un problema de salud pública en México.
- De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, 17.9 por ciento de las mujeres embarazadas y 11.6 de las no embarazadas, dentro del rango de edad de doce a cuarenta y nueve años, fueron clasificadas como anémicas (INSP, 2012).

La realidad nutricional del país muestra también un fenómeno que afecta a la salud pública y que empeorará en los años siguientes: el sobrepeso y la obesidad. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP, 2012), el sobrepeso y la obesidad en los menores de cinco años registró un incremento de dos puntos porcentuales al pasar de 7.8 a 9.7, respectivamente, entre 1988 y 2012 (ver cuadro 1). En el caso de los adultos, en 2012 siete de cada diez presentaban sobrepeso.

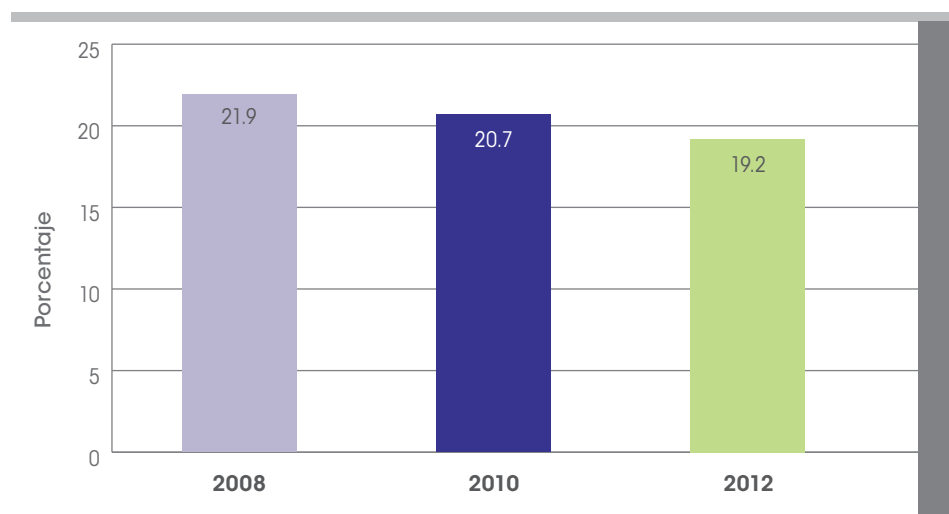
⁷ En comparación con los demás rangos de edad dentro del grupo de menores de cinco años, y entre cinco y once años.

Los índices de obesidad en los adultos mexicanos se han incrementado con el tiempo. Entre 2000 y 2012, la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad aumentó 15.2 por ciento; en hombres 16.8 y en mujeres 13.9. Este crecimiento debe ser considerado, sobre todo porque son factores de riesgo para el desarrollo de enfermedades crónicas, incluyendo las cardiovasculares, la diabetes y el cáncer (CONEVAL, 2014b).

Derecho a la educación

En 2012, 19.2 por ciento de los mexicanos presentaron rezago educativo⁸ (22.6 millones de personas) (ver gráfica 3). De éstos, 2.6 millones eran niños entre tres y quince años que no asistieron a la escuela. De los mayores de quince años, 14.5 millones de personas nacidas hasta 1981 no terminaron la primaria y 5.5 millones nacidas a partir de 1982 no concluyeron la secundaria, lo cual indica que la cobertura de los servicios de educación básica para los grupos poblacionales con rangos de edad más elevados era mucho menor que para las actuales, y estas brechas difícilmente se pueden subsanar por medio de educación formal para la población adulta. Tanto en 2008 como en 2010 y 2012, Chiapas fue la entidad federativa con mayor porcentaje de personas con rezago educativo.

GRÁFICA 3. Porcentaje de población con rezago educativo, México, 2008-2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

⁸ De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza, se considera rezago educativo cuando: a) tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; b) nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); y c) nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

En el periodo 1992-2012 (ver cuadro 2), en todos los grupos etarios se registraron incrementos en la asistencia escolar. En los niños entre seis y once años, aumentó 5.0 puntos porcentuales, mientras en 20 por ciento de la población con menor ingreso en el mismo rango de edad se elevó 10.4 puntos. El grupo etario de quince a diecisiete creció de 51 a 69.7 por ciento a nivel nacional. Actualmente, en el país más de 90 por ciento de los niños y niñas de entre seis y catorce años asisten a la escuela. Sin embargo, la asistencia escolar de las personas entre dieciocho y veinticinco años sigue siendo la que registra menor porcentaje, a pesar del incremento de ocho puntos porcentuales en el periodo referido; esto se agudiza en el caso de la población con ingresos inferiores, que apenas subió 4.4 puntos porcentuales y alcanzó 10 por ciento en 2012.

CUADRO 2. Indicadores de desarrollo en educación en la población nacional y el 20 por ciento con menor ingreso,*México, 1992-2012

Dimensiones	1992		2000		2006		2008		2010		2012	
	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional
Educación												
Asistencia escolar por grupos de edad (%) ¹												
Niños entre 3 y 5 años	40.7	62.9	69.5	85.2	85.4	93.6	64.0	69.6	65.8	71.9	67.8	74.0
Niños entre 6 y 11 años	88.3	93.9	93.3	96.6	95.8	97.9	96.9	98.2	96.2	98.3	98.7	98.9
Niños entre 12 y 14 años	69.2	82.4	82.3	88.9	87.9	92.4	86.1	91.5	85.2	91.5	85.8	91.9
Niños entre 15 y 17 años	28.3	51.0	35.5	58.4	51.5	65.8	50.9	65.0	48.1	66.3	54.5	69.7
Personas entre 18 y 25 años	5.6	20.1	9.0	25.0	7.8	25.5	10.4	25.8	10.7	27.5	10.0	28.1

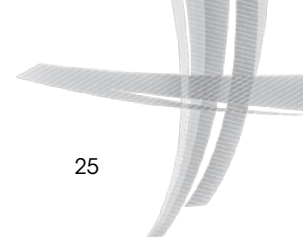
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000, 2006, 2008, 2010 y 2012.

* El 20 por ciento con menor ingreso corresponde al primer quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.

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

Derecho a un medio ambiente sano

El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, por lo que el Estado garantizará el respeto a este derecho y, en caso de daño o deterioro ambiental, existirá responsabilidad para quien lo provoque. Asimismo, la Ley General de Desarrollo Social considera el derecho a un medio ambiente sano como indispensable para el desarrollo social.



El tema de sustentabilidad ambiental ha tomado tal importancia en la agenda social que dentro de la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se estableció explícitamente dentro del objetivo número siete la necesidad de “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, por lo que fue necesario incorporar los principios del desarrollo sostenible⁹ en las políticas y los programas nacionales para contribuir a revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

La salud, el medio ambiente y la pobreza están vinculados de manera estrecha, ya que la condición del medio ambiente es responsable de una porción significativa de los riesgos de salud en las personas. Factores de riesgos ambientales, como la exposición ocupacional a químicos y la contaminación del aire en interiores por el uso de combustible sólido en los hogares, tienen un papel en más de ochenta por ciento de las enfermedades reportadas regularmente por la OMS (PNUD-PNUMA, 2009).

Aun cuando no se han diseñado indicadores que muestren la vinculación del medio ambiente y pobreza, en este apartado se presenta una aproximación del contexto en el que se encuentra este derecho, así como algunos indicadores que intentan mostrar la dimensión del problema. Será necesario profundizar en su estudio para conocer las implicaciones del ejercicio de este derecho y los mecanismos para su medición.

De manera específica, se presentan algunos indicadores seleccionados en relación con el desarrollo social: porcentaje de ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar y porcentaje de superficie nacional cubierta por bosques y selvas. La tendencia de estos indicadores a nivel nacional es la siguiente:

⁹ La sostenibilidad ambiental se refiere al aspecto ambiental, indisociable, pero distinguible, del desarrollo sostenible: responder a las necesidades humanas presentes sin destruir la capacidad del medio ambiente para atender estas necesidades en el largo plazo (CEPAL, 2014).

CUADRO 3. Indicadores de desarrollo social en materia ambiental en la población nacional, México, 1992-2012

Indicador	1992	2000	2006	2008	2010	2012
Porcentaje de ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar ¹	23.4 [1990]	17.2	15.3	15.9	16.7	18.8
Porcentaje de superficie nacional cubierta por bosques y selvas ²	35.5 [1993]	34.4 [2002]	N.D.	34.0 [2007]	33.8 [2011]	N.D.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Censo General de Población y Vivienda 1990 y el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México.

¹ El valor reportado para 1992 procede del Censo General de Población y Vivienda 1990 y los demás del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México.

² Los datos se obtuvieron del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. N.D. No Disponible.

Como se observa en el cuadro 3, si bien el porcentaje de ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar se redujo de 1992 a 2012, se registró un aumento entre 2006 y 2012, lo que podría significar que las acciones dirigidas a la atención de esta problemática no están logrando reducir el indicador. El indicador no sólo refleja una potencial deforestación en las zonas donde se usa la leña, sino que afecta directamente la salud de quienes utilizan leña para cocinar sin la infraestructura adecuada al interior del hogar.

Respecto a la superficie nacional cubierta por bosques y selvas, se advierte una disminución de ésta, lo que refleja que las acciones implementadas en la materia no han conseguido aumentar, o por lo menos mantener, dicha superficie.

Otra forma de aproximarse al derecho es a partir de su costo económico. En México, el INEGI identifica el impacto ambiental del quehacer económico y cuantifica el agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente, así como el gasto que la sociedad efectúa para resarcir los daños ambientales a consecuencia del proceso productivo de bienes y servicios a partir de las "cuentas económicas y ecológicas" (INEGI, 2012). Éstas proveen información sobre el impacto al medio ambiente y los recursos naturales como resultado de las actividades antropogénicas, vinculándolos a las principales variables macroeconómicas del país y obteniendo el Producto Interno Neto Ecológico (PINE)¹⁰ a través de la determinación del monto de los costos por el agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente.

¹⁰ También se le denomina Producto Interno Neto Ajustado Ambientalmente.

CUADRO 4. Costos totales por agotamiento y degradación ambiental como proporción del PIB a precios constantes, México, 2003-2012 (millones de pesos y porcentajes)

Año	Producto interno bruto (PIB)*	Producto Interno Bruto Ecológico (PIBE)*	Costos totales por agotamiento y degradación ambiental (CTADA)	Gastos en protección ambiental (GPA)	PIBE/ PIB	CTADA/PIB	GPA/CTADA	GPA/PIB
2003	11,204,391	10,254,191	652,670	44,807	91.5	8.5	6.9	0.6
2004	12,085,235	11,105,878	704,236	50,177	91.9	8.1	7.1	0.6
2005	12,603,819	11,591,547	756,934	57,009	92.0	8.0	7.5	0.6
2006	13,577,017	12,547,428	797,826	64,796	92.4	7.6	8.1	0.6
2007	14,149,651	13,088,767	854,687	80,256	92.5	7.5	9.4	0.7
2008	14,472,196	13,387,560	918,605	97,066	92.5	7.5	10.6	0.8
2009	13,537,433	12,599,022	836,865	121,004	93.1	6.9	14.5	1.1
2010	14,282,964	13,328,817	886,268	126,176	93.3	6.7	14.2	1.0
2011 ¹	15,105,314	14,116,895	949,385	140,636	93.5	6.5	14.8	1.0
2012	15,561,472	14,576,408	985,064	143,066	93.7	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INEGI 2012.

*Valores a precios constantes promedio de 2012, deflactados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

¹ Cifras preliminares a partir de la fecha indicada.

N.D. No Disponible.

Como se observa a partir de esta aproximación, durante 2012 el costo económico por los daños ambientales fue de 6.3 por ciento del PIB a precios constantes. Este rubro es equivalente a los costos por el agotamiento de los recursos naturales y la degradación ambiental, que cerraron con un monto de 985,064 millones de pesos.

Derecho a la no discriminación entre grupos vulnerables

La igualdad y no discriminación como derecho fundamental hace alusión a la idea de que ninguna persona en suelo mexicano debe experimentar situaciones de menosprecio y rechazo, falta de oportunidades, hostigamiento o persecución en razón de su origen étnico, edad, sexo, discapacidad, orientación sexual, condición social o económica, embarazo o religión, entre otros motivos.¹¹

¹¹ De acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación, se entiende por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

De acuerdo con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), "la discriminación excluye a quienes la sufren de las ventajas de la vida en sociedad, con la consecuencia de que éstas se distribuyen de forma desigual e injusta".

En este sentido, cualquier persona puede sufrir discriminación. Sin embargo, existen grupos que, históricamente, presentan mayores vulnerabilidades como resultado del trato desigual que "los expone a una exclusión sistemática y una situación de desventaja con respecto al resto de la sociedad" (CONAPRED, s.f.).

En este apartado se presenta un acercamiento a ciertos grupos sociales que, por sus características específicas, se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad, como mujeres, indígenas, población mayor de sesenta y cinco años y personas con discapacidad.

Es conveniente señalar que en México son recientes las estadísticas acerca de la discriminación, por lo que las fuentes de información presentadas refieren a puntos de partida para analizar esta situación.

Mujeres

En 2012, de acuerdo con las estimaciones de pobreza, 45.8 por ciento de las mujeres estaban en situación de pobreza (CONEVAL, 2013d).

En el periodo 2008-2012, la carencia social con mayor disminución para este grupo poblacional fue el acceso a los servicios de salud, medido como afiliación a un sistema de salud. Si bien lo anterior constituye un avance importante, la mayor parte de las mujeres con acceso a servicios de salud cuentan con éste a partir de su relación con hombres o de su pertenencia a programas sociales; es decir, el acceso que tienen a los servicios es indirecto; no depende exclusivamente de ellas (CONEVAL, 2012f).

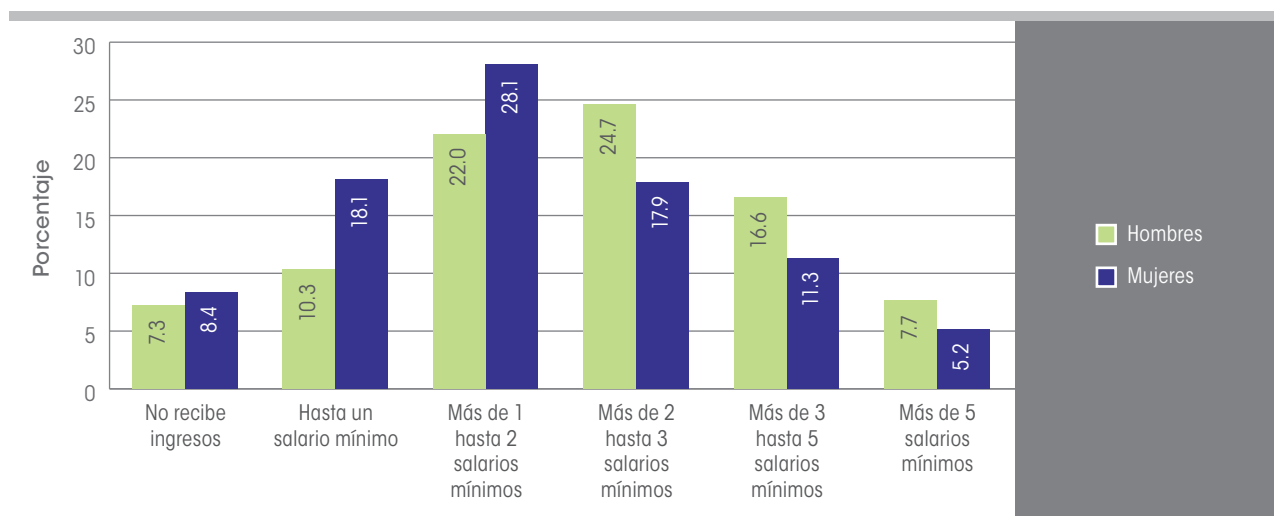
En 2010, 24.6 por ciento de las mujeres consideraban que sus principales problemas estaban relacionados con la falta de empleo y la economía, seguidos de los referentes a inseguridad, abuso, maltrato y violencia (ENADIS-Mujeres, 2010, p. 34).

Las mujeres que participan en el mercado laboral tienden a hacerlo en los segmentos con menor remuneración o sin pago en comparación con sus pares masculinos. Las que no reciben ingresos representan 8.4 por

ciento de la población ocupada y las que reciben hasta un salario mínimo por sus empleos constituyen 18.1 por ciento del total de los ocupados (ver gráfica 4).

En la distribución porcentual de las personas ocupadas por nivel de ingreso y sexo destaca que en los niveles más bajos son las mujeres quienes tienen un porcentaje mayor de participación que los hombres. Estos últimos registran porcentajes más altos a partir de las categorías de más de dos salarios mínimos. En general, las mujeres reportan condiciones más precarias en los niveles salariales, en tanto que los hombres tienden a presentar niveles salariales más altos en los que la concentración de la población ocupada es menor (CONEVAL, 2014b).

GRÁFICA 4. Porcentaje de la población ocupada según nivel de ingresos y sexo, México, segundo trimestre 2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo al segundo trimestre de 2014.
 Nota: Los porcentajes no suman 100 debido a que en la gráfica no se consideran los ingresos no especificados.

La participación de las mujeres en los espacios de poder público se ha ido incrementando en las últimas dos décadas (ver cuadro 5). Por fortuna, la reforma política recién aprobada impulsa la paridad al ordenar una cuota de cincuenta por ciento de mujeres en la integración del Poder Legislativo. Las acciones afirmativas, de manera temporal, aceleran la inclusión económica y social de los grupos tradicionalmente en desventaja.

CUADRO 5. Indicador de desarrollo social de igualdad de oportunidades, México, 1992-2012

Dimensiones	1992	2000	2006	2008	2010	2012
	Nacional					
Igualdad de oportunidades						
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados ¹	9.2 [1991]	16.2	22.6	N.D.	27.8 [2009]	37.4
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Senadores ²	4.7 [1991]	15.6	17.2	N.D.	20.3 [2009]	34.4

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información del INEGI. Banco de información INEGI.

¹ Número de mujeres que ocupan escaños en la Cámara de Diputados al inicio de cada legislatura por cada cien diputados en la misma legislatura.

² Número de mujeres que ocupan escaños en la Cámara de Senadores al inicio de cada legislatura por cada cien senadores en la misma legislatura.

N.D. No Disponible.

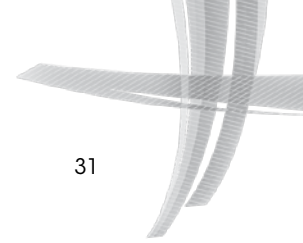
Población indígena

De acuerdo con el CONAPRED, cuando la discriminación se focaliza histórica y sistemáticamente en contra de personas pertenecientes a grupos específicos, se habla de grupos vulnerados que, al tener de manera constante menores oportunidades y un acceso restringido a derechos, se encuentran en una situación de desventaja respecto al resto de la sociedad (CONAPRED, s.f.).

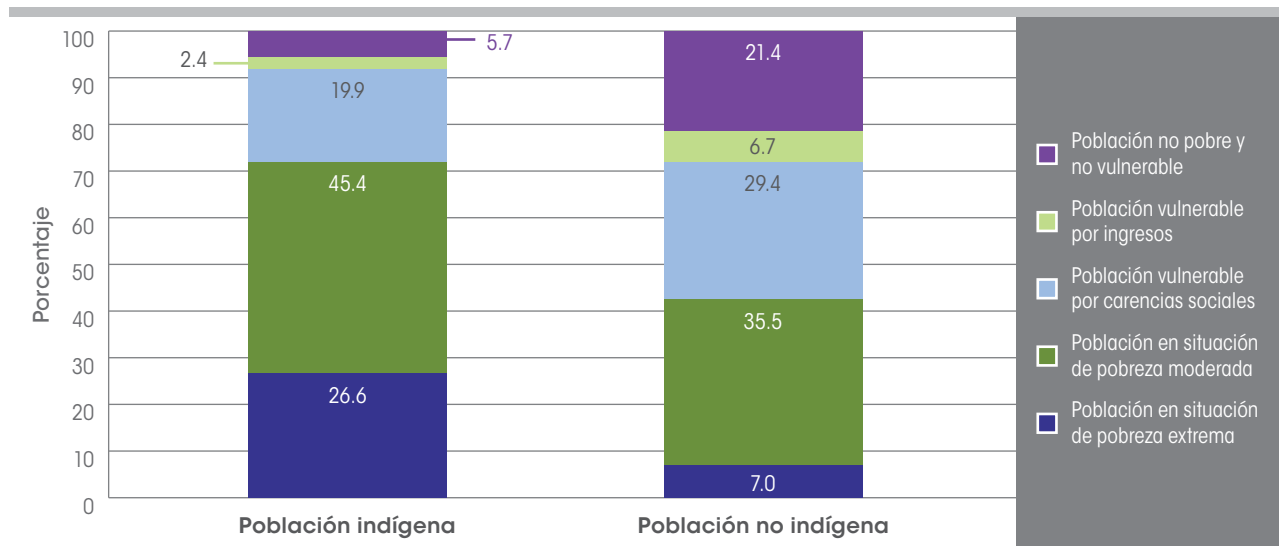
Proveniente de una situación de desventaja estructural que les impide mejorar sus condiciones de vida, la población indígena¹² es el grupo con las condiciones de mayor precariedad. Comparada con otros grupos específicos de población (mujeres, personas con discapacidad, mayores de sesenta y cinco años), en todas las carencias reporta porcentajes superiores.

El porcentaje de población indígena en pobreza se ha mantenido sin cambios estadísticamente significativos (71.0 por ciento en 2008, 74.4 en 2010 y 72.0 en 2012). En 2012, siete de cada diez personas indígenas se encontraban en pobreza, mientras que alrededor de cinco de cada diez, del total de la población no indígena, se ubicaba en esta condición (ver gráfica 5).

¹² De acuerdo con los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, en el cual el jefe(a) del hogar, su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo[a], bisabuelo[a], tatarabuelo[a], suegro[a]) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, se incluye a las personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no son parte de estos hogares.



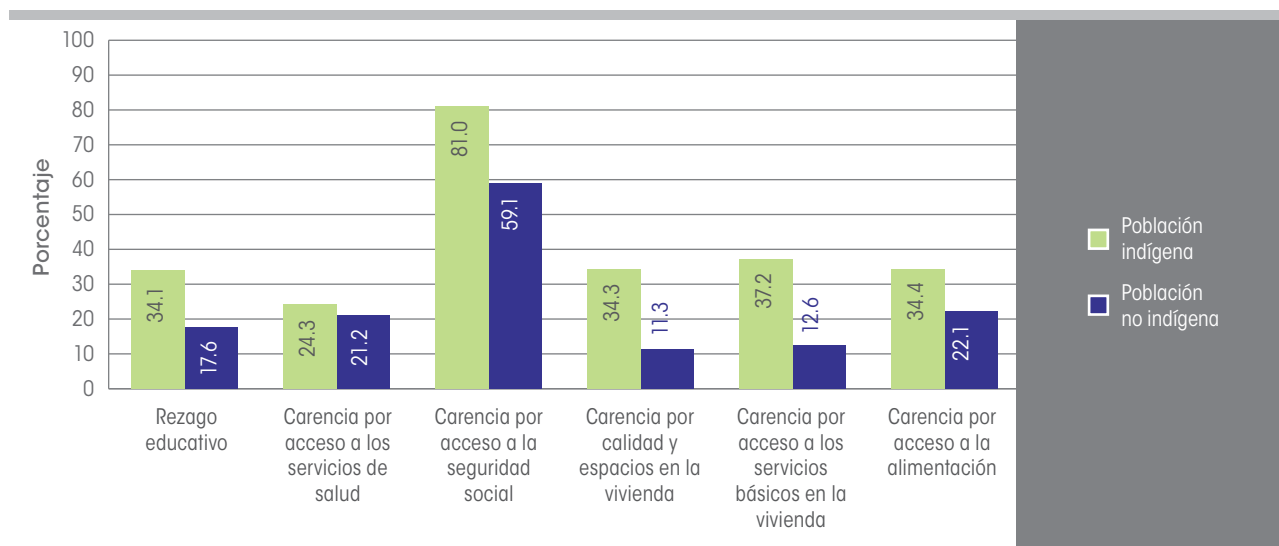
GRÁFICA 5. Porcentaje de población indígena según condición de pobreza, México, 2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

La carencia por acceso a la seguridad social sigue siendo la privación que más afecta a los dos grupos, pero en el caso de población indígena, ocho de cada diez individuos la experimentaron en 2012 (ver gráfica 6).

GRÁFICA 6. Porcentaje de población con carencia según pertenencia indígena, México, 2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Las políticas dirigidas a la población indígena, además de considerar dicha acumulación de desventajas, deben incorporar en sus acciones un amplio conjunto de elementos culturales específicos y acordes con las necesidades de esta población.

Personas mayores de sesenta y cinco años

De acuerdo con las estimaciones de pobreza 2012, es posible señalar que la población mayor de sesenta y cinco años en pobreza extrema disminuyó 3.5 puntos porcentuales respecto de 2008, al pasar de 12.2 a 8.7 por ciento, respectivamente.

En cuanto a las dimensiones de pobreza, se observa que en la mayoría de los indicadores se presentó una mejoría entre 2008 y 2012. El indicador de acceso a los servicios de salud presentó la disminución más significativa con un avance de 16.2 puntos porcentuales (ver cuadro 6).

CUADRO 6. Indicadores de carencia social de la población mayor de sesenta y cinco años y de la población total, México, 2008-2012

Indicadores	Porcentaje					
	Mayores 65 años			Población total		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Rezago educativo	68.5	66.2	63.1	21.9	20.7	19.2
Carencia por acceso a los servicios de salud	31.9	22.8	15.7	38.4	29.2	21.5
Carencia por acceso a la seguridad social	34.2	28.8	26.5	65.0	60.7	61.2
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	13.8	10.4	8.2	17.7	15.2	13.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.4	16.2	14.9	19.2	16.4	15.0
Carencia por acceso a la alimentación	19.3	21.4	19.9	21.7	24.8	23.3

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Esta tendencia positiva en el comportamiento de las carencias se puede explicar por el creciente número de programas de pensiones no contributivas, tanto de carácter federal como estatal. Programas como Pensión Mínima Garantizada, Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales o 70 y Más (ahora Programa de Pensión para Adultos Mayores), este último con 4.9 millones de beneficiarios al cierre de 2013 (CONEVAL,

2013g), sumados a una serie de programas estatales de apoyo a la población mayor, podrían estar contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las personas mayores de sesenta y cinco años.

A diferencia de otros grupos etarios, en 2012 éste presentó su mayor carencia social en el rezago educativo con cerca de 5.4 millones de personas, equivalente a 63.1 por ciento. Esto refleja la baja cobertura de los servicios educativos cuando estas generaciones tenían edad escolar, aunado a las dificultades de su reinserción escolar.

No obstante el comportamiento positivo en las dimensiones de pobreza, es importante mencionar que, en 2012, 63.7 por ciento de los adultos mayores de sesenta y cinco años no recibían una pensión de la seguridad social, con lo que el panorama de esta población sigue siendo de dependencia frente a sus familiares, el Estado o el trabajo propio pese a las particularidades de su edad (CONEVAL, 2012b).

Esta situación podría agudizarse en las siguientes generaciones puesto que, entre la población total, el indicador con más afectados es la carencia por acceso a la seguridad social, es decir, personas que corren el riesgo de tener una vejez desprotegida. Esto, dentro de un panorama que apunta a una transformación de la pirámide poblacional que implica una mayor cantidad de adultos mayores respecto a la población total.¹³

Personas con discapacidad

En 2012, de acuerdo con datos del Módulo de Condiciones Sociales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (MCS-ENIGH), el número estimado de personas con alguna discapacidad¹⁴ en México fue de 6.9 millones, de las cuales 51.2 por ciento se encontraban en situación de pobreza y 12.7, en pobreza extrema. De 2010 a 2012 hubo una reducción en cinco de las seis carencias que presentaba la población con discapacidad; únicamente la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda no reportó cambios. Como en la población total, la carencia que más se redujo fue el acceso a los servicios de salud.

¹³ De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), las personas entre los sesenta y los sesenta y nueve años pasarán de ser 4.75 por ciento del total de la población en 2009 a 9.56 en 2030 y 12.40 en 2050, y la población mayor de setenta años pasará de 3.70 por ciento en 2009 a 7.56 en 2030 y 15.33 en 2050, lo que significa que para este último año una de cuatro personas en México será mayor de cincuenta y nueve años (Sedesol, 2010).

¹⁴ Se considera persona con discapacidad a quien manifiesta tener alguna dificultad para desempeñar sus actividades cotidianas. Se toman en cuenta las siguientes dificultades: caminar, moverse, subir o bajar, ver, hablar, oír, vestirse, bañarse o comer, poner atención o alguna limitación mental.

La brecha más grande entre quienes manifestaron alguna discapacidad y quienes no lo hicieron es el rezago educativo, con la mayor desventaja para los primeros, que podría responder, en primera instancia, a la falta de infraestructura para brindarles acceso físico.

Las cifras de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2010, pp. 87-89) muestran que los problemas más señalados por las personas con discapacidad son el desempleo (27.5 por ciento) y la discriminación (20.4). En general, el grado de dependencia de las personas con discapacidad los convierte en población altamente vulnerable y con tendencia a niveles altos de pobreza y carencias sociales.

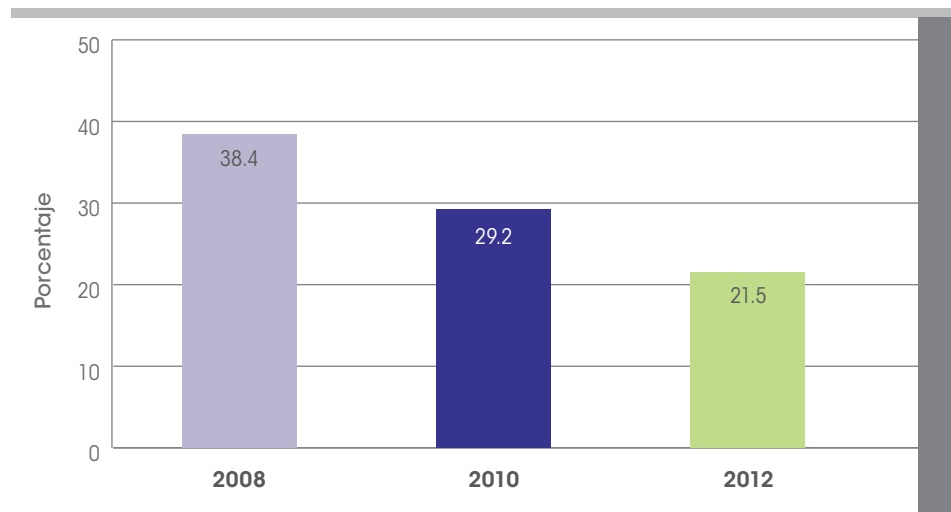
La discriminación y exclusión de beneficios económicos y sociales es un factor que afecta el ejercicio de los derechos humanos y puede desembocar en desigualdades en varias dimensiones. Por ello, para lograr el desarrollo del país es indispensable la equidad definida como la igualdad en las diferencias, lo que obliga a reconocer la diversidad social de modo que las personas tengan acceso al ejercicio de sus derechos en igualdad de oportunidades y de acuerdo con sus diferencias. En principio, comprender las causas y consecuencias de la discriminación fortalecerá el diseño e implementación de políticas públicas.

Derecho a la salud

En 2012, según las estimaciones del CONEVAL, 21.5 por ciento de la población total del país presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud,¹⁵ lo que equivale a 25.3 millones de personas. Esta carencia fue la que mayor reducción tuvo a nivel nacional y en las entidades del país de 2008 a 2012 (ver gráfica 7). Los estados con mayor disminución en ese periodo fueron Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla y Chiapas, entidades que, en 2008, registraron el mayor porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud.

¹⁵ De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza, se considera carente por acceso a los servicios de salud a quienes no cuentan con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

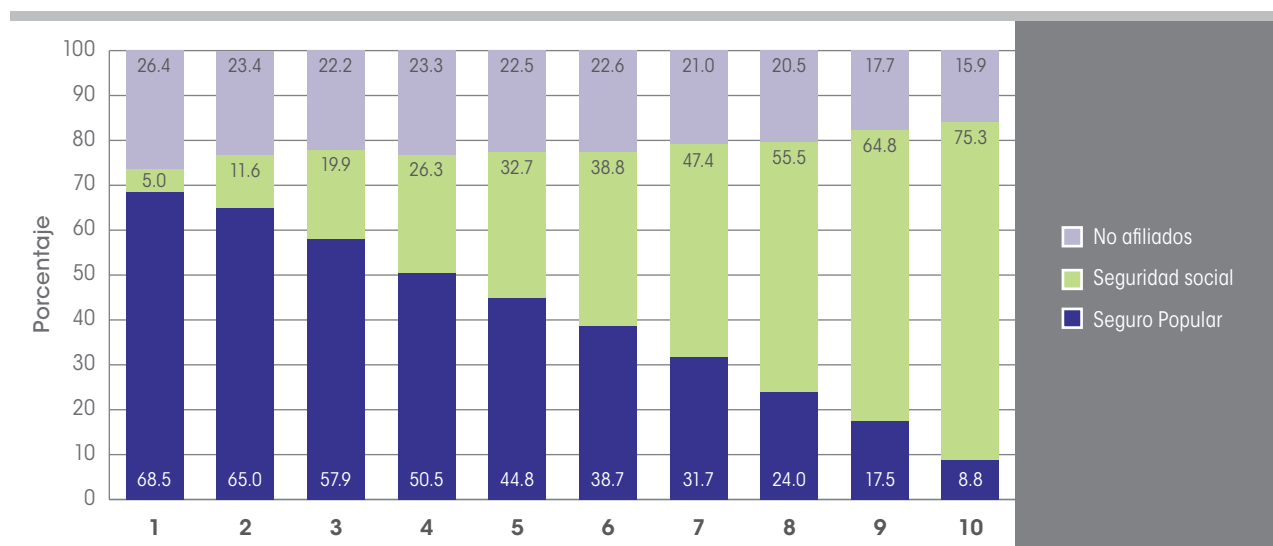
GRÁFICA 7. Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud, México, 2008-2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

En gran medida, esto responde al crecimiento de afiliados al Seguro Popular, que pasó de tener una población afiliada de 21.6 millones de personas en 2008 a 47.8 en 2012.

Resalta el incremento de afiliados al Seguro Popular, principalmente en los primeros cuatro deciles de la población. Como se observa en la gráfica 8, son los primeros deciles en los que uno de cada dos afiliados cuenta con Seguro Popular como mecanismo de acceso a servicios de salud, es decir, la población con menos ingresos se afilia en mayor medida.

GRÁFICA 8. Porcentaje de la población según tipos de afiliación por deciles de ingreso, México, 2012

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Por otra parte, también vale la pena destacar el hecho de que la esperanza de vida al nacer a nivel nacional pasó de 70.4 a 74.0 años entre 1990 y 2006 y llegó a 74.7 en 2014 (ver cuadro 7).

CUADRO 7. Indicadores de desarrollo social de salud en la población nacional, México, 1992-2014

Dimensiones	Nacional						
	1992	2000	2006	2008	2010	2012	2014
Salud							
Esperanza de vida al nacimiento ¹	71.2	73.2	74.0	74.0	74.0	74.3	74.7
Mortalidad infantil ¹	29.8	20.9	16.3	15.1	14.1	13.2	12.4
Razón de mortalidad materna (defunciones por cada cien mil nacimientos) ²	85.4	74.1	50.9	49.2	44.1	42.3	N.D.

Fuentes: Elaboración del CONEVAL con información del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; CONAPO, República mexicana: Indicadores demográficos, 1990-2050.

¹ Indicadores demográficos, 1990-2050, CONAPO.

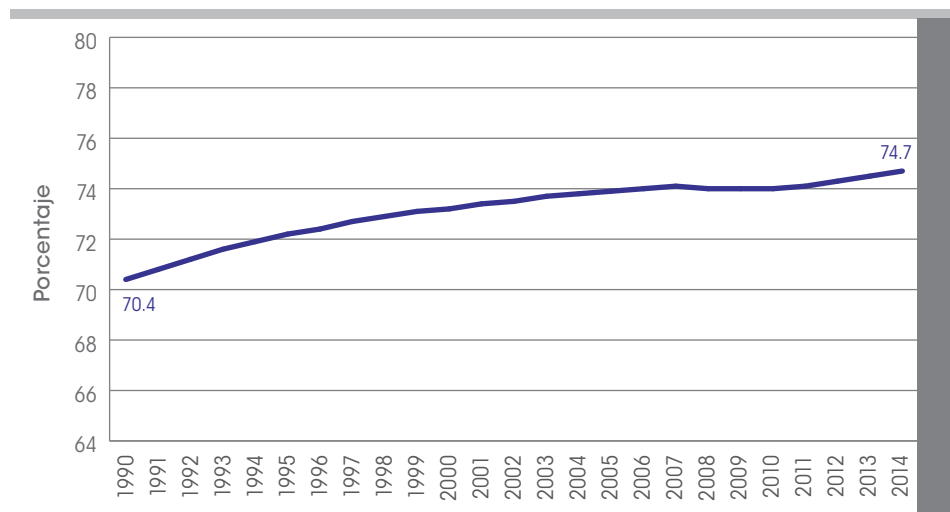
² Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

N.D. No Disponible.

Esto refleja, entre otros factores, un mejor acceso a los servicios de salud en general y mejor tecnología en el sector, aunque será importante estar pendiente de que la violencia que ha afectado a la población,

especialmente a la población joven, y la situación económica no reduce la esperanza de vida, como sucedió a partir de 2007 (ver gráfica 9).

GRÁFICA 9. Esperanza de vida al nacimiento de la población total, México, 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del CONAPO.

Si bien la carencia por acceso a los servicios de salud ha mostrado una tendencia positiva en los últimos años, medida ésta por la afiliación a servicios públicos de salud, ello no implica que la calidad de éstos haya mejorado, pues, como se verá en los retos de la política de desarrollo social, son los propios afiliados al Seguro Popular los que reportan no haber recibido atención ante un problema de salud.

Otro elemento que influye en la calidad del servicio es la fragmentación del sistema de salud, pues en el país existen instituciones de seguridad social nacionales, estatales, paraestatales y privadas que brindan servicios diferenciados (acceso y calidad) según el tipo de afiliación (CONEVAL, 2012b).

Asimismo, la no portabilidad¹⁶ de los servicios médicos sigue representando un reto a superar, ya que este fenómeno dificulta garantizar la continuidad de los tratamientos de aquellos pacientes que migran de ciudad o cambian su tipo afiliación.

¹⁶ Se entiende como portabilidad la garantía de acceso efectivo a los servicios de salud, en cualquier entidad federativa, para todos los individuos sin importar su lugar de residencia ni su tipo de afiliación.

En este sentido, el mejoramiento de la calidad debe pasar por el fortalecimiento de mecanismos que hagan posible superar la segmentación del sistema de salud y permitan la portabilidad geográfica e institucional de los beneficiarios, con lo cual se garantice el ejercicio del derecho a la salud a través de la atención en cualquier institución pública, federal o estatal del país.

Derecho a la seguridad social

Entre 2008 y 2012, la carencia por acceso a la seguridad social¹⁷ en México presentó un comportamiento variable. Entre 2008 y 2010 hubo una disminución en el porcentaje de población; sin embargo, tanto en 2010 como en 2012 ésta fue la mayor carencia social del país. En los tres años, en al menos 26 de las 32 entidades, más de la mitad de la población reportó falta de acceso a la seguridad social.

En cuanto a los componentes del indicador, la población ocupada sin acceso, es decir, quienes se encuentran en empleos informales, representó el porcentaje mayoritario, seguida de la población no económicamente activa (ver cuadro 8).

CUADRO 8. Porcentaje y número de personas por componentes del indicador de acceso a la seguridad social, México, 2008-2012

Indicadores	Porcentaje			Millones de personas		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Población ocupada sin acceso a la seguridad social	62.6	62.2	63.1	28.0	28.3	31.2
Población no económicamente activa sin acceso a la seguridad social	54.8	52.6	51.2	15.5	15.9	15.5
Población de 65 años o más sin acceso a la seguridad social	34.2	28.8	26.5	2.5	2.2	2.3
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	72.5	69.6	71.8

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

¹⁷ La medición multidimensional de la pobreza establece que una persona es carente por acceso a la seguridad social según los siguientes criterios: a) población ocupada y asalariada que no recibe por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y SAR o Afore; b) población ocupada y no asalariada que no recibe como prestación laboral o por contratación propia servicios médicos por parte de una institución pública de seguridad social y SAR o Afore; c) población sin acceso a la seguridad social por alguno de los primeros dos criterios, que no goce de alguna jubilación o pensión, ni sea familiar directo de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social; d) población de sesenta y cinco años o más que no dispone de acceso a la seguridad social por alguno de los criterios anteriores ni es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

La protección social en México está constituida por un conjunto de sistemas de seguridad social contributivos, originados a partir de la década de 1940, así como de programas sociales no contributivos, cuya aparición se aceleró en el transcurso de la última década y que han mostrado efectos considerables.

Como ejemplo, en 1992, 80 por ciento de las personas de sesenta y cinco años o más no trabajaban y no recibían pensión; en 2006 este porcentaje apenas disminuyó a 71.5 por ciento, pero en 2012, acompañado de un auge en la implementación de programas para adultos mayores, alcanzó la mayor reducción (53 por ciento).

La principal vía de acceso a la seguridad social es la afiliación a una institución pública, como el IMSS, el ISSSTE, Pemex, la Secretaría de Defensa Nacional o la Secretaría de Marina. En este caso, los jefes de hogar sin derechohabencia pasaron de 69.3 por ciento en 1992 a 71.0 en 2006 y el porcentaje no se modificó en 2012 (71.8).

Como se muestra en el cuadro 9, el porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales (Procampo, Prospera y Seguro Popular) ni seguridad social contributiva se encontraba en alrededor de 30 por ciento en 2012; sin embargo, es importante destacar que la población sin cobertura con ingresos bajos llegó en el mismo año a 13 por ciento, respecto a 37.9 en 2006. Es cierto que, ante la falta de seguridad social en la parte formal de la economía, se han incrementado los programas no contributivos para la población en pobreza. Esta cobertura ha implicado mayor protección a la población, pero también refleja sistemas paralelos y no siempre bien comunicados entre sí, en especial porque las transiciones entre la economía formal e informal son relativamente frecuentes (CONEVAL, 2012b).

CUADRO 9. Indicadores de desarrollo en seguridad social, en la población nacional y el 20 por ciento con menor ingreso, * 2006-2012

Dimensiones	2006		2008		2010		2012	
	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional
Seguridad social								
Porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social ¹	37.9	48.9	29.9	43.7	20.9	35.7	13.0	28.5

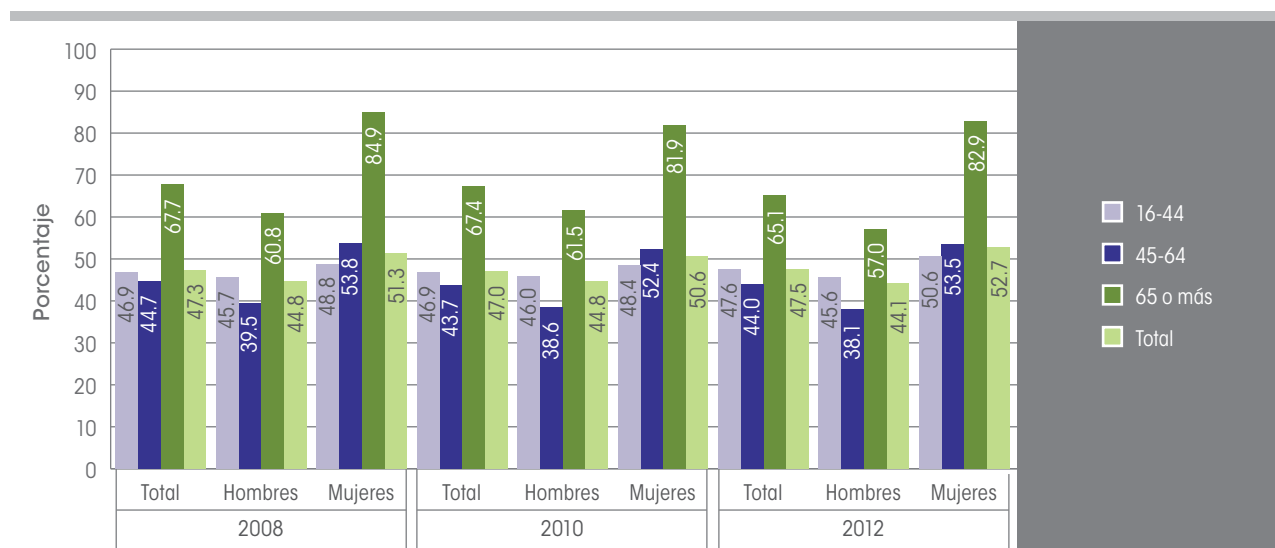
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 2006, 2008, 2010 y 2012.

* El 20 por ciento con menor ingreso corresponde al primer quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.

¹ Comprende aquellos hogares que no cuentan con los apoyos de los programas Procampo y Prospera, aquellos en donde ningún miembro del hogar tiene Seguro Popular y donde el jefe del hogar no cuenta con derechohabencia a servicios médicos como prestación laboral.

El desempleo, el empleo informal y la inestabilidad laboral contribuyen a los altos índices de personas que nunca han cotizado a alguna institución de seguridad social, lo que crea una situación de vulnerabilidad para los periodos de enfermedad y vejez. En 2012, 44.1 por ciento de los hombres no cotizaban y nunca lo habían hecho a una entidad de seguridad social; por su parte, el porcentaje en las mujeres ascendió a 52.7. Como se muestra en la gráfica 10, el grupo de edad con mayor proporción de personas ocupadas que nunca habían cotizado fue el de sesenta y cinco años o más, situación que se agravó en el caso de las mujeres, que en 2008, 2010 y 2012 superó 80 por ciento de población que nunca había cotizado.

GRÁFICA 10. Distribución porcentual de mujeres y hombres ocupados que nunca han cotizado en alguna institución de seguridad social, México, 2008-2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Los indicadores complementarios reflejan que, en 2012, sólo 15.1 por ciento de la población ocupada tenía acceso a guarderías o estancias infantiles, 36.6, a fondo de ahorro para el retiro, y 43.4, a incapacidad en caso de enfermedad, accidente o maternidad, las cuales son algunas de las prestaciones mínimas indispensables que sirven de apoyo ante eventualidades económicas y propias del ciclo de vida de las personas, como la vejez o el embarazo.

El aumento de la cobertura de la seguridad social sigue siendo un objetivo prioritario del Estado; si bien los programas sociales ayudan a

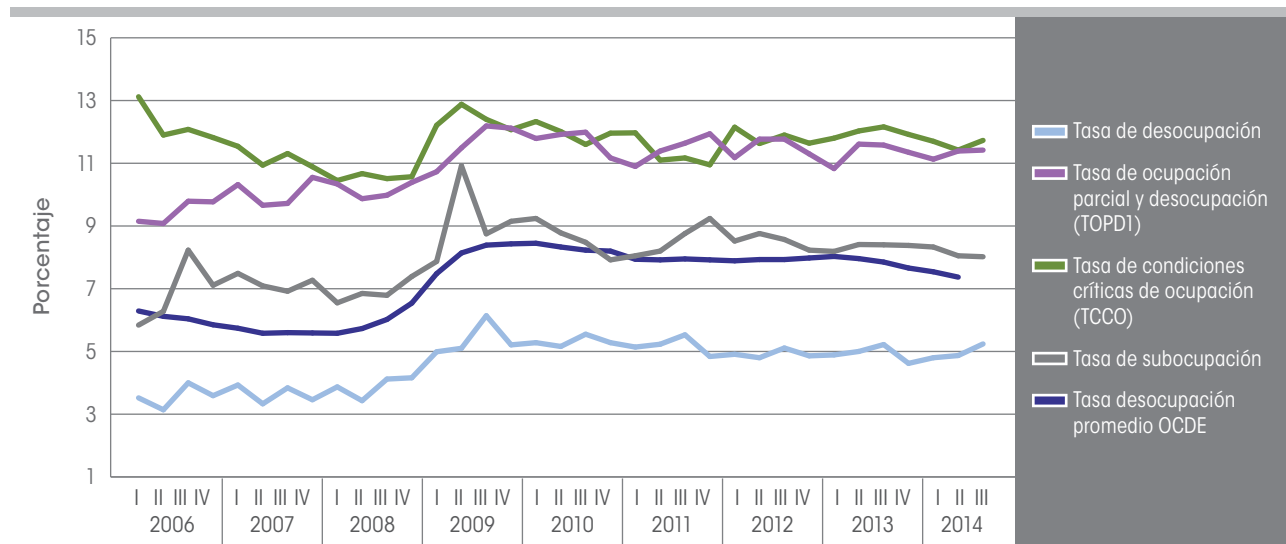
amortiguar los cambios súbitos de la situación personal o del entorno de la población, no son un sustituto adecuado a la seguridad social en general, pues no ofrecen los mismos beneficios. Para conseguir una reducción en los niveles de carencia por acceso a la seguridad social, se sugiere el análisis de un sistema de protección social universal que prevea la existencia de pisos mínimos constituidos por instrumentos no contributivos que busquen garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales a lo largo del ciclo de vida.

Derecho al trabajo

El derecho al trabajo alude a la facultad que tiene toda persona de emplear su fuerza laboral en ocupaciones lícitas que le generen los medios necesarios para vivir ella y su familia de manera decorosa; asimismo, hace referencia a las garantías que se le otorgan para que no se le impida trabajar, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas, satisfactorias, no discriminatorias y con igualdad salarial, a una remuneración digna, acceso a la seguridad social y la libre opción de sindicalización.

En México, la evolución en materia de trabajo como derecho social puede observarse mediante el análisis de los indicadores del empleo, pues éstos dan cuenta del acceso y la calidad del trabajo de los mexicanos.

La tasa de desocupación promedio en México entre 2006 y 2014 fue de 4.5 por ciento. Alcanzó su nivel más alto en el tercer trimestre de 2009 cuando llegó a 6.1 por ciento y se mantuvo por arriba de los cinco puntos a lo largo de 2009, 2010 y los primeros tres trimestres de 2011. La desocupación promedio del conjunto de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2006-2014 fue de 7.2 puntos porcentuales, 1.1 más que el nivel más alto alcanzado en México (ver gráfica 11).

GRÁFICA 11. Tasas de desocupación complementarias, México y OCDE, 2006-2014

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la ENOE y la OCDE, 2014.

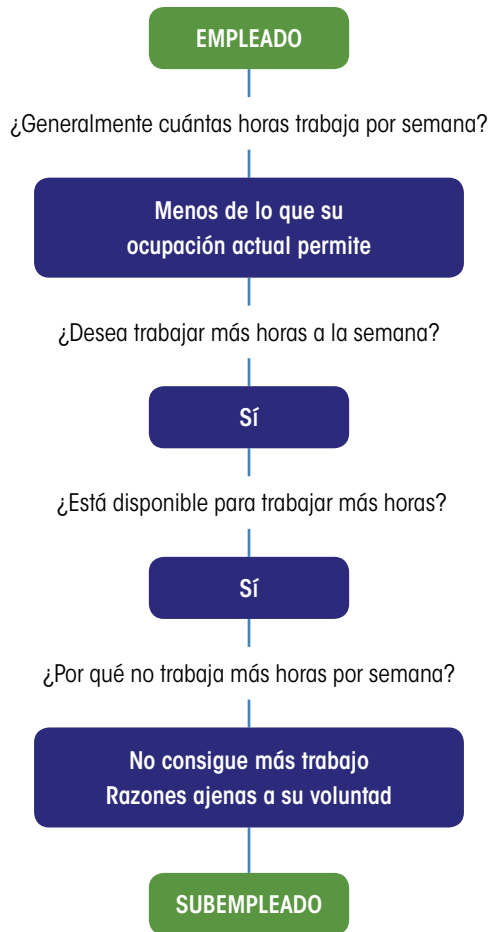
La razón de observar una tasa relativamente baja de desocupación en México respecto a países de la OCDE se debe tanto a la inexistencia de un seguro de desempleo como a la dificultad de buscar un empleo durante mucho tiempo ante la falta de recursos económicos. Por eso, la problemática del mercado laboral se refleja en otros indicadores.

Entre los diversos problemas de la estructura laboral se encuentra el subempleo, que implica la existencia de trabajos con mano de obra con bajas remuneraciones y horarios laborales reducidos que no permiten satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores al mismo tiempo que limitan su desarrollo laboral.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el subempleo o subocupación es la condición de personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofrecer más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite (INEGI, s.f.). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera la población subempleada como una "subcategoría de la población con empleo y se determina comparando la situación actual en el empleo de dicha población con una situación de empleo 'alternativa' que deseen asumir y para la cual estén disponibles"; en términos generales, las personas subocupadas son las que trabajaron o tuvieron un empleo durante un periodo de

referencia (horas/semana), pero necesitaban, deseaban y estaban disponibles para trabajar más tiempo (OIT, 1999) (ver figura 1).

FIGURA 1. Categorización del subempleo



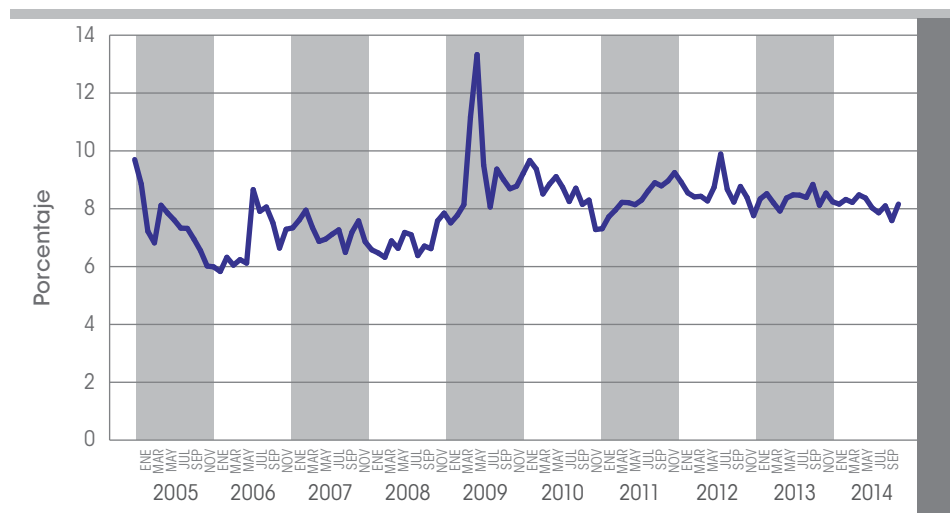
Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2014

Según cifras del INEGI, en septiembre de 2014, de la población económicamente activa, 94.9 por ciento estuvo ocupada. Sin embargo, al interior de ésta se manifestó un subconjunto de casos que declararon tener necesidad y disponibilidad para trabajar más horas, razón por la cual a este subconjunto se le denomina subocupados, los cuales representaron ocho por ciento de la población ocupada (INEGI, 2014a).

El comportamiento de la tasa desestacionalizada de subocupación desde 2005 ha estado en un promedio general de 8.0, con su tasa más baja

en febrero de 2006 (5.8) y la más alta en mayo de 2009 (13.3). Acorde con la crisis internacional y su efecto en la economía y el empleo nacional, el periodo que más subocupación presentó fue abril-septiembre de 2009 con cifras fluctuantes entre 8.1 y 13.3.¹⁸

GRÁFICA 12. Tasa desestacionalizada de subocupación, México, 2005-2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de INEGI, septiembre 2014.

Desde el IEPDS 2008 se destacó la importancia de una visión de desarrollo social más amplia que no sólo incluyera los derechos sociales formales como educación, salud, alimentación, sino que tomara en cuenta dos elementos esenciales en el bienestar de la familia: la seguridad social formal y el trabajo (CONEVAL, 2008).

Paradójicamente, en 2013 el gasto relacionado con el derecho a la seguridad social ejercido fue de 4.3 por ciento y para el derecho al trabajo, sólo uno por ciento del total del gasto en desarrollo social;¹⁹ este último es el menor de todos.

¹⁸ La tasa desestacionalizada de subocupación de abril de 2009 fue de 11.2, mayo 13.3, junio 9.5, julio 8.1, agosto 9.3 y septiembre 9.0.

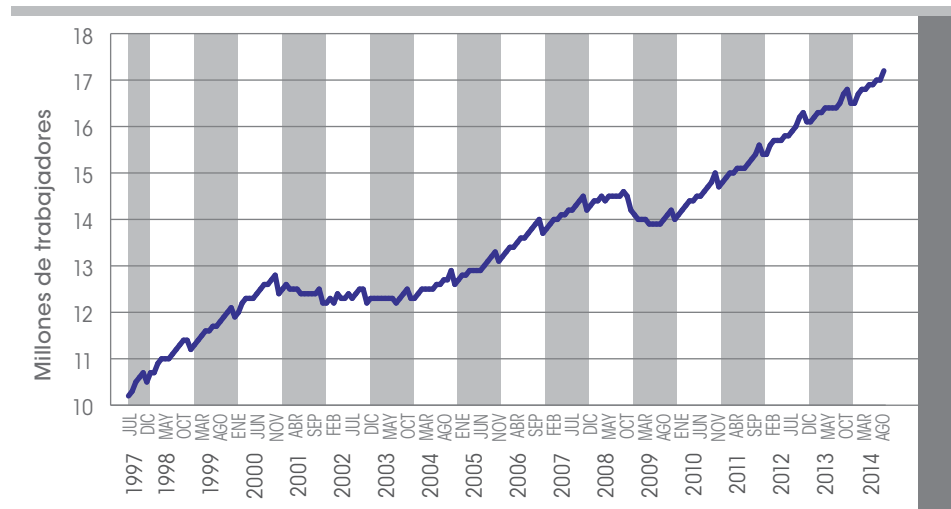
¹⁹ De acuerdo con el Inventario CONEVAL Federal sobre el gasto ejercido por los programas y las acciones federales de desarrollo social por derecho asociado.

A pesar de que se han creado programas de protección social no contributivos principalmente para no derechohabientes, las cifras anteriores muestran la falta de integración de una política enfocada a estos dos derechos y como complementos para disminuir la pobreza del país.

La noción de empleo informal comprende a aquellas relaciones laborales que no se encuentran cubiertas por las normas de protección establecidas en la legislación laboral o social, ya sea por razones de hecho o de derecho (OIT, 2014a).

Uno de los indicadores que muestra la ocupación formal y cobertura de seguridad social es el número de trabajadores asegurados en el IMSS. Este número ha aumentado desde 1997, a excepción de dos periodos, de 2001 a 2004 y en 2009. A pesar de estos dos periodos, se ha registrado un crecimiento de 68 por ciento entre 1997 y 2014 (ver gráfica 13); el incremento ha sido sostenido desde 2010.

GRÁFICA 13. Número de trabajadores asegurados en el IMSS, julio 1997-septiembre 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información reportada por el INEGI.

Aunque el número de trabajadores asegurados por el IMSS haya aumentado y el crecimiento se ha mantenido desde 2010, aún no es posible que la economía mexicana pueda crear el millón de trabajos formales por año que se requiere.²⁰ Muchos de los empleos surgen en la economía informal.

²⁰ De acuerdo con la ENOE, en el segundo trimestre de 2014 había 28,622,237 de personas en trabajos informales y 2,539,069 de personas desocupadas. Para más información sobre la población desocupada e informal, consultar <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

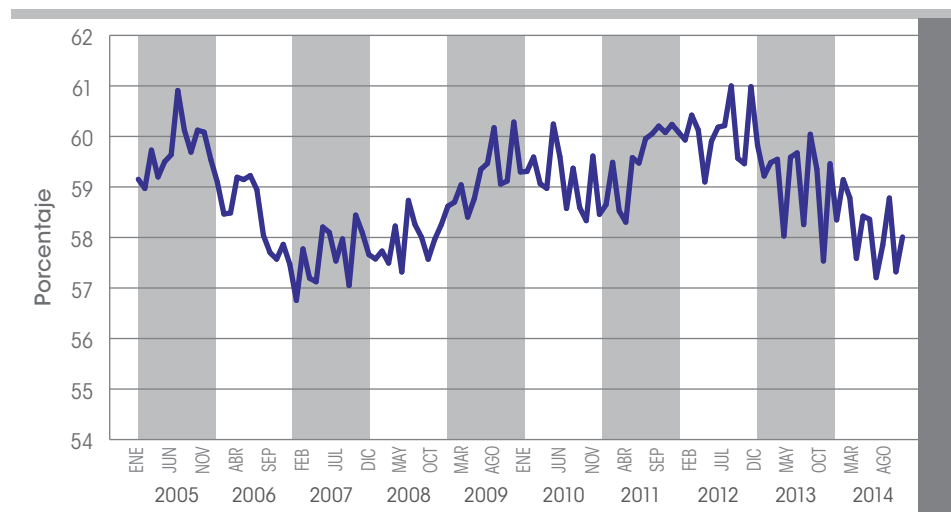
El hecho de que tantos trabajadores se encuentren dentro del sector informal se debe al diseño de las políticas y los incentivos para que los empleadores y trabajadores prefieran la informalidad, entre otros factores.

En América Latina y el Caribe el trabajo en condiciones de informalidad es un problema persistente. Después de una década de crecimiento económico y reducción en las tasas de desempleo, aún hay 130 millones de personas ocupadas en empleos informales, sin protección social ni derechos laborales (OIT, 2014a).

En el caso de México, el INEGI publica dentro de los indicadores oportunos de ocupación y empleo de la ENOE la tasa de informalidad laboral,²¹ la cual incluye a los trabajadores sin seguridad social.

Al tercer trimestre de 2014, la tasa de informalidad era de 58 por ciento de la población ocupada (28.8 millones de personas), la cual estaba constituida por 49.7 millones de personas en este periodo (ver gráfica 14).

GRÁFICA 14. Tasa de informalidad laboral, México, 2005-2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información reportada por el INEGI.

²¹ Para más información sobre el índice, consultar <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/ocupbol.pdf>

Si se analiza la tendencia de la tasa de informalidad laboral, se observa que en la época de crisis económica y bajo crecimiento la participación del sector informal en el empleo aumentó. Sin embargo, se advierte una tendencia a la baja a partir de 2013.

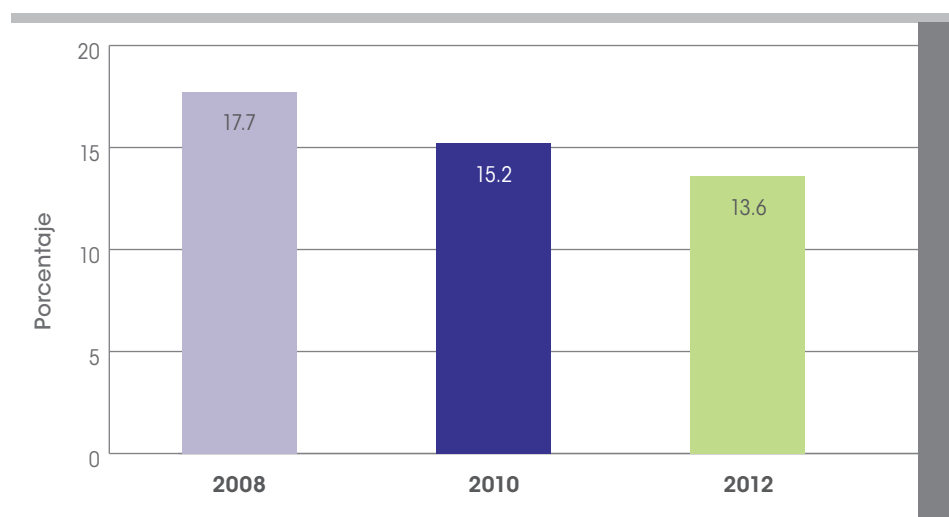
Derecho a la vivienda

La carencia por calidad y espacios de la vivienda incluye no sólo la característica de pisos de tierra, sino que se refiere a las personas que residen en viviendas que presentan al menos una de las siguientes características:

- El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
- El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
- El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; material de desecho.
- La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor de 2.5.

En 2012, el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda descendió a 13.6, lo que equivale a 15.9 millones de personas (ver gráfica 15).

GRÁFICA 15. Porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda, México, 2008-2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

En términos porcentuales, la población en zonas rurales presentó mayor proporción de carencia por calidad y espacios de la vivienda. En 2012, 23.4 por ciento reportó dicha carencia frente a 10.6 de la población urbana.

Hacia 2010 disminuyó la carencia debido, en gran medida, a la reducción de las viviendas con pisos de tierra y, en menor medida, al descenso en el número de quienes residían en condiciones de hacinamiento, así como en viviendas con techos y muros de material endeble (CONEVAL, 2012d).

De los componentes de la carencia, como se muestra en el cuadro 10, el hacinamiento sigue siendo el de mayor porcentaje y número de personas. En el caso de población con techos y muros de material endeble, se han experimentado reducciones marginales en el mismo periodo, lo cual deriva, en gran medida, de que los porcentajes de hogares con estas características son menores y, por lo tanto, los cambios que se registran no parecieran significativos.

CUADRO 10. Porcentaje de personas por indicador de la carencia por calidad y espacios de la vivienda, México, 2008-2012

Indicadores	Porcentaje		
	2008	2010	2012
Población en viviendas con pisos de tierra	7.3	4.8	3.6
Población en viviendas con techos de material endeble	2.7	2.5	2.0
Población en viviendas con muros de material endeble	2.3	1.9	1.6
Población en viviendas con hacinamiento	11.8	10.5	9.7

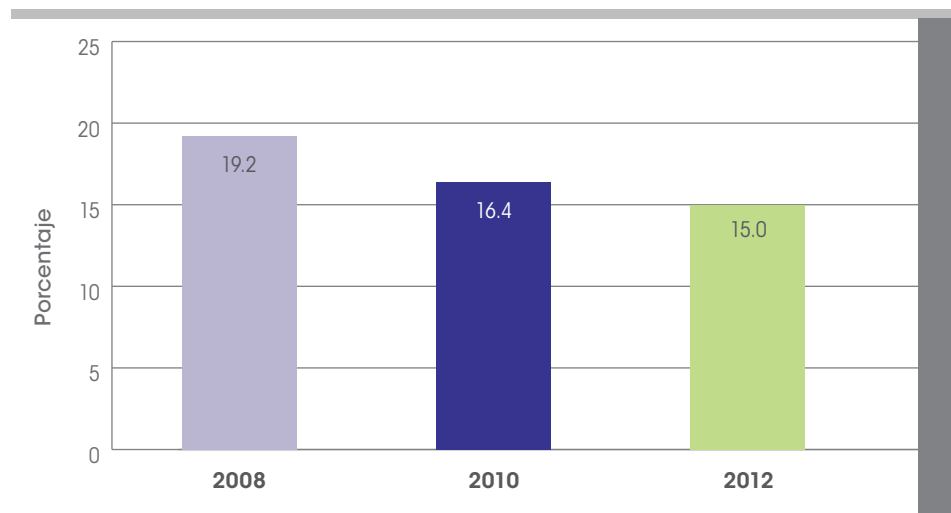
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

La carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda considera aquellas sin acceso al servicio de agua de la red pública, drenaje, electricidad o combustible.²²

²² El indicador de acceso a servicios básicos en la vivienda debe considerar si las viviendas en las que se utiliza leña y carbón como combustible para cocinar tienen chimenea; sin embargo, esta variable sólo se incluye en las mediciones de pobreza de 2010 y 2012. Por lo mismo, para comparar 2008 con 2012 no se toma en cuenta la variable de uso del combustible. Para más información, consultar http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Resultados_nal_2008-2012_sin_combustible.aspx

Este indicador mostró una tendencia a la baja en el periodo comprendido entre 2008 y 2012. Mientras en 2008 la población con esta carencia representaba 19.2 por ciento de la población total del país, equivalente a 21.4 millones de personas, en 2012 llegó a 15 por ciento, que corresponde a 17.6 millones (ver gráfica 16).

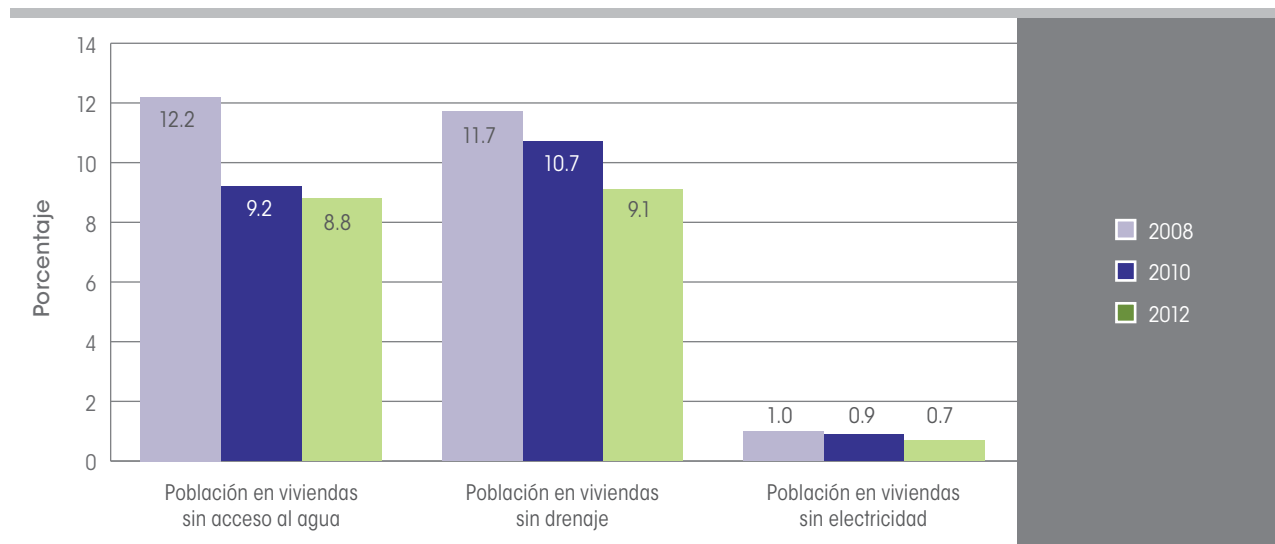
GRÁFICA 16. Porcentaje de personas con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, México, 2008-2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

En cuanto a los componentes, la mayor reducción se dio en la población en viviendas sin acceso al agua (3.4 puntos porcentuales) (ver gráfica 17).

GRÁFICA 17. Porcentaje de personas por indicador de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, México, 2008-2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Por último, la población en viviendas sin electricidad no presentó un cambio relevante entre 2008 y 2010, pues en este periodo ya mostraba porcentajes inferiores al uno por ciento; sin embargo, entre 1992 y 2012, disminuyó 5.8 puntos porcentuales.

Si bien se han dado importantes avances en cuanto a los servicios básicos de la vivienda, principalmente cuando se comparan los años 1992 y 2012, existen diferencias al analizar el ámbito rural y el urbano.

En 2012, 40.8 por ciento (11.1 millones) de la población en zonas rurales no contó con servicios básicos de la vivienda, mientras que en el caso de las viviendas en zonas urbanas fue de 7.2 (6.5 millones).

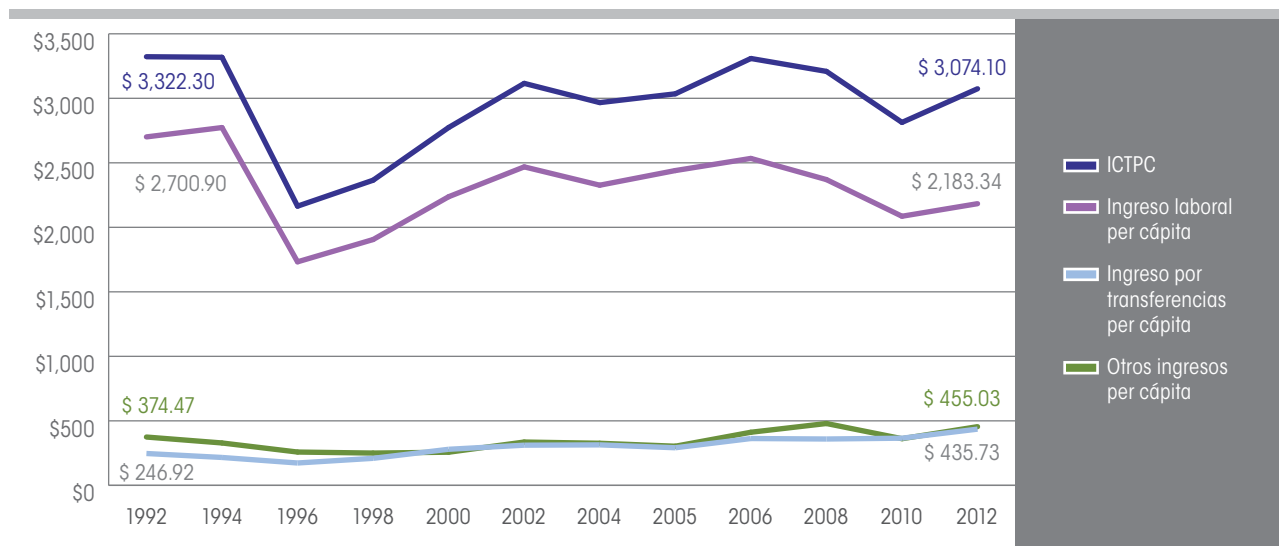
El reto actual de la política pública en materia de servicios básicos es igualar la cobertura entre regiones, principalmente su focalización en zonas rurales y en localidades indígenas, así como mejorar su calidad para alcanzar la cobertura universal.

Ingresos de los hogares

Entre 1992 y 2012 se advierte, con base en datos de la ENIGH, que el poder adquisitivo promedio de los mexicanos ha disminuido entre estos dos años. Una tendencia similar se observa usando el salario promedio de cotización del IMSS, que no ha recuperado el nivel que tenía en 1994. La

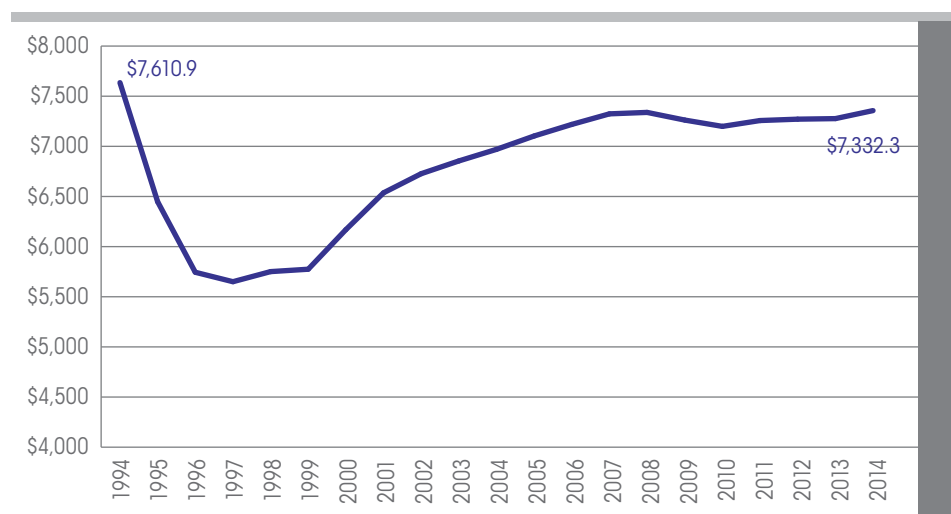
explicación coyuntural tiene que ver con dos crisis económicas severas, la de 1995 y la de 2009, pero también con una falta de crecimiento de la productividad y la inversión, la volatilidad del precio de los alimentos desde 2007 e, incluso, con un muy bajo nivel del salario mínimo.

GRÁFICA 18. Ingreso corriente total per cápita mensual a pesos constantes (real) y sus componentes, México, 1992-2012 (a pesos constantes de 2010)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENIGH e INPC.

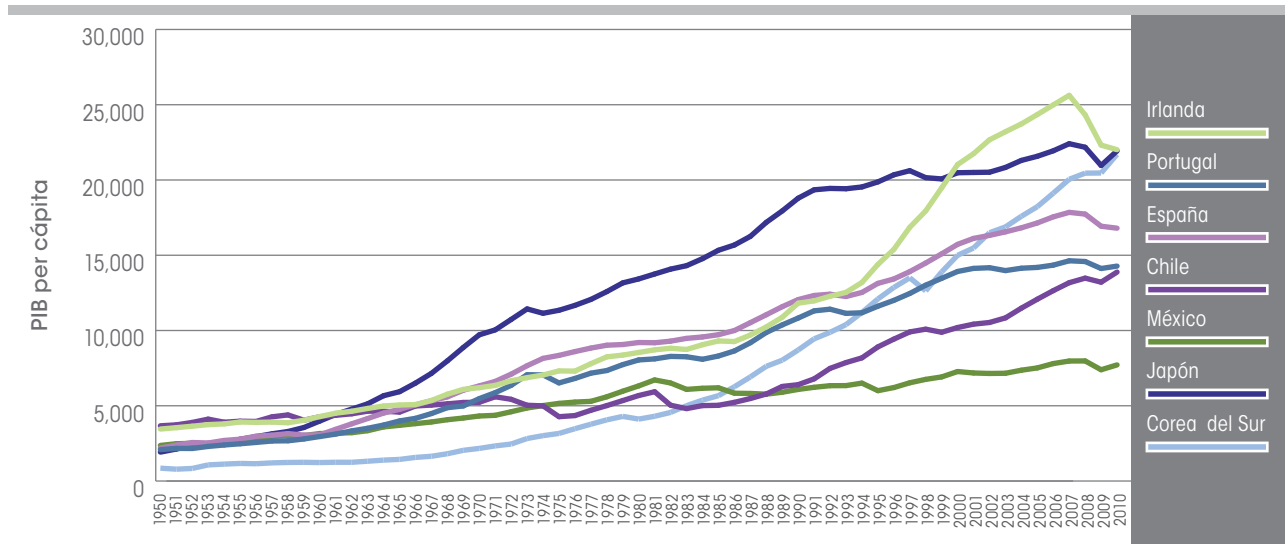
GRÁFICA 19. Salarios de cotización mensuales al IMSS,¹ México, 1994-2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del IMSS.
¹ Pesos constantes del 2010. De 1994 a 2003, es el salario medio de los cotizantes permanentes. A partir de 2004, salarios base de los cotizantes permanentes y eventuales, ponderados por el número de días trabajados en el mes. Para obtener los salarios mensuales se multiplicó el salario diario por 30.

El hecho de que los ingresos de las familias no hayan crecido en más de dos décadas no sólo implica una falla en el desarrollo económico y social del país, sino también que la pobreza no pueda reducirse a pesar de los relativamente buenos resultados que ha habido en el incremento a las coberturas básicas de educación, salud y vivienda. Ni el crecimiento económico ni la existencia de múltiples programas presupuestarios que buscan generar ingresos en las familias han sido suficientes para lograrlo. El crecimiento económico fue de sólo 1.2 por ciento en promedio anual per cápita entre 1993 y 2013. Otros países han generado un mayor valor agregado que México, no obstante que éste hace cincuenta años tenía una mejor posición (ver gráfica 20).

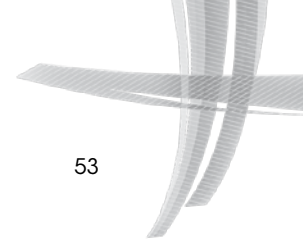
GRÁFICA 20. Comparación del PIB de México y seis países, 1950-2010



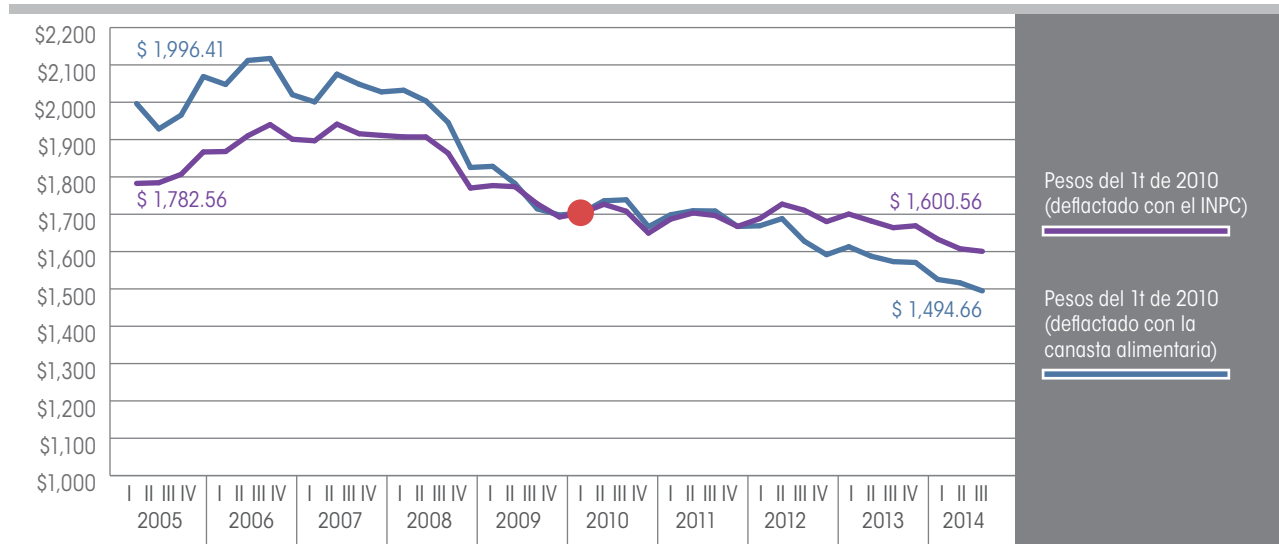
Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de Historical Statistics of the World Economy, Angus Maddison y Fondo Monetario Internacional (2010).

Nota: Las unidades en las que está expresada la gráfica son dólares Geary-Khamis (también conocidos como dólar internacional o dólar PPA -paridad del poder adquisitivo) de 1990.

La coyuntura reciente también es relevante en materia de ingresos, pues no se observan progresos respecto al poder adquisitivo. Con datos de la ENOE se puede apreciar que el ingreso laboral de las familias, entre 2005 y 2014, ha perdido poder adquisitivo respecto a la canasta alimentaria y si bien la reducción más fuerte fue entre 2008 y 2010, aún no se recupera esta situación en meses recientes (ver gráfica 21).



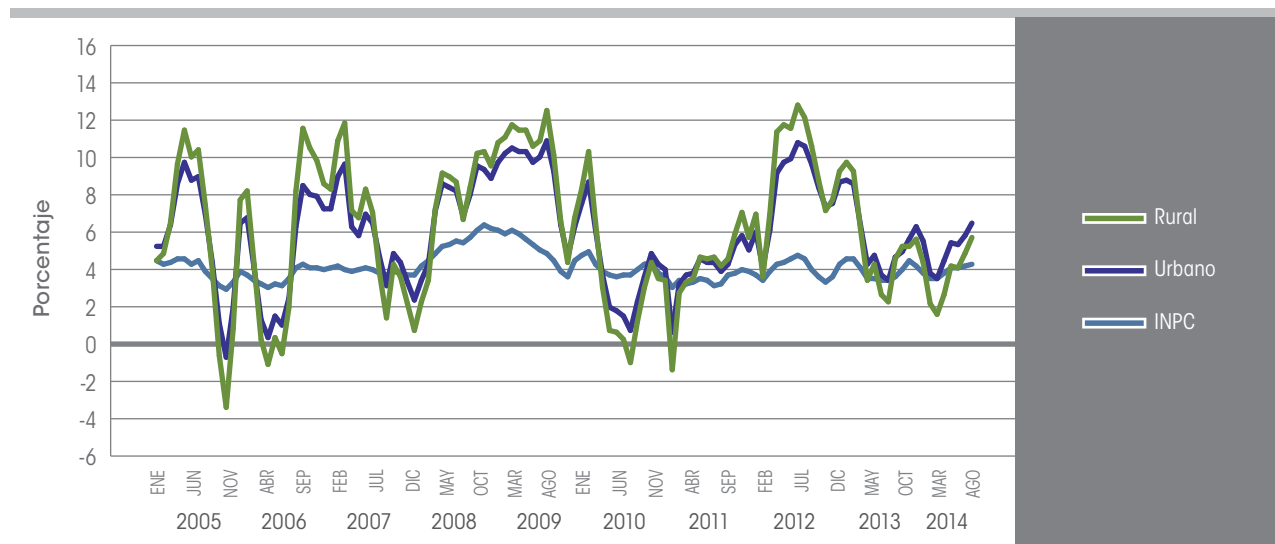
GRÁFICA 21. Ingreso laboral per cápita a pesos constantes (real) y defactado con el índice de precios de la canasta alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo). México, primer trimestre 2005-tercer trimestre 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE e INPC, reportada por el INEGI. Recuperación de ingresos por intervalos de salario. Estimaciones con INPC base segunda quincena de 2010.

Es importante notar que en años recientes, especialmente desde 2007, el precio de los alimentos ha aumentado más que la inflación promedio, lo que implica que el poder adquisitivo ha caído más en relación con los alimentos que con los otros precios (ver gráfica 22).

GRÁFICA 22. Evolución del valor promedio trimestral de la canasta alimentaria urbana y rural (Línea de Bienestar Mínimo)* y del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). México, primer trimestre 2005–tercer trimestre 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información reportada por el INEGI. Estimaciones con INPC base segunda quincena de diciembre de 2010. *Valores mensuales per cápita.

En el caso de la medición de pobreza, con la finalidad de valorar la suficiencia del ingreso de la población, el CONEVAL construyó la Línea de Bienestar Económico y la de Bienestar Mínimo. La primera es el valor de referencia que permite conocer si el ingreso de una familia cubre sus necesidades alimentarias y no alimentarias (gastos en salud, vestido, vivienda, transporte y educación), mientras que la segunda ayuda a identificar a la población que, aun si hiciera uso de todo su ingreso, no podría adquirir una canasta básica de alimentos.

En 2008, las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Económico representaban 49 por ciento de la población total, mientras que en 2010 y 2012 fueron 52 y 51.6, respectivamente. Con relación a las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo, el porcentaje aumentó entre 2008 y 2012. En 2008, representaban 16.8 por ciento (18.7 millones de personas) y en 2012, 20 por ciento (23.5 millones de personas).

Como se muestra en el cuadro 11, en 2012 seis de cada diez personas que habitaban en zonas rurales no contaban con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer sus necesidades (canasta no alimentaria) y tres de cada diez no contaban con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria. En el mismo año, la población con ingresos inferiores al valor de la canasta

alimentaria que habitaba en zonas urbanas aumentó 4.3 puntos porcentuales respecto a 2008.

CUADRO 11. Porcentaje y número de personas por tamaño de localidad y condición de ingresos insuficientes, México, 2008-2012

Año	Porcentaje			Número de personas		
	Población con ingresos menores al valor de la canasta alimentaria (LBM)	Población con ingresos menores al valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria (LBE)	Población total	Población con ingresos menores al valor de la canasta alimentaria (LBM)	Población con ingresos menores al valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria (LBE)	Población total
Nacional						
2012	20.0	51.6	100.0	23,500,000	60,600,000	117,300,000
2010	19.4	52.0	100.0	21,832,317	58,519,184	112,563,979
2008	16.7	49.0	100.0	18,355,060	53,733,167	109,635,702
Urbano						
2012	16.2	48.3	76.8	14,600,000	43,500,000	90,100,000
2010	14.7	47.7	76.8	12,683,796	41,264,450	86,430,991
2008	11.9	44.7	76.8	10,005,032	37,670,476	84,183,011
Rural						
2012	32.7	62.8	23.2	8,905,274	17,100,000	27,200,000
2010	35.0	66.0	23.2	9,148,521	17,254,734	26,132,988
2008	32.8	63.1	23.2	8,350,028	16,062,691	25,452,691

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Contar con recursos insuficientes para adquirir la canasta alimentaria y la no alimentaria, como elementos mínimos indispensables, tiene implicaciones en el bienestar de los hogares. Como lo indican los datos, la población que no alcanza a cubrir el costo de la canasta alimentaria se incrementó en los últimos cuatro años, por lo que es de suma importancia encauzar acciones para mejorar el ingreso de los hogares.

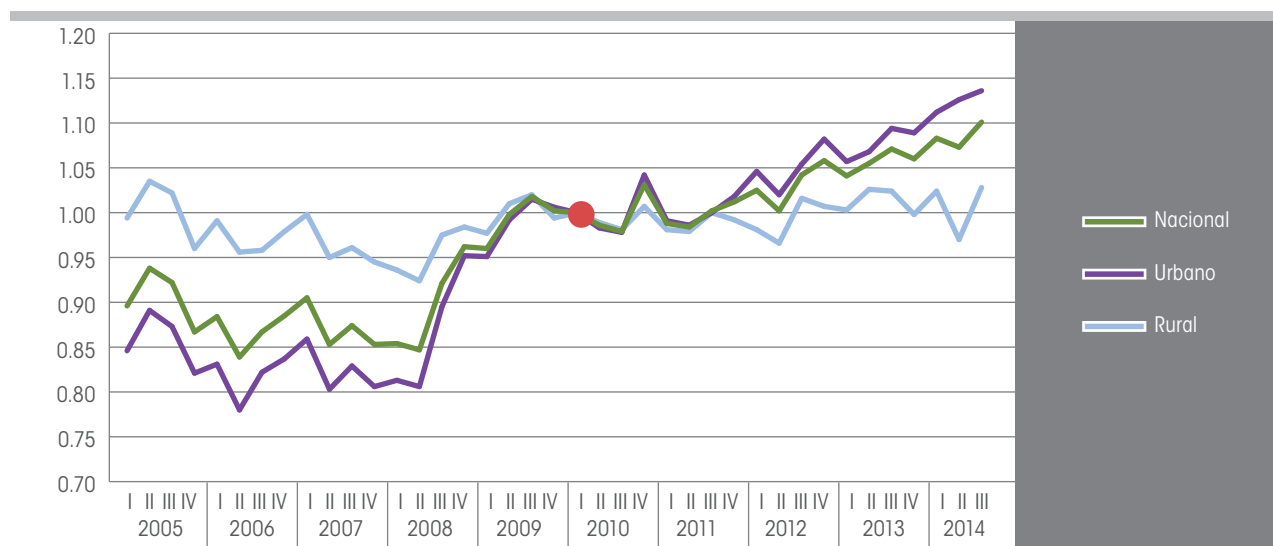
Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)

El CONEVAL creó el ITLP para conocer el comportamiento en el tiempo del poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional y estatal. Se construye a partir de información de la ENOE, encuesta generada por el INEGI.²³

²³ Para mayor información sobre la construcción del índice, consultar el *Anexo técnico para la construcción del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)* en <http://www.coneval.gob.mx/Informes/ITLP/Anexo%20tecnico%20ITLP.pdf>

Este indicador es complementario al ingreso real que se analizó anteriormente usando la ENOE. Se observa que la proporción de la población que no tiene ingresos laborales suficientes para adquirir una canasta alimentaria se ha incrementado sobre todo en las zonas urbanas. Es posible que esto se deba a dos fenómenos: la crisis económica de 2009 fue en especial urbana, pues afectó en mayor medida a zonas más ligadas al comercio internacional, y los aumentos en el precio de los alimentos afectan más a quienes son consumidores netos de alimentos, por ejemplo quienes viven en áreas urbanas, que a quienes viven en zonas rurales y muchas veces producen alimentos.

GRÁFICA 23. Evolución del ITLP-IS (ENOE) nacional, urbano y rural, México, primer trimestre 2005-tercer trimestre 2014 (base primer trimestre de 2010)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de la ENOE, reportada por el INEGI. Base primer trimestre 2010.

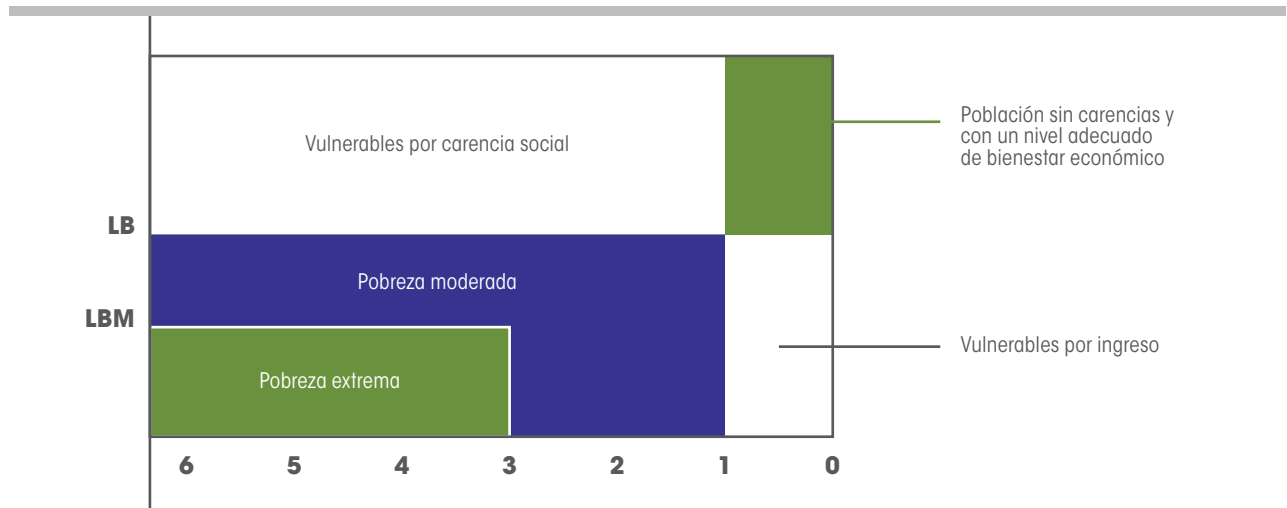
POBREZA EN MÉXICO 2010-2012

Una vez analizada la situación del desarrollo social, tomando como hilo conductor la evolución del ejercicio efectivo de los derechos sociales, el diagnóstico de la pobreza se simplifica. La definición oficial de pobreza en México que establece la Ley General de Desarrollo Social toma un subconjunto de estos indicadores. La evolución del ingreso de las familias, así como de las carencias en educación, salud, seguridad social, alimentación, calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda, con información del Censo de Población y Vivienda y del MCS, definen la pobreza en sus distintos grados de representatividad.

De acuerdo con la metodología del CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia en alguno de los indicadores asociados al ámbito de derechos sociales y su ingreso es insuficiente para la adquisición de los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades.

La población en pobreza extrema se determina por la presencia de tres o más carencias sociales y un nivel de ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo.

FIGURA 2. Metodología de medición de la pobreza en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Tal como se evidencia en el cuadro 12, a nivel nacional, en 2012, el número de personas en situación de pobreza fue de 53.3 millones (45.5 por ciento), mientras que en 2010, de 52.8 millones (46.1 por ciento).²⁴

²⁴ Esta variación porcentual negativa entre 2010 y 2012 se explica por la estimación de la población total del país que, posterior a los ajustes de población del CONAPO, pasó de 114.5 a 117.3 millones de personas en ese lapso.

CUADRO 12. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2012, México, 2014
(con el indicador de combustible para cocinar)

Indicadores	Nacional					
	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	52.8	53.3	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	39.8	41.8	2.2	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	13.0	11.5	3.8	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	32.1	33.5	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	6.7	7.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	22.8	23.2	0.0	0.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	85.0	86.9	2.3	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	32.4	28.1	3.6	3.5
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	20.7	19.2	23.7	22.6	3.1	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	33.5	25.3	3.0	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	69.6	71.8	2.5	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	17.4	15.9	3.6	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	26.3	24.9	3.3	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	28.4	27.4	3.0	2.9
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	19.4	20.0	22.2	23.5	2.9	2.5
Población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar	52.0	51.6	59.6	60.6	2.3	2.1

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Nota: Estimaciones con el indicador de combustible para cocinar.

La pobreza extrema se redujo de 13.0 millones de personas en 2010 a 11.5 en 2012. El número promedio de carencias sociales de esta población disminuyó de 3.8 en 2010 a 3.7 en 2012. Lo anterior es resultado de programas y acciones focalizadas a la población en pobreza extrema, además de que la crisis financiera de 2009 no afectó tanto a las zonas rurales y el aumento en el precio de los alimentos perjudicó más a los consumidores netos urbanos que a los potenciales productores rurales.

En 2012, a nivel nacional, dos de cada diez personas no tenían carencias sociales y contaban con ingresos superiores a la Línea de Bienestar, es decir, más de 2,328 pesos²⁵ en el ámbito urbano y 1,489 pesos en el rural, y de acuerdo con la metodología de medición de la pobreza, fueron categorizadas como no pobres y no vulnerables. Nuevo León fue la entidad con mayor porcentaje de población con esta característica tanto en 2010 como en 2012.

Pobreza en las entidades federativas 2010-2012

La medición de la pobreza se realiza en el ámbito nacional y en las entidades del país, lo cual permite conocer los estados con mayor rezago (CONEVAL, 2013d).

Como lo muestra el cuadro 13, entre 2010 y 2012, los estados donde la pobreza aumentó más en puntos porcentuales fueron Nayarit (6.3 puntos porcentuales más que en 2010) y Quintana Roo (4.2). Por el contrario, en ese mismo periodo las entidades con mayor disminución fueron Zacatecas (6.0 puntos porcentuales menos que en 2010) y Tabasco (7.4).

CUADRO 13. Porcentaje de población por entidad federativa y tipo de pobreza, México, 2010-2012 (con el indicador de combustible para cocinar)

Entidad federativa	Porcentaje de la población			
	Población pobre			
	Pobreza extrema		Pobreza	
	2010	2012	2010	2012
Aguascalientes	3.8	3.4	38.1	37.8
Baja California	3.4	2.7	31.5	30.2
Baja California Sur	4.6	3.7	31.0	30.1
Campeche	13.8	10.4	50.5	44.7
Coahuila	2.9	3.2	27.8	27.9
Colima	2.5	4.0	34.7	34.4
Chiapas	38.3	32.2	78.5	74.7
Chihuahua	6.6	3.8	38.8	35.3
Distrito Federal	2.2	2.5	28.5	28.9

²⁵ Valores mensuales por persona a precios corrientes.

Entidad federativa	Porcentaje de la población			
	Población pobre			
	Pobreza extrema		Pobreza	
	2010	2012	2010	2012
Durango	10.5	7.5	51.6	50.1
Guanajuato	8.4	6.9	48.5	44.5
Guerrero	31.8	31.7	67.6	69.7
Hidalgo	13.5	10.0	54.7	52.8
Jalisco	5.3	5.8	37.0	39.8
México	8.6	5.8	42.9	45.3
Michoacán	13.5	14.4	54.7	54.4
Morelos	6.9	6.3	43.2	45.5
Nayarit	8.3	11.9	41.4	47.6
Nuevo León	1.8	2.4	21.0	23.2
Oaxaca	29.2	23.3	67.0	61.9
Puebla	17.0	17.6	61.5	64.5
Querétaro	7.4	5.2	41.4	36.9
Quintana Roo	6.4	8.4	34.6	38.8
San Luis Potosí	15.3	12.8	52.4	50.5
Sinaloa	5.5	4.5	36.7	36.3
Sonora	5.1	5.0	33.1	29.1
Tabasco	13.6	14.3	57.1	49.7
Tamaulipas	5.5	4.7	39.0	38.4
Tlaxcala	9.9	9.1	60.3	57.9
Veracruz	18.8	14.3	57.6	52.6
Yucatán	11.7	9.8	48.3	48.9
Zacatecas	10.8	7.5	60.2	54.2
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>11.3</i>	<i>9.8</i>	<i>46.1</i>	<i>45.5</i>

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Nota: Estimaciones con el indicador de combustible para cocinar.

En 2012, en más de un tercio de las entidades del país, más de la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza.

El Estado de México, como se observa en el cuadro 14, fue la entidad con mayor número de personas en situación de pobreza en todo el periodo (2010 y 2012).

CUADRO 14. Población por entidad federativa y tipo de pobreza, México, 2010-2012, miles de personas (con el indicador de combustible para cocinar)

Entidad federativa	Miles de personas			
	Población pobre			
	Pobreza extrema		Pobreza	
	2010	2012	2010	2012
Aguascalientes	45.1	42.0	456.8	467.6
Baja California	109.1	91.5	1,019.8	1,010.1
Baja California Sur	30.3	25.8	203.0	211.3
Campeche	116.1	90.7	425.3	387.9
Coahuila	81.9	92.7	775.9	799.3
Colima	16.7	27.4	230.3	237.2
Chiapas	1,885.4	1,629.2	3,866.3	3,782.3
Chihuahua	231.9	136.3	1,371.6	1,272.7
Distrito Federal	192.4	219.0	2,537.2	2,565.3
Durango	175.5	128.0	864.2	858.7
Guanajuato	469.5	391.9	2,703.7	2,525.8
Guerrero	1,097.6	1,111.5	2,330.0	2,442.9
Hidalgo	364.0	276.7	1,477.1	1,465.9
Jalisco	392.4	446.2	2,766.7	3,051.0
México	1,341.2	945.7	6,712.1	7,328.7
Michoacán	598.0	650.3	2,424.8	2,447.7
Morelos	125.4	117.2	782.2	843.5
Nayarit	92.7	138.7	461.2	553.5
Nuevo León	86.4	117.5	994.4	1,132.9
Oaxaca	1,133.5	916.6	2,596.3	2,434.6
Puebla	1,001.7	1,059.1	3,616.3	3,878.1
Querétaro	137.5	98.7	767.0	707.4
Quintana Roo	87.5	122.2	471.7	563.3
San Luis Potosí	402.6	342.9	1,375.3	1,354.2
Sinaloa	156.3	130.2	1,048.6	1,055.6
Sonora	140.1	139.8	905.2	821.3
Tabasco	306.9	330.8	1,291.6	1,149.4
Tamaulipas	183.4	160.2	1,301.7	1,315.6

Entidad federativa	Miles de personas			
	Población pobre			
	Pobreza extrema		Pobreza	
	2010	2012	2010	2012
Tlaxcala	118.2	112.2	719.0	711.9
Veracruz	1,449.0	1,122.0	4,448.0	4,141.8
Yucatán	232.5	200.6	958.5	996.9
Zacatecas	164.1	115.3	911.5	835.5
<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>12,964.7</i>	<i>11,529.0</i>	<i>52,813.0</i>	<i>53,349.9</i>

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Nota: Estimaciones con el indicador de combustible para cocinar.

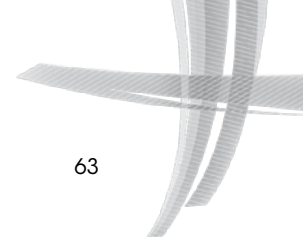
En el caso de las entidades con población en pobreza extrema, 22 de 32 disminuyeron el porcentaje de 2010 a 2012. En esos mismos años, Chiapas fue el estado con mayor porcentaje de personas en pobreza extrema (38.3 y 32.2, respectivamente).

De 2010 a 2012, 22 estados de los 32 tuvieron una mejora en el porcentaje de la población en pobreza extrema.

Los estados con mayor reducción en puntos porcentuales en pobreza extrema fueron Veracruz (4.5), Oaxaca (5.9) y Chiapas (6.1). Por el contrario, Nayarit presentó el mayor incremento (3.6).

Pobreza municipal

La Ley General de Desarrollo Social establece que el CONEVAL debe hacer estimaciones de pobreza a nivel municipal con una periodicidad quinquenal. Derivado de dicho mandato, en 2010, el CONEVAL presentó los resultados de pobreza que permitieron conocer por primera vez la situación de los 2,456 municipios del país con base en lo que señala la ley. Los resultados revelaron que en sólo 190 municipios se concentraba la mitad de la población en pobreza. Las entidades donde se localizaron los diez municipios con mayor porcentaje de población en pobreza fueron Chiapas y Oaxaca, mientras que en volumen las entidades que concentraron el mayor número de personas en pobreza fueron predominantemente urbanas.

**CUADRO 15.** Municipios con mayor porcentaje y mayor número de personas en pobreza, México, 2010

Entidad federativa	Municipio	Porcentaje	Población en pobreza	Población total*
Municipios con mayor porcentaje				
Oaxaca	San Juan Tepeuxila	97.4	2,196	2,256
Chiapas	Aldama	97.3	4,899	5,033
Chiapas	San Juan Cancuc	97.3	31,648	32,538
Veracruz	Mixtla de Altamirano	97.0	9,007	9,287
Chiapas	Chalchihuitán	96.8	13,925	14,378
Oaxaca	Santiago Textitlán	96.6	3,890	4,027
Chiapas	San Andrés Duraznal	96.5	5,010	5,189
Chiapas	Santiago el Pinar	96.5	3,121	3,233
Chiapas	Sitalá	96.5	12,336	12,785
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	96.4	3,322	3,445
Municipios con mayor número de personas				
Puebla	Puebla	39.9	732,154	1,834,930
Distrito Federal	Iztapalapa	37.4	727,128	1,945,806
México	Ecatepec de Morelos	40.8	723,559	1,773,155
Guanajuato	León	37.8	600,145	1,588,458
Baja California	Tijuana	32.8	525,769	1,603,955
Chihuahua	Juárez	37.7	494,726	1,313,064
México	Nezahualcóyotl	38.8	462,405	1,192,730
México	Toluca	41.8	407,691	976,245
Guerrero	Acapulco de Juárez	51.6	405,499	785,594
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	30.7	356,328	1,161,453

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

Notas: los municipios de Pesquería en Nuevo León (19,041) y Guerrero en Tamaulipas (28,014), según lo reporta el INEGI, no cuentan con un tamaño de muestra suficiente para generar estimaciones precisas.

De acuerdo con la metodología de medición de pobreza publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2010, las estimaciones de pobreza que se reportan toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Las estimaciones municipales de pobreza 2010 han sido ajustadas a la información reportada a nivel estatal en julio de 2011. Pueden variar ligeramente debido a valores faltantes en el MCS-ENIGH 2010.

Algunas cifras pueden variar por cuestiones de redondeo.

*La población presentada en estos cuadros tiene un propósito exclusivamente estadístico: está calibrada para que, en las estimaciones de pobreza, la suma de la población municipal sea igual a la población de cada entidad federativa reportada con base en la información del MCS-ENIGH 2010 publicado el 16 de julio de 2011. Por lo anterior, estas cifras de población podrían diferir de las reportadas por el INEGI y el CONAPO a nivel municipal.

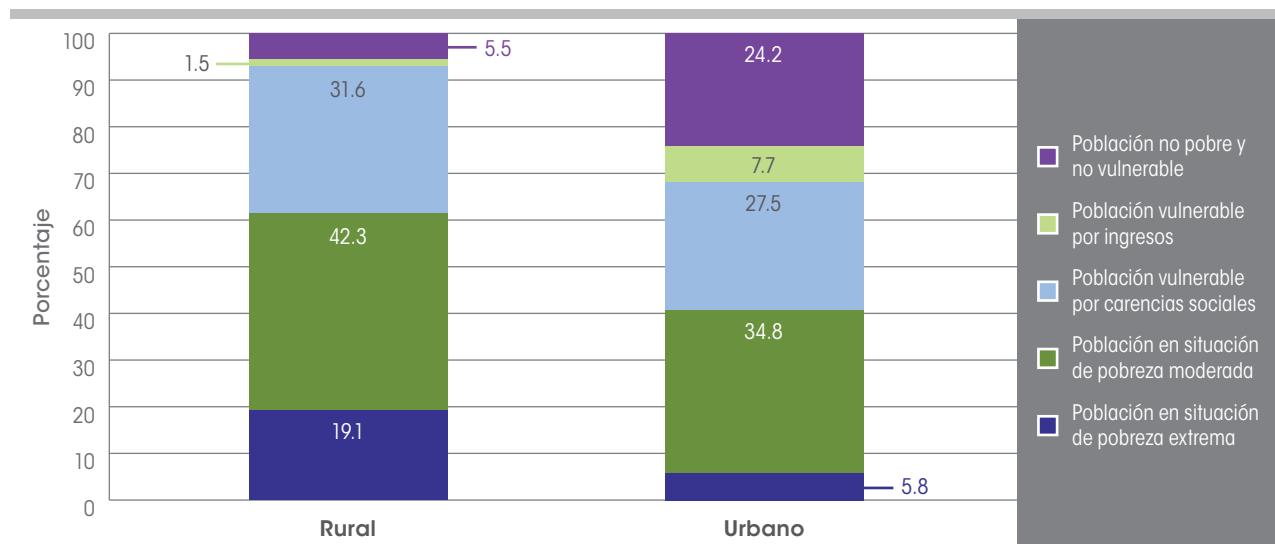
Urbano y rural

La población que habita en zonas rurales tiene en general una mayor incidencia de pobreza (61.3 por ciento) en comparación con aquella que se encuentra en las áreas urbanas (40.6) (CONEVAL, 2013d). Sin embargo, como resultado de diversas políticas públicas y apoyos dirigidos a

poblaciones rurales, y que éstas sufrieron mucho menos que las urbanas la última crisis económica, se redujo la pobreza rural entre 2008 y 2012 (1.1 puntos porcentuales menos), mientras que en las zonas urbanas la pobreza aumentó 1.7 puntos porcentuales.

En la población rural, la pobreza extrema disminuyó 7.2 puntos porcentuales entre 2008 y 2012. Por su parte, la población urbana en pobreza extrema se mantuvo casi sin cambios al reducirse sólo 0.1 puntos porcentuales. A pesar de una menor incidencia que en las zonas rurales, en las urbanas vive el mayor número de personas en pobreza. En 2012, había 36.6 millones de personas en pobreza en zonas urbanas y 16.7 millones en las rurales. Por ello, la información publicada por el CONEVAL plantea un reto doble para la política pública del país: por una parte, es necesario reducir la elevada incidencia de pobreza en un gran número de municipios rurales, caracterizados por ser pequeños y dispersos y, por otra, disminuir el volumen de la pobreza en contextos urbanos, donde si bien el porcentaje de pobreza es relativamente menor, el volumen de personas que viven en condiciones precarias es elevado (CONEVAL, 2012b).

GRÁFICA 24. Porcentaje de población en zonas rurales y urbanas según condición de pobreza, México, 2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

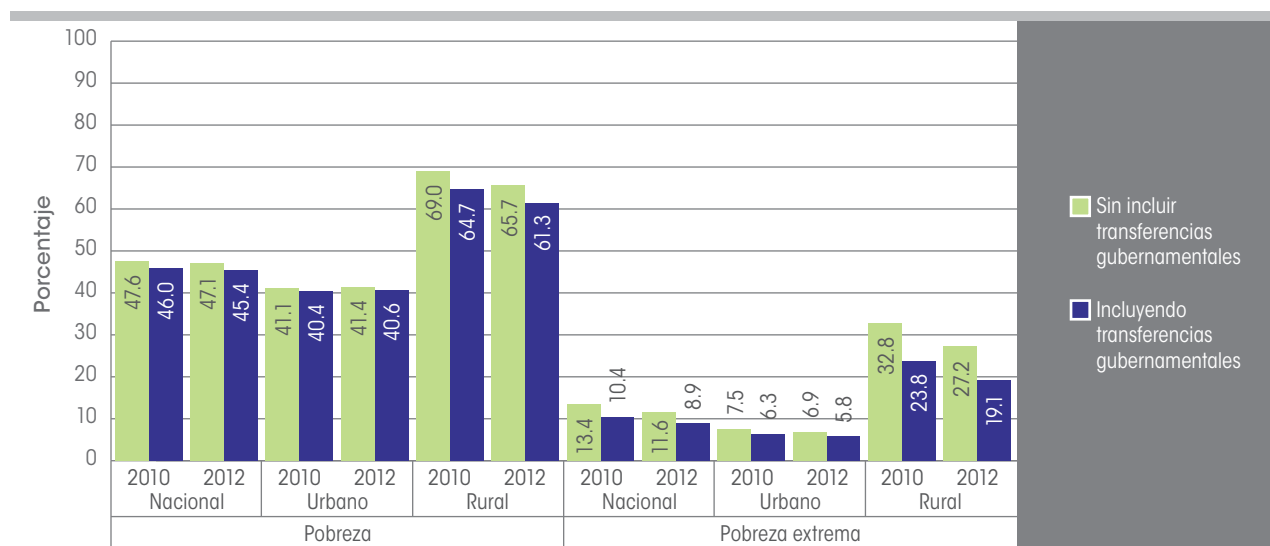
En México, los grupos de población que resintieron más la crisis fueron quienes residían en áreas urbanas y en zonas fronterizas con Estados Unidos. La efectividad moderada de la mayoría de los instrumentos de

protección social utilizados para hacer frente al contexto adverso en 2010 se debió, por una parte, a que están pensados para enfrentar problemas estructurales (ruptura de la pobreza intergeneracional) y, por otra, se orientan, en primera instancia, a quienes residen en áreas rurales.

Los programas de política social que se enfocan a la población vulnerable que enfrenta situaciones adversas coyunturales (disminución temporal del ingreso a causa de eventos inesperados que ponen en riesgo el nivel de vida en el mediano y el largo plazo) y que reside en áreas urbanas tienen menos recursos e instrumentos, enfrentan mayores dificultades para identificar a su población objetivo y atienden a un número menor de beneficiarios.

En la gráfica 25 se muestra cómo habría variado la pobreza y la pobreza extrema en los ámbitos rural y urbano de no haber existido los programas federales de transferencias directas en efectivo (como Prospera). Se observa que los instrumentos de política social tuvieron mayor éxito en las áreas rurales que en las urbanas.

GRÁFICA 25. Porcentaje de población en pobreza y en pobreza extrema con y sin transferencias de programas gubernamentales, México, 2010 y 2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

Esto no implica, desde luego, que la pobreza sea menor en lo rural. Por el contrario, la población rural pobre no es menos vulnerable ante las crisis económicas únicamente por ser beneficiaria de más recursos de

protección social, sino también por su relativa lejanía y marginación de los mercados formales.

Las acciones gubernamentales únicamente permitieron que el número absoluto y relativo de personas en condición de pobreza extrema no creciera en 2012 respecto a 2010, e incluso disminuyera; sin embargo, fueron insuficientes para frenar el aumento de la pobreza en las áreas urbanas y fronterizas (ver cuadro 16) debido a que los instrumentos más importantes en términos presupuestarios y de población atendida están dirigidos ante todo a la población en pobreza de largo plazo, residente en áreas rurales y que carece de acceso a la seguridad social.

CUADRO 16. Porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema según tipo de localidad, México, 2008-2012

Indicadores	Porcentaje			Millones de personas		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Pobreza						
Urbano	38.9	40.4	40.6	33.3	35.5	36.5
Rural	62.4	64.7	61.3	16.2	17.2	16.7
Pobreza extrema						
Urbano	5.9	6.3	5.8	5.1	5.5	5.2
Rural	26.2	23.8	19.1	6.8	6.3	5.2

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Desigualdad, una aproximación a la cohesión social

Para aproximarse a la cohesión social, el CONEVAL recurre al coeficiente de Gini, al grado de polarización social, la razón de ingreso de la población en pobreza extrema respecto a la población no pobre y no vulnerable, y el índice de percepción de redes sociales.

El coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos de la población. Se mide en numerosos países del mundo y, como se observa en el cuadro 17, México se encuentra en niveles similares a los de Costa Rica y Argentina según los datos del Banco Mundial.

CUADRO 17. Valor del índice de Gini para países seleccionados

País	Índice de Gini*	Año
Sudáfrica	63.1	2009
Colombia	55.9	2010
Brasil	54.7	2009
Chile	52.1	2009
Costa Rica	50.7	2009
México	47.2	2010
Argentina	44.5	2010
China	42.1	2009
Rusia	40.1	2009
Indonesia	38.1	2011
India	33.9	2010
Pakistán	30.0	2008
Eslovaquia	26.0	2009

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

* Un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 una inequidad perfecta.

En el caso mexicano, de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL, este indicador pasó, a nivel nacional, de 0.529 en 1992 a 0.498 en 2012²⁶ (ver cuadro 18). Pese a la leve mejoría en el tiempo, esta disminución no ha sido estadísticamente significativa y México continúa presentando altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso.

CUADRO 18. Indicador de desarrollo social de cohesión social de la población nacional, México, 1992-2012

Dimensiones	1992	2000	2006	2008	2010	2012
	Nacional					
Cohesión social						
Desigualdad (coeficiente de Gini)	0.529	0.535	0.509	0.505	0.509	0.498

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000, 2006, 2008, 2010 y 2012.

Nota: Para la estimación del Gini se usa el ingreso corriente total per cápita (ICTPC).

Por otro lado, el grado de polarización social permite conocer las diferencias entre las condiciones de vida de la población que vive en una misma entidad territorial e identificar la desigualdad social, la heterogeneidad y

²⁶ Sus valores van del 0 al 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1, a la perfecta desigualdad.

diferenciación en la provisión de infraestructura física, niveles educativos y de ingreso. Para obtener este indicador, el CONEVAL utiliza la información del índice de marginación a nivel municipal calculado por el CONAPO.²⁷ En el cuadro 19 se puede observar que los valores relacionados con el grado de polarización social en el ámbito nacional no han variado de modo significativo entre 2008 y 2012.

El índice de percepción de redes sociales²⁸ presentó un comportamiento contrario y tuvo variaciones significativas en el mismo periodo (ver cuadro 19).

CUADRO 19. Indicadores de desigualdad y del contexto territorial, México, 2008-2012

Indicadores	2008	2010	2012
Coefficiente de Gini	0.505	0.509	0.498
Razón de ingreso entre la población pobre extrema y la población no pobre y no vulnerable	4.5	4.2	4.0
Grado de polarización social ^{1/2/3}			
Población en entidades polarizadas	3.0	3.0	3.0
Población en entidades con polo de alta marginación	0	0	0
Población en entidades con polo de baja marginación	57.2	57.3	57.4
Población en entidades sin polo	39.8	39.7	39.6
Índice de percepción de redes sociales ^{3/4}			
Población en entidades con grado alto de percepción de redes sociales	13.5	10.0	0
Población en entidades con grado medio de percepción de redes sociales	79.2	68.6	87.2
Población en entidades con grado bajo de percepción de redes sociales	7.3	21.4	12.8

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

¹ Se define como la distribución equitativa de la población en dos polos de la escala de marginación en un espacio concreto.

² Para estos cálculos se utiliza el índice de marginación del CONAPO, 2010.

³ Se reporta el porcentaje de población.

⁴ Se define como el grado de percepción que las personas de doce años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas.

²⁷ Para ampliar la información sobre este indicador, los valores obtenidos y la metodología empleada, ver el Informe de Pobreza en México 2012 (CONEVAL, 2012, p. 108). Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>

²⁸ El índice de percepción de redes sociales mide el grado de percepción que las personas de doce años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en distintas situaciones hipotéticas, como ayuda para ser cuidado en una enfermedad, obtener la cantidad de dinero que se gana en un mes en su hogar, ayuda para conseguir trabajo, ayuda para que lo acompañen al doctor, obtener cooperación para realizar mejoras en la colonia o localidad y, según sea el caso, ayuda para cuidar a los niños y las niñas del hogar.

A decorative graphic on the left side of the page, consisting of several overlapping, curved green leaf-like shapes in various shades of green, extending from the top left towards the bottom right.

CAPÍTULO 2

**Evaluación de la política
de desarrollo social**

En México, la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social ha significado la existencia de un marco legal en el cual se define el alcance de la intervención del Estado para “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales [...] asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social” (LGDS, 2004).

Como ya se apuntó al inicio, acompañando este proceso normativo, la evaluación permite conocer y valorar logros concretos, lo cual, a su vez, facilita un proceso de mejora continua en el que los tomadores de decisión cuentan con herramientas para optimizar los programas y el uso de recursos públicos; esto, en el ideal, se traduce en un mejor desempeño.

En este contexto, la política de desarrollo social va más allá de la implementación de programas sociales o el establecimiento de un marco jurídico sólido, por lo que la evaluación de dicha política también requiere considerar elementos del contexto económico y laboral que la componen. En este apartado se hace un diagnóstico de la política de desarrollo social en su conjunto.

AVANCES

Este apartado describe de manera general las principales fortalezas que ha tenido la política de desarrollo social en los últimos años, principalmente en torno a cinco elementos. El primer avance se refiere al cambio conceptual de la política de desarrollo social, cuyo eje son los derechos sociales; el segundo, a la mejora de la coordinación institucional; el tercero, a la adecuación de programas para el mejoramiento en el acceso efectivo de derechos; el cuarto, a las reformas estructurales del país; y el quinto, a la institucionalización y el fortalecimiento del sistema de evaluación y monitoreo.

Política de desarrollo social con visión de derechos

En el IEPDS 2008 se dio cuenta de los problemas del diseño de la política pública: poca claridad en la concepción institucional de lo que significa el desarrollo social, elaboración *ad hoc* de sus objetivos generales, noción de bienestar asociada a la tenencia de recursos y dificultad en la definición real de los derechos sociales (ver figura 3) (CONEVAL, 2008, p. 86).

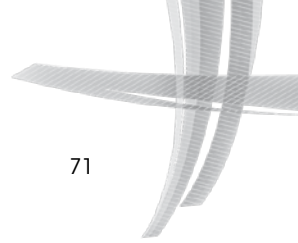
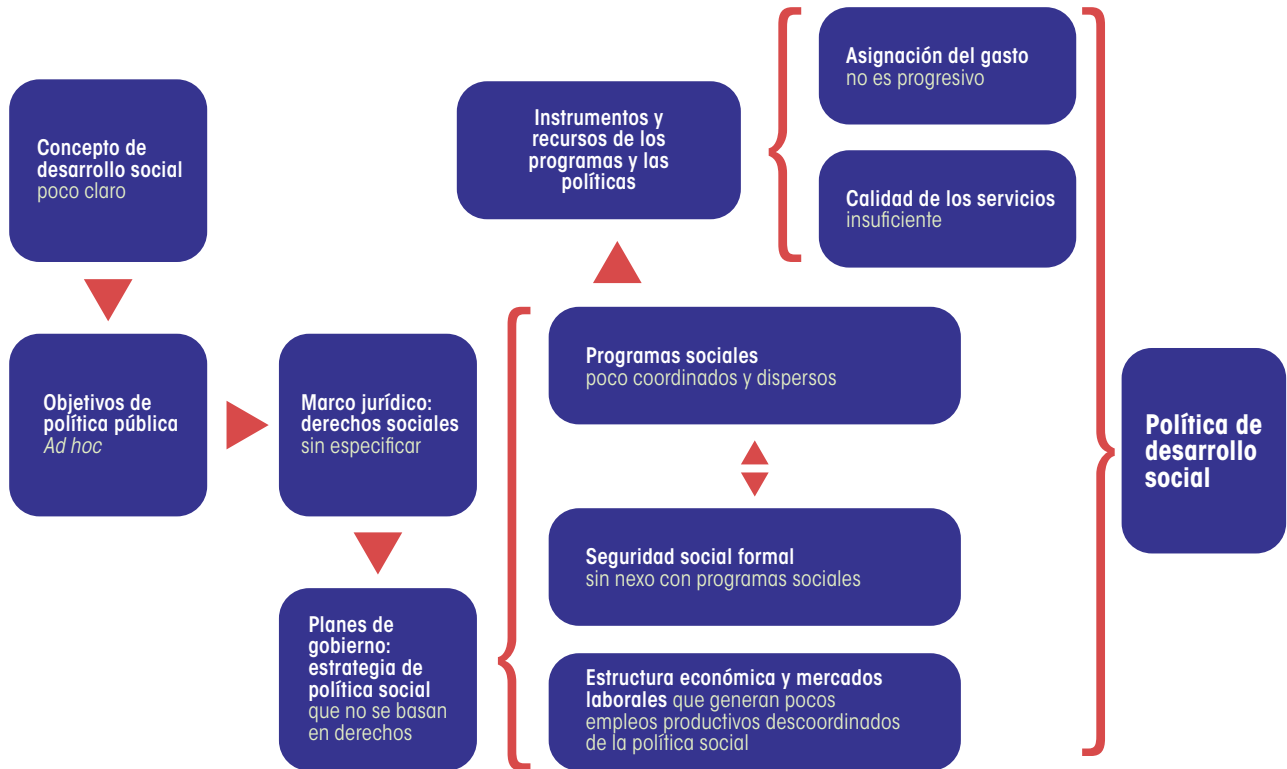


FIGURA 3. Estructura para el análisis del diseño de la política de desarrollo social, México, 2008



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2008.

Actualmente, se han registrado cambios en la configuración de la política de desarrollo social a nivel federal. Existe una mayor conexión entre el concepto de desarrollo y los objetivos de la política pública; la estrategia presentada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 incorpora una concepción explícita de derechos sociales –definidos en planes nacionales y sectoriales– que entiende que mediante el ejercicio pleno de éstos el ciudadano se convierte en titular de derechos frente al Estado garante de su bienestar y se muestra un interés por la medición y evaluación de resultados evidenciado en la inclusión de indicadores en el PND.

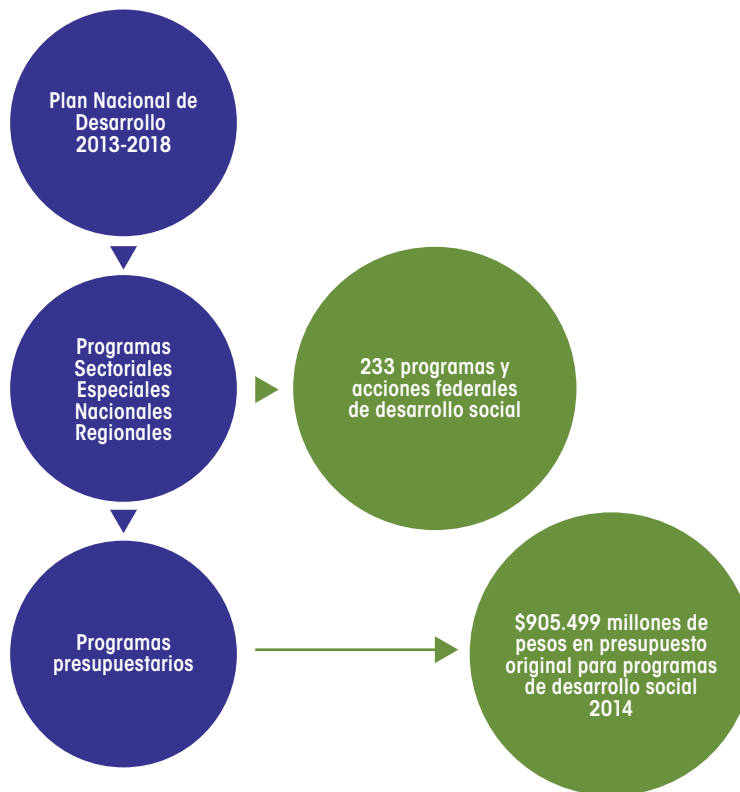
El PND 2013-2018 reconoce en el ejercicio de los derechos el motor del bienestar general al plantear en una de sus metas la necesidad de “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva

la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía” (PND, 2013).

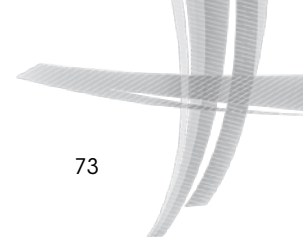
Esta perspectiva también se ha reflejado en varios de los programas derivados del plan, las respectivas estrategias y líneas de acción, pues en ellos se expresa la necesidad de guiar las políticas públicas en la búsqueda por garantizar el pleno ejercicio de los derechos.

Así, en el PND aparece un conjunto de 41 programas (sectoriales, nacionales, especiales y regionales), presentados por el Ejecutivo con fundamento en el artículo 22 de la Ley de Planeación –que a su vez contienen los 233 programas de desarrollo social (ver figura 4)–, con los cuales el gobierno espera contribuir al cumplimiento de las metas nacionales expuestas como pilares en el objetivo de “convertir a México en una sociedad de derechos” (PND, 2013, p. 20).

FIGURA 4. Esquema de la planeación de la política de desarrollo social en México, 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2014.



Es importante resaltar que el PND 2013-2018 incorpora de manera específica indicadores y mecanismos de evaluación y monitoreo que buscan medir el avance de las metas nacionales y facilitar la medición del desempeño de la administración federal. Así, la inclusión de indicadores permite que la política pública establezca criterios de priorización, se desarrolle en la búsqueda de resultados claros y demuestre sus alcances y limitaciones.

El PND hace referencia constante de los componentes de la pobreza (situación de pobreza y pobreza extrema del país, desigualdad del ingreso, acceso a servicios de salud, vivienda digna, entre otros) e incluye indicadores específicos que permiten dar seguimiento y evaluar esta problemática, a saber:

- Indicador VII.2.1. Carencias de la población en pobreza extrema: carencias promedio de la población en pobreza extrema.
- Indicador VII.2.2. Inseguridad alimentaria: población en pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación.

Por otro lado, es posible advertir que las metas nacionales del PND 2013-2018 incorporan una visión de derechos. La meta "México Incluyente", por ejemplo, busca integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades y se plantea una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos plenos.

El objetivo nacional 2.1 pretende "garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población", especialmente su estrategia 2.1.2, que señala la necesidad de "fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva".

Mejor coordinación institucional

Considerando que el desarrollo se basa en el acceso efectivo a los derechos sociales y que está definido desde una perspectiva multidimensional, entonces el éxito en la mejora del desarrollo social y la pobreza no puede ser tarea de una sola secretaría o dependencia. Es más, aun si la única variable dentro del desarrollo social fuera el ingreso, tampoco esta problemática dependería de una sola instancia gubernamental.

De ahí que la coordinación institucional e intragubernamental sea fundamental para tener éxito en el desarrollo social. Esto es en especial cierto

cuando el diseño institucional inhibe dicha coordinación. Contar con secretarías divididas por sectores (y no por derechos), así como con instancias transversales (para los jóvenes, los niños, las mujeres, los indígenas, los adultos mayores, entre otros) que comparten responsabilidades con secretarías de Estado, hace difícil la coordinación en general. A esto hay que añadirle que tampoco resulta sencilla la repartición de responsabilidades entre los ámbitos federal, estatal y municipal.

Por ello, en materia de coordinación institucional, se debe reconocer el esfuerzo que ha realizado la Federación, en particular la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) desde 2013 para tener una mayor coordinación para el desarrollo social.

En concreto, la Sedesol, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República han utilizado los indicadores de pobreza multidimensional para el diseño y evaluación de la política pública de desarrollo social, lo que potencia la implementación de la gestión basada en resultados y la articulación de las instancias federales y de los tres órdenes de gobierno en función del avance de dichos indicadores. Lo anterior también ha sucedido en diversas entidades federativas.

Ejemplo de ello es la inclusión de indicadores de pobreza en varios programas sectoriales, no sólo en el correspondiente a la Sedesol, lo cual muestra un esfuerzo de coordinación, así como las recientes modificaciones al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)²⁹ del ramo presupuestario 33 que orientan los recursos a infraestructura social básica asociada con los indicadores multidimensionales de la pobreza.

Los cambios representan un avance en la medida que actualizan la asignación de los recursos. En este sentido, ayudan a la focalización de las acciones en los territorios de los gobiernos estatal, municipal y federal. En esta lógica se establece el catálogo del FAIS, que contiene la lista de proyectos de infraestructura social que se pueden realizar con recursos del fondo y que permite identificar la incidencia de dichos proyectos en los indicadores de carencia sociales definidos por el CONEVAL (Lineamientos FAIS, 2014). Este catálogo hace posible, a su vez, la categorización de las acciones con base en su contribución para mejorar las condiciones

²⁹ El FAIS es uno de los ocho fondos del Ramo 33 cuyo objetivo fundamental hasta 2013 era, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

de pobreza y de los indicadores de carencias en tres tipos: directa, indirecta y proyectos especiales.³⁰

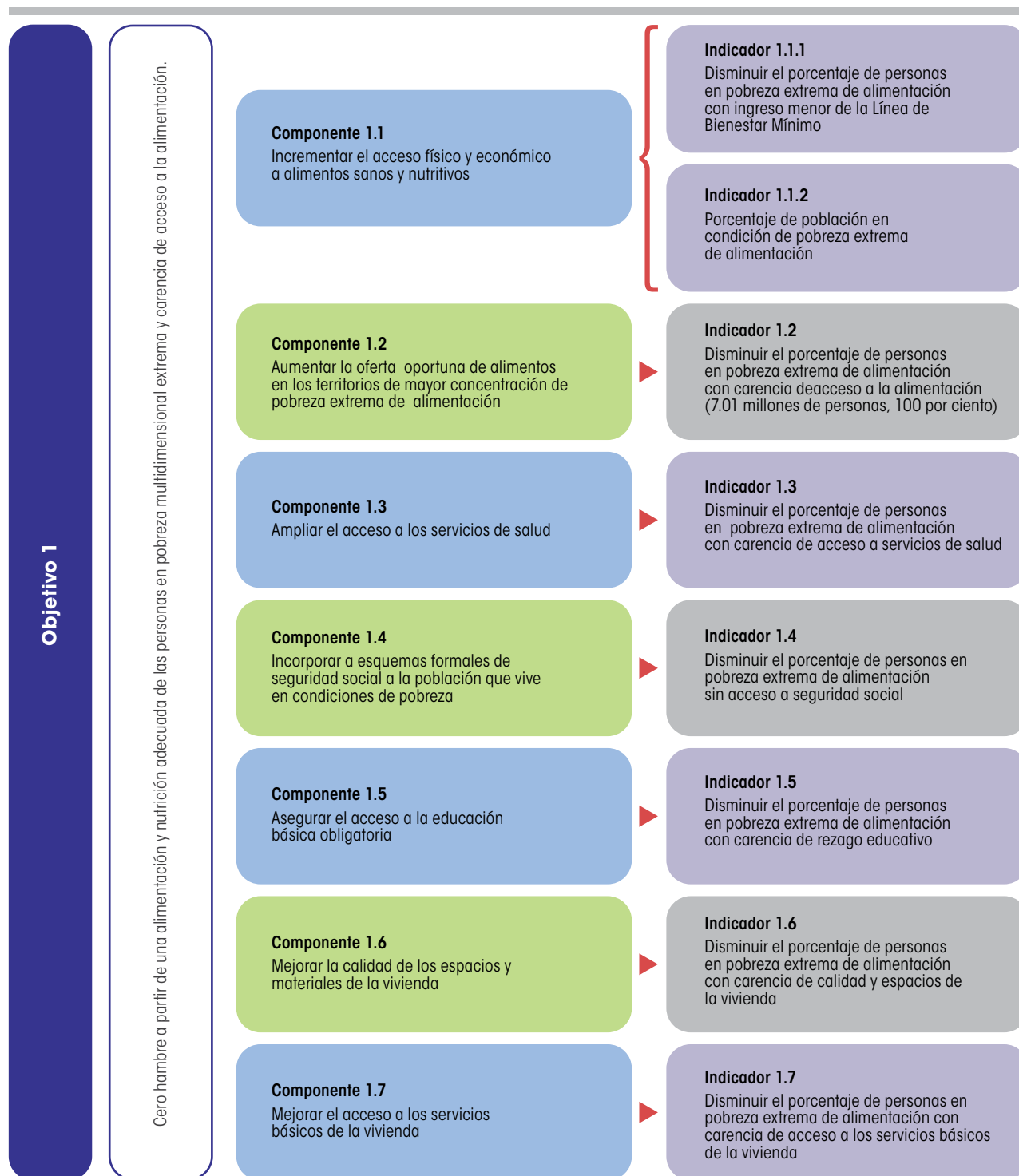
De igual forma, se incluyeron los Lineamientos Generales para la Operación del FAIS (Lineamientos FAIS, 2014). Éstos establecen mecanismos, procedimientos y responsabilidades para el uso eficaz y eficiente de los recursos, y otorga, como ya se mencionó, responsabilidad a los tres órdenes de gobierno de poner en marcha una nueva política nacional de desarrollo social en beneficio general, que procure una coordinación integral para las actividades de planeación y ejecución del gasto social.

Asimismo, con la implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (en adelante Cruzada) se definieron los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza como mecanismos de coordinación y monitoreo en los avances del objetivo uno. La población objetivo de la Cruzada, los siete millones de personas en pobreza extrema de alimentación en 2012, fue determinada por la Sedesol con base en la medición multidimensional de pobreza del CONEVAL.

Como se observa en la figura 5, los componentes de dicho objetivo se alinean con los indicadores de pobreza, señalados en la Ley General de Desarrollo Social, por lo cual el avance en los indicadores se precisa mediante la disminución del porcentaje de personas que presenta cada una de las carencias. Esto es relevante porque, a pesar de la complejidad que implica la coordinación de estrategias nacionales, y la Cruzada no es la excepción, el uso de la medición de pobreza multidimensional ha permitido coordinar esfuerzos de las distintas dependencias que participan en la Cruzada, así como a los gobiernos locales, hacia un objetivo común, en este caso, la disminución de la pobreza extrema con base en los indicadores definidos en la Ley General de Desarrollo Social. En este rubro de coordinación se destacan los avances en Chiapas, Colima, Guanajuato, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

³⁰ Directa: proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza e identificadas en el informe anual; indirecta: proyectos de infraestructura social básica asociados a los proyectos de contribución directa y que son necesarios para la realización de éstos; proyectos especiales: proyectos que no estén señalados en el catálogo del FAIS; no obstante, corresponden a los destinos a que se refiere el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y que contribuyen a mejorar los indicadores de pobreza y rezago social que publica el CONEVAL. Para su realización, dichos proyectos deberán llevarse a cabo en coinversión con otros recursos federales, estatales y municipales.

FIGURA 5. Objetivo uno de la Cruzada, componentes e indicadores, México, 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en la Matriz de Marco Lógico del Programa Nacional México Sin Hambre, Sedesol, julio 2014.

Por otro lado, en un estudio exploratorio diseñado por el CONEVAL sobre el uso de indicadores de pobreza se evidenció que éstos son utilizados como elemento articulador de la coordinación institucional.

En la investigación exploratoria de campo, realizada en Chiapas, Durango y Tamaulipas, se observó que, en relación con el uso de indicadores, existe entendimiento y coordinación para la instrumentación conjunta de las acciones entre los diferentes órdenes de gobierno, y ante todo entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales.

En Chiapas y Durango, el uso de indicadores para medir las condiciones de pobreza en la entidad era ya una práctica. En estos dos estados, la política de desarrollo social ha adoptado, para la mayoría de las acciones, los objetivos e indicadores del CONEVAL. Mientras tanto, en Tamaulipas sólo los programas federales se orientan en este sentido.

El desarrollo de la coordinación interinstitucional entre órdenes de gobierno, identificado durante mucho tiempo como un elemento esencial para el buen funcionamiento de la administración pública, se ha dado en especial en el marco institucional. Todavía hay retos importantes en la coordinación institucional que se expondrán más adelante. Tampoco se puede afirmar que la mejor coordinación redundará necesariamente en resultados concretos en materia de pobreza extrema, pues todavía se necesita medir estos avances. Aun así, la coordinación en los últimos dos años a partir del uso de los indicadores de pobreza como un eje articulador pareciera un elemento positivo de la política social.

Adecuación de programas de desarrollo social para mejorar el ejercicio de los derechos y la productividad de los hogares

El ciclo de las políticas públicas tiene como última fase la evaluación³¹ con el objetivo de que se brinde la información necesaria para la toma de decisiones. Derivado de lo anterior, es importante señalar como un avance que en los últimos años diversos programas de desarrollo social se han adecuados para intentar mejorar el acceso efectivo a los derechos sociales, así como para reconocer que la generación de ingresos a partir del incremento de la productividad es indispensable para disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los hogares.

³¹ De acuerdo con Wayne Parsons, el ciclo de vida de las políticas públicas considera: la definición del problema; la identificación de respuestas/soluciones alternativas; la evaluación de opciones; la selección de las opciones de políticas públicas; la implementación; y la evaluación (Parsons, 2012).

Esto no quiere decir que se haya logrado el objetivo que buscan dichos programas o estrategias o, incluso, que sean programas adecuados para estos fines. Estos programas serán materia permanente de evaluación por parte del CONEVAL y de otras instancias. Lo único que se está reconociendo aquí es la iniciativa del Gobierno Federal de ajustar programas y estrategias para cumplir con los objetivos del PND.

Respecto a la productividad, el PND 2013-2018 establece como una de las metas transversales "democratizar la productividad". Esta estrategia busca coordinar las acciones de gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas; incentivar entre todos los actores de la actividad económica el uso eficiente de los recursos productivos, y analizar de manera integral la política de ingresos y gastos públicos para que las estrategias y los programas del gobierno induzcan la formalidad.

Un diagnóstico del desempeño económico de México ha permitido identificar factores que frenan el crecimiento económico y la democratización de la productividad (ver figura 6) y dimensionar los retos a enfrentar a nivel sectorial y regional con el objetivo de focalizar acciones transversales efectivas.

FIGURA 6. Factores que frenan el crecimiento y la democratización de la productividad



Fuente: Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018. *Diario Oficial de la Federación*, México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LXII Legislatura. Recuperado el 7 de octubre de 2014 de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312422&fecha=30/08/2013

Para llevar a cabo estas acciones, se ha definido el Programa para Democratizar la Productividad,³² el cual contiene una agenda multifactorial que se propone articular adecuadamente los distintos programas de gobierno con base en cinco objetivos:

- Promover el uso y la asignación eficiente de los factores productivos.
- Elevar la productividad de los trabajadores de las empresas y los productores del país.
- Fortalecer el ambiente de negocios en el que operan las empresas y los productores del país.

³² Cada una de estas estrategias transversales será ejecutada a través de un programa especial. En este sentido, a la estrategia transversal "democratizar la productividad" corresponde el Programa para Democratizar la Productividad, el cual coordinará las acciones de gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas; incentivar entre todos los actores de la actividad económica el uso eficiente de los recursos productivos; y analizar de manera integral la política de ingresos y gastos públicos para que las estrategias y los programas del gobierno induzcan la formalidad.

- Establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y los sectores de la economía.
- Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad.

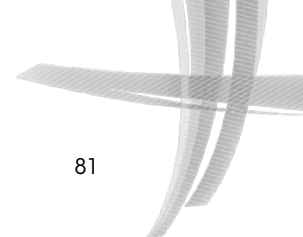
En este sentido, también es importante mencionar el cambio de Prospera (antes Oportunidades), que ahora considera la importancia del ejercicio efectivo de los derechos sociales, más allá del otorgamiento de transferencias, en el marco de las oportunidades que genera la economía y dentro de una nueva productividad social. En línea con el Programa para Democratizar la Productividad, Prospera incorpora la inclusión laboral y productiva como dos de los ejes articuladores de su nuevo diseño.

La inclusión laboral del programa busca incrementar el poder adquisitivo de las familias beneficiarias y fomentar políticas de capacitación y empleo que les permitan insertarse en el mercado laboral. Esto pretende lograrse por medio de acciones de coordinación y articulación interinstitucional con los programas existentes de inclusión laboral o de formación para el trabajo, así como dar prioridad a beneficiarios de Prospera en el Servicio Nacional de Empleo.

La inclusión productiva se traduciría, de acuerdo con el programa, en incidir en la productividad de los hogares que atiende Prospera para favorecer la generación de ingresos autónomos y sostenibles en el tiempo que les permitan salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella por sus propios medios. Esto se procura lograr mediante el acceso prioritario a quince programas federales con salidas productivas.³³

Una estrategia adicional relacionada con Prospera es el desarrollo de la intervención denominada Territorios Productivos. El programa supone que la gran mayoría de la población rural en condiciones de pobreza

³³ Los programas incluidos en el rediseño de Prospera son: Programa de Apoyo a la Mujer Emprendedora (Sagarpa), Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales (SEDATU), Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (Sagarpa), Programa Opciones Productivas (Sedesol), Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Sedesol), Fondo para el Apoyo a Proyectos en Núcleos Agrarios (SEDATU-Sagarpa), Programa de Fomento a la Agricultura/PROAGRO Productivo (Sagarpa), Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (CDI), Programa de Fomento a la Economía Social (Secretaría de Economía), Bécate (STPS), Fomento al Autoempleo (STPS), Fondo Nacional del Emprendedor (Secretaría de Economía) y Programa para la Construcción y Operación de Unidades de Promoción de Crédito de Garantías Líquidas y Reducción de Costos de Acceso al Crédito (FINRURAL).



tiene un potencial económico y productivo insuficientemente aprovechado, que la detonación de este potencial en las comunidades rurales enfrenta barreras productivas asociadas a la dotación de activos productivos, acceso a financiamiento, tecnología, escalas de organización, mercados, y que la desarticulación y descoordinación de las políticas sociales y de desarrollo productivo no han logrado contribuir con efectividad a reducir estas barreras.

A partir de 2015 se implementará un proyecto piloto de este programa cuyo objetivo es contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema a través del aumento en su productividad, producción e ingresos autónomos. Se pretende cubrir a hogares beneficiarios de Prospera que habitan en municipios de la Cruzada donde la pequeña agricultura es una actividad importante.

Además, con la implementación de la Cruzada se han suscitado diversos cambios en los programas respecto al tema productivo. Es importante resaltar la creación de un grupo específico de trabajo, que incluye varias secretarías y dependencias, sobre el tema de empleo y opciones productivas, el cual tiene como objetivo realizar un planteamiento orientado a la generación de empleo e ingresos entre la población objetivo de la Cruzada, a partir de la promoción de diversas opciones productivas tanto en el ámbito rural como en el urbano.

Entre los principales acuerdos tomados en este grupo de trabajo están:

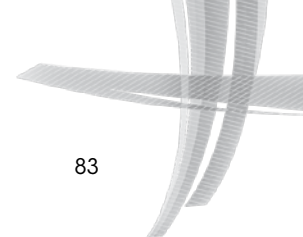
- Compartir los padrones de proyectos aprobados o de solicitudes recibidas con la finalidad de desarrollar una estrategia integral conjunta que permita que los proyectos y los recursos económicos asignados tengan una lógica adecuada.
- El Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera proporcionará las bases de datos sobre siembras y cosechas con base en un catálogo georreferenciado sobre la rentabilidad de cultivos para el ciclo otoño-primavera.
- Construir un sitio de internet de acceso común para el grupo de trabajo con acervo de información municipal: diagnósticos de los comités comunitarios, Comités de Planeación del Desarrollo del Estado (Coplade) e información asociada.

Los cambios de los programas de la Cruzada en torno al elemento productivo son:

- El diseño de un nuevo modelo de intervención gubernamental para la generación de empleo y opciones productivas a partir de territorios definidos.
- El desarrollo de una estrategia compartida y a largo plazo para crear programas locales de empleo e ingreso basados en la participación, posibilidades y expectativas de las comunidades a fin de responder al modelo de intervención con el enfoque territorial citado.³⁴
- El establecimiento de mecanismos de evaluación y monitoreo para la estrategia, elaboración e implementación de planes municipales de empleo y opciones productivas.
- La revisión de las reglas de operación de los programas federales que inciden en la generación de empleo e ingresos por parte de las dependencias que integran el grupo de trabajo; esto, con el fin de simplificarlas y reorientarlas para atender los programas locales creados a partir del modelo de intervención con enfoque territorial que busca reemplazar las acciones sectoriales por un mismo plan municipal de empleo y opciones productivas sustentables que se planea ejecutar en 2015.

Además, se identificó que otros programas realizaron cambios en sus reglas de operación para el ejercicio fiscal 2014 a partir de la implementación de la Cruzada. Las principales modificaciones en las reglas de operación buscan priorizar la atención a la población objetivo de la Cruzada y fortalecer la complementariedad con Prospera y el Programa de Apoyo Alimentario. En el cuadro 20 se muestran veinticinco programas que hicieron alguna modificación en sus reglas de operación, así como el derecho social al que se vinculan. Hay que señalar que de éstos, catorce programas incorporaron los cambios en ambos apartados.

³⁴ Sobre la base de los objetivos y las metas de dichos programas locales, se deberán rediseñar las acciones para construir soluciones en materia de empleo e ingreso, adecuadas a cada realidad social, ambiental y territorial.

**CUADRO 20.** Programas que modificaron sus reglas de operación en 2014

Dependencia	Nombre del programa	Derecho o bienestar económico	Cambios en las reglas de operación (ROP)	
			Población objetivo	Priorización
CDI	Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena ¹	Bienestar económico	No	Sí
CDI	Programa de Apoyo a la Educación Indígena	Educación	No	Sí
SAGARPA	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora PROMETE	Bienestar económico	Sí	Sí
SAGARPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios	Bienestar económico	Sí	Sí ⁵
SAGARPA	Programa de Fomento a la Agricultura ²	Bienestar económico/ medio ambiente sano	Sí ⁵	Sí ⁵
SAGARPA	Programa Integral de Desarrollo Rural ⁴	Programa nuevo	No	Sí ⁵
SAGARPA	Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria ⁴	Programa no social	Sí ⁵	Sí ⁵
SEDATU	Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales	Bienestar económico	Sí	Sí
SEDESOL	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, SA de CV	Alimentación	Sí ⁵	Sí ⁵
SEDESOL	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, SA de CV (Diconsa)	Alimentación	Sí	Sí
SEDESOL	Programa de Opciones Productivas	Bienestar económico	Sí	Sí ⁵
SEDESOL	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	Bienestar económico	Sí	Sí
SEDESOL	Programa 3 x 1 para Migrantes	Bienestar económico	Sí	Sí
SEDESOL	Seguro de vida para jefas de familia	Bienestar económico	Sí	Sí
SEDESOL	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	No discriminación	Sí	Sí
SEDESOL	Programa de Coinversión Social	No discriminación	Sí	Sí
SEDESOL	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres	No discriminación	Sí	Sí
SEDESOL	Pensión para Adultos Mayores	Seguridad social	Sí	Sí
SEDESOL	Programa de Empleo Temporal	Trabajo	Sí	Sí
SEDESOL	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Trabajo	Sí	Sí ⁵
SEDATU	Programa de Vivienda Digna	Vivienda	Sí	Sí
SEDATU	Programa de Vivienda Rural	Vivienda	Sí	Sí
SEDESOL	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	Vivienda	Sí	Sí
SEP	Programa Nacional de Becas ³	Educación/ trabajo	No	Sí ⁵
STPS	Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Trabajo	Sí ⁵	Sí

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las ROP 2014 de los programas.

¹ Se compacta en 2014: el Programa Fondos Regionales Indígenas, el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas, el Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas y el Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena.

² Se compacta en 2014: el Procampo Productivo, el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, el de Tecnificación del Riego y Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales.

³ Se compacta en 2014: el Programa de Becas, becas para Posgrado Fullbright-Robles, el Programa Piloto Becas-Salario, el Programa Nacional de Becas y Financiamiento (PRONABES), el Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas, y el Programa Becas de Apoyo a la Práctica Intensiva y al Servicio Social para Estudiantes de Séptimo y Octavo Semestres de Escuelas Normales.

⁴ Los programas de la Sagarpa: Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (S257) y Programa Integral de Desarrollo Rural (S258) son nuevos en 2014.

⁵ Estos programas tuvieron la modificación sólo en alguna modalidad o componente, o los aspectos de focalización se realizaron únicamente en el apartado de la población objetivo de las ROP.

Sin duda, son importantes los esfuerzos de alinear y coordinar los programas sociales en torno a la Cruzada. Sin embargo, como ya se ha dicho, es necesario medir sistemáticamente si en el futuro se conseguirán o no los resultados esperados a partir de estos cambios, lo cual el CONEVAL realizará en los siguientes años con base en las encuestas de hogares que se llevan a cabo. El éxito de la política pública sólo puede asegurarse cuando se comprueban en campo los beneficios concretos que reportan los hogares.

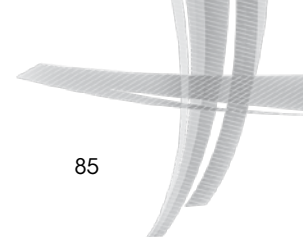
Reformas estructurales

El CONEVAL ha insistido desde su creación que no es posible mejorar el desarrollo social o disminuir la pobreza de manera sostenida si sólo se crean o transforman programas sociales de poco alcance. El bajo crecimiento del país, la baja productividad, la falta de competencia económica o el insuficiente ejercicio de los derechos requieren más que programas presupuestarios. Las transformaciones demandan muchas veces cambios radicales para que el país obtenga los resultados buscados.

De acuerdo con el Ejecutivo Federal y diferentes partidos políticos, ésta es la razón principal de las reformas estructurales llevadas a cabo en los últimos años, especialmente desde 2012. En el marco del Pacto por México, se aprobaron once reformas estructurales orientadas a apoyar el crecimiento de la economía, elevar los estándares de competitividad internacional de México, y fortalecer la democracia y los derechos de los mexicanos.³⁵ Estas reformas se enfocaron en materia de educación y finanzas públicas, telecomunicaciones, competencia económica, transacciones financieras, legislación laboral, sistema político, sector energético, transparencia, así como amparo y justicia penal.

La razón de incluir las reformas en esta parte del documento es que se considera un acierto haber logrado acuerdos entre diversas fuerzas políticas en la búsqueda de resolver problemas económicos y sociales de largo plazo. Sin embargo, estas reformas deberán ser materia de evaluación sistemática; por tanto, no se conoce todavía el resultado de éstas. Además, la mayoría no se han implementado por completo.

³⁵ Las once reformas son: energética; en telecomunicaciones; de competencia económica; financiera; de hacienda pública; laboral; educativa; política; en materia de transparencia; al código nacional de procedimientos penales; y a la ley de amparo.



Este marco institucional define las responsabilidades y obligaciones del gobierno para el ejercicio de los derechos sociales; sin embargo, es necesario establecer los criterios de implementación, así como los mecanismos de medición de resultados y la evaluación de dichas reformas. A partir de los instrumentos de evaluación y medición, el CONEVAL podrá evaluar algunos de los resultados de las reformas en los siguientes años.

Institucionalidad y avances de la evaluación y el monitoreo en México

Finalmente, es ineludible resaltar la importancia que ha tenido la institucionalización del proceso de evaluación y monitoreo de la política de desarrollo social en México. Desde hace casi diez años se reformó en profundidad el sistema de evaluación, por lo que este apartado destaca aquellas acciones que derivan en mejores elementos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, ambas necesarias para el ejercicio eficiente de los recursos públicos.

Hoy existe en la Federación una cultura de evaluación en todas las secretarías de Estado y dependencias que no existía diez años atrás. Si bien la evaluación no se percibe como algo cómodo para los programas y las dependencias, ahora se habla un lenguaje de mayor transparencia en materia de desarrollo social que es ineludible en un país que busca ser más democrático.

Es posible que el CONEVAL haya desempeñado un papel importante en este proceso, pero el logro mayor es de los programas y las dependencias que no sólo brindan apoyo e información para el proceso de evaluación, sino que han sido crecientemente actores relevantes y promotores del proceso. Hay que reconocer este cambio.

A la fecha, se han coordinado más de mil evaluaciones de la política de desarrollo social –cuyos resultados se publican sistemáticamente en la página del Consejo–³⁶, que, en conjunto con las tres mediciones de la pobreza (2008, 2010 y 2012) y la aprobación de indicadores, complementan la política de evaluación de desarrollo social en México.

³⁶ Toda la información referente a las evaluaciones de los programas puede consultarse en las fichas de monitoreo (instrumento que sintetiza de manera estructurada y homogénea, en sólo una hoja, información clave de todos los programas y las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal. Contiene datos y análisis puntuales sobre los resultados, la cobertura y la vinculación de los programas y las acciones con el sector al que pertenecen a fin de mostrar el avance en la atención de la problemática social que atienden) disponibles en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Ficha_Monitoreo_Evaluacion/2013/Dependencias.aspx

Por otro lado, en marzo de 2007, el CONEVAL, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, emitió los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal (Lineamientos), cuyo propósito es regular la evaluación de los programas federales y la elaboración de la matriz de indicadores y sistemas de monitoreo, así como los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.

Uno de los fines fundamentales de la evaluación es mejorar el desempeño de lo que se evalúa. Para esto, es imprescindible que se usen las evaluaciones. Por ello, el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública definieron el Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal (Mecanismo), mediante el cual se institucionaliza el proceso de seguimiento a recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas federales.

El CONEVAL se dio a la tarea de medir las modificaciones en los programas a partir de las evaluaciones; el cuadro 21 expresa dichos cambios en la política programática de desarrollo social. Como se observa, derivado de las evaluaciones, desde 2010 se han hecho modificaciones importantes en los programas sociales. En 2013-2014 se reorientaron sustancialmente 47 programas.

CUADRO 21. Cambios en la política de desarrollo social, aspectos susceptibles de mejora, ciclo 2010-2014, México, 2014

Cambios en la política programática de desarrollo social								
Tipo de mejora	2010		2011-2012		2012-2013		2013-2014	
	Programas	Participación relativa	Programas	Participación relativa	Programas	Participación relativa	Programas	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	19	16.8%	35	47%	39	38%	39	41%
Modificar apoyos del programa	22	19.5%	10	14%	7	7%	3	3%
Reorientar sustancialmente el programa	71	62.8%	26	35%	48	47%	47	50%
Adicionar o reubicar el programa	-	-	3	4%	8	8%	5	5%
Suspender el programa	1	0.9%	0	0%	0	0%	0	0%
Total	113	100%	74	100%	102	100%	94	100%

Fuente: Elaboración del CONEVAL con información de los informes de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de programas federales.

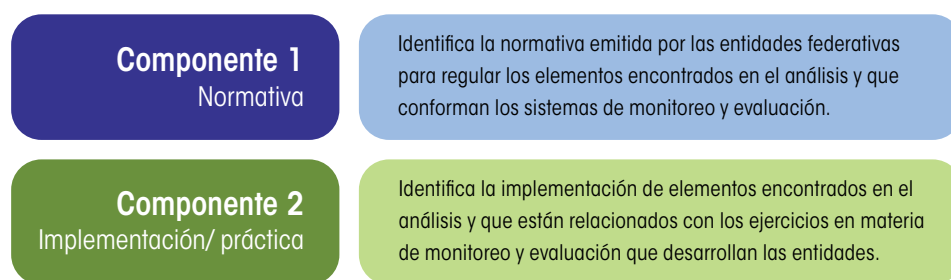
Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades

El cambio en la cultura de la evaluación también se ha visto en las entidades federativas. Si bien ha sido históricamente más lento y desigual entre entidades, el CONEVAL cuenta con un sistema de análisis del funcionamiento de los sistemas de evaluación y monitoreo en los estados, los cuales manifiestan un sustancial avance en los últimos cuatro años.

Así, en 2008, el Consejo señaló como un reto el desbalance en los ejercicios de monitoreo y evaluación entre el ámbito federal y las entidades, en especial en el marco institucional. Derivado de lo anterior y con el objetivo de conocer el avance en la institucionalización de los elementos que favorecen y forman parte de los sistemas de monitoreo y evaluación, el CONEVAL realizó el *Diagnóstico para conocer el avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2013*.³⁷

Dicho análisis se llevó a cabo con base en dos componentes: la normativa emitida por los órdenes de gobierno de las entidades federativas y la implementación.

FIGURA 7. Componentes para el análisis del avance en monitoreo y evaluación en las entidades, México, 2013



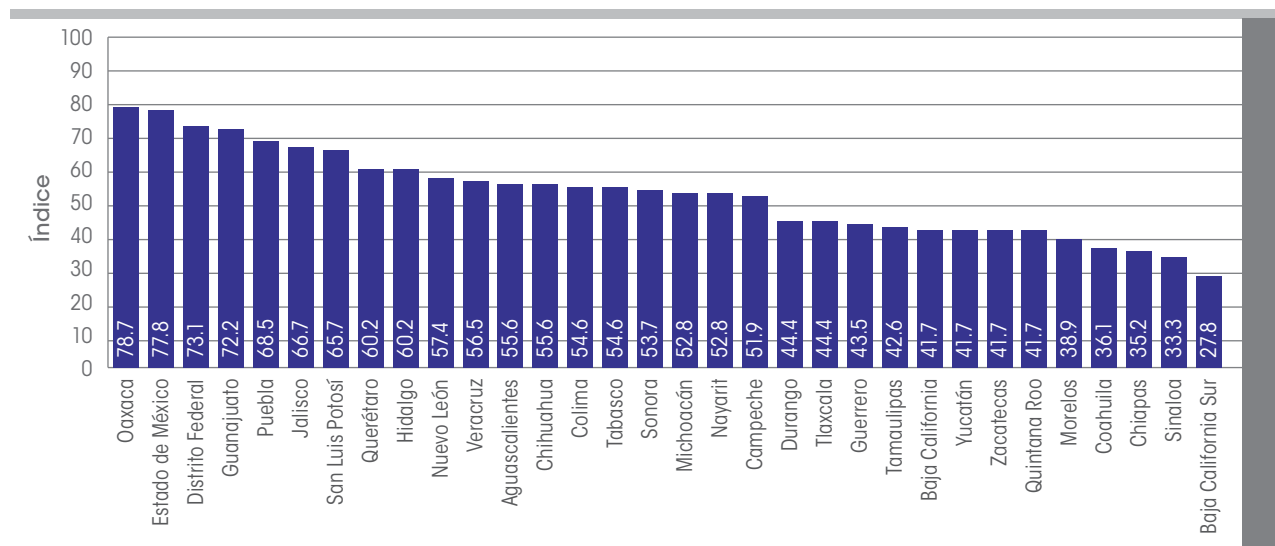
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el *Diagnóstico para conocer el avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2013*.

Los resultados obtenidos muestran un avance en la implementación de instrumentos normativos y prácticos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. En 2011, el promedio del índice global a nivel nacional fue de 44.4, mientras que en 2013 se situó en 52.5, lo que representa un incremento de 18.2 por ciento.

³⁷ El documento completo se puede consultar en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Seminario%20Internacional%202013/DIGANOSTICO_DE_AVANCE_EN_MONITOREO_Y_EVALUACION_2013.pdf

En 2013, las entidades que presentaron mejor desempeño en la implementación de los instrumentos normativos y prácticos de monitoreo y evaluación fueron: Oaxaca (78.7), Estado de México (77.8), Distrito Federal (73.1), Guanajuato (72.2), Puebla (68.5), todas por arriba del promedio nacional.

GRÁFICA 26. Índice de monitoreo y evaluación por entidad federativa, México, 2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el *Diagnóstico para conocer el avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2013*.

Entre los principales avances y retos identificados en el Diagnóstico 2013 para las entidades federativas, destacan los siguientes:

- Todas las entidades federativas cuentan con una ley de desarrollo social o equivalente.
- Todas difunden información de sus programas de desarrollo social.
- En todas se solicita la creación de padrones de beneficiarios; 29 de las 32 entidades federativas cuentan con éstos.
- De 2011 a 2013, quince entidades reflejaron una mejora para regular la elaboración de reglas de operación.
- Trece entidades federativas incluyeron en su normativa el seguimiento a los resultados de las evaluaciones. Sin embargo, en la práctica sólo dos han implementado el seguimiento a los resultados de las evaluaciones de 2011 a la fecha: Chihuahua y Jalisco; este último desde 2011.
- Veintiocho entidades determinan en su normativa la elaboración de indicadores de resultados y 30, de indicadores de gestión. En la

práctica, 26 cuentan con indicadores de resultados y 31, con indicadores de gestión.

- Todas las entidades federativas establecen en su normativa el funcionamiento de un área responsable de realizar o coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, así como sus atribuciones –de 2011 a la fecha, dieciséis entidades presentaron un avance en este tema y 30 precisaron en su normativa los elementos que esta área debe tener–. En la práctica, veintiocho entidades la han creado.

RETOS

Aun cuando en los últimos seis años que se analizan en este informe se han registrado avances significativos tanto en la conceptualización de una política social con visión de derechos como en el gasto que se asigna a cada rubro y la implementación normativa de los procesos de evaluación, es preciso mencionar que el país sigue enfrentando importantes retos que deberán ser atendidos para mejorar los resultados de la política social.

Este apartado detalla los principales desafíos identificados en este periodo. En primer lugar, se subraya la relevancia de materializar las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos sociales. En segundo, la necesidad de mejorar la estructura económica y laboral de los hogares en México como ejes de desarrollo social, pues si bien se han implementado diversas políticas que buscan atender la pobreza, mientras no mejore el ingreso de las familias será difícil reducir la pobreza en el país.

En el tercer apartado se destaca la importancia de elevar la calidad y pertinencia de los servicios, y en el cuarto, de mejorar los programas destinados a “microcréditos” y aquellos dedicados a los productores pequeños. El quinto se refiere a optimizar el gasto y los mecanismos de coordinación, así como reducir la dispersión de los programas de desarrollo social: si bien los diversos problemas del país requieren atención particular, el gran número de programas de los tres órdenes de gobierno aún descoordinados y sin una coherencia institucional definida para atender un mismo tema, puede atomizar el uso de recursos y, por lo tanto, disminuir su eficiencia y eficacia.

Finalmente, se presenta el reto institucional sobre el uso de las evaluaciones, especialmente en el Congreso.

El enfoque de acceso efectivo de derechos sociales necesita definiciones más claras

La Ley General de Desarrollo Social sienta las bases para una política de desarrollo social de Estado. Pese a su obligatoriedad, persiste la falta del ejercicio real de los derechos sociales en importantes grupos de población, además de la elevada desigualdad en su cumplimiento.

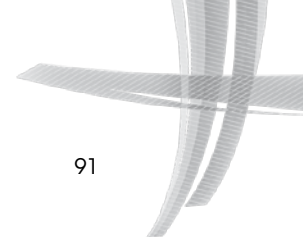
Si bien ahora se identifica un enfoque de derechos sociales a través de la Constitución y de la política social establecida por el PND, aún no se encuentra completo el marco para un enfoque efectivo de derechos sociales.

Como se identifica en el IEPDS 2008, no obstante su importancia, los preceptos constitucionales no precisan suficientemente el alcance de los derechos sociales, las circunstancias que los hacen exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos (De la Torre, 2002).

De lo anterior se desprende que los objetivos de la política de desarrollo social se encuentran definidos de forma fragmentaria y dispersa; las capacidades básicas a las que un individuo debería tener acceso no se encuentran apropiadamente definidas en la legislación vigente, ya sea en la Constitución o en las leyes secundarias; por ejemplo, el artículo 4° de la Constitución menciona:

- Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.
- Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.
- Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Si bien éstos son conceptos fundamentales y el cumplimiento de los derechos es la columna vertebral de la Constitución, en ningún momento se hace referencia a los indicadores relevantes para medir los derechos ni a



los instrumentos y recursos necesarios para su garantía. ¿Qué es exactamente la alimentación suficiente y de calidad? ¿Cómo se mide? ¿Cómo sabemos si se está cumpliendo o no con la Constitución y los derechos? La medición de pobreza que lleva a cabo el CONEVAL determina algunos de estos indicadores, pero éstos no son indicadores de cumplimiento de derechos sociales, sino pisos mínimos de desarrollo social.

El Congreso tampoco previó cuál sería el mecanismo para financiar el logro progresivo de los derechos sociales. Lo anterior implica una contradicción básica en el proceso normativo: la Constitución obliga a una serie de preceptos, pero la falta real de recursos implica que en la práctica la Constitución no sea la guía para el quehacer público. ¿La Constitución es para cumplirla o sólo para tomarla como referencia de buenas intenciones? Al redactar la Constitución, ¿será necesario pensar también en la manera de financiar todas sus peticiones?

Definir y establecer los conceptos fundamentales de desarrollo social en la normativa que rige al país permite el reconocimiento de derechos sociales y responsabilidades individuales y estatales para satisfacerlos en un contrato social implícito o explícito al pertenecer a una sociedad. Definirlos con claridad y tener la forma de presupuestarlos nos llevaría de la buena intención al logro concreto.

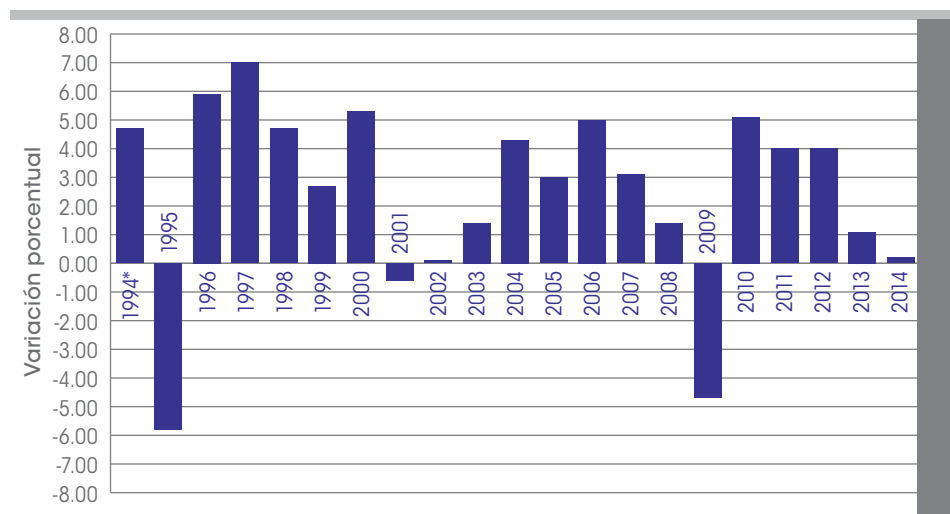
El ingreso de las familias es bajo y se ha reducido desde 1992

La política social ha tenido avances en el ámbito de la cobertura de servicios básicos para la población con menos ingresos. Si esto ha sido así, como se ha mostrado en este documento, entonces ¿por qué la pobreza no se reduce? y ¿por qué el sentimiento de que el bienestar no ha mejorado? La respuesta en buena parte está en el ingreso. En la primera sección de este documento se da cuenta del ingreso y en este apartado se complementa la información.

La crisis financiera de 2008-2009 generó cambios macroeconómicos que impactaron de manera específica las oportunidades y el empleo de millones de personas, lo que afectó el bienestar de la población y generó el riesgo de agudización de los componentes de la pobreza. Sin embargo, también es cierto que la problemática actual del ingreso en México no sólo fue efecto de la crisis de 2009. Como se vio en secciones previas, el ingreso real de las familias no ha tenido un desempeño favorable durante más de dos décadas.

El comportamiento del PIB en los últimos años refleja la problemática del país a lo largo de varios años. El crecimiento económico promedio per cápita anual ha sido de 1.2 por ciento entre 1993 y 2013.³⁸ Se tuvieron dos crisis, 1995 y 2009; a partir de 2010 se recuperó la economía, pero el crecimiento ha sido lento. En 2013 y 2014, la variación porcentual de un periodo a otro fue menor de dos por ciento (ver gráfica 27).

GRÁFICA 27. PIB, variación porcentual respecto al año anterior, México, 1993-2014
(millones de pesos a precios de 2008)



Fuente: Elaboración del CONEVAL con información reportada por el INEGI.
*La variación porcentual del PIB 1994 es con respecto a 1993.

La volatilidad de los precios de los alimentos desde 2007, la falta de crecimiento de la productividad e incluso el bajo nivel del salario mínimo han dado como resultado que el ingreso de los hogares haya descendido desde 1992, como se vio en la primera sección.

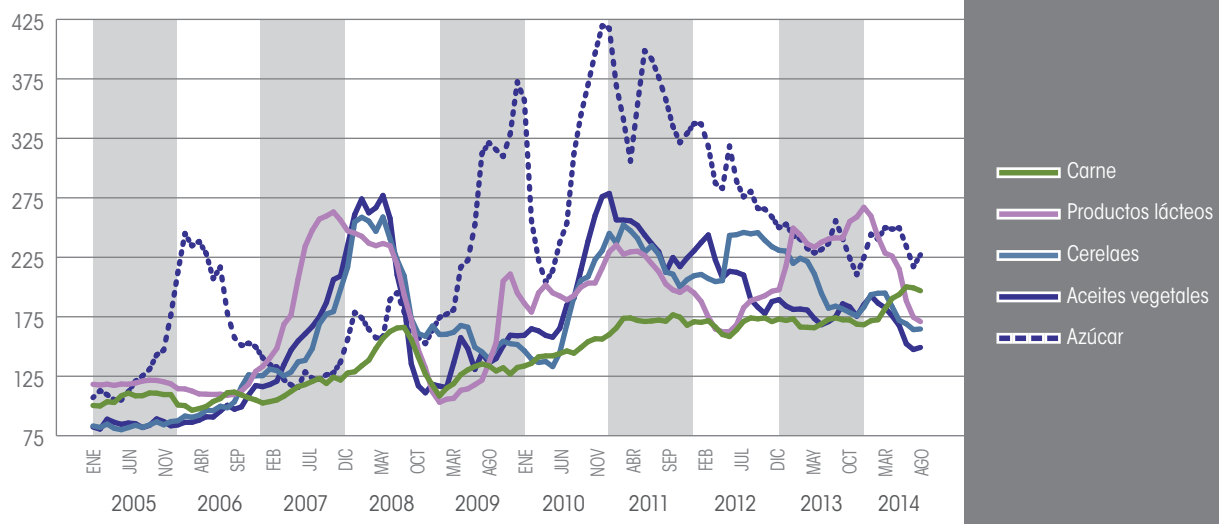
El poder adquisitivo del ingreso laboral, si se considera en comparación con el nivel general de precios (inflación), se ha reducido en 10.2 por ciento entre el primer trimestre de 2005 y el tercer trimestre de 2014. En relación con el precio de los alimentos, ha disminuido en 25.1 por ciento; es decir, los ingresos laborales han perdido mayor poder adquisitivo respecto al valor de la canasta alimentaria que a la inflación.

³⁸ El PIB per cápita se calculó utilizando las proyecciones de la población a mitad del año del CONAPO (a precios de 2008).

El incremento en el precio de los alimentos y la inflación en general tienen efectos directos en la población; su aumento provoca que el poder de compra del ingreso de los hogares disminuya y sea más difícil adquirir los bienes y servicios necesarios para mantener un nivel de vida adecuado (CONEVAL, 2010).

En la gráfica 28 se muestran las fluctuaciones que han tenido de 2005 a 2014 los precios de distintos grupos de alimentos a nivel internacional, como carne, productos lácteos, cereales, aceites vegetales y azúcar, indispensables para una nutrición adecuada.

GRÁFICA 28. Evolución del índice de precios de la FAO de distintos grupos de alimentos, México, 2005-2014



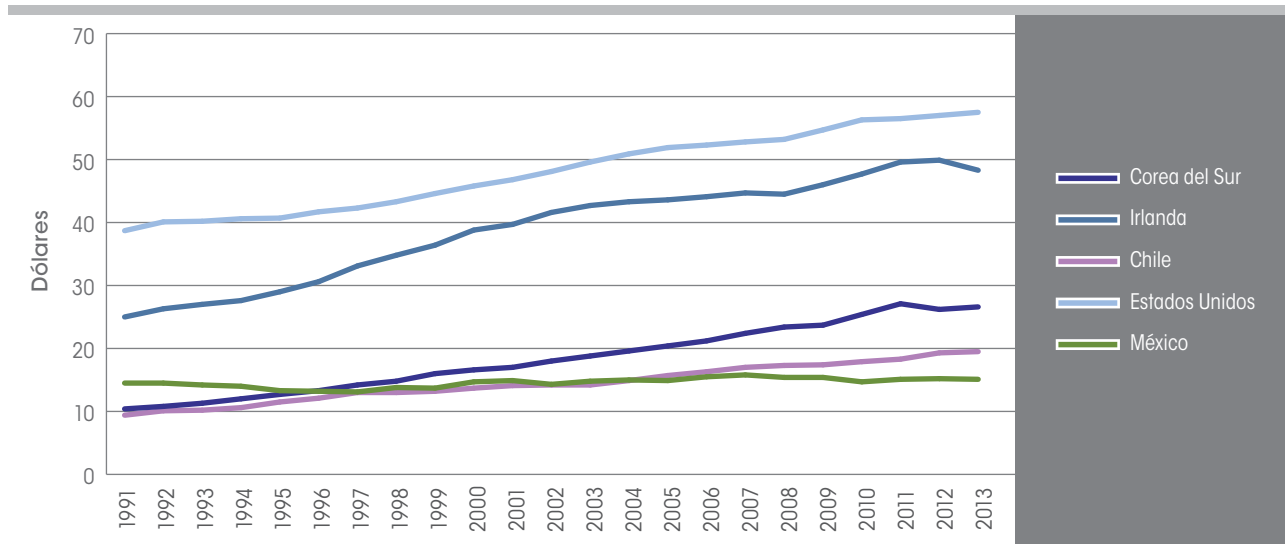
Fuente: Estimaciones del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) para el CONEVAL con base en la FAO.

Además del salario y los precios de los alimentos, la ocupación es otro tema primordial en el ingreso, de ahí que la política laboral, como parte de la política económica, sea fundamental para que una política social sea efectiva (CONEVAL, 2008).

En este sentido, sigue significando un reto de la política económica del país la generación de empleos de calidad y con salarios adecuados. De acuerdo con la OCDE, en 2013, México fue el país con menor productividad (lugar 34 de 34 países). La estimación se basa en el PIB per cápita por horas trabajadas.

En la gráfica 29 se compara el nivel de productividad de Corea del Sur, Chile, Irlanda, Estados Unidos y México. Los dos primeros tenían un nivel de productividad menor que el de México en 1991; en cambio, en 2013 lo superaron. En el caso de México, la productividad nacional se ha mantenido prácticamente constante en los últimos veintidós años.

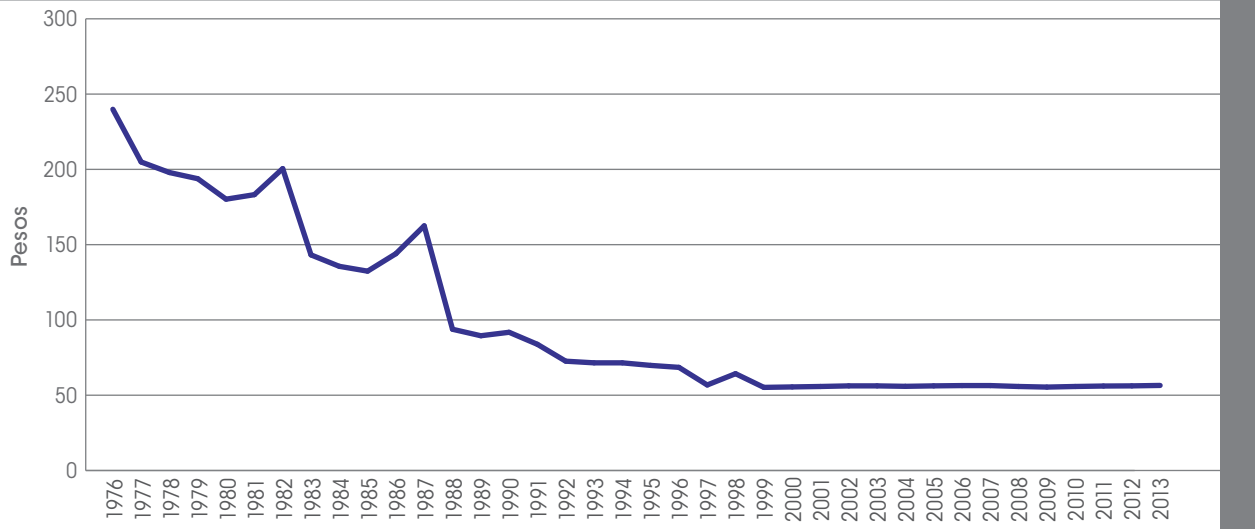
GRÁFICA 29. Evolución de la productividad (PIB per cápita por hora trabajada) de países dentro de la OCDE, dólares a precios constantes de 2005, 1991-2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en datos de la OCDE.

Del mismo modo, la evolución del salario mínimo real ha estado prácticamente sin cambio desde 2000 y con una caída importante desde finales de 1970 (ver gráfica 30). Si bien la utilización del salario mínimo como herramienta de incremento del poder adquisitivo puede ser controversial y aumentos grandes podrían tener efectos significativos en la inflación y el desempleo, diversos países han usado esta herramienta, de manera moderada, para reducir la desigualdad salarial y la pobreza por ingresos. México, al menos, ya ha empezado a debatir este tema.

GRÁFICA 30. Evolución del salario mínimo real 1976-2013,¹ precios constantes (pesos) a la segunda quincena de diciembre de 2010, México, 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, STPS e INEGI.
¹ Salarios vigentes al 31 de diciembre del año en curso. Estimaciones con INPC base segunda quincena de 2010.

El empleo debe ser uno de los ejes dentro de la política de desarrollo social del país. El desarrollo social debe estar acompañado de políticas económicas que busquen mejorar el empleo, su calidad y el ingreso de la población.

Como se muestra en el cuadro 22, entre 2000 y 2002 la economía mexicana experimentó una caída en el PIB per cápita y a pesar de ello disminuyó la pobreza por ingresos en sus tres modalidades (alimentaria, de capacidades y de patrimonio); esto se originó en el hecho de que los componentes de distribución y programas sociales contrarrestaron la presión que ejercieron, en sentido contrario, la caída en los ingresos y el incremento en los precios.

CUADRO 22. Desagregación del cambio entre los años señalados en la proporción de personas en pobreza monetaria, México, 2014

Periodos y tipo de pobreza	Valores observados de pobreza monetaria			Componentes				
	Proporción de pobres en t1 (a)	Proporción de pobres en t2 (b)	Diferencia en la proporción de pobres en t2 menos t1 (b)-(a)	Ingreso EI1	Desigualdad ED1	Precios ΔPr	Programas sociales EP	Residuo R
	Puntos porcentuales							
2000 – 2002								
Pobreza alimentaria	24.1	20.0	-4.2	0.5	-3.2	2.7	-3.2	-0.9
Pobreza de capacidades	31.8	26.9	-4.9	0.6	-3.8	2.9	-3.3	-1.4
Pobreza de patrimonio	53.6	50.0	-3.6	0.6	-2.3	3.0	-2.6	-2.3
2002 – 2004								
Pobreza alimentaria	20.0	17.4	-2.6	-1.7	-1.6	3.5	-2.8	0.0
Pobreza de capacidades	26.9	24.7	-2.2	-1.8	-1.3	4.3	-1.8	-1.6
Pobreza de patrimonio	50.0	47.2	-2.8	-2.3	-0.9	4.7	-1.0	-3.3
2006 – 2010								
Pobreza alimentaria	14.0	18.8	4.8	3.3	-0.8	9.6	-2.2	-5.1
Pobreza de capacidades	20.9	26.6	5.8	4.0	-2.0	11.6	-0.9	-7.0
Pobreza de patrimonio	42.9	51.1	8.2	5.4	-2.1	14.5	2.3	-11.8
2010 – 2012								
Pobreza alimentaria	18.8	19.7	0.9	-2.1	1.0	5.5	-4.5	0.9
Pobreza de capacidades	26.6	28.0	1.4	-2.6	1.5	6.5	-2.4	-1.6
Pobreza de patrimonio	51.1	52.3	1.2	-3.8	1.3	6.8	-0.5	-2.6

Fuente: Elaboración del doctor Fernando Cortés con cálculos basados en la generalización del método de Datt-Ravallion.

En 2004, la pobreza por ingresos disminuyó respecto a 2002 impulsada esta vez por la recuperación de la actividad económica y apoyada por el efecto distribución y de los programas sociales que contrarrestaron el alza de los precios que aumentó el valor de la canasta y, por tanto, presionó el crecimiento de la pobreza.

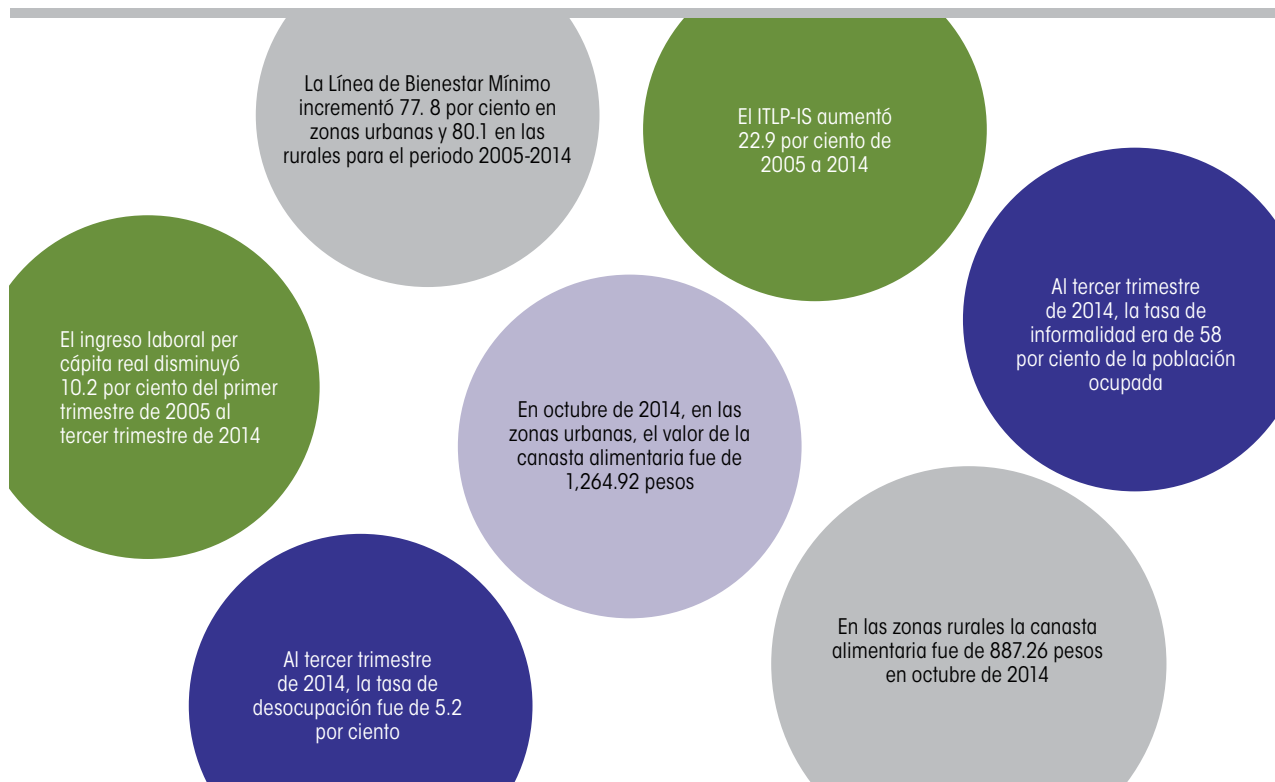
A partir de febrero de 2006, el ITLP ha permitido ver incrementos en los precios de los alimentos derivados del comportamiento de precios en los mercados internacionales, que, junto con la contracción económica provocada por la crisis financiera, empujaron el alza de la pobreza por ingresos en 2008.

Dicho crecimiento habría sido mayor si no hubiese sido contrarrestado por una disminución tenue de la desigualdad y por el efecto de los recursos transferidos por los programas sociales. El alza de la pobreza entre 2010 y 2012 se originó en el aumento en los precios y en una distribución más desigual que en 2012, pero fue mitigado por la acción de los programas sociales y el crecimiento económico moderado que vivió el país en el último bienio (Cortés, 2014).

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, entre otras variables estructurales de la economía del país.

En términos generales, este apartado permite observar que el reto continúa: los indicadores económicos no son alentadores (como se observa en la figura 8), el empleo formal no ha crecido lo suficiente y el informal sigue en ascenso; los salarios reales promedio han caído en los últimos años y el acceso a la seguridad social sigue siendo la carencia más alta, con las consecuencias futuras que esto implica.

FIGURA 8. Indicadores económicos en México, 2014



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2014.

Lo cierto es que si variables importantes del mercado laboral –productividad, salario y ocupación– mejoraran, se reduciría la vulnerabilidad en el empleo, aumentarían los ingresos y disminuirían los índices de pobreza.

Por ello, a fin de reducir esta vulnerabilidad ha sido necesario el fomento de políticas públicas que refuercen una transformación estructural que permita aumentar el empleo formal y regular las condiciones de trabajo.³⁹ No obstante, transformaciones de este tipo tienen sus efectos en el mediano y largo plazo; en el interludio es necesario fortalecer el conjunto de los programas sociales, ya que son los que a corto plazo ayudan a afrontar dichas vulnerabilidades.

³⁹ Ejemplo de esto es la reforma laboral de noviembre de 2012 con la cual, entre otras disposiciones, se crearon nuevas formas de contratación en periodos de prueba para trabajadores de nuevo ingreso, capacitación inicial y trabajos de temporada; se reguló el *outsourcing* o subcontratación de personal con el propósito de garantizar el cumplimiento de obligaciones de seguridad social y salud a cargo del patrón; se reguló el pago por hora y se determinó que para el cálculo del salario en esta modalidad se deberá considerar como pago mínimo el de una jornada de trabajo completa; y se estableció el pago de tres meses de indemnización y salarios vencidos al trabajador que haya sido despedido y cuyo patrón no compruebe las causas de rescisión en un juicio laboral.

La calidad de los servicios básicos no ha crecido como la cobertura

El mejoramiento en la calidad de los servicios prestados sigue siendo un asunto pendiente por fortalecer dentro de la agenda pública, así lo demuestran los indicadores de educación y salud que se presentan a continuación.

En 2012, los retos sobre la calidad de la educación seguían pendientes. El informe de la OCDE de la prueba PISA señala que México tiene bajos indicadores en las competencias básicas de matemáticas y mala distribución de recursos monetarios dedicados a la educación (OCDE, 2012). Entre las conclusiones más relevantes destaca que:

- Entre PISA 2003 y PISA 2012, México aumentó su matrícula de jóvenes de quince años en educación formal (de 58 por ciento a poco menos de 70 por ciento). El rendimiento de estos alumnos en matemáticas también mejoró (de 385 puntos en 2003 a 413 en 2012 en una escala de cero a mil. El mayor puntaje lo obtuvo Shanghai, China, con 613).
- El aumento de 28 puntos en matemáticas entre PISA 2003 y PISA 2012 fue uno de los más importantes entre los países de la OCDE.
- 55 por ciento de los alumnos mexicanos no alcanzaron el nivel de competencias básico en matemáticas.
- En lectura, 41 por ciento de los alumnos mexicanos no alcanzaron el nivel de competencias básico.
- En matemáticas, el promedio de México de 413 puntos lo ubica por debajo de Portugal, España y Chile, a un nivel similar al de Uruguay y Costa Rica, y por encima de Brasil, Argentina, Colombia y Perú.
- En PISA 2003 existía una diferencia de 60 puntos entre alumnos en ventaja y desventaja social; en PISA 2012 esta diferencia bajó a 38 puntos. Asimismo, la variación derivada de factores socioeconómicos disminuyó de 17 por ciento en 2003 a 10 por ciento en 2012.
- En México, la diferencia en el índice de los recursos económicos para la educación entre escuelas es la más alta de toda la OCDE y la tercera más alta de todos los participantes en PISA (detrás de Perú y Costa Rica), lo que refleja altos niveles de desigualdad en la distribución de recursos educativos en el país.

CUADRO 23. Indicadores de desarrollo en calidad de la educación en la población nacional, 2000-2012

Dimensiones	2000	2006	2008	2010	2012
	Nacional				
Educación					
Calidad de la educación					
Promedio en la prueba PISA de matemáticas en México ¹	386.8	404.2	N.D.	419 [2009]	413.0
Promedio en la prueba PISA de matemáticas de los países no miembros de la OCDE	425.1	427.0	N.D.	436.8 [2009]	451.0
Lugar que ocupa México respecto a los países que aplican la prueba PISA ²	31 de 32	48 de 57	N.D.	48 de 65 [2009]	53 de 65

Fuente: Prueba PISA OCDE.

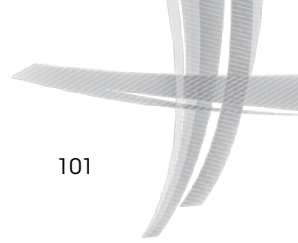
¹ PISA es una prueba de aptitudes aplicada a una muestra de alumnos de entre quince años y dieciséis años de los países miembros de la OCDE.

² Prueba PISA. El indicador está ordenado de mayor a menor.

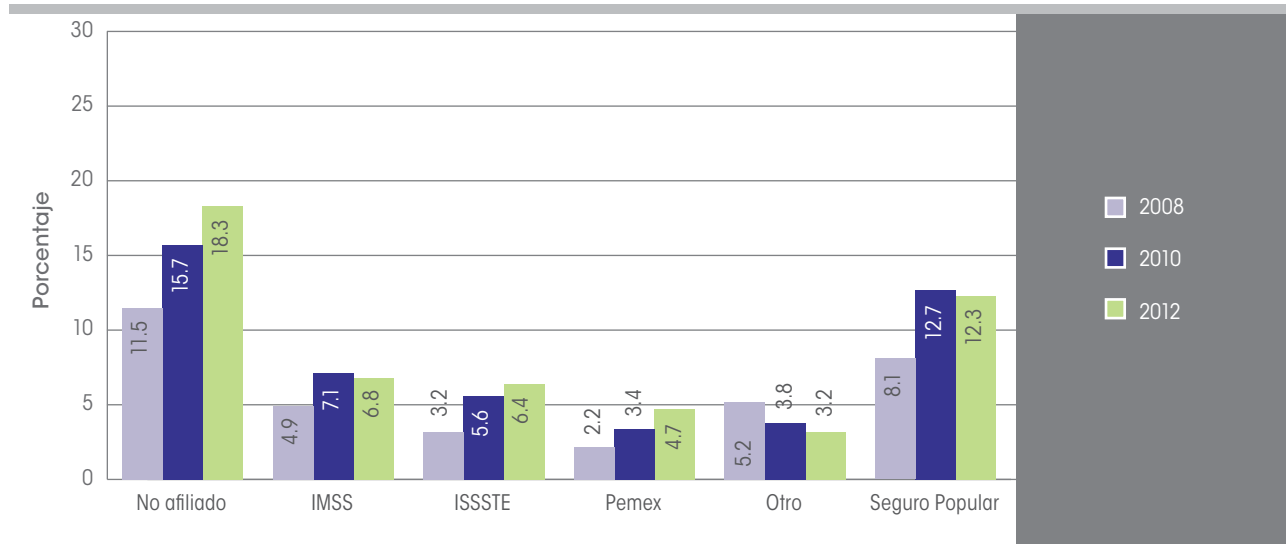
En el caso de la calidad de los servicios de salud, es importante señalar que si bien el ejercicio del derecho a la salud ha avanzado en materia de cobertura, al incrementar el porcentaje de población que cuenta con servicios médicos vía el Seguro Popular, la calidad del servicio aún representa un reto.

El estudio *Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular*,⁴⁰ realizado por el CONEVAL en 2014, arrojó que, de los derechohabientes, la población afiliada al Seguro Popular fue la que más reportó no recibir atención a sus problemas de salud (ver gráfica 31).

⁴⁰ Para más información sobre uso efectivo a los servicios de salud, ver el *informe sobre indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular*, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Acceso%20y%20Uso%20Efectivo.pdf>



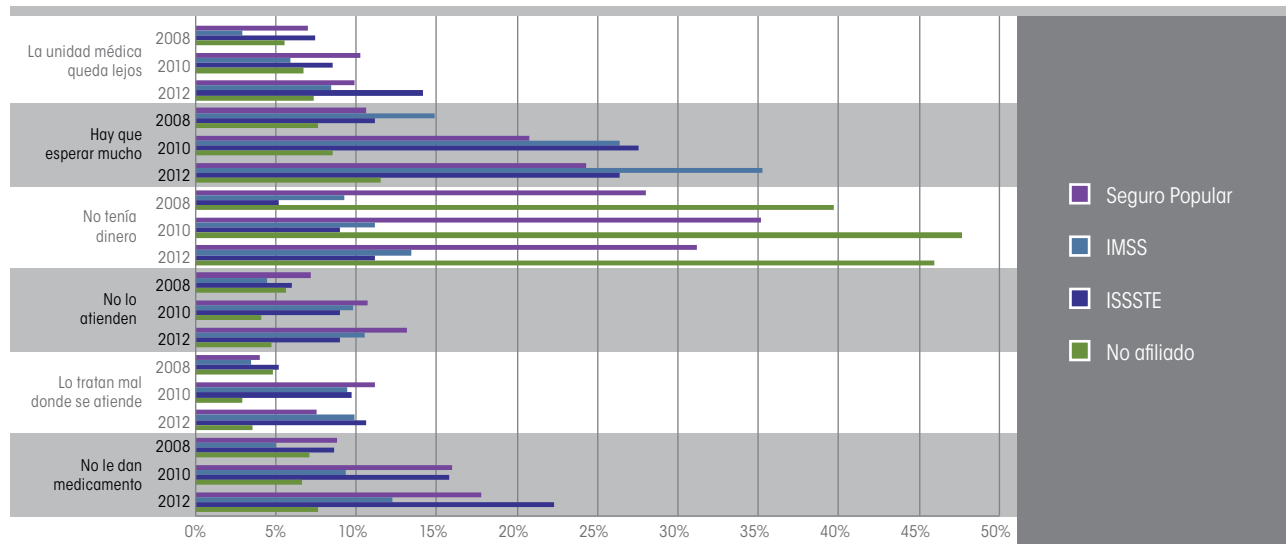
GRÁFICA 31. Porcentaje de personas que reportaron tener problemas de salud y que no fueron atendidas, por tipo de afiliación, México, 2008, 2010 y 2012



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Los motivos de no atención tienen que ver principalmente con la falta de dinero y la espera para ser atendido, así como la escasez de medicamentos (ver gráfica 32). Esto implica que al aumento en la demanda de los servicios originado por una mayor afiliación le ha seguido una reducción en la calidad de los servicios respecto a tiempos de espera y provisión de medicamentos.

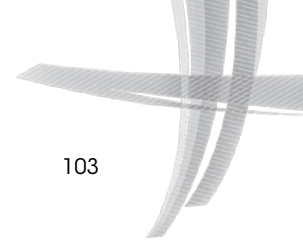
GRÁFICA 32. Motivos por los que las personas no recibieron atención a sus problemas de salud, por tipo de afiliación, México, 2008, 2010 y 2012



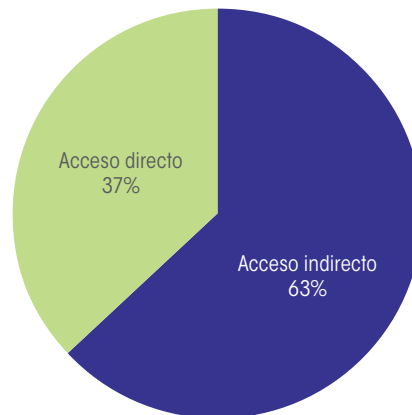
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

Por otro lado, en 2012, alrededor de ocho de cada diez mujeres se encontraban afiliadas a algún programa o institución de salud. No obstante, la mayor parte de ellas contaban con acceso a la salud a partir de su relación con otras personas o su pertenencia a programas sociales; es decir, su acceso a los servicios era indirecto, no dependía exclusivamente de ellas y no poseían garantías al respecto.

Las gráficas 33 y 34 reflejan que mientras 63 por ciento de los hombres tenían acceso indirecto a los servicios de salud, en las mujeres este porcentaje ascendió a 81.

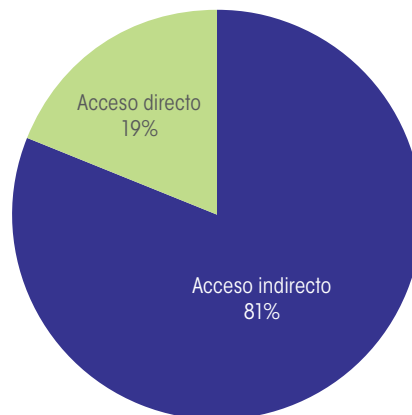


GRÁFICA 33. Porcentaje de hombres derechohabientes por procedencia de la derechohabiencia, México, 2012



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

GRÁFICA 34. Porcentaje de mujeres derechohabientes por procedencia de la derechohabiencia, México, 2012



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2012.

Asimismo, en 2012, el CONEVAL publicó la *Evaluación estratégica sobre mortalidad materna en México 2010* (CONEVAL, 2012a),⁴¹ que profundiza en el acceso y la calidad del servicio de salud en las mujeres. En dicha evaluación se destaca que:

- De la muestra analizada, 27.8 por ciento de las fallecidas no contaban con ningún sistema de seguridad social o protección a la salud, 39.2 estaban afiliadas al Seguro Popular y 17, al IMSS (ver cuadro 24).
- Los principales aspectos clínicos que ocasionaron muerte materna fueron: enfermedad hipertensiva del embarazo (EHE), hemorragia obstétrica, aborto, sepsis y dos causas de muertes indirectas: sida e influenza.
- En 2010, las enfermedades obstétricas indirectas presentaron la mayor causa de defunción (26.3 por ciento), seguida de la EHE con 25 por ciento de los casos (CONEVAL, 2012a).

CUADRO 24. Distribución relativa (en porcentaje) de defunciones maternas según causas específicas e institución o tipo de afiliación, México, 2010

Institución o tipo de afiliación	Causa de la defunción (porcentaje)							Total de causas maternas
	Hipertensivas	Hemorragia	Aborto	Sepsis	VIH	Respiratorias	Otras	
Ninguna	22.6	30.4	43.5	27.8	16.7	25.7	26.7	27.8
IMSS	16.5	11.9	18.5	5.6	8.3	11.4	20.9	17.0
ISSSTE	6.0	4.1	6.5	0	0	5.7	2.5	4.1
Sedena	1.2	0.5	0	0	0	0	0	0.4
SEMAR	0	0	1.1	0	0	2.9	0	0.2
Seguro Popular	41.5	39.7	19.6	38.9	58.3	45.7	41	39.2
Otra	2.4	1.0	2.2	0	8.3	2.9	1.8	1.9
No especificada	9.7	12.4	8.7	27.8	8.3	5.7	7.1	9.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

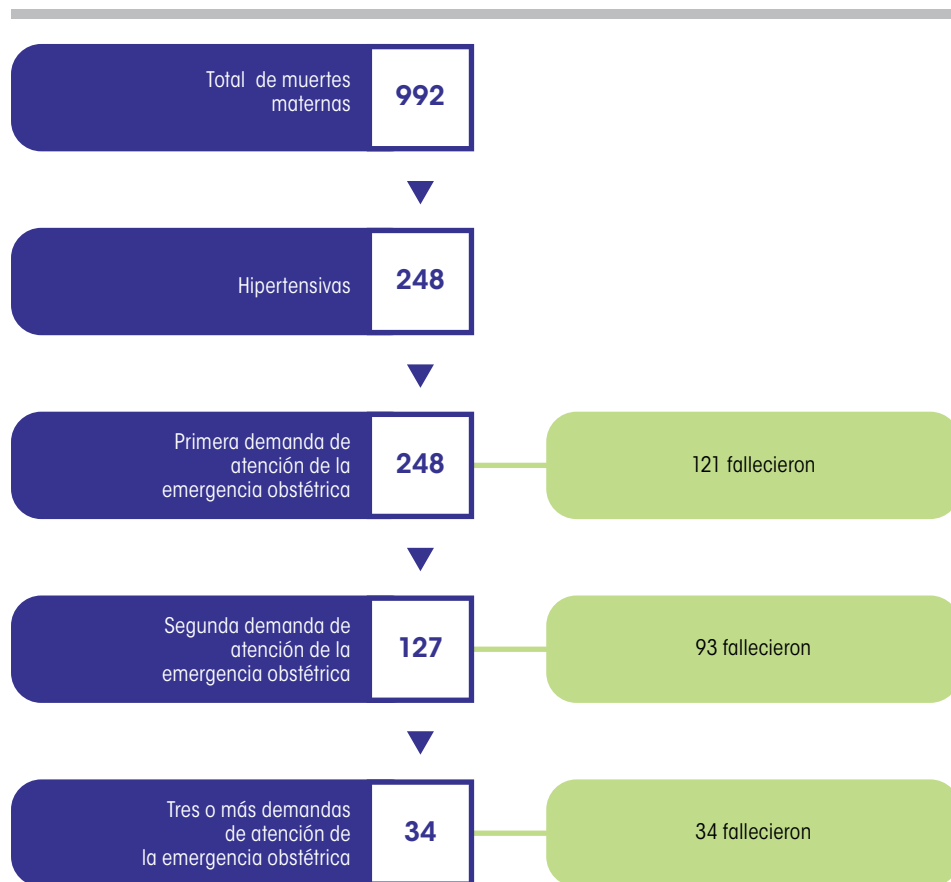
Fuente: Elaboración del CIESAS a partir de la base de datos de mortalidad materna definitiva de la Dirección General de Información en Salud, 2010.
Nota: Los porcentajes en los casos de sepsis y VIH deben ser analizados con cautela, ya que el número de muertes por estas causas es menor de veinte.

⁴¹ Para más información sobre mortalidad materna, ver la *Evaluación estratégica sobre mortalidad materna en México 2010*, elaborada por el CONEVAL y disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Mortalidad%20materna%202010/INFORME_MORTALIDAD_MATERNA.pdf

Las pacientes con EHE, además de tener el índice más alto de mortalidad, son el ejemplo de las consecuencias de las largas trayectorias que las pacientes con emergencias obstétricas realizan. De las 248 mujeres que murieron de EHE (25 por ciento de la muestra), 121 fallecieron en la primera unidad de salud a la que asistieron; de las 127 que llegaron a la segunda, fallecieron 93; y de las 34 que llegaron a la tercera o siguientes unidades de atención médica, murieron las 34 (ver figura 9). Esto evidencia que mientras más larga es la trayectoria que emprende la paciente con EHE entre unidades médicas para su atención, más probabilidades tiene de morir.

De las 248 mujeres que murieron, 121 fallecieron en la primera unidad de salud; de las 127 que llegaron a la segunda, fallecieron 93; y de las 34 que llegaron a la tercera o siguientes unidades de atención médica, murieron las 34.

FIGURA 9. Trayectoria de las mujeres que fallecieron por EHE, México

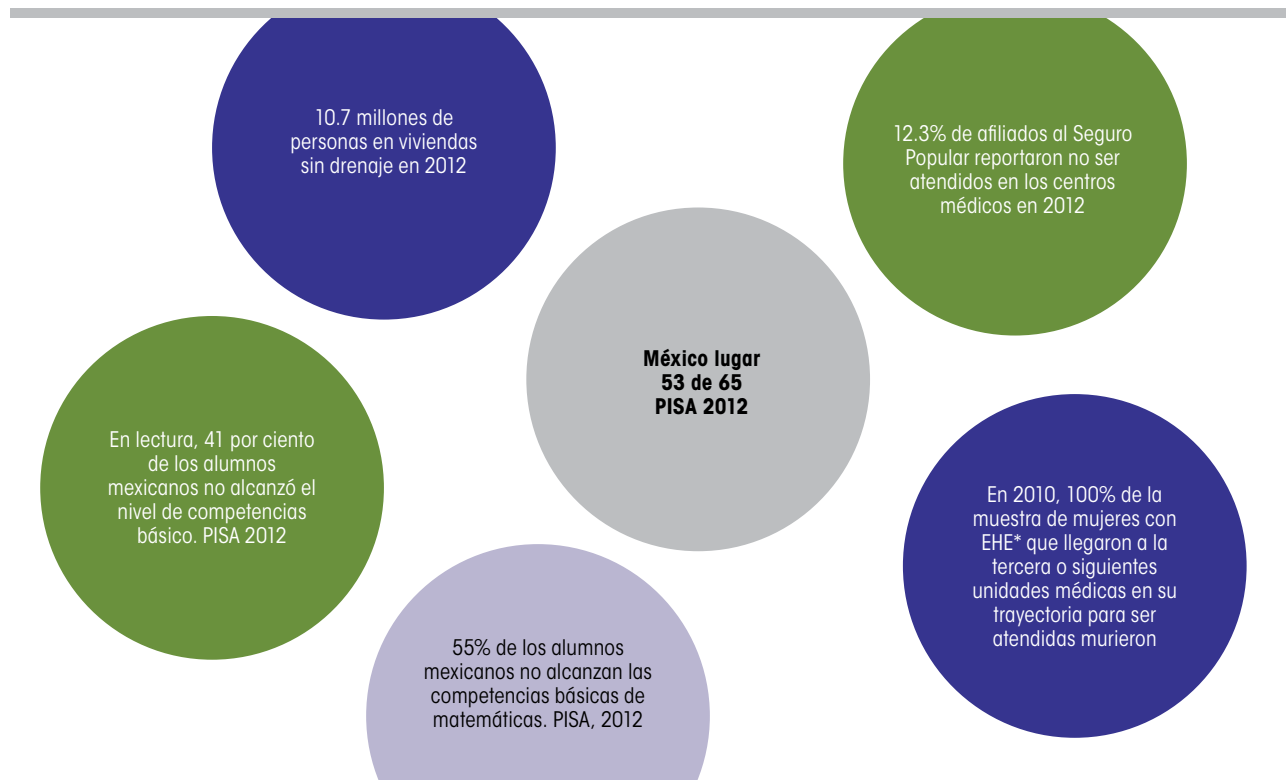


Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información de la *Evaluación estratégica sobre mortalidad materna en México 2010*.

A lo largo de este informe es posible observar que la afiliación a servicios de salud se ha incrementado considerablemente en los últimos años, pero dicho incremento no ha significado un crecimiento de la calidad en el servicio, como lo muestran los datos sobre mortalidad materna y atención en los servicios de salud; por lo tanto, es relevante considerarlo todavía como un reto. Además, resulta apremiante priorizar el acceso a los servicios de salud a los diversos grupos vulnerables (habitantes de zonas rurales, indígenas, personas con discapacidad, mujeres).

Por último, a los indicadores de salud y educación se suman los diferentes indicadores de calidad que dan cuenta de la necesidad de mejorar la calidad de los servicios en función del avance del pleno ejercicio de los derechos sociales (figura 10).

FIGURA 10. Indicadores de calidad de los servicios



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2014.
*Enfermedad Hipertensiva del Embarazo.

Los programas productivos no han tenido resultados adecuados y la productividad de pequeños productores es muy baja

El Gobierno Federal opera múltiples programas sociales y cuenta con instituciones financieras que buscan apoyar la generación de ingresos por parte de los estratos poblacionales más pobres y ponen especial atención en aquellos que habitan zonas rurales y semiurbanas. Al respecto, se han implementado principalmente tres tipos de acciones: transferencias directas al ingreso; el otorgamiento directo e indirecto de crédito para el apoyo de proyectos productivos de las poblaciones de bajos recursos y transferencias no reembolsables para la adquisición de activos con fines productivos.

En las intervenciones en el mercado crediticio dirigidas al financiamiento de proyectos de autoempleo que generen ingresos a través de programas de microcréditos o de transferencias no reembolsables se han identificado los siguientes problemas: sus efectos son de carácter transitorio e instituciones financieras del Estado y programas que ofrecen microcrédito compiten entre sí; son insuficientes los indicadores para medir aspectos específicos de los objetivos de los programas; falta información sobre el ingreso de los beneficiarios, situación en la cual se pretende incidir; y falta de seguimiento de los proyectos derivada de la ausencia de presupuesto para tal efecto.

El análisis integral de la política de financiamiento a proyectos productivos a través de microcréditos o de transferencias no reembolsables ha permitido identificar la falta de información que ayude a determinar si el tipo de apoyo es adecuado de acuerdo con las características de los individuos.

Por lo anterior, algunas recomendaciones de la política y de los programas que ofrecen microcréditos o transferencias no reembolsables para el financiamiento de proyectos productivos son:

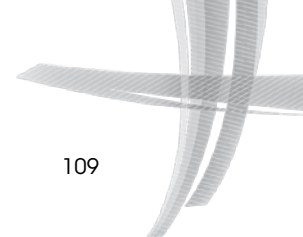
- Revisar el diseño de los programas para que se incluyan elementos que permitan incidir en aspectos como la comercialización de los bienes y servicios que se producen a través de los proyectos productivos financiados.
- Diseñar indicadores que hagan posible medir la incidencia de los programas en los problemas que buscan resolver y que midan de manera adecuada los objetivos que persiguen.
- Incluir un seguimiento de los proyectos apoyados para conocer la incidencia de los programas a lo largo del tiempo.

- Analizar los tipos de apoyos que se deberían otorgar, microcréditos o transferencias no reembolsables, en función de las características de los individuos y los aspectos en los cuales se pretende incidir.
- Generar sinergias entre programas que ayuden e incentiven a los beneficiarios a escalar a otros programas conforme se van graduando de una intervención específica.
- Crear un espacio en el que se discuta en forma colegiada cómo debe distribuirse el presupuesto asignado entre los distintos programas que ofrecen transferencias no reembolsables para la adquisición de activos productivos, así como para determinar de manera conjunta los ámbitos de acción de los distintos programas e instituciones financieras y de sus políticas de precios.
- Examinar críticamente el empleo de intermediarios en estos programas. Con alguna frecuencia, estos intermediarios resultan ineficientes, un obstáculo para la evaluación y fomentan la corrupción.

El Gobierno Federal ha planteado un cambio importante con el programa Prospera, que implica una mayor inclusión financiera para la población en pobreza extrema y privilegia el acceso a programas productivos para las familias Prospera y a programas del Sistema Nacional del Empleo. Sin embargo, si los programas de apoyo productivo, que están dispersos en diversas secretarías de Estado, a) no resuelven los problemas antes planteados para lograr un buen desempeño, b) si no se diseñan sistemas integrales de participación de los programas productivos en el programa Prospera, que busquen utilizar las complementariedades de éstos, y c) si además dichos programas no incluyen en la práctica a familias del programa Prospera, entonces será difícil ver mejoras de ingreso en las familias más pobres.

Pequeños productores rurales

Como se mencionó, los porcentajes de pobreza en el medio rural son superiores a los que se observan en el ámbito urbano, aunque los números absolutos de pobres son mayores en este último. Esta brecha se puede explicar por los pocos activos productivos, como tierra, acceso a riego, equipamiento, educación, capital financiero, etcétera, y por bajos niveles de productividad que tienen los hogares en localidades rurales (menos de 2,500 habitantes), lo cual tiene como consecuencia la baja capacidad de los hogares para generar ingresos. En el caso de la producción agropecuaria, algunos factores, como las condiciones físicas en que se produce, los recursos con que se cuenta y la relación con los mercados, determinan también la capacidad productiva.



El contexto en el que se desenvuelven los hogares rurales está estrechamente ligado con las desigualdades en condiciones económicas y de mercado que imperan al interior del sector agropecuario. En contraposición a las condiciones en las que produce la agricultura a gran escala, los hogares rurales que se dedican a la producción agrícola y ganadera se caracterizan por producir a menor escala y enfrentar condiciones más restrictivas a lo largo de toda la cadena de producción.

A partir del estudio *Diagnóstico de las capacidades productivas de los hogares rurales y pérdidas poscosecha* (CONEVAL, 2014f), se identificó que a pesar de que las actividades agrícola y ganadera son predominantes en el medio rural, no son la fuente principal de ingreso de los hogares, pues éstos obtienen ingresos sobre todo del salario por trabajo fuera del campo. Además, los ingresos obtenidos por programas como Prospera y PROAGRO representan una fuente importante de ingreso para los hogares rurales.

Los cultivos principales de los hogares rurales son maíz y frijol y un mayor porcentaje reportan utilizar la producción para el autoconsumo, lo cual permite suponer que la capacidad productiva de hogares productores es baja. Esta capacidad, además, se ve mermada por la manera en que son almacenadas las cosechas, pues el mayor porcentaje de hogares rurales guardan lo que producen en su casa. La ineficiencia de esta práctica se refleja en un elevado valor de las pérdidas de cultivos durante el almacenamiento y refuerza la relevancia de promover la reducción de las pérdidas poscosecha mediante el almacenamiento de cultivos en espacios adecuados.

Es de destacar una baja integración de los hogares en los mercados fuera de las localidades, lo que limita su capacidad productiva, ya que esto determina las condiciones en que compran o venden y, con ello, las decisiones sobre qué y cuánto producir. Asimismo, pocos hogares se organizan para vender sus productos; este es un aspecto que las políticas públicas deberían fortalecer en el sector rural para garantizar a los pequeños productores la comercialización de sus productos y estimular de esta forma el incremento de su ingreso.

Existe en el medio rural una baja cobertura de apoyos de corte productivo canalizados a los pequeños productores agrícolas y son los programas sociales como Prospera, Pensión para Adultos Mayores y Seguro Popular

los que mayor cobertura tienen. Sin embargo, subsiste la producción de alimentos por parte de los hogares rurales mexicanos, por lo que un reto importante de política pública es la atención de los hogares rurales mediante intervenciones que incentiven una mayor productividad.

Es recomendable vincular políticas sociales con productivas en el medio rural con el fin de reducir la vulnerabilidad de los hogares ante choques exógenos, privilegiar la provisión de bienes y servicios públicos y determinar con la mayor precisión la población objetivo de los programas para la seguridad alimentaria y las reglas de elegibilidad de la población a atender.

Finalmente, para aumentar la producción de alimentos básicos es necesario:

- Aumentar el acceso a insumos para la producción.
- Aumentar el acceso al capital físico para la producción.
- Aumentar el acceso a riego y desagüe en las parcelas.
- Aumentar el acceso a servicios financieros.
- Invertir en infraestructura de almacenamiento.
- Invertir en obras de infraestructura para promover la comercialización de cultivos.
- Promover la entrega oportuna de apoyos de tipo productivo.

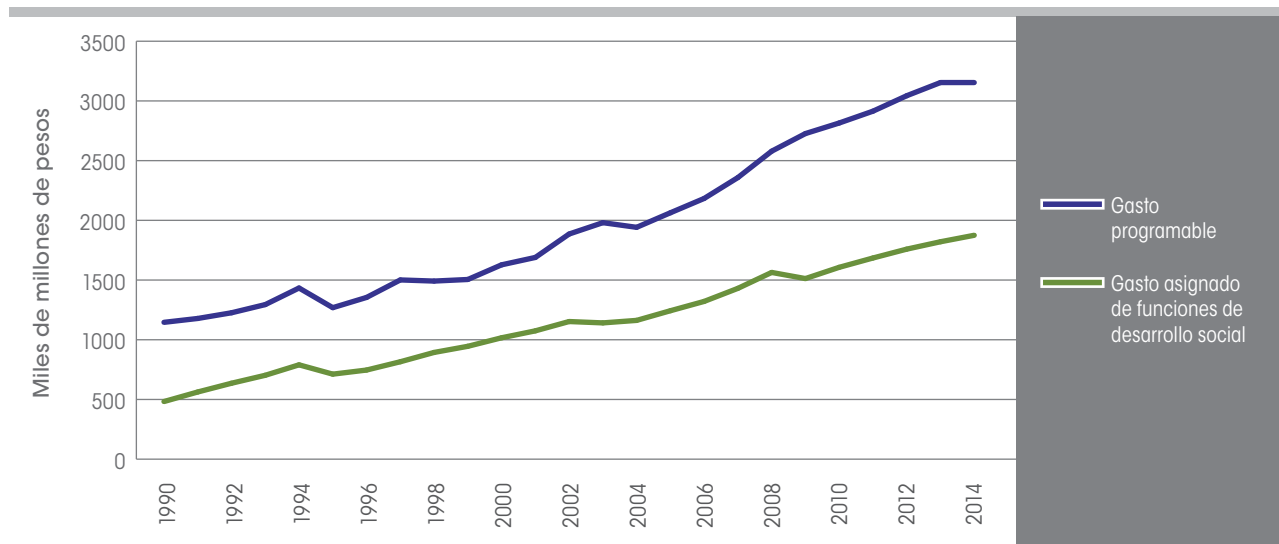
Este análisis sobre las herramientas que tiene el Estado mexicano para mejorar la ocupación y el ingreso de las familias a partir de programas productivos es relevante, pues en este gobierno se está apostando en esa vía para mejorar el bienestar de las familias en pobreza. El programa Prospera cambió precisamente para otorgarle a las familias una salida productiva. La Cruzada Nacional contra el Hambre y la estrategia de democratización de la productividad también confían en que los programas productivos serán la solución para incrementar el ingreso de las familias que, por tradición, han tenido menos oportunidades de ingreso en el sector formal. Si sólo se otorgan los mismos programas productivos a estas familias, sin hacer cambios drásticos en su desempeño, se ve difícil que la opción productiva se materialice para las familias en pobreza o en pobreza extrema. Será necesario evaluar si estos cambios cumplen sus propósitos.

Dispersión de programas de desarrollo social

El análisis de la ejecución del presupuesto público aporta datos, conclusiones y evidencia para tener un panorama más completo de la realidad, fortalezas y oportunidades de mejora de la gestión pública, en este caso, de la política pública federal en materia de desarrollo social.

El gasto en desarrollo social⁴² ha mostrado una tendencia creciente en las últimas dos décadas. La gráfica 35 muestra que de 1990 a 2014 el gasto social creció en 439 por ciento,⁴³ mientras que el gasto programable ascendió 287 por ciento.

GRÁFICA 35. Gasto social en México 1990-2014, miles de millones de pesos de 2012



Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; Cuenta Pública federal 1990 a 2011; cuenta de la Hacienda Pública federal 2012 y 2013 para 2012 y 2013; para 2014, Presupuesto de Egresos de la Federación 2014; y análisis funcional económico del gasto programable.

Nota: La clasificación funcional se introdujo por vez primera en 1998, al sustituir al arreglo del gasto por sectores. En 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio a conocer esta homogeneización para el periodo 1990-2002. En 2003 se realizó una modificación a la clasificación funcional que afectó la comparabilidad con el periodo anterior. En 2012, con motivo de la armonización contable en todos los niveles de gobierno, se operó un cambio significativo en la clasificación funcional, lo que impide su comparabilidad con el periodo previo.

Este crecimiento no significa de modo necesario un mayor acceso efectivo a los derechos sociales, ya que la dispersión de programas enfocados a resolver una misma problemática podría implicar mayor gasto y resultados insuficientes. Ejemplo de lo anterior es el gasto invertido en educación, pues es el derecho social que mayor presupuesto (34.3 por ciento

⁴² De 1990 a 2002, el gasto en funciones de desarrollo social presenta la siguiente clasificación: educación, seguridad social, abasto y asistencia social, salud, laboral, y desarrollo regional y urbano. A partir de 2003, con una nueva clasificación, incluye: educación, seguridad social, urbanización, vivienda y desarrollo regional, salud, asistencia social, y agua potable y alcantarillado. En 2012, con motivo de la armonización contable en todos los órdenes de gobierno, la clasificación fue: protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, educación, protección social, otros asuntos sociales. Esta clasificación es distinta a la utilizada en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

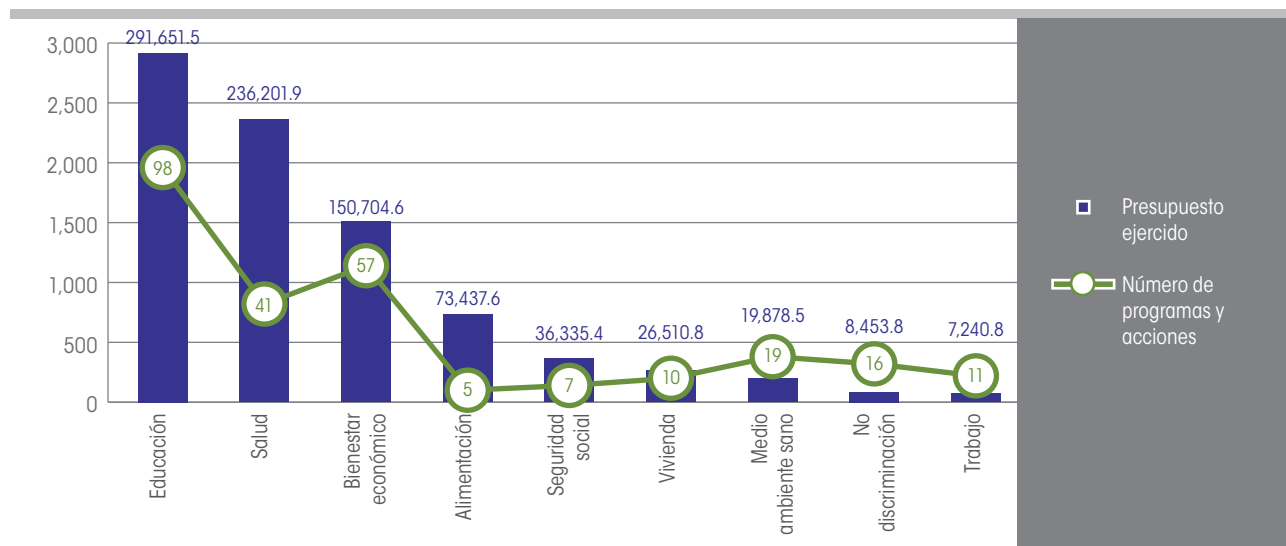
⁴³ En 2012, en virtud de la armonización contable en todos los órdenes de gobierno, se operó un cambio significativo en la clasificación funcional, lo que impide su comparabilidad con el periodo previo, al igual que 2013.

del gasto total en desarrollo social) y mayor número de programas (98) ejerció en 2013 (ver gráfica 36).

El gasto educativo total significó 6.7 por ciento del PIB en 2010 y 2011, y disminuyó a 6.4 en 2012.⁴⁴ Sin embargo, la mayoría del gasto programado se dedica a gasto corriente (alrededor de 90 por ciento), lo cual deja un reducido porcentaje para el gasto en capital que está claramente vinculado a la ampliación de cobertura y mejora de la calidad de infraestructura.

Si bien el porcentaje de recursos asignados a la educación es considerable –por encima incluso del gasto de países como Australia (6.1 por ciento), Brasil (5.6), la Federación Rusa (4.9), España (5.6) y Suiza (5.6) (OCDE, 2013)–, los resultados no reflejan lo invertido, pues, como ya se mencionó, el país se ubicó en el lugar 53 de los 65 que aplicaron la prueba PISA en 2012.

GRÁFICA 36. Presupuesto ejercido de programas y acciones federales por derechos sociales y dimensión de bienestar económico, millones de pesos, México, 2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2013.

⁴⁴ El gasto educativo total incluye el público (proveniente de los tres órdenes de gobierno) y el privado.

El inventario de programas sociales del CONEVAL 2014 identificó 5,904 programas sociales en los tres órdenes de gobierno. A nivel federal, en 2014 se registraron 233 programas de desarrollo social y su presupuesto aprobado fue de 905,499 millones de pesos. Los tres derechos sociales con mayor número de programas y presupuesto fueron educación, salud y bienestar económico. En conjunto, estos tres derechos concentran 80 por ciento del presupuesto total.

Durante el periodo 2009-2013, se observó que estos tres derechos sociales fueron también los que ejercieron mayor presupuesto y tuvieron mayor número de programas, lo que muestra la poca variabilidad.

A nivel estatal, conforme al Inventario Estatal,⁴⁵ en 2012 se registró un total de 3,788 programas de desarrollo social y el presupuesto ejercido de las intervenciones, de acuerdo con la información en fuentes públicas, fue 136,952 millones de pesos.

Las entidades federativas con mayor número de programas y acciones fueron Chiapas, Veracruz, Distrito Federal y el Estado de México, con 253, 241, 236 y 232 intervenciones, respectivamente.

El mayor número de intervenciones están alineadas a educación (1,109) y el derecho con menor número es seguridad social (44).

A los programas y las acciones de educación le siguen bienestar económico (943), salud (654) y no discriminación (280). En estos cuatro derechos destaca el aumento importante en el número de intervenciones de 2010 a 2011; por ejemplo, el derecho social a la educación creció 50.3 por ciento (738 a 1,109 intervenciones) entre esos dos años.

Si bien se han registrado avances en términos de cobertura, ante todo en educación, salud y bienestar económico, éstos no han ido acompañados de buenos resultados. No necesariamente una asignación mayor o menor de presupuesto se traduce en mayor eficacia. Como ejemplo, en educación, según la prueba PISA 2012, México obtuvo el último lugar entre 34 países miembros de la OCDE; en salud, a pesar de mayores porcentajes de afiliación, se observa una reducción en la calidad del servicio; y en bienestar económico, el ingreso real ha disminuido en los últimos años tal como lo muestra el ITLP.

⁴⁵ El Inventario Estatal está disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>

Del mismo modo que se señaló en el IEPDS 2008, salvo un pequeño conjunto de programas con gran presupuesto, es evidente que existe una gran dispersión de recursos en diversos programas, lo cual significa una atomización del gasto que puede traducirse en falta de efectividad y eficiencia. Lo anterior podría significar:

- Atención de programas a pequeña escala por la que se incurre en costos fijos altos.
- Creación de aparatos burocráticos a la par de programas nuevos.
- Importantes problemas de coordinación interinstitucional, así como al interior de las instituciones.
- Dificultad en la planeación de la política de desarrollo social.
- Posibles duplicidades entre programas.
- Importantes problemas de coordinación con estados y municipios.

En este último punto, el CONEVAL emprendió, en el periodo 2012-2013, un primer ejercicio exploratorio de sistematización de la información en relación con el universo de programas y acciones de desarrollo social que existen en los municipios.

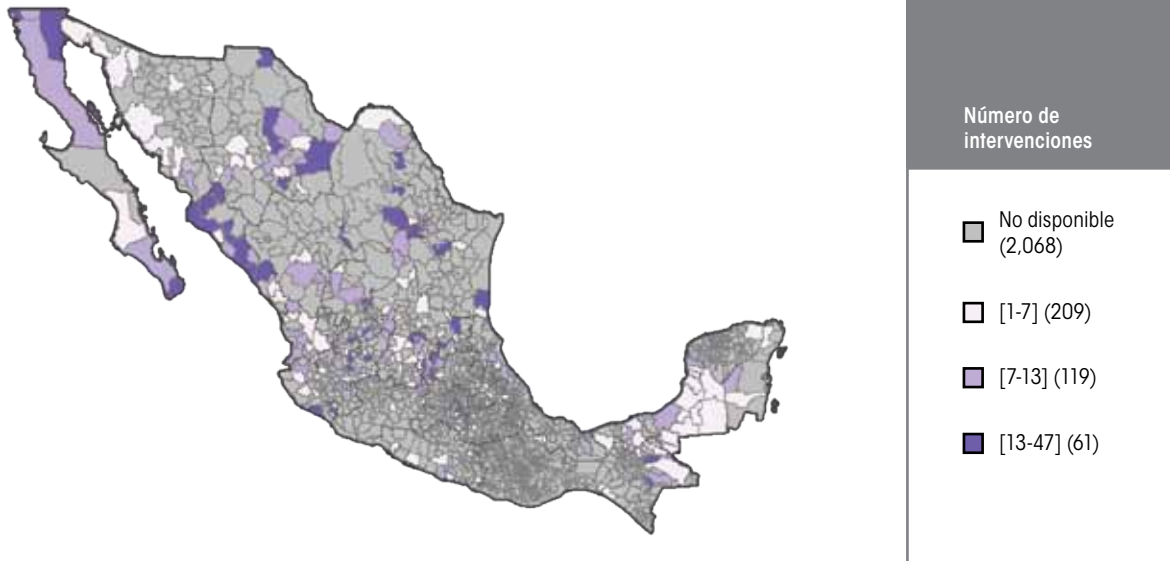
El Inventario CONEVAL de Intervenciones Municipales de Desarrollo Social (Inventario Municipal) es una base de datos que, a partir de un estudio exploratorio, integra y sistematiza información relevante de los programas sociales y las acciones de desarrollo social que los municipios operaron principalmente con presupuesto municipal.

De los 2,457 municipios, sólo 323 contaron con información pública de al menos un programa municipal. Esto no implica que los demás municipios no tengan al menos un programa, sino que la información no está disponible.⁴⁶ En total, se identificaron 1,883 programas sociales.

Alrededor de 80 por ciento de los municipios del país no presentaron información sobre programas de desarrollo social, fueran federales o municipales, como se observa en el mapa 1.

⁴⁶ La integración del Inventario Municipal se generó a partir de la búsqueda de información en los portales de internet de los gobiernos municipales, que se concentró en cuatro fuentes de información: el Plan Municipal de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos, la Cuenta de la Hacienda Pública y el Informe de Gobierno.

MAPA 1. Intervenciones federales y municipales difundidas en páginas electrónicas por municipio, México, 2013



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social 2012-2013.

A pesar de la publicación, en junio de 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que tiene como una de sus premisas la difusión del quehacer gubernamental y que sirvió de impulso para que los estados de la república y el Distrito Federal comenzaran a generar sus propias leyes de transparencia y publicación de resultados, aún no se cuenta con criterios y obligaciones similares en todas las entidades federativas. En otras palabras, no todos los municipios están obligados a publicar los mismos documentos ni existe una regulación general sobre los contenidos y el nivel o detalle de la información que deben contener dichos documentos al ser publicados por los municipios. Así, la información disponible para identificar los programas, las acciones o las intervenciones de política social a nivel local no es homogénea; en general, no se encuentra sistematizada y no es exhaustiva, por lo que no es posible conocer con certeza el gasto social ejercido en nuestro país por los tres órdenes de gobierno (CONEVAL, 2014e).

Retos en el uso de las evaluaciones

Las evaluaciones y la medición de pobreza no son fines en sí mismos; tienen como objetivo principal mejorar la política pública y la rendición

de cuentas; es decir, si no se usan para rediseñar la política social o económica, su pertinencia no es clara.

El país ha avanzado mucho en materia de evaluación, como se menciona en el apartado de avances de la política de desarrollo social. Sin embargo, a pesar de las aportaciones de la evaluación en materia de rendición de cuentas, el reto de que las evaluaciones se usen para informar la toma de decisiones persiste. Aquí se hace referencia al uso de la información generada por el Consejo por parte de las comisiones Intersecretarial y Nacional de Desarrollo Social y el Congreso.

En apartados anteriores se dio cuenta de cómo los programas y las dependencias federales han usado la información de las evaluaciones y la medición multidimensional de pobreza para diseñar o modificar la política social. Al respecto, la evaluación externa del CONEVAL 2013 señala que “existe evidencia de que el CONEVAL ha logrado posicionarse como una instancia que genera información que es interpretada como un hecho cuando es difundida” (IIE-ITESM, 2013).

No obstante, no resulta claro que se utilice esta información en otras instancias, que son determinantes de la política social, como las comisiones Intersecretarial y Nacional de Desarrollo Social y el Congreso.

En este sentido, la evaluación externa señala que no se logra identificar una relación entre el Sistema de Evaluación del Desempeño y las asignaciones presupuestarias de los programas cada año; en particular, no se observa que incida en la decisión de reasignaciones, en la toma de decisiones para eliminar programas inefectivos o duplicados o consolidar los programas complementarios (con sólo algunas excepciones) (IIE-ITESM, 2013).

En relación con esto, Ugalde (2014) señala la necesidad de que el Ejecutivo y la Cámara de Diputados den uso a las evaluaciones y justifiquen las asignaciones presupuestarias tomando en consideración la información sobre programas públicos que produce el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Auditoría Superior de la Federación. El autor señala que el presupuesto de egresos que se aprueba cada año en el Congreso es un ejercicio eminentemente político que no pareciera utilizar la información generada por las evaluaciones o las auditorías a los programas y las dependencias.



CAPÍTULO 3

**Cruzada Nacional
contra el Hambre**

LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE Y SU EVOLUCIÓN

La Cruzada inició formalmente el 22 de enero de 2013 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Decreto por el que se instauro el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre de 2013 (Decreto Cruzada, 2013) (en adelante Decreto Cruzada); en éste se establecieron los objetivos de la estrategia, se crearon las instancias que constituyen el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE) y se emitió la lista de programas participantes.

El 30 de abril de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (PNMSH, 2014) el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 (PNMSH),⁴⁷ el cual constituye el instrumento de planeación oficial de la estrategia.

El PNMSH contiene cambios respecto a lo establecido en el Decreto Cruzada. Se destacan variaciones en algunos de sus objetivos generales, así como la inclusión de programas presupuestarios que no estaban inicialmente en dicho decreto, lo cual muestra la evolución de la estrategia.

En particular, se modificó la redacción del segundo objetivo de la Cruzada (para agregar desnutrición crónica) y se incluyó un objetivo a los cinco establecidos en el citado decreto (relacionado con el desarrollo económico y la generación de empleo). Así, la Cruzada actualmente se orienta hacia la consecución de seis objetivos, tal como se muestra en la figura 11.

⁴⁷ Se toma en cuenta el oficio 510 de la Sedesol, con fecha 29 de mayo de 2014 respecto a la fe de erratas en el *Diario Oficial de la Federación*, relativa al PNMSH 2014-2018.

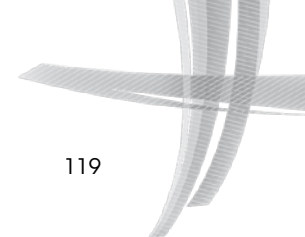


FIGURA 11. Objetivos de la Cruzada de acuerdo con el decreto y el PNMSH, México, 2014

Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre	Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH)
1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.	1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.	2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.	3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.	4. Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.	5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.	6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

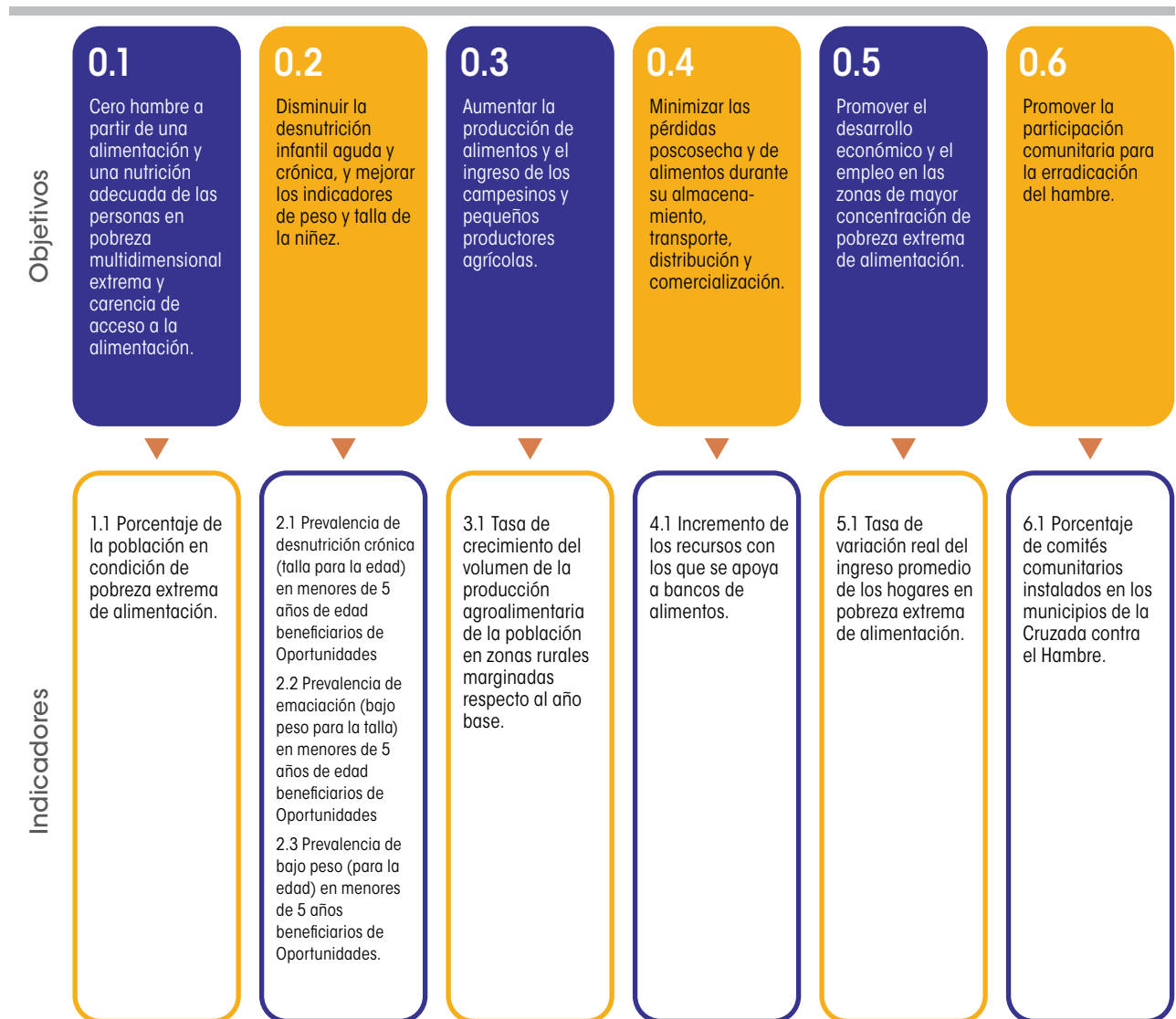
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el decreto Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.

Además, se registraron los siguientes cambios:

- En 2014 se añadieron 612 a los cuatrocientos municipios de la primera etapa de la Cruzada.
- En los 612 municipios de la expansión habita 26.8 por ciento de la población en situación de pobreza extrema alimentaria, lo que implica que durante 2014 se planeó atender a municipios que concentraban 78.4 por ciento de la población objetivo.
- Los tres estados con la mayor ampliación de municipios en la Cruzada son Oaxaca (158), Veracruz (52) y Puebla (52).

De igual manera, el PNSMH delinea estrategias y líneas de acción para los objetivos de la Cruzada y presenta los indicadores con los que adelantará su monitoreo y evaluación (ver figura 12).

FIGURA 12. Objetivos e indicadores del Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014. *Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014

En cumplimiento al Esquema General de Evaluación de la Cruzada, que incluye múltiples acciones de evaluación en los siguientes años, el CONEVAL ha publicado dos documentos que evalúan el diseño e implementación de la Cruzada, además del monitoreo constante del valor de la canasta alimentaria (mensualmente) y del poder adquisitivo de los ingresos laborales (cada trimestre). En una primera etapa se publicó el *Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el*

Hambre (en adelante diagnóstico del diseño);⁴⁸ después se publicó el documento denominado *Estructura y alcances de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Reporte julio, 2014*.⁴⁹ Ambos documentos dan cuenta de la evolución del diseño y la implementación de la Cruzada; sin embargo, se reconoce que la continua modificación de la estrategia complica la medición de resultados.

Considerando la complejidad de la evaluación, derivada de la multiplicidad de instancias y acciones involucradas, se establecieron diferentes etapas y tipos de evaluación. En este contexto, el informe que aquí se presenta integra un capítulo dedicado a la evolución de esta estrategia a partir de su puesta en marcha, tal como se determina en el Esquema General de Evaluación.

CARACTERIZACIÓN DE HOGARES EN POBREZA EXTREMA Y CARENCIA ALIMENTARIA EN LOS MUNICIPIOS DEFINIDOS POR LA CRUZADA EN 2013

La población objetivo de la Cruzada ha sido definida por la Sedesol como las personas en pobreza extrema con carencia alimentaria. Por ello, como parte del proceso de generar información pertinente para el mejoramiento de la política social, el CONEVAL realizó la encuesta Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios iniciales de la Cruzada Nacional contra el Hambre, con el fin de poder caracterizar y tener información sobre la población objetivo de la Cruzada en dichos municipios.

Los propósitos de este estudio fueron:

- Conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población que habita en las zonas con más carencias dentro de los 400 municipios en la etapa inicial de esta estrategia y que es la población a la que va dirigida la Cruzada.
- Caracterizar esta población en los 400 municipios, elegidos por la Sedesol en la primera etapa de la Cruzada, dividida en dos grupos de municipios definidos a través de los siguientes criterios: aquellos con alto porcentaje de población, ya fuere en pobreza extrema o

⁴⁸ El documento está disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISE%C3%91O_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf

⁴⁹ Para más información, consultar el documento *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019. Reporte Julio 2014* disponible en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/estructura_alcance_instrumentos_CNCH.aspx

- en pobreza extrema alimentaria, y aquellos con elevado volumen de población en pobreza extrema o en pobreza extrema alimentaria.
- Delinear los perfiles de cinco de los 400 municipios seleccionados para ilustrar la situación en municipios rurales, urbanos e indígenas. De esta manera, Zinacantán, Chiapas, Guachochi, Chihuahua, y San Felipe del Progreso, Estado de México, se incluyeron dado su carácter rural e indígena, Mártir de Cuilapan, Guerrero, por ser un municipio rural, y Tehuacán, Puebla, por tratarse de municipio urbano.
 - Conocer la cobertura de algunos programas sociales en esta población al inicio de la Cruzada.

Para asegurar la calidad del estudio, se acordó con el INEGI el levantamiento de la información a través de la aplicación del cuestionario MCS-ENIGH diseñado para 2013, y del cuestionario del Módulo de Programas Sociales, diseñado en 2010 por la Sedesol.

Con el fin de incrementar la probabilidad de encontrar a la población objetivo de la Cruzada, el levantamiento se realizó en manzanas y localidades de estratos socioeconómicos muy bajo y bajo (definidos por el INEGI) al interior de las Zonas de Atención Prioritaria en los 400 municipios.

Los datos obtenidos permiten dividir a la población en dos grupos de municipios:

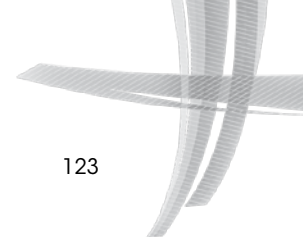
- Grupo de 230 municipios con alto porcentaje de población en pobreza extrema o en pobreza extrema alimentaria.
- Grupo de 170 municipios con alto volumen de población en pobreza extrema o en pobreza extrema alimentaria.

Es necesario señalar que los 230 municipios elegidos por la Sedesol son predominantemente rurales, en tanto que los 170 restantes son en su mayoría urbanos.⁵⁰

Caracterización de casos

A partir de la observación de los registros de los hogares entrevistados en el estudio es posible reconstruir una caracterización de ejemplos reales de la población que la Cruzada busca atender. A continuación se

⁵⁰ Para efectos de simplificación expositiva, en las gráficas correspondientes a esta sección se refieren los 230 municipios predominantemente rurales como "municipios rurales" y los 170 restantes como "municipios urbanos".



presentan cuatro de estos ejemplos: dos en pobreza extrema alimentaria, uno en el ámbito rural y otro en urbano, y otros dos en pobreza moderada; estos últimos, con el propósito de señalar diferencias con la población objetivo de la estrategia.

Caso 1. Hogar rural⁵¹ del municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México. Está compuesto por siete integrantes: cuatro menores y tres adultos (dos mujeres y un hombre de dieciocho años). Todos padecen pobreza extrema alimentaria, es decir, tienen un ingreso inferior a lo que cuesta una canasta alimentaria y, además, tienen tres o más carencias sociales, incluyendo la carencia alimentaria.

Los datos permiten identificar a una de las mujeres, de cincuenta y un años, como la jefa de familia. Se trata de una mujer indígena, viuda, que se dedica a los quehaceres del hogar. Todos los demás miembros son hijos de la jefa de familia. El único miembro incorporado a la actividad económica es el joven varón de dieciocho años, quien desempeña un trabajo subordinado en actividades de apoyo en la ganadería y no goza de prestaciones laborales. Los ingresos totales del hogar no les permiten a sus residentes adquirir la canasta alimentaria.

Los tres adultos presentan rezago educativo, al igual que uno de los menores, que tiene quince años y no asiste a la escuela. De acuerdo con los indicadores para la medición de la pobreza, sus carencias son en alimentación, seguridad social, calidad y espacios en la vivienda (ésta tiene piso de tierra) y servicios básicos en la vivienda (sin acceso a drenaje y debido a un uso inapropiado de leña o carbón para la cocción de los alimentos). El hogar no cuenta con enseres domésticos y sólo son beneficiarios del Seguro Popular. Este hogar representa estadísticamente a otros veinte hogares similares en carencias y condición de pobreza extrema alimentaria en el municipio.

Los siguientes esquemas muestran ejemplos de otros casos identificados en la encuesta que presentan las características de las familias.

⁵¹ En una localidad de menos de 2,500 habitantes.

Hogar urbano

Los Cabos
Baja California Sur

Padre Madre
Jefe de familia

Hijos

Ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo

- Carencia en calidad y espacios de la vivienda por hacinamiento
- No cuentan con teléfono ni computadora
- Programas: Seguro Popular Prospera

Hogar de 4 integrantes
2 menores y 2 adultos

Jefe de familia, hombre, desocupado. Nivel educativo bachillerato, 42 años. Cónyuge desocupada.

Todos los miembros de la familia se encuentran en condición de pobreza moderada

Representa 201 hogares similares

Hogar rural

San Felipe del Progreso
Estado de México

Madre
Jefa de familia

Hijos

Presentan carencia educativa los tres adultos y un menor de 15 años ya no asiste a la escuela

- Piso de tierra sin drenaje ni uso adecuado de leña o carbón
- Carencia en seguridad social
- Sin enseres domésticos
- Programas: Seguro Popular

Hogar de 7 integrantes, 4 menores y 3 adultos. Sólo un adulto de 18 años trabaja. Es subordinado en actividades de apoyo a la ganadería sin prestaciones laborales

Jefa de familia dedicada al hogar, viuda, sin estudios. Hablante de lengua indígena. 51 años.

Todos los miembros de la familia se encuentran en condición de pobreza extrema alimentaria

Representa 20 hogares similares dentro del mismo municipio

Hogar urbano

Tehuacán
Puebla

Madre
Jefa de familia

Hijos

Ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo

- Carencia en calidad y espacios de la vivienda por hacinamiento y carencia alimentaria
- Cuentan sólo con celular, televisión y estufa
- Carencia en seguridad social
- Programas: Seguro Popular Prospera

Hogar de 6 integrantes
4 menores y 2 adultos mujeres

Jefa de familia mujer, secundaria completa, separada, trabajadora doméstica sin prestaciones laborales, habla lengua indígena, única que trabaja en el hogar

Todos los miembros de la familia se encuentran en condición de pobreza extrema

Representa 43 hogares similares dentro del mismo municipio

Hogar rural

San Andrés Teotilápam
Oaxaca

Padre Madre
Jefe de familia

Hijos

Ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo

- Carencia en servicios básicos de la vivienda (sin agua ni drenaje)
- Carencia en seguridad social
- No cuentan con estufa, lavadora ni refrigerador
- Programas: Seguro Popular, Prospera, Procampo, Diconsa, otros programas

Hogar de 8 integrantes, 3 menores y 5 adultos: 2 hombres y 3 mujeres

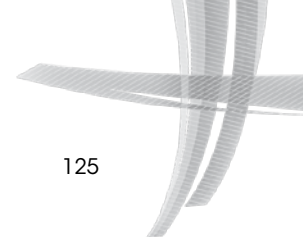
Jefe de familia hombre, primaria incompleta, discapacidad auditiva, habla lengua indígena, ocupado, principales actividades: carpintería y cultivo de maíz y frijol, 63 años, cónyuge con primaria

incompleta, 57 años. Todos los adultos trabajan, Actividades: cría avícola, ayudantes en general, servicios domésticos y empleados de comercio. Ninguno con prestaciones laborales

Conviven pobres extremos y moderados por carencia educativa

Representa 337 hogares similares

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en registros de la encuesta Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.



Las características de estos hogares revelan niveles profundos de pobreza extrema; son hogares en los que se acumulan carencias y cuyas características los colocan en las peores condiciones de bienestar. A diferencia de los hogares en pobreza moderada, en los que podemos encontrar características como las de un hogar urbano en pobreza, compuesto por siete integrantes: dos adultos, hombre y mujer, y cinco menores, el jefe de hogar tiene cuarenta y siete años, es hombre y trabaja como empleado en una fábrica. Solamente el jefe de hogar trabaja y el ingreso que percibe es inferior a la Línea de Bienestar. Los adultos presentan rezago educativo, pues el nivel de escolaridad de ambos es primaria. La vivienda en la que habitan cuenta con material adecuado (pisos, techos y muros), pero no dispone de agua entubada. Debido al trabajo del jefe, tienen acceso a la seguridad social y servicios médicos como prestación laboral. El hogar no reportó carencia por acceso a la seguridad alimentaria.

En ambos tipos de hogares se identifica pobreza, pero como se observa, las condiciones pueden ser muy diferentes según su intensidad. Los hogares que presentan pobreza extrema de alimentación, como se describe en los ejemplos, muestran las condiciones más precarias, en las que la acumulación de desventajas puede significar la permanencia en dicha situación y su transmisión intergeneracional.

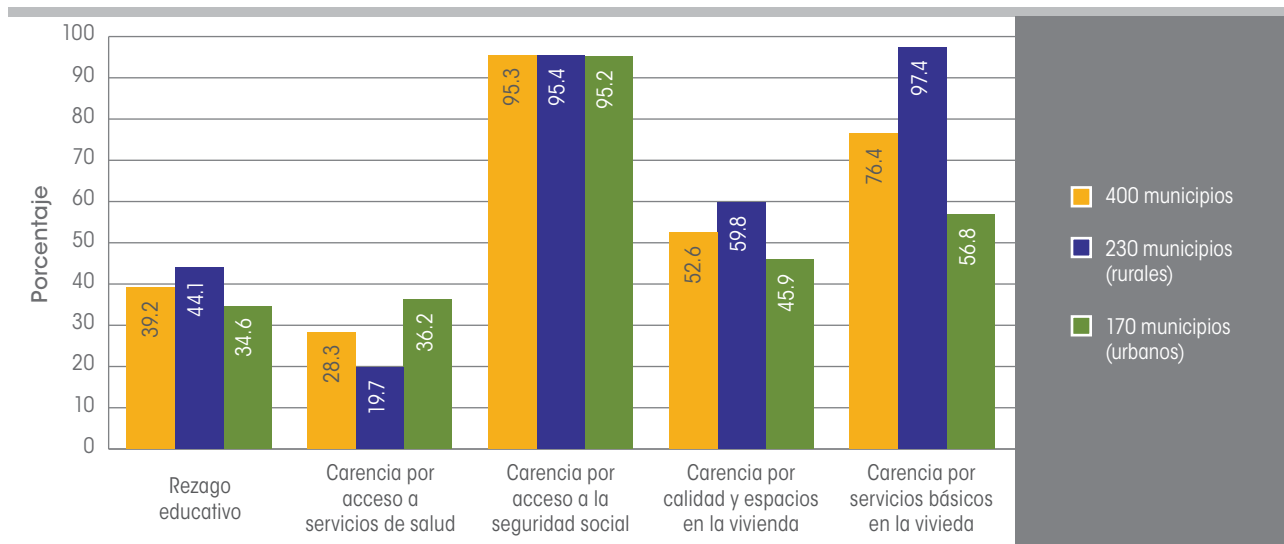
Como se aprecia en la información obtenida de la Encuesta de Monitoreo 2013, las personas que habitan en los lugares de estratos socioeconómicos más bajos de las Zonas de Atención Prioritaria de los 400 municipios reportan diferentes características en sus carencias y condiciones de pobreza.

El análisis en detalle de la diversidad que muestran las familias objetivo de la Cruzada, en contraste con aquellas con menor severidad en su pobreza, refuerza la necesidad de instrumentar una política social estructurada que permita atender de manera integral las necesidades apremiantes de la población con más carencias, con base en un enfoque que combine la focalización de esta población, al tiempo que se implementen acciones y estrategias de un alcance universal.

Caracterización de los perfiles de la población de estudio

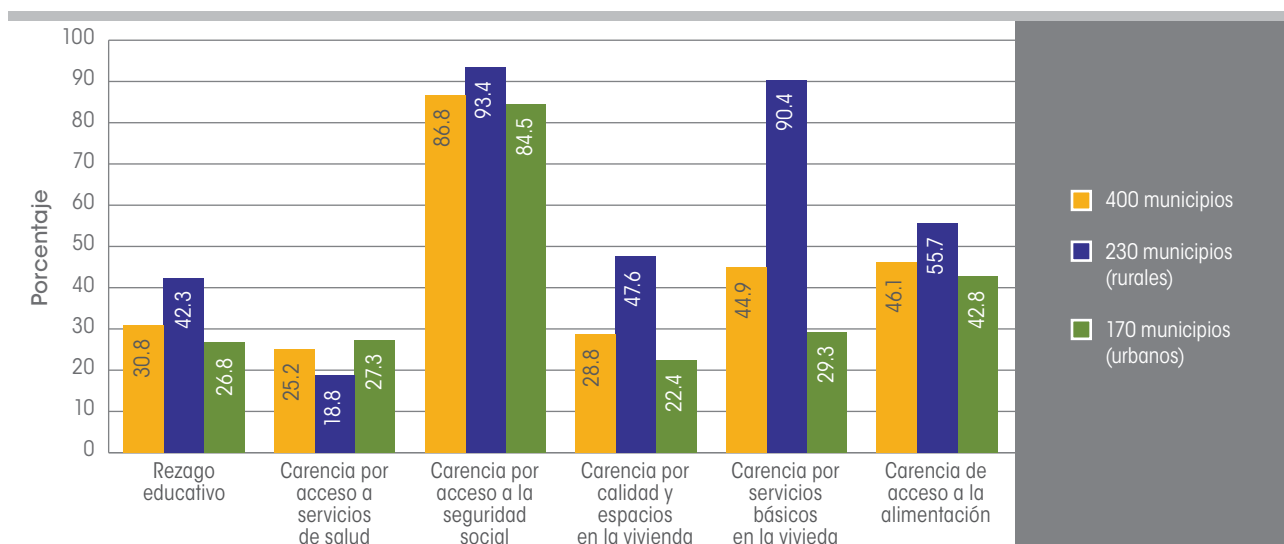
Como se observa en la gráfica 37 de las carencias de la población en pobreza extrema alimentaria de esta muestra, la falta de seguridad social se mantuvo como la mayor carencia para todos los grupos de municipios.

La carencia por acceso a los servicios de salud presentó la menor incidencia en los 400 municipios para la población en pobreza extrema alimentaria (28.3 por ciento).

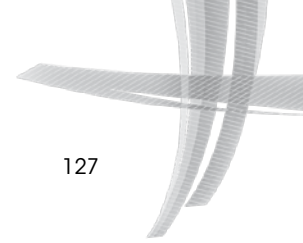
GRÁFICA 37. Carencia de la población en pobreza extrema alimentaria, según grupos de municipios de la Cruzada, México, 2013

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

Para la población en pobreza, como se advierte en la gráfica 38, la carencia con mayor porcentaje también es la seguridad social, con 86.8 por ciento de la población con carencia en los 400 municipios. El grupo de 230 municipios (con alto porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación) tuvo el mayor porcentaje en cinco de las seis carencias.

GRÁFICA 38. Carencias de la población en pobreza, según grupos de municipios de la Cruzada, México, 2013

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

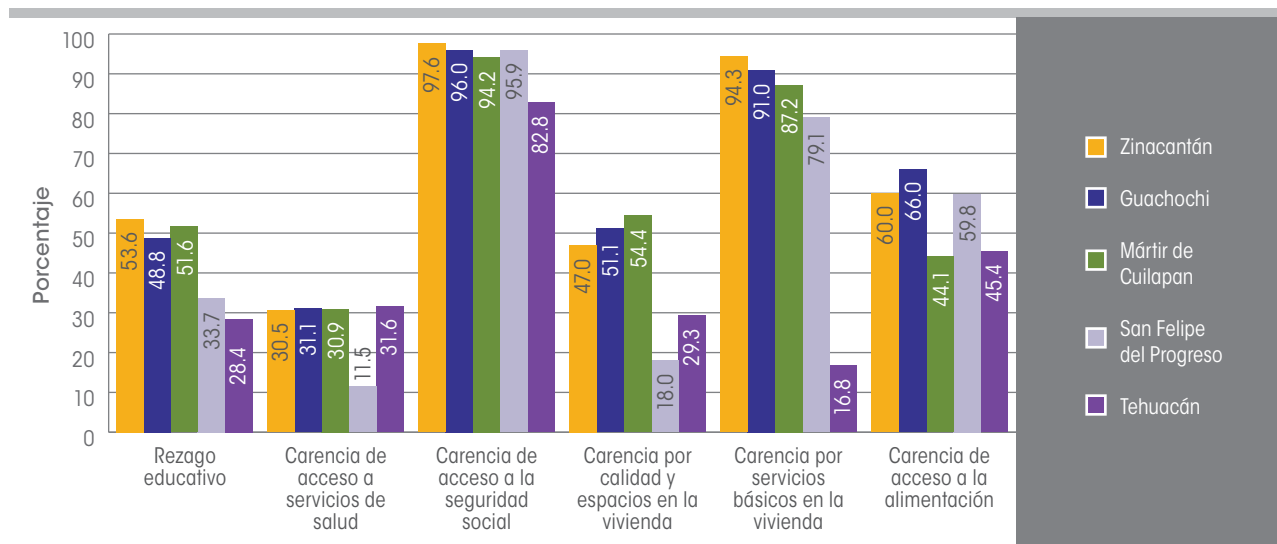


Como se menciona en el documento de *Estructura y alcance de los instrumentos de evaluación de la Cruzada*, el análisis se profundiza en cinco municipios: Zinacantán, Chiapas, Guachochi, Chihuahua, Mártir de Cuilapan, Guerrero, San Felipe del Progreso, Estado de México, y Tehuacán, Puebla.

En la gráfica 39 se observa, de nuevo, que la carencia por acceso a la seguridad social presenta los porcentajes de población más altos en estos cinco municipios. En cuatro de ellos más de noventa por ciento de su población tiene esa carencia. Si bien Tehuacán registró el menor porcentaje, en ese municipio ocho de cada diez personas la padecen.

Respecto a los servicios básicos de la vivienda, cuatro de los cinco municipios tuvieron más de 75 por ciento de su población con carencia; el mayor fue Zinacantán (94.3), seguido de Guachochi (91), Mártir de Cuilapan (87.2) y San Felipe del Progreso (79.1).

GRÁFICA 39. Carencias de la población en pobreza, según municipio, México, 2013

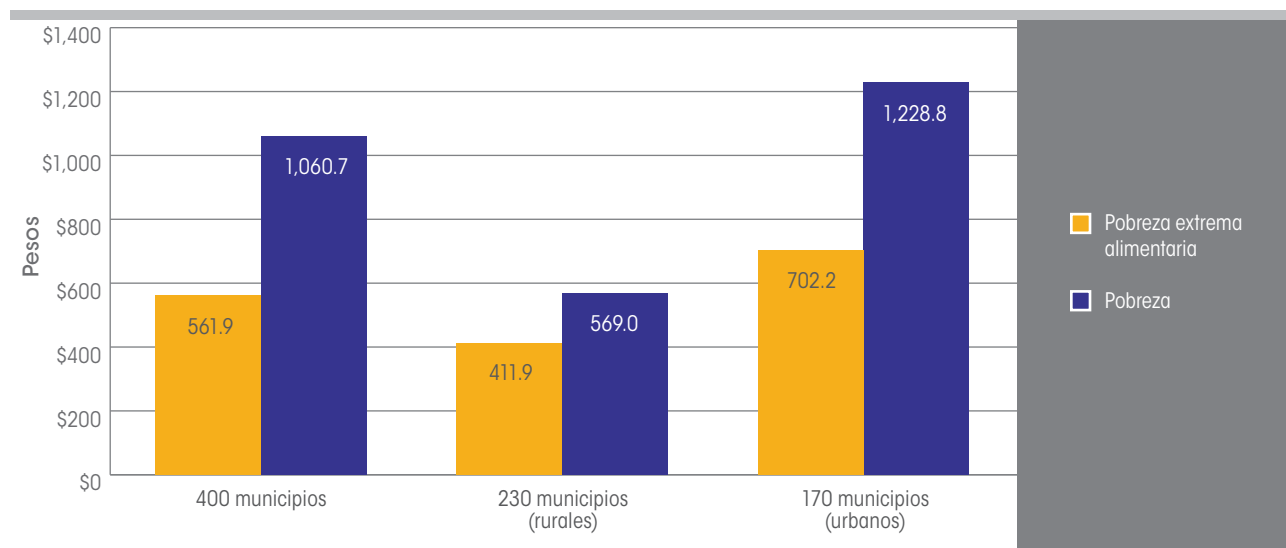


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

El ingreso corriente mensual per cápita de la población en pobreza en los 400 municipios de la Cruzada (1,060.7 pesos) fue casi el doble que el de la población en pobreza extrema alimentaria (561.9 pesos), como se muestra en la gráfica 40.

El ingreso corriente mensual más alto se encontró en los 170 municipios con alto volumen de población en pobreza extrema alimentaria y carencia por acceso a la alimentación. Sin embargo, también fue éste el grupo con mayor diferencia en ingreso entre la población en condición de pobreza y pobreza extrema alimentaria.

GRÁFICA 40. Ingreso corriente mensual per cápita, según condición de pobreza y grupo de municipios, México, 2013

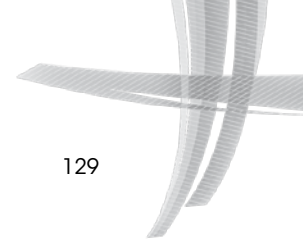


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

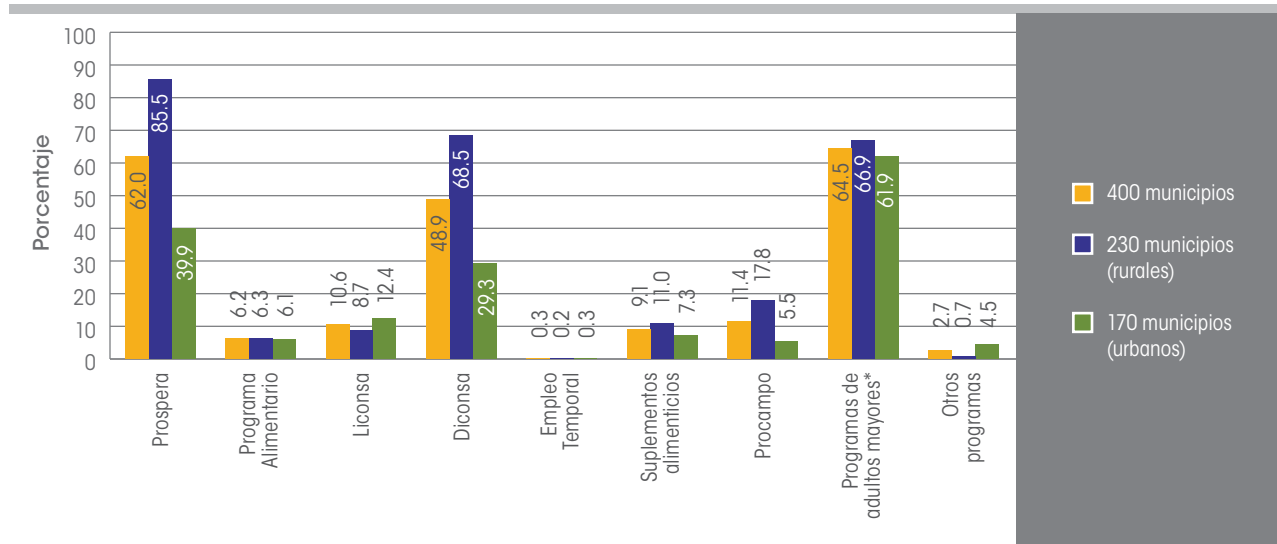
Cobertura de programas sociales

En cuanto a la cobertura de algunos programas sociales, en los 400 municipios los dos programas con mayor cobertura en la población con pobreza alimentaria extrema fueron el Programa de Adultos Mayores y Prospera; cada uno cubrió más de la mitad de población (64.5 y 62 por ciento, respectivamente) (ver gráfica 41). Le siguió el programa Diconsa, con 48.9 de la población en los 400 municipios. Los demás programas tienen una cobertura menor de 15 por ciento de la población. Destaca la poca presencia de programas productivos para esta población.

Para los diferentes grupos de municipios (400, 230 y 170), el Programa de Adultos Mayores tuvo una cobertura mayor de 50 por ciento. Prospera obtuvo mayores porcentajes de cobertura para los 230 municipios con alto porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación (85.5 por ciento).



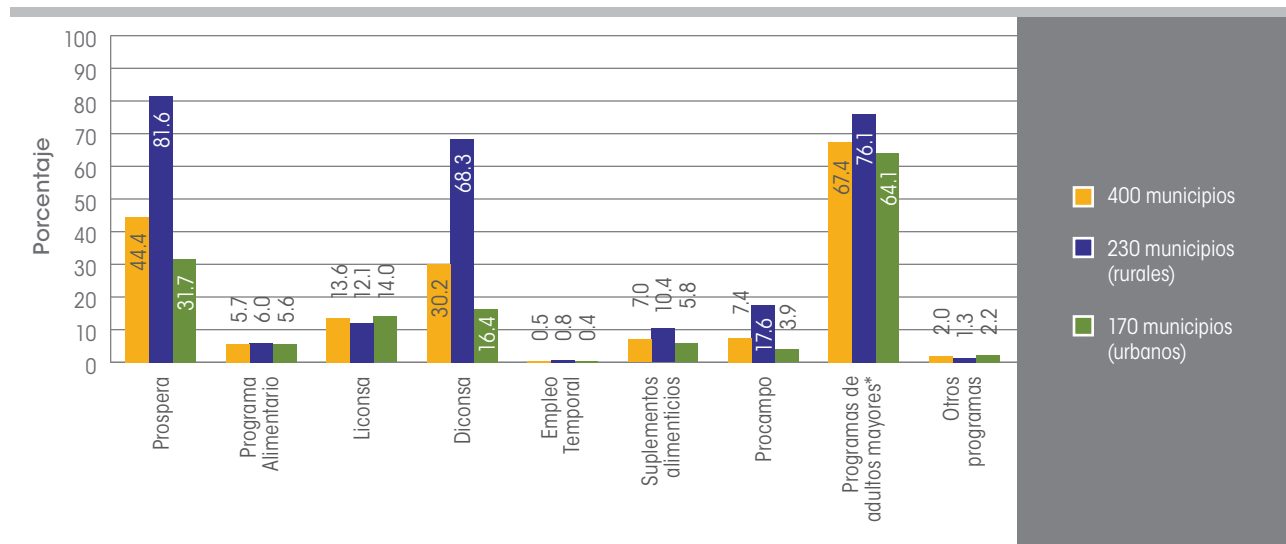
GRÁFICA 41. Cobertura de programas sociales en la población en pobreza extrema alimentaria, según grupos de municipios de la Cruzada, México, 2013



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social 2013 en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.
 * Se incluyen el Programa de Pensión de Adultos Mayores y beneficios de otros programas para adultos mayores; se consideró a la población de sesenta y cinco años o más.

En el caso de la población en pobreza (ver gráfica 42), en los 400 municipios, 67.4 de la población accedió al Programa de Adultos Mayores. Prospera le siguió con 44.4 por ciento de la población y Diconsa, con 30.2.

En los 230 municipios con mayor porcentaje de pobreza extrema alimentaria, Prospera, Programa de Adultos Mayores y Diconsa cubrieron más de la mitad de la población en pobreza (81.6, 76.1 y 68.3 por ciento).

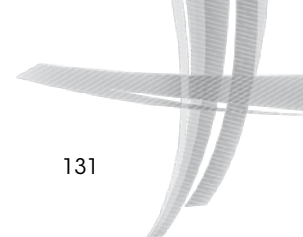
GRÁFICA 42. Cobertura de programas sociales en la población con pobreza, según grupos de municipios de la Cruzada, 2013

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

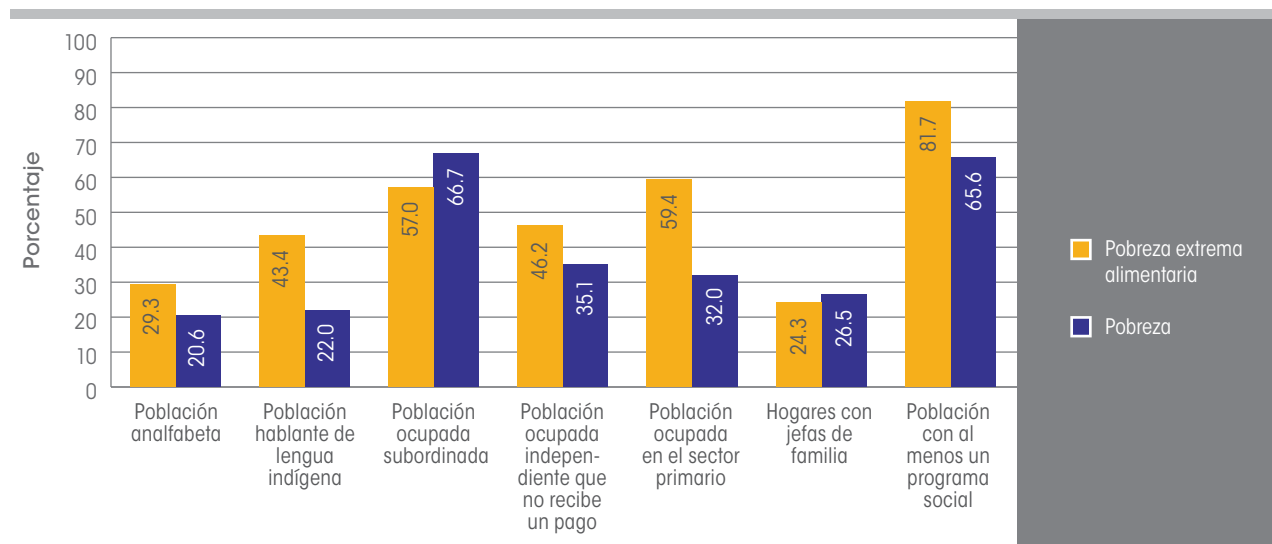
* Se incluyen el Programa de Pensión de Adultos Mayores y beneficios de otros programas para adultos mayores; se consideró a la población de sesenta y cinco años o más.

Para complementar la información, se consideran otros indicadores económicos y sociales que permiten tener un mejor contexto de las familias entrevistadas en las Zonas de Atención Prioritaria de los 400 municipios (ver gráfica 43). La población hablante de lengua indígena representó 43.4 por ciento de aquellos en pobreza extrema alimentaria y 22 por ciento de las personas en pobreza. La proporción de hogares con jefas de familia es mayor en la población en pobreza que en la que se encuentra en pobreza extrema alimentaria. De la población en condición de pobreza extrema alimentaria, 81.7 por ciento contó con al menos un programa social y en la población en pobreza, 65.6 por ciento.

En cuanto a la información respecto a la ocupación de las personas, más de la mitad de la población se encontró ocupada subordinada (57 y 66.7 por ciento), mientras que seis de cada diez personas en pobreza extrema alimentaria estaban ocupadas en el sector primario.



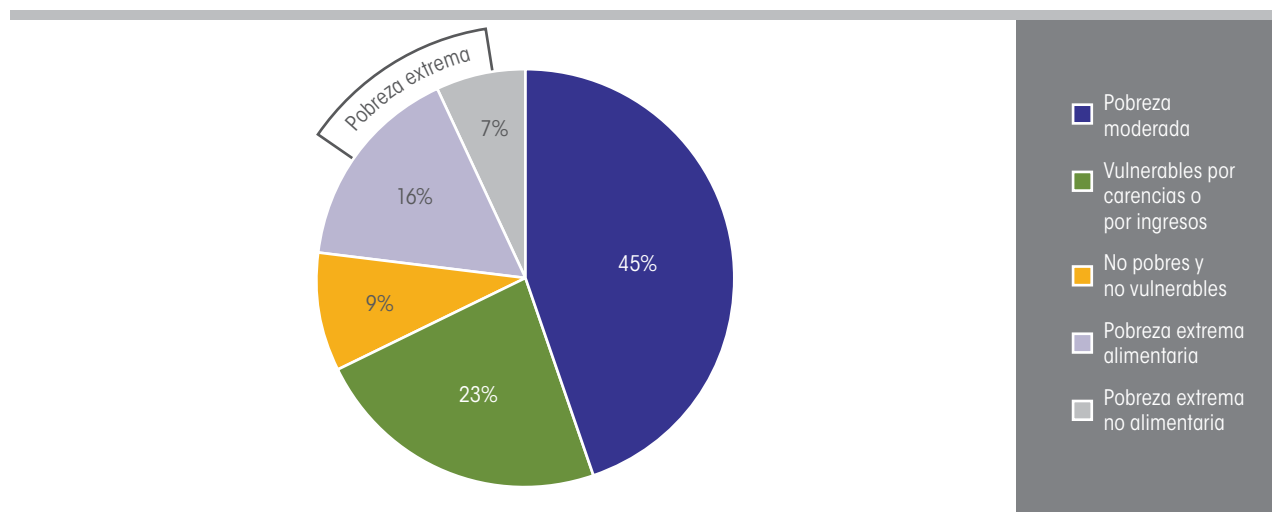
GRÁFICA 43. Otros indicadores económicos y sociales de las familias entrevistadas, México, 2013



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

En las Zonas de Atención Prioritaria de los 400 municipios, 16 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza extrema alimentaria, 7, en pobreza extrema no alimentaria y 45, en pobreza moderada. Sólo 9 por ciento no reportaron condiciones de pobreza o vulnerabilidad (ver gráfica 44).

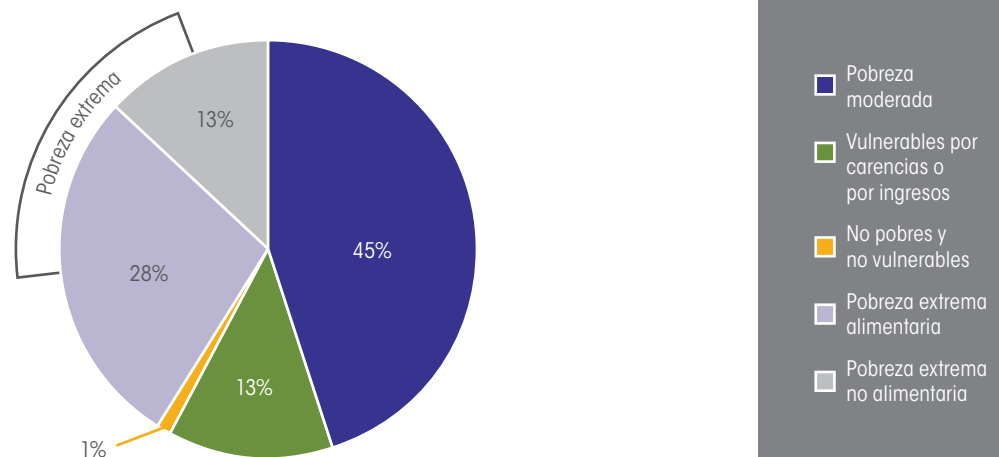
GRÁFICA 44. Distribución de la población objetivo del estudio, según condición de pobreza, México, 2013



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

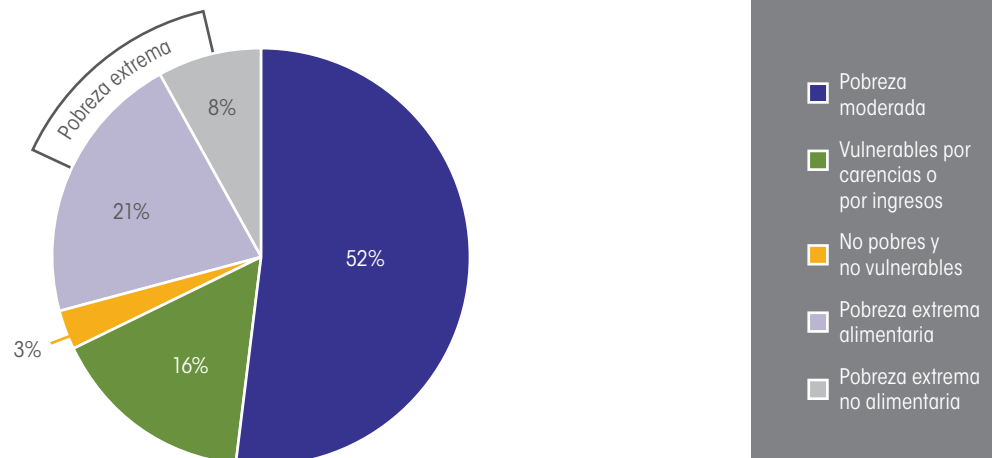
De la población con cobertura de Prospera, casi la mitad (45 por ciento) se encuentra en condición de pobreza moderada sin carencia alimentaria. La población en pobreza extrema alimentaria representó 28 por ciento. El uno por ciento de los que tienen este programa no eran pobres ni vulnerables (ver gráfica 45).

GRÁFICA 45. Distribución de la cobertura del programa Prospera, según condición de pobreza, México, 2013



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

GRÁFICA 46. Distribución de la cobertura del programa Seguro Popular, según condición de pobreza, México, 2013

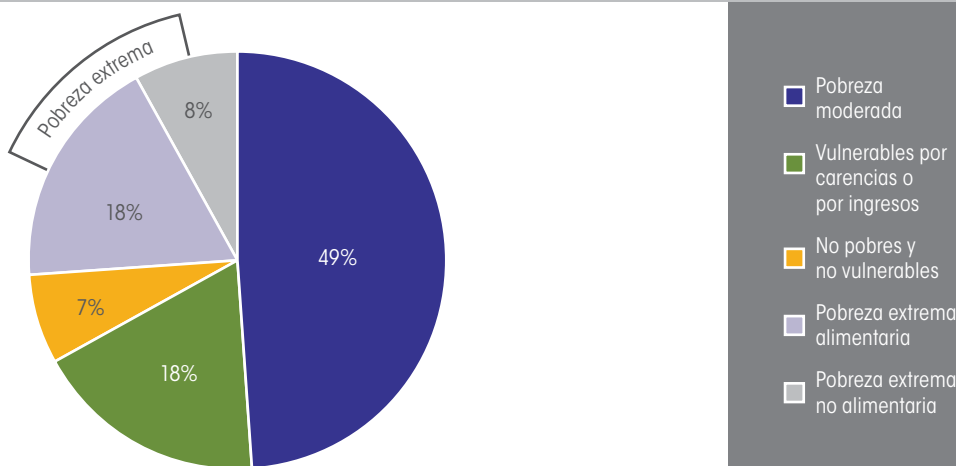


Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

Más de la mitad (52 por ciento) de la cobertura del Seguro Popular estuvo dirigida a la población en condición de pobreza moderada sin carencia alimentaria. Una quinta parte (21 por ciento), a la población en pobreza extrema alimentaria, y 8 por ciento, a personas en condición de pobreza extrema sin carencia alimentaria. La población vulnerable representó 16 por ciento (ver gráfica 46).

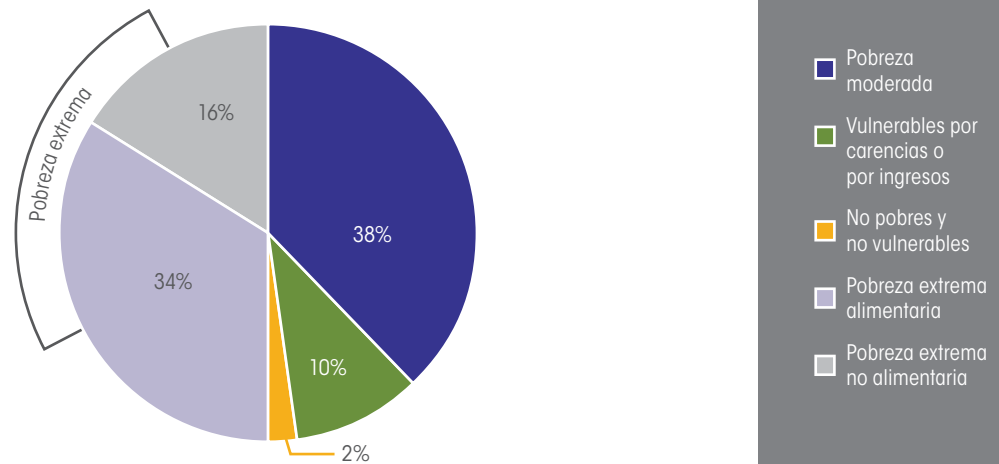
El programa con mayor cobertura dentro de esta muestra fue el de Adultos Mayores; de acuerdo con la distribución de la población que lo compone, 18 por ciento se encontró en condición de pobreza extrema alimentaria y 49 por ciento eran personas en condición de pobreza moderada sin carencia alimentaria (ver gráfica 47).

GRÁFICA 47. Distribución de la cobertura de los programas de adultos mayores, según condición de pobreza, México, 2013



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

Nota: Se incluyen el Programa de Pensión de Adultos Mayores y beneficios de otros programas para adultos mayores; se consideró a la población de sesenta y cinco años y más.

GRÁFICA 48. Distribución de la cobertura de Diconsa, según condición de pobreza, México, 2013

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la encuesta de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 Municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013.

El programa Diconsa, dirigido a poblaciones en localidades rurales de alta y muy alta marginación, cambia la distribución de la población que cubre. La población en pobreza extrema alimentaria representó 34 por ciento, casi el doble que en los otros programas sociales. La población en pobreza moderada sin carencia alimentaria fue la de mayor proporción (38 por ciento) y la población en condición de pobreza extrema sin carencia alimentaria, de 16 por ciento (ver gráfica 48).

En síntesis, la investigación muestra que la población objetivo de la estrategia es la población con más carencias del país, la cual cuenta con una cobertura de diversos programas sociales, aunque se observan pocos programas de tipo productivo en esta muestra. Dadas las carencias sociales y el ingreso bajo que aún persisten en esa población, es claro que el conjunto de programas ha sido insuficiente para reducir la pobreza extrema de manera sostenida durante varios años.

ANÁLISIS DE OBJETIVOS DE LA CRUZADA

Alimentación y nutrición

Marco conceptual

De acuerdo con el PNMSH, los primeros dos objetivos se centran en la alimentación y la desnutrición.

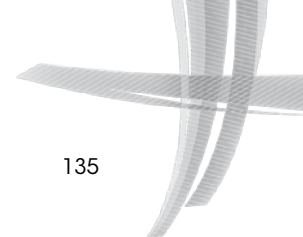
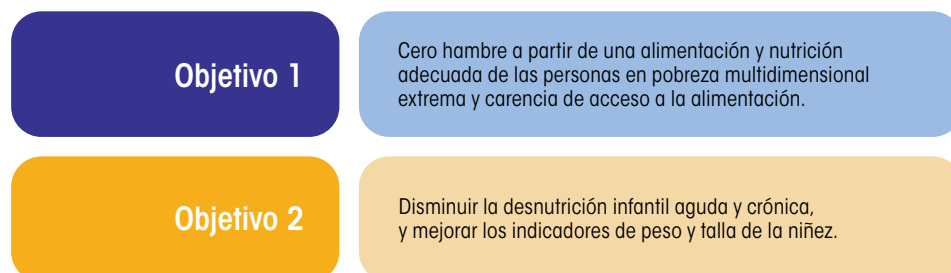


FIGURA 13. Objetivos 1 y 2 del Programa Nacional México sin Hambre



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.

La existencia de múltiples significados del término hambre es el punto de partida mediante el cual la Sedesol elaboró el concepto con base en el cual ha venido trabajando la Cruzada, que define el hambre “como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Esta definición de hambre considera tanto el ingreso por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo, que representa el costo de una canasta de alimentos mínimos necesarios para tener una nutrición adecuada, así como la carencia de acceso a la alimentación” (PNMSH, 2014, p. 44).

La problemática del hambre y la desnutrición puede analizarse en el marco de la seguridad alimentaria, la cual debe ser garantizada a toda la población para que pueda ejercer plenamente su derecho a la alimentación. En la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 se acordó la siguiente definición: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996, p. 4).

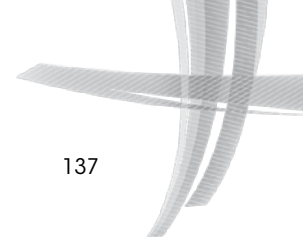
En este contexto, para abordar estos dos temas en toda su complejidad y sus diferentes causas, se utilizan las dimensiones de seguridad alimentaria propuestas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para analizar la relación de los programas establecidos en el PNMSH con los objetivos uno y dos (ver figura 14).

FIGURA 14. Dimensiones de seguridad alimentaria propuestas por la FAO, México, 2014

Fuente: Elaboración del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) para el CONEVAL con base en la Sagarpa.

En primer lugar, los objetivos uno y dos de la Cruzada se relacionan directamente con las dimensiones de acceso y utilización, ya que inciden en la posibilidad de tener acceso a los alimentos de calidad y en cantidad suficiente, prepararlos de manera adecuada en condiciones higiénicas y atender los problemas de salud que pueden limitar la absorción de los nutrientes. Este diseño podría contribuir a una mayor seguridad alimentaria y a la mejoría de las condiciones nutricionales de la población que recibe los apoyos de los programas participantes en la estrategia.

En segundo lugar, los objetivos uno y dos de la Cruzada se relacionan indirectamente con la dimensión de disponibilidad de alimentos, dado que es necesario que éstos existan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades alimenticias de la población. No obstante, esta dimensión se retoma en los objetivos tres y cuatro de la Cruzada. La dimensión de estabilidad puede considerarse transversal a las otras dimensiones, aunque no es posible vincularla a los objetivos de la Cruzada porque implica garantizar un flujo estable de producción y acceso a los alimentos ante desastres naturales, eventos climatológicos, crisis económicas, pérdida de empleo o aumento de los precios de los alimentos.



Análisis de la relación de los programas que integran la Cruzada con los objetivos de desnutrición y hambre

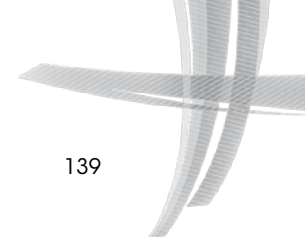
En esta sección se analizará si los programas presupuestarios que plantea el PNMSH tienen una vinculación estrecha con los objetivos uno y dos de la Cruzada, referentes al hambre y la nutrición. Tal como está prevista la estrategia, los programas presupuestarios son las herramientas concretas de política pública mediante las cuales se busca incidir en los objetivos de la Cruzada.

Un primer comentario sobre los objetivos uno y dos es que si bien ambos de manera separada son importantes para contribuir a que un país cumpla con el derecho a la alimentación, también es cierto que los conceptos se han utilizado de modo indistinto en la comunicación de las acciones de la Cruzada: en el objetivo uno se plantea reducir el hambre, entendida ésta como los siete millones de personas que están en pobreza extrema y con carencia de alimentación con datos de 2012, mientras que en el dos se propone “disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez” y no es claro que esto se refiera exclusivamente a la población en pobreza extrema con carencia de alimentación. La redacción del objetivo dos sugiere que es un objetivo nacional, mientras que la del primer objetivo se acota a la población en pobreza extrema y carencia de alimentación, que es la población objetivo de la Cruzada, los 7.0 millones de personas en el país. Lo mismo se podría decir del objetivo uno respecto a los objetivos tres y cuatro (aumentar la producción de los pequeños productores y minimizar las pérdidas poscosecha). ¿Estos dos objetivos se refieren a los 7.0 millones de personas o son más bien del ámbito nacional? Se sugiere que en la comunicación de la Cruzada haya mayor claridad en el alcance de estos objetivos.

Derivado de lo anterior, y con el propósito de identificar la alineación de los programas con las dimensiones de seguridad alimentaria, el CONEVAL llevó a cabo un análisis comparativo entre el objetivo central o propósito, objetivos específicos y tipos de apoyo de los programas presupuestarios y cada una de las estrategias y líneas de acción de los objetivos uno y dos de la Cruzada, según lo establecido en el PNMSH. Los resultados se muestran en el cuadro 25.

CUADRO 25. Alineación de las dimensiones de seguridad alimentaria con las estrategias y líneas de acción de los objetivos uno y dos de la Cruzada y con los programas participantes vinculados con estos objetivos, México, 2014

Dimensión	Estrategias	Líneas de acción	Programas
Disponibilidad	1.1 Incrementar el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos.	1. Promover el abasto de productos alimenticios nutritivos en zonas de alta concentración de la población objetivo. 2. Promover la producción y el consumo de productos alimenticios enriquecidos para la población objetivo.	PAR
Acceso	1.1 Incrementar el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos.	1. Incrementar la cobertura de los programas de transferencias de ingreso a los hogares en condiciones de pobreza extrema de alimentación.	PAL, PPAM, Prospera
		2. Incentivar la adquisición de alimentos básicos nutritivos en los derechohabientes de transferencias de apoyo alimentario.	PAR, PASL, PAL, Prospera
		4. Instalar Comedores Comunitarios y escuelas con asistencia alimentaria, que aseguren la ingesta de alimentos nutritivos.	Comunidad DIFerente, Comedores Comunitarios, PAEI
		5. Promover el abasto de productos alimenticios nutritivos en zonas de alta concentración de la población objetivo.	PASL, PAR, PAEI
	1.2 Aumentar la oferta oportuna de alimentos en los territorios de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.	6. Promover la producción y el consumo de productos alimenticios enriquecidos para la población objetivo.	PAL, Prospera, PASL, PAR, PAEI
		1. Ampliar el sistema de abasto social en las zonas rurales y urbanas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.	PAR
	1.4 Incorporar a esquemas formales de seguridad social a la población que vive en condiciones de pobreza extrema de alimentación.	2. Consolidar el sistema de abasto social de leche para mejorar la nutrición y apoyar el ingreso de la población objetivo.	PASL
		1. Impulsar el Sistema de Pensión Universal para Adultos Mayores que no cuenten con ingreso mínimo que proteja su bienestar económico.	PPAM, Prospera
2. Fomentar el crecimiento de los servicios de guarderías y centros de cuidado diario para madres trabajadoras y padres solos trabajadores.		PEI	
		NA	Seguro Jefas ¹
Utilización	1.3. Disminuir la carencia por acceso a los servicios de salud.	1. Afiliar a la población objetivo al Sistema de Protección Social ampliando las intervenciones cubiertas.	Seguro Popular, PPAM, Prospera Caravanas
		2. Promover la participación comunitaria para mejorar las acciones en salud y reducir riesgos de exposición a enfermedades transmisibles.	PPAM, Seguro Popular, PAJA, Prospera, Acciones Compensatorias, PEIBPRUIN, Caravanas
		3. Dar acceso real a servicios integrales de salud, dotación de medicinas y disponibilidad de un médico.	Seguro Popular, Prospera, Caravanas
		4. Apoyar a mujeres embarazadas y con emergencias obstétricas, así como el desarrollo infantil y educación inicial.	Seguro Popular, Prospera, Acciones Compensatorias, PEIBPRUIN
		5. Promover la salud sexual y reproductiva para una mejor planificación familiar.	Seguro Popular, Prospera, PROMAJOVEN, Caravanas
		6. Ampliar la red de atención médica a distancia en zonas de alta marginación con unidades móviles y telemedicina.	Caravanas
		7. Adecuar los servicios a las necesidades demográficas, epidemiológicas y culturales, incorporando el enfoque de género y los derechos humanos.	Caravanas, Seguro Popular, Prospera, SICALIDAD
		8. Ampliar y consolidar la infraestructura de salud en las cabeceras municipales y delegacionales para atender a la población objetivo.	PDZP



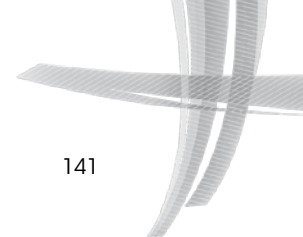
Dimensión	Estrategias	Líneas de acción	Programas
	1.5. Disminuir la carencia por acceso a la educación.	1. Garantizar una infraestructura digna y dotación adecuada y oportuna de materiales en planteles educativos de zonas marginadas rurales y urbanas.	Acciones Compensatorias, PEIBPRUIN
		2. Fortalecer el aprovechamiento y la permanencia escolar de niños, niñas y jóvenes, mediante becas y escuelas de tiempo completo con comedores comunitarios.	Prospera, PROMAJOVEN, PAJA, PEIBPRUIN, PAEI, Acciones Compensatorias
		3. Priorizar los modelos de escuelas de jornada ampliada y tiempo completo en la educación indígena y en las escuelas multigrado.	PEIBPRUIN, PAEI
		4. Apoyar a las madres jóvenes y jóvenes embarazadas en situación de pobreza extrema de alimentación para que terminen sus estudios.	PROMAJOVEN
		5. Garantizar que los niños y niñas de familias de jornaleros agrícolas migrantes reciban servicios educativos suficientes y pertinentes.	PAJA, Prospera, PEIBPRUIN
		6. Promover la asistencia a un centro de educación formal a la población de tres a quince años.	Prospera, Acciones Compensatorias, PROMAJOVEN, PEIBPRUIN, PAEI
	1.6. Disminuir la carencia por calidad y espacios de la vivienda.	1. Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y la certificación de la propiedad.	
		2. Sustituir pisos de tierra, techos de lámina, cartón o desecho y muros de baja calidad, por materiales para vivienda digna.	PDZP, Vivienda Digna, Vivienda Rural, PAJA
		3. Abatir el hacinamiento mayor de 2.5 personas por cuarto.	PDZP, Vivienda Digna, Vivienda Rural, PAJA
		4. Prevenir o reubicar viviendas en zonas de riesgo.	Vivienda Digna, Vivienda Rural
		5. Promover la asistencia técnica profesional para apoyar la construcción de las viviendas populares en zonas rurales y urbanas.	
		6. Incentivar construcción de vivienda social en Zonas de Atención Prioritarias y localidades marginadas, con modelos de vivienda apropiados al contexto cultural.	Vivienda Digna, Vivienda Rural
		7. Promover una mayor oferta de financiamiento para adquisición, rehabilitación y ampliación de vivienda, dirigida a la población objetivo.	PDZP, Vivienda Digna, Vivienda Rural, PAJA
		8. Incentivar construcción y ampliación de vivienda que considere necesidades específicas de movilidad y acceso para hogares con personas con discapacidad.	Vivienda Digna, Vivienda Rural
		9. Promover la participación comunitaria en la detección y atención de necesidades de ordenamiento territorial e infraestructura social.	PDZP
	1.7. Disminuir la carencia por acceso a los servicios de vivienda.	1. Fortalecer el abastecimiento de agua y el acceso a los servicios de agua potable en zonas rurales y urbanas marginadas.	PDZP, APAZU, PROSSAPYS, Vivienda Digna, Vivienda Rural
		2. Incentivar y promover el uso de tecnología apropiada de drenaje y desagüe.	PDZP, APAZU, PROSSAPYS, Vivienda Digna, Vivienda Rural
		3. Incrementar la cobertura de electrificación de poblados rurales y colonias populares, mediante redes convencionales, así como fuentes de electricidad alternativas.	PDZP, Vivienda Digna, Vivienda Rural
		4. Promover cambio de estufas o fogones de leña por estufas ecológicas en hogares en condiciones de pobreza extrema de alimentación.	PDZP, Vivienda Digna

Dimensión	Estrategias	Líneas de acción	Programas
	2.1. Instrumentar acciones específicas para reducir la desnutrición infantil aguda y crónica y mejorar los indicadores de peso y talla.	1. Enfatizar atención en los mil días de vida del infante, para intervenir de manera oportuna en etapas tempranas del embarazo.	Seguro Popular, PASL, PAL, Prospera, Comedores Comunitarios, Acciones Compensatorias, PEIBPRUIN, Caravanas
		2. Formar y capacitar a la población beneficiaria, para la adquisición hábitos de consumo saludable.	Seguro Popular, Caravanas, Prospera, PAEI, Acciones Compensatorias, PEIBPRUIN
		3. Conformar redes de salud y nutrición en las que se posicione una "Educación Nutricional Integral".	
		4. Dar seguimiento de ganancia en peso y talla y capacitación a los beneficiarios de programas sociales con problemas de desnutrición.	Seguro Popular, Prospera, Caravanas
		5. Fortalecer el componente alimentario en las escuelas de tiempo completo para abatir la desnutrición infantil.	PAEI
		6. Elaborar el Padrón de Niños para aplicar el esquema de ruta crítica, de la ESIAN.	
		7. Asegurar la entrega de complementos alimenticios a las madres gestantes y lactantes.	Prospera
	2.2 Prevenir desnutrición.	1. Proporcionar servicios de salud de calidad acordes con la situación cultural de las comunidades, con especial énfasis en grupos vulnerables.	Prospera, Caravanas, Seguro Popular, PAEI, SICALIDAD
		2. Promover la LME, LMC y AC de acuerdo con los parámetros que recomienda la OMS.	Seguro Popular, Prospera, Acciones Compensatorias, PEIBPRUIN
		3. Suplementar a la población infantil, mujeres embarazadas y lactantes, así como adultos mayores, con micronutrientes (zinc, vitamina A, hierro).	Seguro Popular, PASL, Prospera, Caravanas
		4. Desarrollar un sistema de monitoreo del crecimiento y desarrollo infantil.	Seguro Popular, Caravanas, Prospera
		5. Asegurar una cobertura efectiva en vacunación.	Seguro Popular, Prospera, Caravanas
		6. Reforzar la acción comunitaria en el desarrollo infantil y la educación inicial.	Acciones Compensatorias, PAJA, PEIBPRUIN
	Estabilidad	1.1. Incrementar el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos.	3. Implementar mecanismos de atención a situaciones de contingencia, ante eventos coyunturales que vulneren el derecho a la alimentación.
1.2. Aumentar la oferta oportuna de alimentos en los territorios de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.		3. Mejorar los mecanismos de protección contra riesgos que puedan generar inseguridad alimentaria: desastres, emergencias, sequías, conflictos y fluctuaciones económicas.	PAR
		4. Diseñar e implementar un atlas nacional de riesgos en materia de nutrición y alimentación que considere un sistema de alerta temprana.	

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información del PUED.

¹ El Seguro de Jefas se asocia con la estrategia 1.4. No obstante, en esta estrategia no se ubicó una línea de acción específica de la Cruzada en la que este programa tenga incidencia. Por tanto, se incluyó la leyenda NA en el campo de línea de acción.

² Las siglas mencionadas corresponden a los siguientes programas: Pensión para Adultos Mayores (PPAM), Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN), Programa Caravanas de la Salud (Caravanas), Programa de Abasto Rural (PAR), Programa de Abasto Social de Leche (PASL), Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI), Programa de Apoyo Alimentario (PAL), Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena (PEIBPRUIN), Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Inclusión Social (Prospera), Programa Integral de Desarrollo Comunitario "Comunidad Diferente" (Comunidad Diferente), Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales (PROSSAPYS), Seguro Popular (SP), Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD).



De los programas incluidos en el PNMSH, se identificaron 23 que guardan una vinculación directa con los objetivos uno y dos de la Cruzada. Los demás programas tienen una vinculación indirecta o inexistente con estos objetivos y, más bien, se asocian principalmente con alguno de los otros objetivos de la Cruzada.⁵² En la implementación de estos programas intervienen once dependencias gubernamentales.

Se hace evidente que un mismo programa puede aparecer en varias ocasiones, según tenga incidencia en distintos aspectos de la problemática.

El cuadro 26 muestra la alineación de los 23 programas respecto a las cuatro dimensiones de seguridad alimentaria, así como a los primeros dos objetivos de la Cruzada, sus estrategias y líneas de acción. Como se aprecia, uno de los programas está vinculado a la dimensión de disponibilidad,⁵³ nueve de ellos, a la dimensión de acceso (ya sea físico o económico), dieciocho, a la de utilización y siete, a la de estabilidad. Esto es un reflejo de que los objetivos uno y dos de la Cruzada se asocian sobre todo con acciones que tienen que ver con el acceso y la utilización de los alimentos.

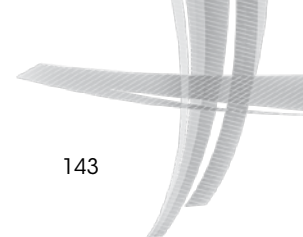
Se observa también que todos los programas tienen vinculación con el objetivo uno de la Cruzada, es decir, con el abatimiento del hambre, mientras que son diez los que se relacionan con el objetivo dos de disminución de la desnutrición infantil. En cuanto a las estrategias del objetivo uno, la 1.1 (aumentar el acceso físico y económico a alimentos) y la 1.3 (aumentar el acceso a servicios de salud) presentan un mayor número de programas alineados, aunque las siete estrategias del primer objetivo tienen tres o más programas alineados. En relación con el objetivo dos, ambas estrategias (1.1, reducir la desnutrición y 1.2, prevenir la desnutrición) muestran igual número de programas alineados (nueve programas).

⁵² Se consideran con vinculación directa los programas que tienen intervenciones que contribuyen al logro de los objetivos uno o dos de la Cruzada sin intermediación (por ejemplo, los programas que proporcionan transferencias monetarias para la atención de las necesidades básicas de hogares en pobreza, incluyendo la alimentación). Los que se identifican con vinculación indirecta fuerte son aquellos que tienen intervenciones que contribuyen a la consecución de un objetivo (diferente a los objetivos uno y dos de la Cruzada) y éste, a su vez, tiene una potencial contribución al logro de los objetivos de interés (por ejemplo, los programas de acceso a créditos y apoyo a proyectos productivos favorecen el aumento en el ingreso y, con ello, contribuyen a un mejor acceso a alimentos). Los programas con vinculación indirecta débil son los que tienen intervenciones que, potencialmente, pueden contribuir con el logro de los objetivos de interés, pero esto se alcanza a través de una serie de vinculaciones con varios objetivos intermedios (por ejemplo, los programas que favorecen a microfinancieras que otorgan créditos para proyectos productivos, toda vez que el beneficiario último podría ser la población objetivo de la Cruzada). Por último, los que tienen vinculación inexistente son aquellos que no cuentan con intervenciones alineadas a los objetivos de interés (Yaschine *et al.*, 2014).

⁵³ Como se señaló, el análisis se realizó con los 23 programas relacionados con el objetivo uno y dos de la Cruzada e incluidos en el PNMSH. Se considera pertinente para futuros análisis incorporar programas adicionales, como el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, así como programas de apoyos productivos para pequeños productores, como el de Territorios Productivos, entre otros.

CUADRO 26. Programas del Programa Nacional México sin Hambre relacionados con los objetivos uno y dos de la Cruzada, México, 2014

Programa	Modalidad presupuestaria	Institución	Dimensión de seguridad alimentaria ¹				Objetivos de la CNCH									
							Objetivo 1							Objetivo 2		
			Estrategias							Estrategias						
			D	A	U	E	1	2	3	4	5	6	7	1	2	
Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica* (Acciones Compensatorias)	E063	CONAFE			✓				✓		✓				✓	✓
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	S074	CONAGUA			✓								✓			
Programa Caravanas de la Salud (Caravanas)	S200	SALUD			✓			✓							✓	✓
Programa de Comedores Comunitarios (PCC)	U009	SEDESOL		✓	✓		✓								✓	
Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad Diferente (Comunidad DIFerente)	S251	SALUD		✓			✓									
Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI)	S178	CDI			✓	✓	✓	✓				✓			✓	✓
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA)	S065	SEDESOL			✓	✓	✓			✓		✓	✓			✓
Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	S118	SEDESOL		✓	✓		✓								✓	
Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa, SA de CV (PAR)	S053	SEDESOL		✓		✓	✓	✓								
Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, SA de CV (PASL)	S052	SEDESOL		✓	✓		✓	✓							✓	✓
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)	S072	SEDESOL, SEP, SALUD, IMSS		✓	✓		✓			✓	✓	✓			✓	✓
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)	S216	SEDESOL			✓	✓	✓			✓			✓	✓		
Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena* (PEIBPRUIN)	E062	CONAFE			✓					✓		✓			✓	✓
Programa de Empleo Temporal (PET)	S071	SEDESOL, STPS, SCT, SEMARNAT				✓	✓									
Programa Pensión para Adultos Mayores (PPAM)	S176	SEDESOL		✓	✓	✓	✓			✓	✓					
Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN)**	S243	SEP			✓					✓		✓				
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS)	S075	CONAGUA			✓									✓		



Programa	Modalidad presupuestaria	Institución	Dimensión de seguridad alimentaria ¹				Objetivos de la CNCH										
							Objetivo 1					Objetivo 2					
			Estrategias										Estrategias				
			D	A	U	E	1	2	3	4	5	6	7	1	2		
Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia (Seguro de Jefas)	S241	SEDESOL		✓		✓	✓				✓						
Programa Seguro Popular (Seguro Popular)	U005	SALUD			✓					✓						✓	✓
Programa Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD)	S202	SALUD			✓					✓							✓
Programa de Vivienda Rural (Vivienda Rural)	S117	SEDATU			✓							✓	✓				
Programa de Vivienda Digna (Vivienda Digna)	S058	SEDATU			✓							✓	✓				
TOTAL			0	8	18	7	12	3	10	3	6	4	5	9	9		

Fuente: Elaboración del PUED para el CONEVAL.

¹Las dos intervenciones del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) son componentes del Programa de Educación Inicial, Educación Básica y Acciones Compensatorias. Se decidió abordarlos por separado para lograr mayor especificidad. Para facilidad en el análisis y redacción, se les considerarán como programas;

²El PROMAJOVEN es un componente del Programa Nacional de Becas que engloba un conjunto amplio de intervenciones que otorgan becas educativas. En el PNMSH sólo se incluye este componente. Para facilidad en el análisis y redacción, se le considerará como un programa.

D=Disponibilidad; A= Acceso; U= Utilización; E= Estabilidad.

Se observó que los programas se centran en objetivos diversos; tienen cobertura nacional; atienden localidades rurales, urbanas, o ambas; abarcan una amplia gama de modalidades de intervención; siguen criterios distintos de focalización; y atienden a diferentes grupos de población pobre y vulnerable. Asimismo, la mayoría ha incorporado, en 2013 y 2014, cambios en sus reglas de operación que buscan avanzar en su articulación en torno a la Cruzada. Sin embargo, todavía se debe mostrar en la práctica hasta qué grado se logra la coordinación entre programas y secretarías de Estado. El CONEVAL ya inició una evaluación de este punto, de la cual se presentan hallazgos en los siguientes apartados. A continuación se ofrece un análisis de cada dimensión y los programas relacionados del PNMSH.

Dimensión de acceso económico y físico a los alimentos

La dimensión de acceso tiene dos componentes: el acceso económico y el físico. Las intervenciones en esta dimensión están orientadas a aumentar los ingresos de las familias y sus integrantes, ya sea de forma directa o indirecta.

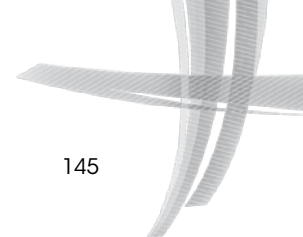
Los programas participantes en la Cruzada que inciden en el acceso económico son: Prospera, que es un programa de transferencias de ingreso condicionadas; el Programa de Apoyo Alimentario y el Programa de Pensión para Adultos Mayores, que otorgan transferencias de ingreso

no condicionadas. De acuerdo con estos programas y su relación con los objetivos uno y dos:

- Las intervenciones que inciden en el acceso económico se consideran adecuadas, exclusivamente en términos de su diseño, por estar asociadas con el otorgamiento directo de recursos monetarios.
- Las transferencias de ingreso condicionadas y no condicionadas parecerían necesarias para promover un mayor consumo de alimentos nutritivos y una mayor utilización de los servicios de salud y educación.
- Al estar dirigidos a la población en pobreza extrema o a adultos mayores que no cuentan con ingresos derivados de pensiones contributivas y de acuerdo con el apartado de incidencia distributiva y equidad del gasto del IEPDS 2012, benefician en mayor proporción a los primeros deciles de la población, por lo que puede considerarse que estos programas son progresivos.
- Es importante subrayar que si bien se dice aquí que estos programas son adecuados respecto a la intención que buscan atender, esto no quiere decir que los programas tengan un buen desempeño o impacto en el sentido amplio. Sólo a través de la medición en campo de la calidad de vida de la población se podrá saber el efecto de estos programas. El CONEVAL medirá lo anterior de manera sistemática a partir de las encuestas a hogares que se realizan junto con el INEGI.

Los programas principales que participan en la Cruzada, que tienen vinculación directa con los objetivos uno y dos, y que atienden la problemática de abasto de alimentos son: el Programa de Abasto Rural, el Programa de Abasto Social de Leche, Prospera y el Programa de Apoyo Alimentario de la Sedesol. En 2014 se crearon el Programa de Comedores Comunitarios de la Sedesol y el de Comunidad DIFerente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. También participa el Programa de Albergues Escolares Indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

- El diseño de los programas para fomentar el abasto (Programa de Abasto Rural, Programa de Abasto Social de Leche), así como el Programa de Apoyo Alimentario, se considera adecuado para atender la problemática del acceso físico a los alimentos porque focaliza su operación a la población en pobreza o en pobreza extrema (desde 2013 el Programa de Abasto Social de Leche ha venido modificando su cobertura a hogares rurales en pobreza).



Dimensión de utilización de los alimentos

La dimensión de utilización se refiere, por un lado, al aprovechamiento biológico de los alimentos, lo cual requiere tener un estado de salud adecuado y estar libre de enfermedades, principalmente infecciosas relacionadas con la pobreza, y por otro, a que las personas tengan conocimientos para elegir alimentos con alto valor nutritivo y prepararlos en condiciones de higiene apropiadas. Por tal razón, con esta dimensión se asocian varios componentes de atención: la salud y la orientación nutricional, la vivienda y la desnutrición.

Los programas principales que participan en la Cruzada en materia de salud son Prospera, Caravanas y Seguro Popular. Este último es el único esquema de aseguramiento de la población abierta. En este componente también contribuyen, con sesiones de educación inicial, el Programa de Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena y el de Acciones Compensatorias.⁵⁴ El Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMAJOVEN) de la Secretaría de Educación Pública apoya la permanencia escolar de las madres jóvenes y jóvenes embarazadas. Tanto el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas como el de Pensión para Adultos Mayores, ambos de la Sedesol, tienen acciones para promover la participación comunitaria y mejorar las acciones de salud. Asimismo, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias de la Sedesol participa en la creación de infraestructura de salud y el Sistema Integral de Calidad en Salud de la Secretaría de Salud está orientado a mejorar la calidad en las instituciones públicas de salud.

- Se considera que las intervenciones inciden en determinantes de la salud. Sin embargo, es necesario reforzar la capacidad de resolución de los proveedores de salud y la pertinencia cultural de las intervenciones.
- Se sugiere reforzar la creación de unidades de salud⁵⁵ en comunidades marginadas.
- También, asegurar que el programa Caravanas tenga una cobertura suficiente para atender a las comunidades de mayor marginación sin acceso a servicios de salud.

⁵⁴ En 2014, estos programas se fusionaron en el Programa de Educación Inicial y Básica y Acciones Compensatorias.

⁵⁵ De acuerdo con datos de la EnChor 2013, 62.1 por ciento de las localidades Cruzada y 79.3 de las localidades no Cruzada contaban con un centro o clínica de salud.

Los programas participantes en el componente de educación son Prospera, Albergues Escolares Indígenas, Educación Inicial y Básica para Población Rural e Indígena, Acciones Compensatorias, Atención a Jornaleros Agrícolas y PROMAJOVEN.

- Los programas participantes en la Cruzada en materia de educación parecería que promueven la asistencia y permanencia escolar de grupos vulnerables. Sin embargo, a excepción de Prospera, es necesario mejorar su cobertura y la vinculación con los gobiernos estatales para la certificación de estudios.

Los programas de la Cruzada que participan en el mejoramiento de la calidad de la vivienda son el de Desarrollo de Zonas Prioritarias, los de Vivienda Digna y Vivienda Rural (SEDATU), y el de Atención a Jornaleros Agrícolas. En el rubro de ampliación de los servicios básicos de la vivienda participan el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas de la Comisión Nacional del Agua, el Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

- Las intervenciones en materia de mejoramiento de la vivienda y provisión de servicios básicos de salud se consideran adecuadas en su lógica de abatir la carencia de calidad de la vivienda.
- Los programas se dirigen a la población por debajo de la Línea de Bienestar, de la Línea de Bienestar Mínimo y en comunidades marginadas.
- Los programas de Vivienda Digna, Vivienda Rural y para el Desarrollo de Zonas Prioritarias son piezas importantes en este componente, dado que están presentes en la mayor parte de las líneas de acción.

En materia de desnutrición, las intervenciones de los programas de la Cruzada son Prospera, Caravanas y Seguro Popular.

- Los esquemas de salud de Prospera y Caravanas implementan distintas acciones para prevenir y atender los casos de desnutrición: servicios de salud, entrega de suplementos alimenticios, promoción de la lactancia materna, medición de peso y talla, orientación nutricional.

Dimensión de estabilidad en el tiempo

Existen diversas circunstancias que pueden poner en riesgo la disponibilidad, el acceso o la utilización de los alimentos: crisis económicas que ocasionan

disminución de ingresos y aumento del desempleo; desastres naturales que afectan las cosechas de alimentos o que destruyen vías de comunicación y dificultan la distribución de alimentos en ciertas zonas geográficas; enfermedades que afectan la producción agrícola o ganadera; inestabilidad internacional que ocasiona alzas en los precios de los alimentos.

Los programas participantes en la Cruzada en cuyo diseño se incluye algún apoyo o componente dirigido a atender contingencias son: el de Empleo Temporal (Sedesol, Secretaría del Trabajo y Previsión Social [STPS], Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales); Pensión para Adultos Mayores, Atención a Jornaleros Agrícolas y Seguro de Jefas de la Sedesol, que dan apoyo ante contingencias personales; el Programa de Abasto Rural realiza acciones para procurar el abasto ante emergencias o desastres y el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias apoya el establecimiento de comedores en situaciones de emergencia.

- Los programas son, en general, progresivos porque atienden a personas en pobreza, en localidades marginadas y a personas que forman parte de grupos vulnerables.
- Se identificó que las intervenciones podrían resultar limitadas para la variedad de riesgos que enfrentan las personas en los diferentes momentos del ciclo de vida, lo cual refiere al hecho de que la población de menores recursos carece de cobertura de un sistema de seguridad social.

Logros, fortaleza y retos

De acuerdo con las cifras presentadas, la carencia de alimentación y la desnutrición siguen siendo problemas en México, a pesar de la mejoría en indicadores de salud, educación o vivienda. De esta forma, la implementación de una estrategia integral que coordine las acciones y los programas en el país en esta materia se considera de gran relevancia.

Algunos tipos de apoyo, como los comedores escolares del Programa de Albergues Escolares Indígenas, que tienen efectos positivos sobre el consumo presentan una cobertura pequeña respecto a su población objetivo.⁵⁶ Por tanto, es necesario avanzar en la selección de los programas participantes en la estrategia para reforzar las acciones en algunos

⁵⁶ De acuerdo con la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2013-2014, la población atendida del Programa de Albergues Escolares Indígenas en 2013 fue de 76,795 indígenas menores de dieciocho años, que representa 17 por ciento de su población objetivo.

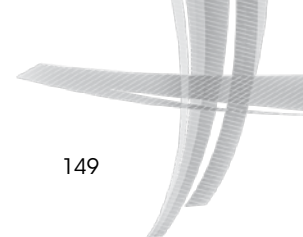
rubros. Un caso específico sería la inclusión del Programa de Escuelas de Tiempo Completo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) o la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria del DIF, los cuales pueden ayudar al logro de los objetivos.

Uno de los problemas que presentan los programas incluidos, según sus evaluaciones, es que aquellas intervenciones orientadas a la atención de la población en situación de pobreza y en localidades alejadas muestran deficiencias en la calidad de los servicios y, en muchos casos, no llegan a las comunidades de mayor marginación. Esto representa una falta de cobertura muy importante de los sistemas nacionales de salud y seguridad social.

La capacidad de atención de la Cruzada se ve beneficiada por la inclusión de programas con amplia cobertura, como el Prospera y su coordinación con el Programa de Apoyo Alimentario o el Seguro Popular. Para garantizar esta cobertura es necesario asegurar que los criterios de elegibilidad efectivamente prioricen la atención a la población en pobreza extrema alimentaria y que los programas identifiquen cuál de su población atendida es parte de la población objetivo de la Cruzada. Esto permitirá también hacer más eficiente la operación de los programas de menor cobertura participantes en la estrategia y que son importantes para atender a poblaciones específicas, como población agrícola o jornaleros migrantes.

El uso del Cuestionario Único de Información Socioeconómica ha permitido a la Sedesol identificar con mayor claridad a las personas en situación de pobreza extrema de alimentación asentadas en zonas urbanas y rurales. Sin embargo, será importante establecer indicadores de resultados relacionados con la población en pobreza extrema alimentaria que cuantifiquen su atención y darle seguimiento a sus resultados. También, persiste la necesidad de poner en práctica mecanismos de recolección de información y criterios de selección de beneficiarios con el mismo instrumento para la totalidad de los programas que integran la Cruzada, en todas las secretarías correspondientes. Asimismo, contar con instrumentos de monitoreo que permitan cuantificar su atención y darle seguimiento a los resultados.

En conjunto, los programas que buscan mejorar el acceso físico y económico a los alimentos, la cobertura de los servicios de salud y la orientación nutricional, el acceso a educación, la mejora de la vivienda y la



estabilidad tienen potencial para incidir en el logro del objetivo uno de la Cruzada. Precisamente, las complementariedades que se crean entre las distintas dimensiones refuerzan su potencial de incidir en el logro de los objetivos. Para esto, es necesario reforzar intervenciones con la inclusión de programas pertinentes y la creación de otros nuevos; redoblar los esfuerzos para que los programas logren identificar y focalizar su atención hacia la población objetivo; aumentar la calidad de los apoyos de los programas; llegar a comunidades marginadas y dispersas donde se presentan mayores carencias; y focalizar la atención hacia grupos vulnerables que padecen mayores dificultades para ejercer sus derechos sociales.

En este sentido, se identificó que de las dimensiones de seguridad alimentaria, la de estabilidad es la que exhibe mayores retos para contribuir con la Cruzada. Las contingencias de diversos tipos pueden poner en riesgo el acceso a los alimentos o su correcta utilización, por lo que es importante contar con mecanismos para suavizar sus efectos. Las crisis económicas, el alza de los precios de los alimentos, los desastres naturales, o bien, la enfermedad o la muerte de los proveedores principales pueden arriesgar la seguridad alimentaria de una familia. Es necesario analizar si las acciones de la Cruzada son suficientes para solventar de modo adecuado esta dimensión; las mediciones que el CONEVAL realizará utilizando información de encuestas de hogares a partir de 2014 determinarán si esto ha sido así.

En cuanto al objetivo dos, reducir la desnutrición infantil, si bien existen intervenciones pertinentes, es necesario mejorar sustantivamente la calidad de los servicios de salud y educación, que incluyan un monitoreo adecuado del embarazo para combatir la anemia y la desnutrición entre las madres, reforzar las acciones para promover la lactancia materna, hacer un mejor monitoreo de peso y talla de niñas y niños, fortalecer el componente alimentario en las escuelas y focalizar a la población indígena.

La Cruzada es una estrategia que promueve, en general, acciones dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria de la población en pobreza extrema. Se han hecho esfuerzos valiosos de vinculación; no obstante, continúa siendo una estrategia en construcción que debe adecuarse permanentemente para un desempeño óptimo.

Capacidad productiva de los hogares rurales

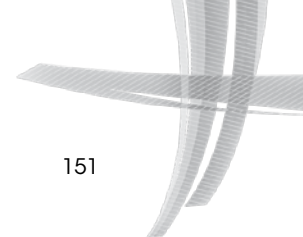
El objetivo tres de la Cruzada es aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas y el cuatro es minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización (ver cuadro 27).

CUADRO 27. Estrategias y líneas de acción de los objetivos tres y cuatro

Objetivo 3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas	
ESTRATEGIA	LINEAS DE ACCIÓN
3.1 Apoyar a los pequeños productores agrícolas en las zonas de alta concentración de población en pobreza extrema de alimentación para incrementar la producción y la productividad.	1. Incentivar la autoproducción de alimentos en la población objetivo.
	2. Incentivar proyectos agropecuarios y pesqueros sustentables que generen ingresos con unidades de producción familiar de alta y muy alta marginación.
	3. Propiciar la integración de pequeños productores a cadenas de valor sustentables para mejorar producción, manejo, conservación, valor agregado y vinculación al mercado.
	4. Apoyar la ejecución de proyectos de inversión en construcción, rehabilitación o ampliación de infraestructura hídrica rural.
	5. Proporcionar servicios profesionales de extensión e innovación rural a productores marginados y de bajos ingresos para incrementar su productividad.
	6. Construir pequeñas obras de captación y almacenamiento de agua, para su conservación y la mejora de las unidades de producción.
	7. Estimular coinversiones con OSC (organizaciones de la sociedad civil) para proyectos de desarrollo integral con participación comunitaria en localidades de alta y muy alta marginación.
	8. Fortalecer las organizaciones rurales.
	9. Modernizar de manera sustentable la agricultura tradicional.
	10. Otorgar opciones de apoyo financiero y asegurar contra riesgos proyectos productivos agropecuarios.
Objetivo 4. Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización	
ESTRATEGIA	LINEAS DE ACCIÓN
4.1 Recuperar las mermas y pérdidas que se generan a lo largo de la cadena alimentaria. Líneas de acción	1. Incrementar la recuperación de alimentos fortaleciendo a los bancos de alimentos. 2. Apoyo al manejo posproducción de alimentos.
4.2 Apoyar a la población objetivo a vender sus excedentes de producción Líneas de acción	1. Incentivar la comercialización de la producción excedente a través de las tiendas Diconsa. 2. Fortalecer la infraestructura de comunicación y la comercialización.

Fuente: Elaboración del Coneval con base en el Programa Nacional México sin Hambre, 2014.

Con el propósito de valorar si las estrategias y líneas de acción de la Cruzada responden a las características productivas de los hogares rurales de México y los problemas que enfrentan, el CONEVAL diseñó la Encuesta



CONEVAL a Hogares Rurales de México 2013 (EnChor, 2013). Esta encuesta es representativa de los hogares que habitan en localidades de 500 a 2,499 habitantes en el plano nacional, en los 400 municipios de la Cruzada (localidades Cruzada) y de las localidades de 500 a 2,499 habitantes en los municipios restantes del país (localidades no Cruzada).⁵⁷

El levantamiento de la encuesta se llevó a cabo durante noviembre y diciembre de 2013, el primer año en el que se diseñó e inició la operación de la Cruzada, por lo que la información obtenida puede ser considerada como línea base de la estrategia.

Los datos de la EnChor 2013 revelan que la jefatura de los hogares en localidades rurales y que forman parte de municipios beneficiarios de la Cruzada se caracterizan por tener un nivel de escolaridad menor que la básica y un porcentaje importante de ellos son indígenas.

Aunque no es posible contar con una medición del grado de pobreza extrema en la población rural, pues la EnChor 2013 no fue diseñada para medir los indicadores de carencia asociados a la medición de pobreza, sí se cuenta con información para medir la incidencia de la carencia por acceso a la alimentación. El cuadro 28 presenta la medición de la carencia para los hogares rurales en general y para aquellos que están dentro y fuera de la Cruzada. Las estimaciones muestran que 29 por ciento de los hogares rurales tienen carencia por acceso a la alimentación, mientras que este porcentaje es mayor si se consideran solo hogares en localidades Cruzada.

⁵⁷ De acuerdo con datos del Censo Agropecuario 2007, 76.4 por ciento de las unidades de producción se ubican en localidades con menos de 2,500 habitantes. Datos del Censo 2010 refieren que existen 173,411 localidades con menos de 500 habitantes, lo que representa 9.4 por ciento de la población, mientras que las 15,185 localidades de entre 500 y 2,499 habitantes albergan a 13.8 por ciento de la población. Con base en el número de localidades con menos de 500 habitantes, el tamaño de muestra necesario para cubrir este tipo de localidades aumentaría los costos de la encuesta de forma importante, además de que estas localidades son las más inaccesibles. Por ello, se consideró que con una encuesta a localidades de 500 a 2,499 habitantes se podía obtener información suficiente sobre la capacidad productiva de los hogares rurales a un costo razonable.

CUADRO 28. Porcentaje de hogares rurales con carencia por acceso a la alimentación, México, 2013

Variable	Total de hogares rurales	Hogares en localidades Cruzada	Hogares en localidades no Cruzada
	Porcentaje		
Seguridad alimentaria	50.7	44.6	53.9
Inseguridad alimentaria leve	20.3	24.3	18.1
Inseguridad alimentaria moderada	12.9	16.0	11.2
Inseguridad alimentaria severa	16.2	15.1	16.7
Sin carencia por acceso a la alimentación	71.0	68.9	72.1
Con carencia por acceso a la alimentación	29.0	31.1	27.9

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con datos de la EnChor 2013.

En general, los datos sobre servicios en las localidades sugieren que los hogares rurales tienen deficiencias significativas en el acceso a bienes y servicios, lo cual se acentúa en las localidades Cruzada, pues se encuentran con mayores deficiencias respecto a localidades que no forman parte de la estrategia, y confirma la importancia de su atención (ver cuadro 29).

CUADRO 29. Acceso a servicios en las localidades rurales, México, 2013

Servicios	Total de localidades	Localidades Cruzada	Localidades no Cruzada
	Porcentaje		
Porcentaje de localidades con escuelas del nivel			
Preescolar	96.4	94.8	98.1
Primaria	97.3	94.8	100
Secundaria	77.5	72.4	83.0
Preparatoria	31.0	27.6	34.0
Porcentaje de localidades con servicios de salud del tipo			
Hospitales	0	0	0
Centros de salud/clínicas	70.3	62.1	79.3
Médicos/enfermeros	25.2	22.4	28.3
Farmacias	36.0	29.3	43.4
Clínicas/consultorios privados	16.2	13.8	18.9

Servicios	Total de localidades	Localidades Cruzada	Localidades no Cruzada
	Porcentaje		
Porcentaje de localidades con servicios financieros del tipo			
Bancos ¹	1.8	3.5	0
Cajeros automáticos	3.6	0	7.6
Cajas de ahorro	2.7	3.5	1.9
Prestamistas informales	19.0	17.2	20.8
Porcentaje de localidades con servicios gubernamentales del tipo			
Tienda Diconsa	56.8	48.3	66.0
Oficina Sagarpa (CADER)	7.2	3.5	11.3
Porcentaje de localidades con servicios privados varios			
Tianguis	21.6	17.2	26.4
Hoteles, posadas, restaurantes y loncherías	38.7	19.0	6.4
Talleres y otros servicios	4.5	3.5	5.7
Porcentaje de localidades con servicios de comunicación del tipo			
Caseta telefónica	42.3	36.2	49.1
Señal para celular	68.5	70.7	66.04
Internet	55.0	44.8	66.0

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con datos de la EnChor 2013.

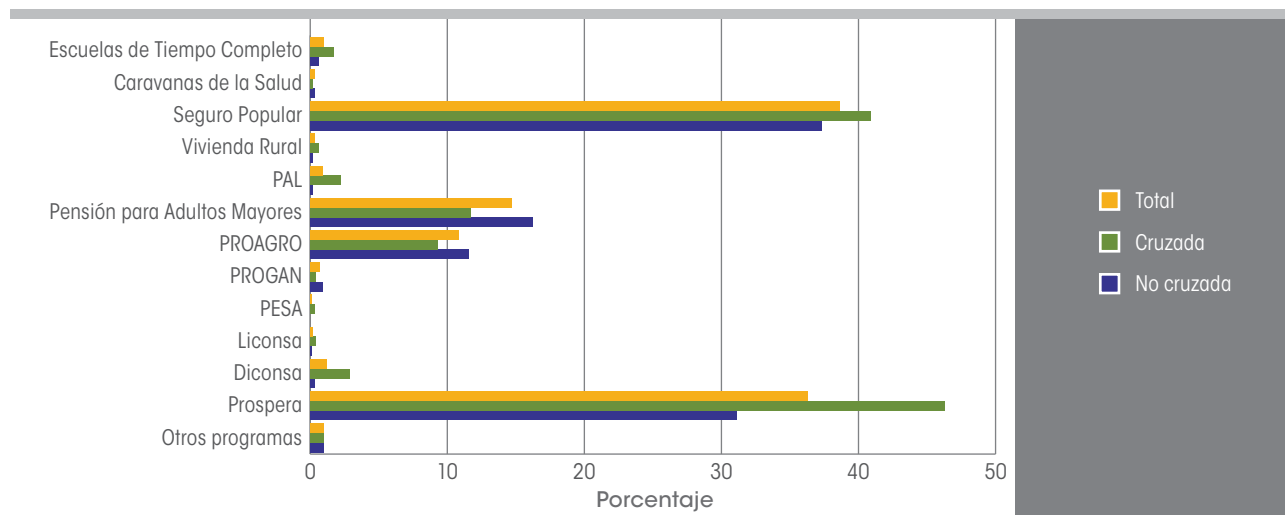
¹ En dos localidades de la Cruzada está presente Compartamos Banco.

En cuanto a las actividades económicas en las localidades, la agricultura y la ganadería son las que predominan; sin embargo, no son la fuente principal de ingreso de los hogares, pues éstos obtienen ingresos principalmente del salario por trabajo dentro y fuera del campo. Además, los obtenidos por programas como Prospera y PROAGRO son una fuente de ingreso importante para los hogares rurales, sobre todo de Prospera para los hogares en localidades Cruzada.

En este sentido, hay que señalar que existen programas sociales y otras transferencias en localidades rurales de México que cubren un porcentaje considerable de hogares a través de transferencias monetarias (ver gráfica 49). Tal es el caso de Prospera, que en las localidades Cruzada cubre más de 46.3 por ciento de los hogares; Pensión para Adultos Mayores, a 11.7 por ciento de hogares en estas localidades; y PROAGRO, a 9.3 por ciento de hogares. Asimismo, el Seguro Popular tiene una amplia cobertura de hogares (40.9 por ciento en localidades Cruzada). No obstante, se destaca que no hay mucha presencia de programas productivos en

este sector de la población encuestado y en este tipo de localidades. La gente encuestada reconoció mayor presencia de programas sociales y del Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola que de otros programas productivos.

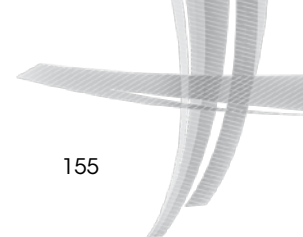
GRÁFICA 49. Porcentaje de hogares rurales beneficiarios de programas sociales, México, 2013



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con datos de la EnChor 2013.

Por otro lado, casi todas las comunidades rurales tienen actividades agrícolas y ganaderas. En 94 por ciento de ellas se practica la siembra del maíz principalmente para el autoconsumo y en 98 por ciento, la cría de animales, como aves, borregos, cabras y cerdos. El mismo comportamiento se observa al analizar la información desglosando localidades Cruzada y no Cruzada. En general, los hogares reportan utilizar la producción para el autoconsumo, lo cual permite suponer que la capacidad productiva de hogares productores es baja. Esta capacidad, además, se ve mermada por la forma en que son almacenadas las cosechas, pues el mayor porcentaje almacena en su casa. La ineficiencia de esta práctica se refleja en un elevado valor de las pérdidas de cultivos durante el almacenamiento y refuerza la importancia de promover la reducción de las pérdidas poscosecha mediante el almacenamiento de cultivos en espacios adecuados.

La explotación de recursos naturales es otra actividad común en las localidades rurales de ambos grupos, pero tiene mayor relevancia en



las localidades Cruzada, donde en 82 por ciento de ellas se recolecta leña y en 81 por ciento se hace uso de bosques y selvas. Asimismo, en 90 por ciento de las localidades no Cruzada hay habitantes que se trasladan diario de su comunidad de origen a su lugar de trabajo y viceversa, mientras en las localidades Cruzada esto sucede en 84 por ciento de ellas.

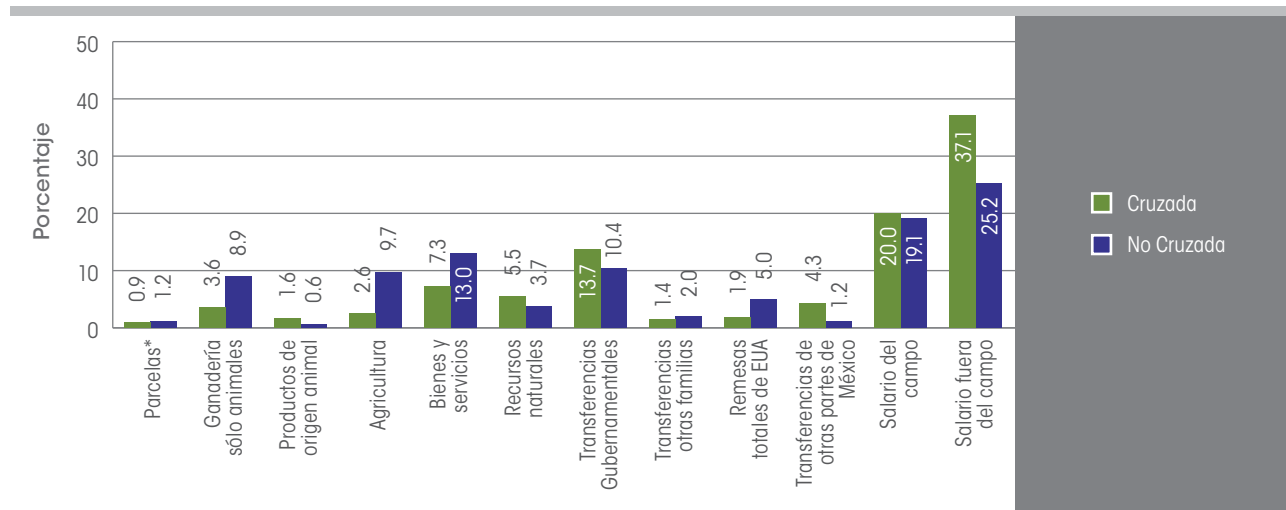
Otro medio de ingreso reportado por los hogares son las remesas recibidas de los migrantes a otras partes de México y a Estados Unidos. En las localidades Cruzada 79 por ciento tienen migrantes a otras partes de México y 70 por ciento, a Estados Unidos.

Desde luego, cada hogar no reúne esta diversidad de ingresos. En particular, ha disminuido la cantidad de hogares rurales que tienen acceso a tierras agrícolas y que cuentan con producción doméstica de productos agrícolas. Por lo tanto, los programas productivos agrícolas no alcanzarán a la mayoría de los hogares rurales a menos que mejore su acceso a tierras productivas.

El ingreso neto promedio anual de los hogares es de alrededor de 44,325 pesos en las localidades participantes (no en el país), con pocas diferencias entre hogares en localidades en municipios Cruzada y no Cruzada (43,282 pesos en localidades Cruzada y 44,874 en localidades no Cruzada). La gráfica 50 presenta la composición de los ingresos netos de los hogares en las localidades Cruzada y no Cruzada, los cuales se construyeron a partir de las variables que representan las principales actividades que realizan los hogares.

Los datos muestran que los hogares rurales tienen un gasto promedio anual de 58,927.23 pesos, lo que implica que erogan mensualmente alrededor de 4,900 pesos. El monto de gasto es mayor que el reportado como ingreso, lo que permite suponer que los hogares podrían estar utilizando el crédito o el ahorro para pagar los bienes y servicios que requieren o, más probablemente, que existe un grado de subreporte en la captación del ingreso mayor que del gasto, como se observa también en la ENIGH.

GRÁFICA 50. Porcentaje del ingreso neto por fuente de los hogares en localidades rurales Cruzada y no Cruzada entre noviembre de 2012 y octubre de 2013



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con datos de la EnChor 2013.

*Parcelas: Se trata de ingresos promedio por hogar derivados de rentar la tierra o bien por su venta, el pago es recibido ya sea de forma monetaria o en especie; si es en especie se contabiliza el valor que los hogares calculan que vale lo recibido.

De acuerdo con los datos de la EnChor 2013, es mínima la organización de los hogares rurales para fortalecer las actividades productivas en los sectores agrícolas, ganaderos y de negocios. En el sector agrícola, 10.2 por ciento de los hogares rurales se organizaron con la finalidad de vender sus productos a través de asociaciones agrícolas locales. Las organizaciones de tipo familiar aparecieron en mayor medida en localidades Cruzada, con 8.8 por ciento en comparación con localidades no Cruzada (4.4).

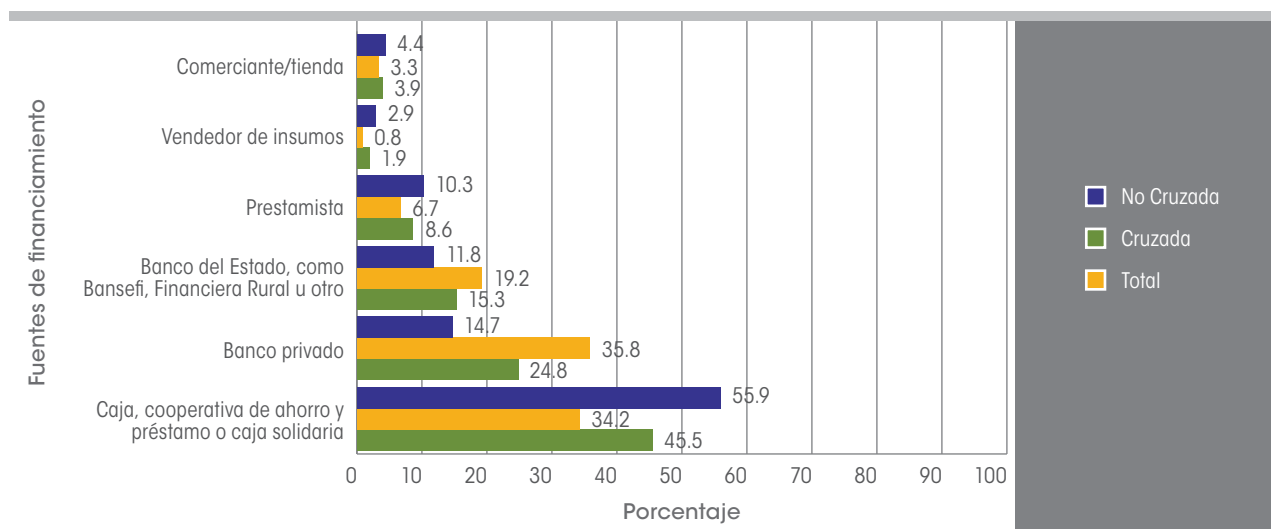
Conclusiones muy similares se obtienen para las actividades ganaderas y los negocios de los hogares rurales, en las que se registra una mayor proporción de hogares que pertenecen a organizaciones en las localidades no Cruzada. En general, de nuevo el porcentaje de hogares que pertenecen a organizaciones de tipo familiar es mayor. Este es un aspecto que las políticas públicas deberían fortalecer en el sector rural para garantizar a los pequeños productores la comercialización de sus productos y estimular el incremento de su ingreso.

Por otro lado, entre las condiciones que podrían limitar las actividades productivas de los hogares se encuentra la falta de créditos que les

faciliten financiarse e invertir. Los datos muestran que un alto porcentaje de hogares rurales manifiestan no tener un crédito: 93.6 por ciento del total (91 por ciento en localidades Cruzada y 95 por ciento en localidades no Cruzada).

La gráfica 51 muestra la distribución de los créditos declarados por los hogares de acuerdo con las fuentes de éstos. En contraste con lo que sugiere el análisis en cuanto a localidades, en los hogares el mayor porcentaje de los créditos se obtiene de cajas de ahorro y préstamo, sobre todo en localidades Cruzada, así como de bancos privados y del Estado. Un menor porcentaje de hogares con crédito utilizan fuentes informales, como prestamistas o comerciantes, lo que indica una buena aceptación de las fuentes formales de financiamiento.

GRÁFICA 51. Distribución de los créditos obtenidos por los hogares rurales de acuerdo con las fuentes de financiamiento



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con datos de la EnChor 2013.

Los datos sobre crédito formal muestran que en el sector rural hay un bajo porcentaje de hogares que hacen uso de este tipo de servicios y que el problema no sólo es de oferta, sino también de demanda. La gente declaró que aunque les ofrecieran un crédito formal, no lo aceptarían. Las razones principales pueden estar relacionadas con su aversión al riesgo y con la falta de educación financiera.

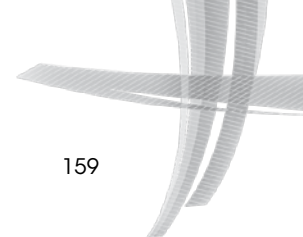
Los datos sugieren que los hogares en localidades no Cruzada podrían ser más emprendedores, pues un mayor porcentaje de ellos emplean los créditos para negocios. Sin embargo, destaca una baja integración de los hogares en los mercados fuera de las localidades que limita su capacidad productiva, pues esto determina las condiciones en que compran o venden y, con ello, las decisiones sobre qué y cuánto producir.

En general, la situación actual y las tendencias recientes de la economía de los hogares rurales mexicanos y las políticas públicas aportan conocimiento para identificar elementos que pueden contribuir o frenar el logro de los objetivos de la Cruzada. A lo anterior hay que sumar las lecciones que proporcionan la experiencia de otros países de la región con políticas similares.⁵⁸

Las políticas de apoyo a pequeños productores agrícolas implementadas en diferentes países latinoamericanos muestran la importancia de considerar el contexto local en su diseño e implementación. Esto, como una manera de atender demandas específicas de los habitantes del medio rural dentro de la estrategia general de promover la seguridad alimentaria de los habitantes del país. Una forma de lograrlo es promoviendo el desarrollo o creación de organizaciones locales o regionales con propósitos productivos y de comercialización.

El tipo de políticas para promover la producción de alimentos por parte de los pequeños agricultores y familias rurales aplicadas en otros países latinoamericanos lleva a una cuestión que, al parecer, no está resuelta en México. En el mundo en desarrollo hay hogares rurales que viven en pueblos muy aislados —los más pobres, muchos de ellos indígenas— y otros en localidades relacionadas con mercados locales, regionales, nacionales y hasta internacionales. Para el primer grupo de hogares, una opción de política es promover la producción de alimentos para el autoconsumo familiar y otra es invertir en obras de infraestructura para impulsar la conectividad de las localidades aisladas a partir de una perspectiva territorial. No obstante lo escaso de los apoyos de corte productivo canalizados a los pequeños productores agrícolas, subsiste la producción de alimentos por parte de los hogares rurales mexicanos. Al menos una porción de este tipo de productores tiene un potencial productivo en cultivos básicos, in-

⁵⁸ Para la elaboración de este apartado, se llevaron a cabo investigaciones de escritorio sobre las características, logros y fortalezas de experiencias y programas similares a nivel internacional, en particular se profundizó en intervenciones como la estrategia Fome Zero, de Brasil, Pacto Hambre Cero, de Guatemala, Bono 10,000, de Honduras, Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (2004-2015), de Perú, y Programa de Desarrollo Local, de Chile.



cluyendo al maíz (Taylor *et al.*, 2010). Un reto importante es la atención de los hogares rurales por intervenciones que incentiven una mayor productividad, pues los datos de la EnChor 2013 revelan que la cobertura de este tipo de programas es muy baja y son los programas sociales como Prospera, Pensión para Adultos Mayores y Seguro Popular los que mayor cobertura tienen.

Participación social

La participación comunitaria es uno de los objetivos de la Cruzada. Específicamente, se plantea “promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre”. Además de ser un objetivo, en el PNMSH se define como uno de los ejes dentro del nuevo enfoque de atención de la Cruzada, junto con la coordinación interinstitucional y la revaloración de los territorios en los que se concentra la pobreza como factores de desarrollo.

Como se plantea en el PNMSH, la participación social es uno de los componentes estratégicos de los programas sociales. La visión de la Cruzada es que los beneficiarios, con frecuencia considerados como receptores pasivos de los bienes y servicios sociales, se conviertan en actores de la materialización de esos derechos, es decir, en derechohabientes sociales. Se trata de un mecanismo que permite articular en un territorio la demanda y oferta de bienes y servicios públicos por parte de los tres órdenes de gobierno. Es, además, “un componente esencial de la planeación, la ejecución y la evaluación de los programas institucionales” (PNMSH, 2014).

Para implementar el objetivo de la promoción de la participación comunitaria, la Cruzada definió dos estrategias y nueve líneas de acción con el fin de reconocer la importancia de las decisiones colegiadas de las comunidades en el diseño, implementación y evaluación de las acciones de gobierno (ver cuadro 30).

CUADRO 30. Estrategias y líneas de acción de la participación social del PNMSH, México, 2014

Objetivo 6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre	
Estrategia	Líneas de acción
6.1 Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formar comités comunitarios que vinculen necesidades y prioridades de las personas y sus comunidades a acciones de programas sociales. 2. Fortalecer las redes comunitarias, así como su relación con las instituciones públicas y los sectores social y privado. 3. Instrumentar en los programas sociales modelos de participación en la planeación, operación, seguimiento y evaluación. 4. Garantizar la participación de todos los integrantes de las comunidades en la toma de decisiones con igualdad y no discriminación.
6.2 Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y zonas que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar proyectos de la sociedad civil a través de mecanismos de coinversión que promuevan el desarrollo y la inclusión social. 2. Fortalecer la capacidad creativa y los conocimientos de los actores sociales, a fin de promover la autogestión social y comunitaria. 3. Reconocer, sistematizar y difundir las mejores prácticas de desarrollo, inclusión y cohesión social realizadas por organizaciones de la sociedad civil. 4. Consolidar alianzas entre los tres órdenes de gobierno y las OSC (organizaciones de la sociedad civil) para fortalecer los mecanismos de coinversión social. 5. Fomentar la organización civil, social y comunitaria, así como sistematizar su documentación y registro que fortalezca su reconocimiento institucional.

Fuente: Elaboración del Coneval con base en el Programa Nacional México sin Hambre, 2014.

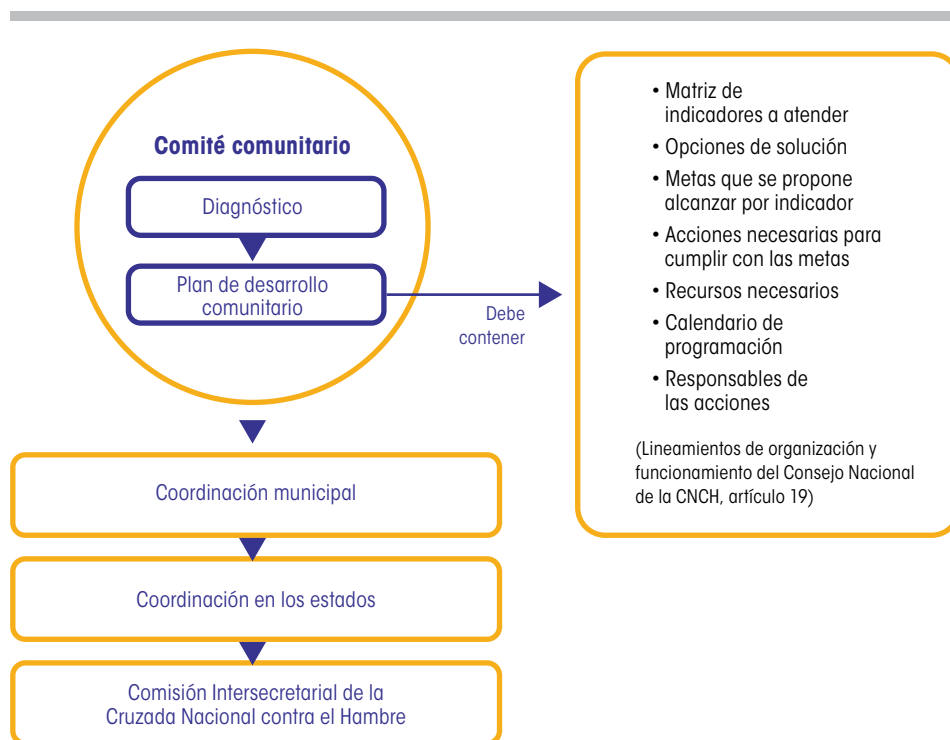
Los comités comunitarios como mecanismo de participación social

Los comités comunitarios se crearon como un mecanismo que busca dar seguimiento a las acciones que emprenden los tres órdenes de gobierno para erradicar el hambre, supervisar el cumplimiento de sus objetivos y garantizar la transparencia en su ejecución (artículo 11, decreto). Están integrados por la comunidad y entre sus funciones principales destacan elaborar el diagnóstico de la comunidad, desarrollar el plan de desarrollo comunitario y participar en los procesos de ejecución, supervisión y control de los proyectos (ver figura 15).⁵⁹

Un comité estará constituido de preferencia de forma equitativa entre hombres y mujeres, todos ellos elegidos democráticamente en Asamblea General Constitutiva, en la cual se valida y aprueban los acuerdos y el Plan Comunitario (LOFCC, artículo 10).

⁵⁹ Las funciones se señalan en el artículo 6° de los Lineamientos de organización y funcionamiento de comités comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los programas sociales federales (LOFCC).

FIGURA 15. Proceso de planeación a partir de los comités comunitarios



Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2014

También, un comité comunitario, junto con la autoridad municipal, tiene la tarea de certificar la “Comunidad sin Hambre”.

Avances de la participación social dentro de la Cruzada

De acuerdo con la Sedesol, la Cruzada cuenta con seis indicadores para medir las dos estrategias vinculadas al objetivo de participación social⁶⁰ (ver cuadro 31).

⁶⁰ Sitio electrónico de la Sedesol. Objetivos e indicadores. Consultado en septiembre de 2014 de <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>.

CUADRO 31. Objetivos e indicadores de la participación social en la Cruzada

ESTRATEGIA	NOMBRE DEL INDICADOR
6.1 Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas.	6.1a Formación de comités comunitarios
	6.1b Fortalecimiento de redes comunitarias
	6.1c Modelos de participación dentro de los programas sociales
	6.1d Participación en las comunidades
6.2 Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y zonas que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.	6.2a Apoyar proyectos de la sociedad civil
	6.2b Fortalecimiento de capacidad creativa y conocimientos de actores sociales.

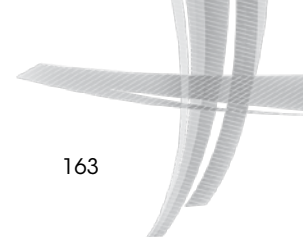
Fuente: Elaboración del Coneval con base en los objetivos e indicadores del Programa Nacional México sin Hambre, publicados por la Sedesol, 2014.

El primer indicador (formación de comités comunitarios) se mide con el porcentaje de comités instalados que operan de manera regular en las tareas de diagnóstico, planeación y seguimiento de acciones, y se alinean con las acciones de la Cruzada de acuerdo con el PNMSH.

La línea base del indicador para 2013 fue de 57.4 por ciento de los comités instalados y la meta de la conformación de 100 por ciento se programó para ser alcanzada en 2018 (PNMSH, 2014). La meta establecida para 2014 fue la instalación de 42,627 comités, pero al 31 de marzo de 2014 ésta ya había sido superada con un total de 60,439, aunque existen comités que no se han reunido después de su instalación. Respecto de los demás indicadores, no se cuenta con información para determinar su grado de avance, por lo que sólo se presenta la información del indicador 6.1a.

A partir de visitas a entidades es posible señalar que aunque se observó que el funcionamiento de los comités es adecuado en la mayoría de los casos, ya que en general participan y funcionan, pues en ellos se planea, prioriza y envía información al municipio, no existe aún evidencia de que la información que se genera en esa instancia sirva como insumo para la planeación en otros órdenes de gobierno.

Un reto en este rubro es cómo ligar las demandas de la población con la oferta efectiva gubernamental, sin crear expectativas que pudieran no cumplirse en el corto plazo. Para ello se necesitará hacer más flexible la oferta gubernamental para garantizar la disponibilidad y la oportunidad de la atención en los municipios de la Cruzada. Asimismo, será importante que los



integrantes de los comités, promotores y población en general tengan mayor información sobre la estrategia y los programas federales involucrados para que identifiquen sus alcances y limitaciones e incluso tengan información sobre las funciones específicas de los comités comunitarios.

HALLAZGOS EN MATERIA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

En materia de coordinación institucional, la Sedesol ha utilizado los indicadores de pobreza multidimensional en el diseño y evaluación de la Cruzada como eje, por una parte, de la gestión basada en resultados y, por otra, de la articulación de las instancias federales y los tres órdenes de gobierno.

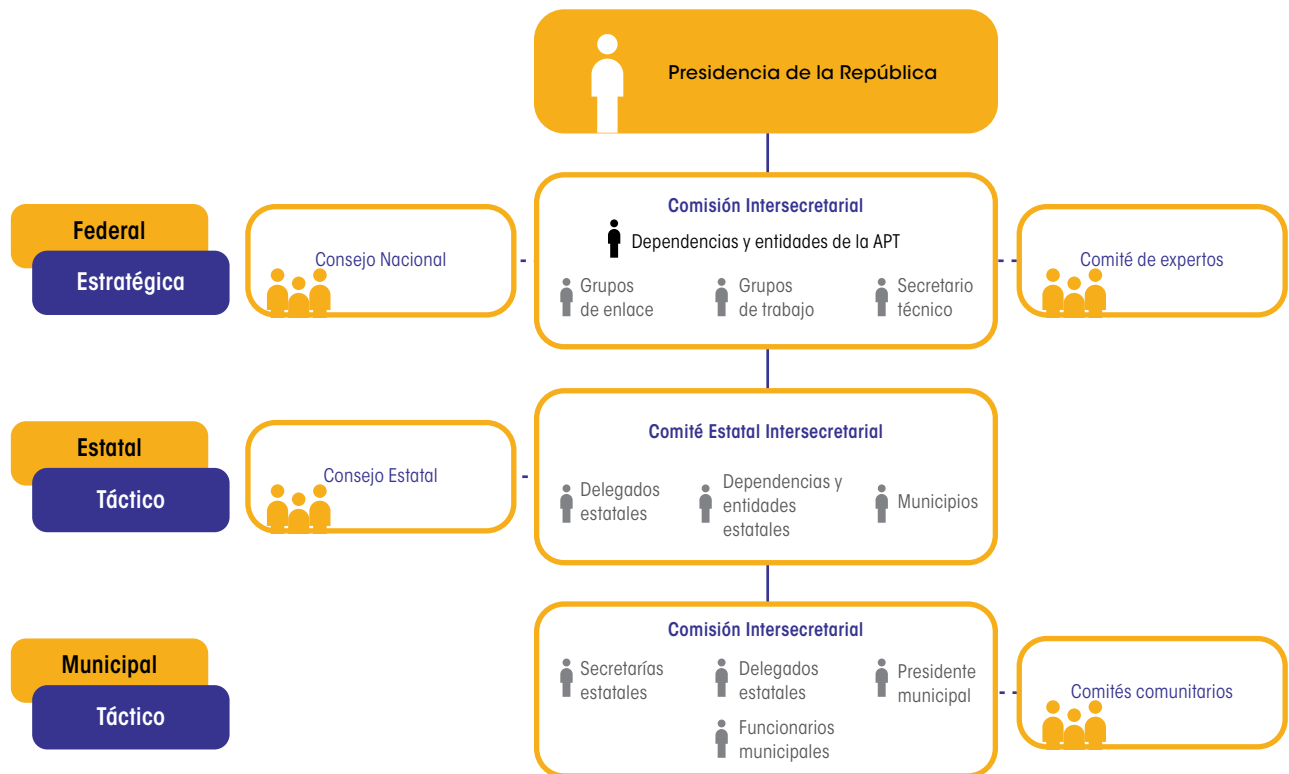
La Cruzada tiene por objeto la atención de diversas carencias sociales y presupone la acción coordinada de distintos organismos gubernamentales. En general, un sistema de estrategias y acciones implementadas por diferentes dependencias implica, necesariamente, aspectos de coordinación y comunicación para llevar a cabo con eficacia cada una de las actividades programadas. En este sentido, la Cruzada ha planeado un esquema de organización con el objetivo de articular las estructuras y los actores que participan en la implementación de la estrategia. El diseño de la coordinación interinstitucional de la Cruzada prevé al Gobierno Federal como el orden de gobierno que guiará las acciones, pero reconoce la necesidad de contar con la participación de los gobiernos locales. También son considerados los sectores de la sociedad (público, privado y social) y organismos internacionales.

Tal como se establece en el Decreto Cruzada, el SINHAMBRE tendrá los siguientes componentes:

- Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre.
- Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas, el Distrito Federal y municipios.
- Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre.
- Comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.

El esquema de coordinación planeada por la Cruzada es una estructura de organismos que convergen hacia un mismo objetivo y su operación implica una visión transversal de todas las instancias involucradas (ver figura 16).

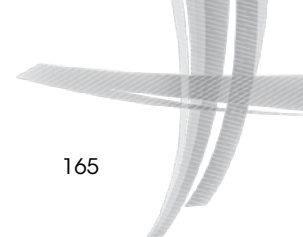
FIGURA 16. Coordinación planeada de la Cruzada



Fuente: Elaboración del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas para el CONEVAL, 2014.

Parte importante del esquema de coordinación de la Cruzada es el mecanismo de seguimiento por parte de la Presidencia de la República, ya que es ésta la instancia a la que se deberá reportar periódicamente los avances y resultados de las acciones implementadas. Para este propósito, se consideró la creación de un mecanismo de monitoreo, a manera de tablero de control, con el objeto de tener la posibilidad de apreciar los avances mensuales y anual en la consecución de los objetivos de la Cruzada.

A partir de la elaboración de una serie de entrevistas a funcionarios municipales, estatales y federales, se identificaron hallazgos preliminares en relación con la Cruzada en lo general, y a la coordinación interinstitucional en lo particular. A continuación se presentan los hallazgos generales que tienen que ver con el funcionamiento de la Cruzada, primero en el ámbito federal y luego en el estatal y municipal. En seguida, se exponen los efectos de la Cruzada en términos de la coordinación interinstitucional. Con



este fin se presentan, para cada orden de gobierno, las implicaciones de la Cruzada en tres diferentes dimensiones: en la coherencia de la acción gubernamental, en las estructuras creadas y en los procesos generados.

Parecería que la Cruzada está modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias de gobierno en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, el efecto es diferenciado y heterogéneo entre entidades. En el federal, existen secretarías cuyos objetivos son más afines a los de la Cruzada que los de otras secretarías; en particular, se identificó gran alineación entre los objetivos de la Cruzada y los de las secretarías de Desarrollo Social y de Salud, y menos vinculación con los objetivos de la Sagarpa, pues si bien los temas que trata esta secretaría constituyen puntos nodales en el logro de los objetivos de la Cruzada, el enfoque mediante el cual se busca atenderlos está más orientado a fomentar un desarrollo productivo en aquellas personas que ya tengan una capacidad productiva probada y de mayor escala que aquellas con potencial productivo que constituyen la población objetivo de la Cruzada.

Además, mientras que para los programas universales representa un esfuerzo menor adicional contribuir con la Cruzada, los programas que no son universales deben modificar su focalización, lo que dificulta, en algunos casos, la posibilidad de continuar con su lógica de operación.

En el trabajo realizado en campo en el ámbito estatal se identificaron cuatro hallazgos importantes. En primer lugar, el secretario técnico de la Comisión Intersecretarial constituye una pieza fundamental para el éxito de la Cruzada en el estado. En efecto, es él o ella quien se encarga de buscar la colaboración de los funcionarios estatales y federales que conviven en el estado; por ello, aunque su buen desempeño no es un elemento suficiente para el éxito de la Cruzada, sí es necesario.

Un segundo hallazgo tiene que ver con la presencia diferenciada de los programas federales en los estados. Esto se encuentra vinculado con los ciclos de planeación y presupuestación de los programas: como su implementación en los municipios de la Cruzada está condicionada a la instalación de los comités comunitarios, cuando esto sucede en algunos casos sus recursos ya están comprometidos.

Por otra parte, se observa la variación que existe en el grado de involucramiento y compromiso de los gobiernos estatales en la Cruzada. De las visitas que se hicieron a cuatro entidades (Oaxaca, Chiapas, Baja California

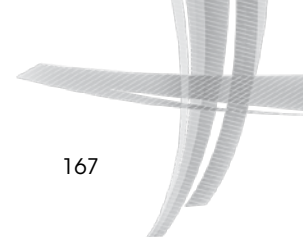
y Estado de México), no existe evidencia clara de que los actores locales tengan grandes incentivos para darle prioridad a las actividades de la Cruzada, por lo que su colaboración está en función de factores políticos, personales o coyunturales.

Finalmente, como resultado de este piloto se identificó que la Cruzada potencia el efecto de la coordinación interinstitucional en los estados, pero no detona aún procesos sólidos de coordinación. En aquellos estados en los que ya existían procesos de coordinación (ya sea en términos de compartir información, planeación o presupuestación), la Cruzada sirvió como un impulso adicional para continuar este tipo de prácticas. Sin embargo, en los estados en los que no se daba este tipo de coordinación, la Cruzada no fue suficiente para detonarla.

El trabajo efectuado en el ámbito municipal permitió identificar la existencia de estructuras diferentes para desarrollar el trabajo de la Cruzada, pues sus características responden a las peculiaridades de cada municipio (por ejemplo, las estructuras de los comités en municipios rurales distan mucho de las que se tienen en municipios urbanos). Aun así, existe una labor más o menos homogénea en lo que respecta al trabajo que desarrollan los promotores de los programas o de la Cruzada, ya que en la mayoría de los casos se observó que los comités comunitarios son constituidos de manera autónoma al municipio.

Por último, uno de los principales hallazgos en el ámbito municipal se relaciona con el incentivo que tienen los presidentes municipales para priorizar las actividades de la Cruzada; en particular, se trata del FAIS, el cual, a partir de la última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentra etiquetado de manera que sólo puede ser utilizado para el financiamiento de obras y acciones sociales básicas vinculadas con las carencias definidas como objeto de atención de la Cruzada. Este cambio en las reglas del FAIS ha sido resentido por los presidentes municipales, que vieron acotado su margen de maniobra para decidir el destino del fondo, el cual, en muchos casos, es una de las fuentes más importantes de ingresos para el ayuntamiento.

En cuanto a los efectos administrativos de la Cruzada en el ámbito federal, aunque son incipientes, se observaron modificaciones en el diseño de los programas para orientar sus objetivos a atender las carencias sociales que busca solventar la Cruzada. Si bien esto ha supuesto una modificación de la focalización de los programas en términos territoriales (es decir,



en algunos casos se le da prioridad en la atención a la población que habita en los municipios de la Cruzada), todavía no se traduce en una modificación de las poblaciones objetivo.

Respecto a las estructuras y los procesos previstos por la Cruzada, en el nivel federal existen todas las estructuras planeadas y operan regularmente, aunque algunos grupos de trabajo muestran una mejor coordinación que otros. En cuanto a los procesos observados, en este orden de gobierno los programas que comparten información sobre beneficiarios (como padrones) son aquellos que desde antes de la creación de la Cruzada ya lo hacían, como Prospera y Seguro Popular. Aun así, se debe mencionar la obligatoriedad de que todos los programas envíen la información requerida por la Secretaría Técnica de la Cruzada para completar las matrices de inversión. Por último, no hay evidencia clara de que exista coordinación para llevar a cabo los procesos de planeación ni presupuestación de manera integral. La planeación y presupuestación están basadas en el desempeño y las necesidades particulares de cada programa dados sus objetivos, más que como parte de un conjunto de elementos necesarios para atender una determinada carencia.

Por otra parte, en los estados existen las estructuras planeadas en la Cruzada y, en su mayoría, operan de modo regular con la participación de las delegaciones federales. Aun así, la participación de los funcionarios estatales es mucho más limitada. Además, los grupos de trabajo operan en ocasiones por inercia y replican la lógica de operación en el ámbito federal.

En lo referente a los procesos identificados en el ámbito estatal, a partir de los estados visitados, las secretarías estatales se comparten información sobre los beneficiarios sólo de manera excepcional. Lo mismo sucede con el intercambio de información entre las dependencias estatales y federales. De hecho, únicamente los delegados federales envían la información requerida para llenar las matrices de inversión. La planeación es operativa y ocurre por delegaciones.

En el nivel municipal no existe, hasta el momento, algún indicio de coordinación en términos de la modificación de los objetivos o instrumentos de los programas para atender las carencias que se ha propuesto atender la Cruzada, ni en la modificación de la focalización de los programas municipales. Por otro lado y, en lo que respecta a las estructuras, en todos los casos existen comités municipales, pero en cada municipio visitado

han adoptado una forma distinta. Por último, los procesos identificados en el ámbito municipal son aún precarios, puesto que, en general, las funciones del municipio están limitadas a recibir información y gestionar programas.

En suma, la Cruzada está teniendo una incidencia en las rutinas y decisiones de distintos actores en los tres órdenes de gobierno. En general, la institucionalización de las estructuras es adecuada; sin embargo, la institucionalización de los procesos requiere reforzarse, en especial en los gobiernos locales. Si bien las instrucciones presidenciales (en las dependencias federales) y de las oficinas centrales (en las delegaciones) son conocidas y acatadas, la eficacia relativa de la Cruzada descansa de manera significativa en sus instrumentos normativos y en la capacidad y voluntad de agentes cruciales, como es el caso de los altos mandos de la Sedesol federal y los delegados federales de esta secretaría. La coordinación de una estrategia de esta naturaleza no es sencilla. Por ello, será fundamental que la Presidencia de la República continúe destacando la importancia de la participación de todas las secretarías y dependencias involucradas para el logro de sus objetivos.

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS RETOS IDENTIFICADOS EN EL DIAGNÓSTICO DE LA ESTRATEGIA EN 2013

En el diagnóstico del diseño presentado por el CONEVAL en 2013 se comunicó a los responsables de la Cruzada las áreas de oportunidad identificadas, a fin de coadyuvar en la definición de acciones de mejora.

Este apartado da seguimiento a los retos encontrados por el Consejo en dicho diagnóstico y los compromisos asumidos por la Sedesol. Su principal objetivo es valorar en qué medida las áreas de oportunidad identificadas en el análisis del diseño han dado lugar a modificaciones conceptuales, normativas u operativas orientadas a elevar la consistencia de la estrategia y, por consiguiente, a lograr sus objetivos.

En dicho diagnóstico, los 28 retos reconocidos por el Consejo fueron agrupados en trece temas:

- Marco conceptual.
- Claridad de los resultados a obtener.
- Pertinencia del diseño para atender la problemática.
- Institucionalización de la Cruzada.

- Identificación de la población objetivo.
- Justificación y vinculación de los programas presupuestarios de la Cruzada.
- Planeación estratégica.
- Análisis de los procesos identificados.
- Coordinación interinstitucional.
- Coordinación intergubernamental.
- Participación social.
- Avances en implementación.
- Elementos generales.

Posteriormente, y con objeto de valorar en qué medida se habían retomado acciones para consolidar el diseño de la estrategia, se examinó el Decreto Cruzada como el documento rector en términos normativos, conceptuales y metodológicos. De igual forma, se revisó el anexo del decreto referido, *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México sin Hambre* (en adelante, elementos técnicos) (Sedesol, 2014) y la fe de erratas del PNMSH.⁶¹

Cuando un “reto identificado por el CONEVAL” no había sido solventado en alguna de las fuentes recién referidas, se consultó alguno de los 615 documentos provistos por la Sedesol para el desarrollo de este apartado, dentro de los cuales se encuentran documentos normativos, metodológicos y registros administrativos, tales como minutas, reportes de matrices de inversión y catálogos de obras, entre otros. Hay que señalar que la mayoría de los documentos entregados por esta dependencia no son públicos y, en el caso de los documentos metodológicos, algunos se encontraban en versión preliminar. Para la revisión de ellos, se hizo una sistematización detallada de su contenido, la cual está disponible para consulta en caso de ser requerida.

Una vez revisados los principales documentos normativos de la Cruzada y los provistos por la Sedesol, se valoró y clasificó el estatus actual del reto, considerando el total de criterios⁶² para cada uno y se utilizaron los niveles mostrados en el cuadro 32.

⁶¹ La Dirección General Adjunta de Normatividad y Convenios de la Sedesol, mediante el oficio 510, fechado el 29 de mayo de 2014, solicitó a la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la publicación en el *Diario Oficial de Federación* de la fe de erratas del PNMSH.

⁶² Para cada reto analizado el total de criterios es la suma de los avances y las áreas de oportunidad.

CUADRO 32. Niveles de atención a las recomendaciones del diagnóstico del diseño del CONEVAL, 2013

Nivel	Clasificación en el contexto de este informe	Rango de avance
3	Avance adecuado	61% y hasta 100%
2	Avance moderado	41% y hasta 60%
1	Avance con oportunidad de mejora	1% y hasta 40%
0	No se identificó evidencia de avance	0%

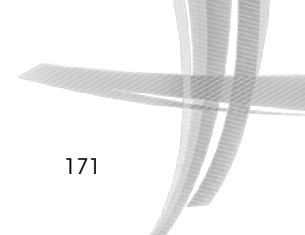
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el estudio del PUED para el CONEVAL, 2014.

En el cuadro 33 se presentan los hallazgos más importantes del trabajo de gabinete realizado. Se señalan los principales temas abordados en cada uno de los retos identificados por el CONEVAL, se sintetizan los avances para superar tales retos a partir de la revisión de las unidades documentales provistas por la Sedesol para el desarrollo de este trabajo, y se elabora una lista de las principales áreas de oportunidad, así como la valoración del nivel de avance registrado.

Concentrado de retos y nivel de avance registrado

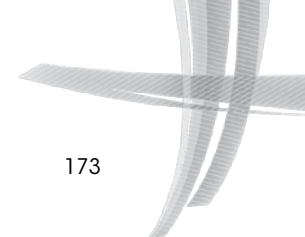
CUADRO 33. Retos identificados y nivel de atención alcanzado

Retos identificados por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el reto	Principales avances documentados	Áreas de oportunidad	Nivel de avance
TEMA 1. Marco conceptual				
1	<ul style="list-style-type: none"> Definición del problema que se busca resolver. Utilización de la misma definición y conceptos en la enunciación del problema en los diversos documentos. Profesionalización de manera sistemática de los funcionarios de los tres órdenes de gobierno que participan en la Cruzada para homogeneizar referentes conceptuales. 	<ul style="list-style-type: none"> Existe una definición del problema. El problema y los conceptos difundidos en el sitio web de la Sedesol están alineados con el PNMSH y su anexo. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar una estrategia o plan general de formación o capacitación. 	3
2	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de un documento conceptual final y homogeneización de la información que se presenta en los diversos documentos. Identificación de las causas y los efectos del problema a atender. Elaboración de un diagnóstico de la situación y caracterización a la población que presenta el problema. 	<ul style="list-style-type: none"> El PNMSH define el problema a revertir, diferencia los conceptos utilizados en la Cruzada, enuncia seis objetivos y establece las estrategias y líneas de trabajo que se desarrollarán, entre otros aspectos. Se han identificado los probables factores que generan el problema que se busca solucionar. En el diagnóstico se presentan datos para caracterizar a la población objetivo y para dimensionar los desafíos que se busca remontar. 	<ul style="list-style-type: none"> Exponer las evidencias empíricas o teóricas que dan sustento al establecimiento de las relaciones causales del problema. 	3



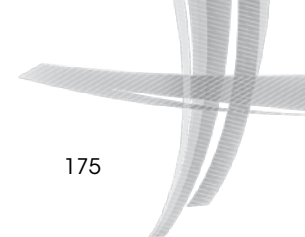
Refo identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el reto	Principales avances documentados	Áreas de oportunidad	Nivel de avance
3	<ul style="list-style-type: none"> Homogeneización del marco lógico con las definiciones y conceptos de los diversos documentos. Actualización del propósito de la Matriz de Marco Lógico (MML) a partir de los resultados de la medición de pobreza 2012. Explicación con más claridad de la elección de la población objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> La estimación del número de personas que se encuentran en pobreza extrema de alimentación se actualizó al 2012 con información del CONEVAL. Se avanzó en la alineación de la Matriz de Indicadores para resultados (MIR) con los objetivos de la Cruzada. El uso del Cuestionario Único de Información Socioeconómico ha permitido a la Sedesol identificar con mayor claridad a las personas en situación de pobreza extrema de alimentación asentadas en zonas urbanas y rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la alineación entre los objetivos de la Cruzada y los componentes de la MIR. Fortalecer la estrategia de focalización territorial y verificar que los programas que participan en la Cruzada dispongan de mecanismos o criterios de elegibilidad para reconocer a las personas en situación de pobreza extrema de alimentación asentadas en zonas urbanas y rurales. 	2
4	<ul style="list-style-type: none"> Diferenciación de conceptos como hambre, seguridad alimentaria y desnutrición. 	<ul style="list-style-type: none"> En el PNMSH se aclaran los conceptos clave utilizados en la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar un marco teórico integral que articule los diferentes conceptos utilizados. 	2
TEMA 2. Claridad de los resultados				
5	<ul style="list-style-type: none"> Clarificación de la problemática concreta de los productores rurales pequeños y la merma poscosecha. Definición con mayor claridad de cuál será la intervención para elevar el ingreso de los pequeños productores rurales y para reducir las pérdidas poscosecha. Dificultad para identificar programas que sean efectivos para incrementar el ingreso, la producción y productividad de los productores pequeños. 	<ul style="list-style-type: none"> En el PNMSH y en el Programa para Democratizar la Productividad se especifica la problemática de los productores rurales pequeños, se dimensionan las mermas poscosecha y se proponen medidas para revertir estas situaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el indicador relacionado con la pérdida y merma de alimentos. Que los programas que tienen como objetivo incrementar el ingreso, la producción y productividad de los pequeños productores generen información suficiente para medir de manera homogénea estos conceptos. 	2
6	<ul style="list-style-type: none"> Precisión de los objetivos centrales de la Cruzada y expresarlos en la MML. 	<ul style="list-style-type: none"> Los seis objetivos de la Cruzada están enunciados en el PNMSH y se recuperaron en la MML. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la alineación entre los objetivos de la Cruzada y los componentes de la MIR. 	2
7	<ul style="list-style-type: none"> Aclaración de por qué la Cruzada sólo atenderá la desnutrición aguda. 	<ul style="list-style-type: none"> Se atenderá tanto la desnutrición aguda como la crónica. Se acotó la expectativa de eliminar la desnutrición, y ahora se busca disminuirla. 		3
TEMA 3. Pertinencia del diseño para atender la problemática				
8	<ul style="list-style-type: none"> Adecuado diagnóstico y diseño de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> En el PNMSH se presenta un diagnóstico que cumple los aspectos formales, los objetivos de la intervención, así como las estrategias y líneas de acción. 	<ul style="list-style-type: none"> Enunciar los indicadores de los niveles componente y actividad. Aclarar por qué los tres indicadores relacionados con el objetivo número dos están referidos sólo a beneficiarios de Prospera. 	1
TEMA 4. Institucionalización de la Cruzada				
9	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de los problemas que Brasil enfrentó en la implementación de Hambre Cero y explicación por qué el gobierno de aquel país adoptó una nueva estrategia de política social. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mencionan las estrategias que fueron retomadas de la experiencia brasileña. 	<ul style="list-style-type: none"> No se documenta un análisis integral de los problemas que Brasil enfrentó durante la implementación de Hambre Cero y las razones por las cuales los líderes de aquel país decidieron migrar a un nuevo modelo de atención: Brasil sin Miseria. 	2
10	<ul style="list-style-type: none"> Publicación de documentos con información relevante de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se han publicado documentos técnicos y metodológicos de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Publicar, en el sitio web de la Cruzada, el PNMSH, los reportes de evaluación y los documentos metodológicos clave. 	2

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el reto	Principales avances documentados	Áreas de oportunidad	Nivel de avance
11	<ul style="list-style-type: none"> El favorecer la presencia permanente de la Presidencia de la República para impulsar la coordinación entre pares y asegurar el éxito de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se ha puesto en marcha un "Tablero de Seguimiento" para identificar los avances y dilaciones en el cumplimiento de metas, así como para mantener informada a la oficina de la Presidencia sobre la evolución de la Cruzada. Se han identificado unidades territoriales para favorecer la confluencia institucional y existen espacios de intercambio de información entre los tres órdenes de gobierno. Existen matrices de inversión interinstitucionales. La Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Sedesol se encuentra desarrollando el Padrón Único de Beneficiarios de los distintos padrones de los programas sociales de la Cruzada a cargo de la Sedesol. 	<ul style="list-style-type: none"> Continuar con la elaboración del Tablero de Seguimiento. Considerar los análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) realizados por las delegaciones de la Sedesol que dan cuenta de problemas de organización y coordinación que ameritan implementar estrategias adicionales para favorecer el adecuado desarrollo de los procesos operativos de la Cruzada. Avanzar en la elaboración del Padrón Único de Beneficiarios. 	2
TEMA 5. Identificación de la población objetivo				
12	<ul style="list-style-type: none"> Descripción de los mecanismos para identificar a la población objetivo y las fuentes de información utilizados en los lineamientos operativos. 	<ul style="list-style-type: none"> En el PNMSH están enunciados los criterios para seleccionar a los municipios que serán atendidos por la Cruzada. La gran mayoría de los municipios han sido elegidos utilizando criterios objetivos y verificables. 	<ul style="list-style-type: none"> Acoatar el mecanismo de selección de municipios, a criterios claros y replicables. Reforzar los mecanismos de focalización territorial para asegurar que los apoyos distribuidos por los programas sociales que participan en la Cruzada sean recibidos por la población objetivo. 	2
13	<ul style="list-style-type: none"> Clarificación de la población objetivo y la población potencial. 	<ul style="list-style-type: none"> Se hizo una propuesta de definición de la población potencial como sinónimo de la población objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar que la problemática de hambre está presente en población que no está comprendida dentro de la población objetivo (pobreza extrema de alimentación), lo que permitiría redefinir la población potencial de la Cruzada. 	2
14	<ul style="list-style-type: none"> Considerando que ya se cuenta con la nueva estimación de la población objetivo para el año 2012 a nivel nacional, es necesario que el diagnóstico y la caracterización de la población objetivo se actualicen en los documentos de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se actualizó la estimación de la población objetivo a 2012, así como el diagnóstico y la caracterización de la población objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Desagregar el indicador 1.1 Porcentaje de la población en condición de pobreza extrema de alimentación, por entidad federativa y por municipio y actualizarlo de acuerdo con la disponibilidad de la información. 	2
15	<ul style="list-style-type: none"> Criterios utilizados para la selección de municipios atendidos. 	<ul style="list-style-type: none"> La gran mayoría de los municipios atendidos por la Cruzada fueron elegidos utilizando criterios objetivos y verificables. 	<ul style="list-style-type: none"> Acoatar el mecanismo de selección de municipios a criterios claros y replicables. 	2
TEMA 6. Justificación y vinculación de los programas presupuestarios de la Cruzada				
16	<ul style="list-style-type: none"> Documentación de qué objetivos de la Cruzada no son atendidos por el conjunto de programas existentes para actualizar la lista de los programas presupuestarios participantes en la estrategia, modificarlos o crear instrumentos nuevos para cumplir con los objetivos de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se ha hecho un esfuerzo para vincular los programas sociales implicados en la Cruzada con los objetivos de ésta. 	<ul style="list-style-type: none"> Valorar en qué medida los programas implicados en la Cruzada tienen capacidad para atender a toda la población en situación de pobreza alimentaria que se pretende atender. Valorar la efectividad de los programas sociales antes de ampliar su cobertura. 	1



Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el reto	Principales avances documentados	Áreas de oportunidad	Nivel de avance
TEMA 7. Planeación estratégica				
17	<ul style="list-style-type: none"> · Mecanismos y criterios para el establecimiento de las metas intermedias y sexenales. · Sugerencia de que el plan estratégico de la Cruzada incluya líneas de acción. · Vinculación de los objetivos generales de la Cruzada y la MML. · Incorporación de los diferentes elementos de planeación que han emanado de los grupos de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> · En el PNMSH se han establecido objetivos, estrategias y líneas de acción específicas y metas. El documento constituye un plan estratégico. · Los seis objetivos de la Cruzada están expresados en la MML. · Existen mecanismos para incorporar las aportaciones de los grupos de trabajo a las acciones de planeación. 	<ul style="list-style-type: none"> · Explicar cómo se estimaron las metas de impacto de la Cruzada. 	3
TEMA 8. Análisis de los procesos identificados				
18	<ul style="list-style-type: none"> · Disposición de pocos documentos generales o un documento "maestro" en el que se tenga claridad sobre los procesos clave de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> · La descripción general de los procesos de la Cruzada se incluye en tres documentos centrales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Continuar la elaboración de manuales de procedimientos. 	2
TEMA 9. Coordinación interinstitucional				
19	<ul style="list-style-type: none"> · Revisión de la normativa que regula la Cruzada, incluyendo las reglas de operación y los lineamientos de los programas para homogeneizar la terminología. · Reducción del tiempo de los ciudadanos para conocer y acceder a programas sociales. · Identificación de la sinergia, complementariedad y posible duplicidad entre programas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se han actualizado las reglas de operación de los programas sociales federales implicados en la Cruzada para favorecer el logro de los objetivos de ésta y tener referentes conceptuales comunes. · La Sedesol y la SEDATU están desarrollando el proyecto Sistema Interinstitucional de Identificación de Solicitantes y Duplicidad de Apoyos (SIISDA) con miras a identificar y evitar duplicidades. · La Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la Sedesol se encuentra desarrollando el Padrón Único de Beneficiarios de los distintos padrones de los programas sociales de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> · Definir acciones para difundir los programas, en específico los criterios de elegibilidad, los requisitos y las ventanillas de atención. · Continuar con la elaboración del SIISDA. 	2
20	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecer los mecanismos de coordinación en la medida que la operación de la Cruzada avance y se expanda. 	<ul style="list-style-type: none"> · Se refieren tres instrumentos mediante los cuales se busca favorecer la coordinación entre las dependencias federales y unificar criterios de atención entre los tres órdenes de gobierno: matrices de inversión; padrones de derechohabientes sociales; identificación de espacios con alta concentración de población en situación de pobreza extrema. Éstos favorecen el establecimiento de metas interinstitucionales e intergubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> · Considerar los resultados de los análisis FODA realizados por las delegaciones de la Sedesol que corroboran que en la medida en que la operación de la Cruzada avanza y se expande, es necesario reforzar los instrumentos de supervisión y control de procesos operativos y administrativos. 	2
21	<ul style="list-style-type: none"> · Aclaración de los vínculos entre el Consejo Nacional para la Cruzada y la Comisión Intersecretarial para la definición y redefinición de acciones orientadas a lograr los objetivos de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> · El Consejo Nacional ha realizado retroalimentaciones a reglas de operación y ha colaborado en el diseño y elaboración de los lineamientos para el monitoreo independiente de la Cruzada a través de su Comisión Temática de Evaluación y Monitoreo al Grupo de Trabajo similar. 	<ul style="list-style-type: none"> · Documentar el proceso de comunicación entre el Consejo Nacional y la Comisión Intersecretarial de la Cruzada (no se encuentra ni en el PNMSH ni en las Normas de Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre). 	2

Reto identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el reto	Principales avances documentados	Áreas de oportunidad	Nivel de avance
TEMA 10. Coordinación intergubernamental				
22	<ul style="list-style-type: none"> Aclaración de que la estrategia concentra sus recursos en los municipios prioritarios, pero el Gobierno Federal realiza diversas acciones en materia de desarrollo social en todos los municipios del país. 	<ul style="list-style-type: none"> En las reglas de operación de los programas no se excluye la atención a todos los municipios del país. Se señala que se deberá atender de manera "prioritaria" a los municipios de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementar una estrategia que informe a la ciudadanía que los recursos se concentran en los municipios prioritarios, pero que el Gobierno Federal realiza diversas acciones en materia de desarrollo social en todos los municipios del país. 	2
TEMA 11. Participación social				
23	<ul style="list-style-type: none"> Identificación clara de la forma en que los integrantes de los comités comunitarios pueden contribuir de manera más activa en las actividades de la Cruzada. Habilitación de gestores municipales para favorecer la vinculación entre los programas federales y las comunidades que requieren sus apoyos. 	<ul style="list-style-type: none"> La normativa del programa reconoce a los comités comunitarios como órganos de participación para articularse con los tres órdenes de gobierno en procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación. Se han realizado diversas acciones de capacitación dirigidas a actores locales para fortalecer sus capacidades de gestión y sus conocimientos sobre la Cruzada. Se están desarrollando metodologías para fortalecer las funciones operativas de los comités comunitarios en aras de fortalecer su capacidad de autogestión. 		3
TEMA 12. Avances en implementación				
24	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de una estrategia de focalización e intervención en zonas urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> Se diseñó una metodología para la atención de zonas urbanas, la cual se encuentra en fase piloto. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la estrategia de focalización territorial en zonas urbanas para incrementar la probabilidad de que los apoyos sean destinados a las personas o familias que viven en los territorios de atención elegidos, pero que también cumplan con el criterio de estar en situación de pobreza extrema de alimentación. 	2
25	<ul style="list-style-type: none"> Impacto de los acuerdos tanto con universidades como con empresas y entidades federativas; los objetivos de éstos son diversos y aún no existe información pública referente a cómo impactan en los objetivos e indicadores diseñados para la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Se han signado instrumentos jurídicos entre la Federación y las entidades federativas, universidades y organismos civiles para favorecer el desarrollo de actividades que contribuyan al logro de los objetivos de la Cruzada. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar informes o reportes en los que se expliquen y valoren los impactos de las acciones desprendidas de los acuerdos y convenios generales y específicos. 	2
26	<ul style="list-style-type: none"> Valoración del impacto de las actividades culturales impulsadas por la Cruzada (concurso de cortometrajes, fotografía, conciertos, etcétera). 	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo con la Sedesol, las actividades culturales han contribuido a difundir la estrategia y sensibilizar a los jóvenes, así como a alentar la donación de alimentos que se canalizaron a comedores comunitarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Dimensionar la contribución de estas actividades al logro de los objetivos de la estrategia. 	2
27	<ul style="list-style-type: none"> Aclaración de si la operación y la coordinación observada en los municipios Mártir de Cuilapan y Zinacantán pueden ser replicables en el resto de los 400 municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> La Sedesol señala que el PNMSH establece estrategias y lineamientos que favorecen la homogeneización de los procesos operativos de la Cruzada en todo el país. 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar los resultados de los análisis FODA realizados por las delegaciones de la Sedesol que corroboran que, en la medida en que la operación de la Cruzada avanza y se expande, es necesario reforzar los instrumentos de supervisión y control de procesos operativos y administrativos. 	2



Refo identificado por el CONEVAL	Temas o asuntos abordados en el reto	Principales avances documentados	Áreas de oportunidad	Nivel de avance
TEMA 13. Elementos generales				
28	<ul style="list-style-type: none"> · La cobertura de servicios básicos es fundamental para superar la pobreza. · Exploración de la incorporación de indicadores complementarios a los de la medición de la pobreza. · Especificación de que el crecimiento económico y la creación de empleos son esenciales para reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación. 	<ul style="list-style-type: none"> · En el PNMSH se retomó la importancia del crecimiento económico y la creación de empleos. 	<ul style="list-style-type: none"> · No se incorporaron indicadores complementarios a la medición de pobreza que den cuenta de un acceso efectivo y de calidad a los servicios. 	2

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el estudio del PUED para el CONEVAL, 2014.

En conclusión, de los 28 retos enunciados por el CONEVAL en el diagnóstico del diseño, se observa que dos de ellos requieren un mayor esfuerzo para aclarar las dudas que se tenían en 2013, en 21 es necesaria una aclaración adicional y cinco tienen información adecuada (ver cuadro 34).

CUADRO 34. Clasificación de retos enunciados por el CONEVAL en el diagnóstico de diseño 2013 de acuerdo con su nivel de atención

Nivel	Variación del avance	Total	Porcentaje
3	Adecuado	5	18.0
2	Moderado	21	75.0
1	Con oportunidad de mejora	2	7.0
0	No se encontró evidencia de avance	0	0
Total		28	100

A estas áreas de oportunidad también vale la pena incluir el reto de comunicar clara y objetivamente los logros de la Cruzada. En diversos actos públicos durante 2014, el Gobierno Federal ha señalado cifras que muestran los avances de la estrategia, como los que se presentan a continuación. Parecería que es necesario dar mayor información que permita que cualquier persona comprenda los resultados de la Cruzada sin necesidad de explicaciones adicionales.

CUADRO 35. Cifras publicadas en torno a la Cruzada

Cifras	Preguntas
Más de tres millones de personas están comiendo mejor.	<ul style="list-style-type: none"> · ¿Cómo se contabilizaron los tres millones que comen mejor? · ¿Son parte de los siete millones de la población objetivo?
3,980 comedores comunitarios (más de 437,000 personas se alimentan diariamente en los comedores).	<ul style="list-style-type: none"> · ¿Dónde están ubicados los 3,980 comedores? · ¿Qué criterios fueron utilizados para la selección de su ubicación? · ¿Esta cifra incluye comedores que ya estaban instalados? · Se ha difundido públicamente la cifra de más de cuatro mil comedores, ¿cuál es la correcta?
Más de 546,369 tarjetas Sin Hambre entregadas.	<ul style="list-style-type: none"> · ¿Cómo se garantiza el abasto y la disponibilidad de los productos incluidos en la tarjeta Sin Hambre? · ¿Los productos adquiridos se consumen, venden o son insumos para otras actividades?
Más de 73,000 personas tienen mayores ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> · ¿De qué manera se ha medido el incremento en ingresos?
Cifras de beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> · ¿Las cifras de apoyos reportados responden a la aportación de la Cruzada o la suma de la cobertura de programas?

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en información registrada en sinhambre.gob.mx 2014

EVALUACIÓN DE LA CRUZADA EN 2015

En vista del alcance de la estrategia y la multiplicidad de instancias y acciones involucradas, se consideró necesario establecer etapas y tipos de evaluación.

La evaluación tiene un horizonte de siete años (2013-2019), con reportes anuales que permiten la retroalimentación del diseño y la operación de la Cruzada para promover un sistema de mejora continua. Ésta toma en cuenta una diversidad de medios de verificación y de técnicas utilizadas para la recopilación de información.

El proceso incluye, en ese orden, un diagnóstico del diseño de la estrategia, un análisis de consistencia y orientación a resultados, y uno que identifique los principales procesos y actores involucrados en cada uno de ellos. En una etapa posterior se realizará una evaluación de impacto que permitirá identificar los efectos atribuibles a la estrategia en la población objetivo. Asimismo, se llevarán a cabo dos estudios estratégicos, uno sobre el componente de participación social de la Cruzada y otro sobre las condiciones de la ocupación y fuentes de ingreso de los productores rurales (ver figura 17).

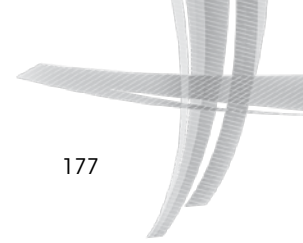
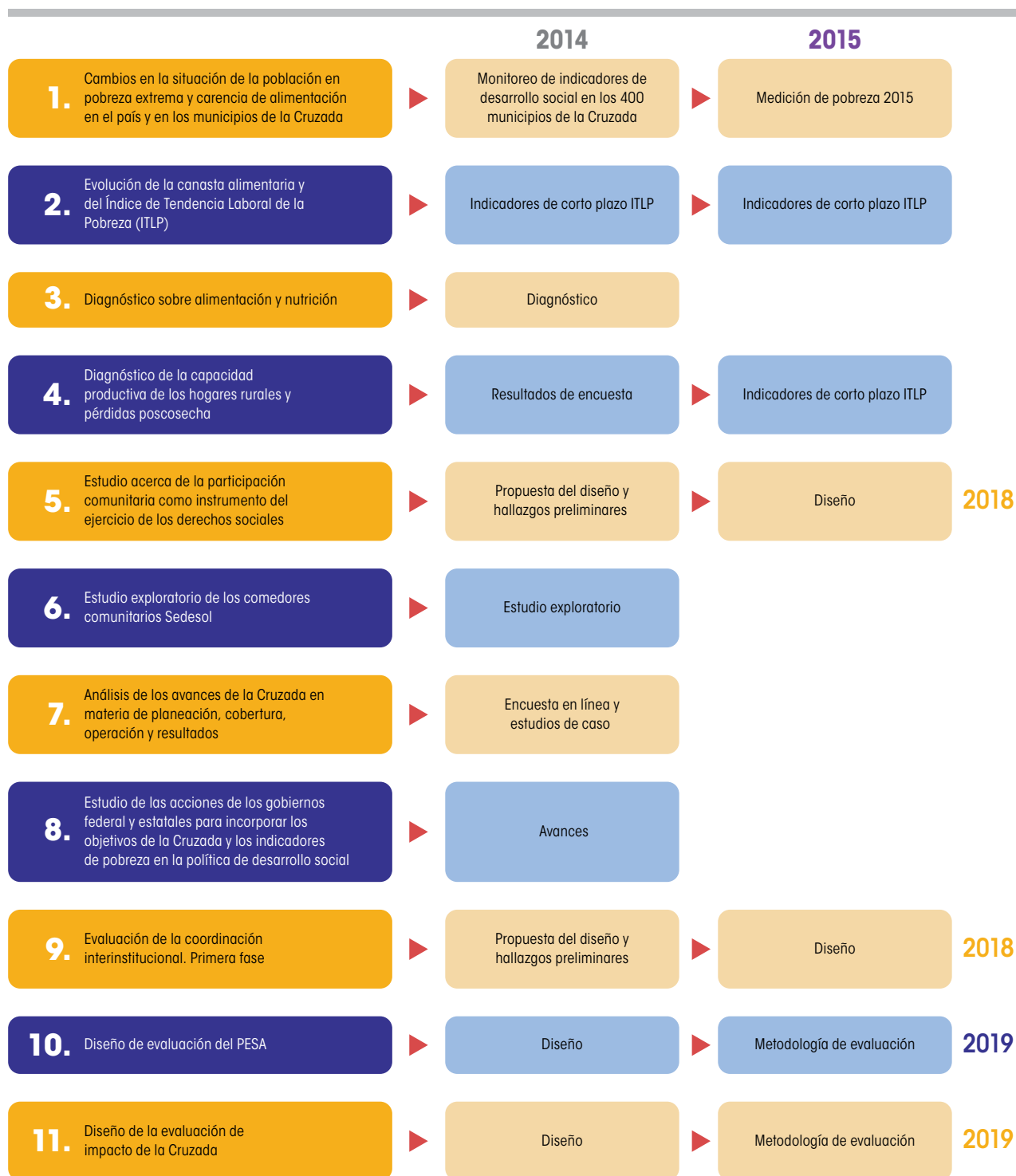


FIGURA 17. Seguimiento de la evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, México, 2014-2015



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Para 2015, la evaluación de resultados intermedios, como su nombre lo indica, mostrará los avances, fortalezas y áreas de oportunidad de la Cruzada a la mitad del sexenio. Esta evaluación será un análisis del plan de cobertura a corto y mediano plazo, así como de sus sistemas de información y los mecanismos de rendición de cuentas de la estrategia y evaluación de programas presupuestarios relevantes. Asimismo, iniciará la evaluación de la coordinación interinstitucional y participación social.

La evaluación de la Cruzada favorecerá la retroalimentación continua con los actores involucrados en la estrategia, a fin de que, de ser necesario, se realicen los ajustes precisos de manera oportuna.



CAPÍTULO 4

**Conclusiones
y recomendaciones**

CONCLUSIONES

El IEPDS 2014 tiene como objetivo hacer una evaluación general de la política de desarrollo social en este periodo mediante una aproximación al contexto y las posibilidades de medición de los derechos sociales y del ingreso. Asimismo, presenta una reflexión acerca de los diversos cambios normativos y técnicos registrados a partir de la creación del Consejo para analizar el desempeño del país en materia de desarrollo social, con dos importantes fines: contribuir a la rendición de cuentas y brindar información para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social.

Este informe está integrado por tres grandes apartados. El primero refiere la situación de la población respecto al ejercicio de sus derechos sociales y sus ingresos. En el segundo se presentan avances y retos de la política de desarrollo social y en el último se describe la evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

En relación con la situación de la población en México y el ejercicio de sus derechos sociales destacan los siguientes aspectos:

Derecho a la alimentación

- Entre 2008 y 2010, la carencia alimentaria se incrementó por la crisis financiera que el país enfrentó y la volatilidad del precio de los alimentos, entre otras causas. De 2010 a 2012 hubo una ligera mejora; la carencia alimentaria llegó a 23.3 por ciento de la población en 2012.
- En 2012, la desnutrición crónica entre infantes menores de cinco años fue de 13.6 por ciento.
- Los índices de obesidad en los adultos mexicanos se han incrementado en los últimos años. Entre 2000 y 2012 aumentó 15.2 por ciento. La obesidad y el sobrepeso son factores de riesgo para el desarrollo de enfermedades crónicas, incluyendo las cardiovasculares, la diabetes y el cáncer.

Derecho a la educación

- En 2012, 19.2 por ciento de los mexicanos presentaron rezago educativo (22.6 millones de personas).
- En el periodo 1992-2012, en todos los grupos etarios se registraron incrementos en la asistencia escolar. Actualmente, en el país más de noventa por ciento de los niños y niñas de entre seis y catorce años asisten a la escuela.

- La asistencia escolar de las personas entre dieciocho y veinticinco años siguió siendo la que registró menor porcentaje, a pesar del incremento de ocho puntos porcentuales; esto se agudizó en la población con ingresos inferiores, que sólo aumentó 4.4 puntos porcentuales y alcanzó diez por ciento en 2012.
- La calidad educativa no avanzó a la par de la cobertura.

Derecho a un medio ambiente sano

- Se observa una disminución de la superficie nacional cubierta por bosques y selvas, que en 2011 llegó a 33.8 por ciento, lo que muestra que las acciones implementadas en la materia no han conseguido aumentar o, por lo menos, mantener la superficie de selvas y bosques en el país.
- Durante 2012, el costo económico que se tendría que asumir por los daños ambientales fue de 6.3 por ciento del PIB.

Derecho a la no discriminación entre grupos vulnerables

- De acuerdo con las estimaciones de pobreza 2012, es posible señalar que la población mayor de sesenta y cinco años en pobreza extrema disminuyó 3.5 puntos porcentuales respecto de 2008.
- El creciente número de programas de pensiones no contributivas explica la tendencia positiva en el comportamiento de las carencias en la población mayor de sesenta y cinco años.
- En 2012, 63.7 por ciento de los adultos mayores de sesenta y cinco años no recibían una pensión de la seguridad social.
- La brecha más grande entre quienes reportaron alguna discapacidad y quienes no lo hicieron es el rezago educativo, con la mayor desventaja para los primeros, que podría responder en primera instancia a la falta de infraestructura para brindarles acceso físico.
- En 2012, tres de cada diez congresistas fueron mujeres, cifra que por fortuna se elevará con la exigencia de una cuota de cincuenta por ciento de mujeres en el Congreso a partir de 2014. Actualmente, no existe ninguna mujer que se desempeñe como gobernadora a nivel estatal.
- En la distribución porcentual de las personas ocupadas por nivel de ingreso y sexo destaca que en los niveles más bajos son las mujeres quienes tienen un porcentaje más elevado de participación que los hombres.
- En 2012, siete de cada diez personas indígenas se encontraban en pobreza.

Derecho a la salud

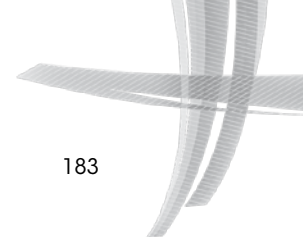
- En 2012, 21.5 por ciento de la población presentaba carencia en el acceso a los servicios de salud, lo que equivale a 25.3 millones de personas. Esta carencia fue la que mayor reducción tuvo a nivel nacional y en las entidades del país de 2008 a 2012.
- En gran medida, esta reducción responde al crecimiento de afiliados al Seguro Popular.
- Si bien la carencia por acceso a los servicios de salud ha mostrado una tendencia positiva en los últimos años, ello no implica que la calidad de los servicios haya mejorado.
- Un elemento que influye en la calidad del servicio es la fragmentación del sistema de salud, pues en el país existen instituciones de seguridad social nacional, estatal, paraestatal y privadas que brindan servicios diferenciados (acceso y calidad).

Derecho a la seguridad social

- La carencia por acceso a la seguridad social fue la mayor del país tanto en 2010 como en 2012.
- En 2012, 53 por ciento de las personas de sesenta y cinco años o más no trabajaban ni recibían pensión.
- En 2012, 44.1 por ciento de los hombres no cotizaban ni nunca habían cotizado a una entidad de seguridad social; el porcentaje en las mujeres fue de 52.7.

Derecho al trabajo

- En septiembre de 2014, los subocupados representaron 8.2 por ciento de la población ocupada, casi el doble que la tasa promedio de desocupación de la población desempleada, que fue de 4.6 por ciento entre 2006 y 2014.
- Aunque el número de trabajadores asegurados por el IMSS haya aumentado, el crecimiento no ha sido suficiente para incorporar a la población que se integra año con año al mercado laboral (casi un millón de personas).
- Al tercer trimestre de 2014, la tasa de informalidad era de 58 por ciento de la población ocupada.



Derecho a la vivienda

- De 2008 a 2012 disminuyó el porcentaje de personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda (en 2012, representó 13.6 por ciento, lo que equivale a 15.9 millones de personas).
- En 2012, la población con carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda representaba 15 por ciento, equivalente a 17.6 millones.
- En cuanto a los componentes, la mayor reducción se dio en la población en viviendas sin acceso al agua (3.4 puntos porcentuales).
- En 2012, 40.8 por ciento (11.1 millones) de la población en zonas rurales no contó con servicios básicos de la vivienda, mientras que en el caso de las viviendas en zonas urbanas fue 7.2 (6.5 millones).

Ingreso de los hogares

- A raíz de dos crisis económicas severas, la falta de crecimiento de la productividad, la volatilidad del precio de los alimentos e, incluso, un muy bajo nivel del salario mínimo, entre 1992 y 2012 el poder adquisitivo promedio de los mexicanos no incrementó e incluso disminuyó.
- El crecimiento económico fue de sólo 1.2 por ciento en promedio anual per cápita entre 1990 y 2013.
- En 2008, las personas con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Económico representaban 49 por ciento de la población total, mientras que en 2012 constituyeron 51.6.

Pobreza 2008-2012

- A nivel nacional, el número de personas en situación de pobreza se incrementó en medio millón de personas entre 2010 y 2012, y llegó a 53.3 millones en 2012 (45.4 por ciento).
- La pobreza extrema se redujo de 13.0 millones de personas a 11.5 en 2012. El número promedio de carencias sociales de esta población disminuyó de 3.8 en 2010 a 3.7 en 2012.
- Entre 2010 y 2012, los estados donde la pobreza aumentó más en puntos porcentuales fueron Nayarit y Quintana Roo. Las entidades con mayor disminución fueron Zacatecas y Tabasco.
- Se observa que, en general, los mayores porcentajes de pobreza están en municipios rurales marginados en entidades como Chiapas,

Veracruz, Oaxaca y Chihuahua. Sin embargo, también es notable que los mayores volúmenes de población en pobreza se encuentran en municipios urbanos grandes en entidades como Estado de México, Distrito Federal, Guerrero, Puebla y Baja California.

- Las acciones gubernamentales permitieron que el número absoluto y relativo de personas en condición de pobreza extrema no creciera en 2010 respecto a 2008, pero no frenaron el aumento de la pobreza en las áreas urbanas y fronterizas.
- México continuó presentando desigualdad en la distribución del ingreso, ya que el coeficiente de Gini pasó, a nivel nacional, de 0.529 en 1992 a 0.498 en 2012.

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

Avances

Política de desarrollo social con visión de derechos

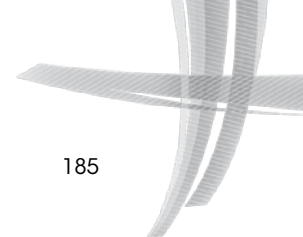
- El PND 2013-2018 incorpora una concepción de derechos sociales que entiende que mediante el ejercicio pleno de éstos el ciudadano se convierte en titular de derechos frente al Estado.
- El PND 2013-2018 incorpora, por primera vez, de manera específica indicadores para medir el avance en las problemáticas nacionales.

Mejor coordinación institucional

- Los indicadores de pobreza se adoptaron como eje articulador que permite establecer objetivos conjuntos (Federación, estados y municipios) de la política social.
- Ejemplo de lo anterior son las recientes modificaciones al FAIS del ramo presupuestario 33 y la Cruzada Nacional contra el Hambre.
- Se incluyeron indicadores de pobreza multidimensional en programas sectoriales y en diversas entidades federativas. Se destacan los ejercicios realizados en Chiapas, Colima, Guanajuato, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Adecuación de programas de desarrollo social para mejorar el ejercicio de los derechos y la productividad de los hogares

- Desde 2013, diversos programas de desarrollo social han iniciado adecuaciones para mejorar el acceso efectivo a los derechos sociales.



- En el PND 2013-2018 se reconoce que la generación de ingresos a partir del incremento de la productividad es indispensable para disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de los hogares.
- Se definió el Programa para Democratizar la Productividad para articular los distintos programas de gobierno en torno a la productividad.
- Se estableció una nueva orientación de Prospera (antes Oportunidades) hacia el ejercicio efectivo de los derechos sociales, que incorporó la inclusión laboral y productiva como dos de los ejes articuladores de su nuevo diseño.
- Se diseñó el programa piloto denominado Territorios Productivos para denotar el potencial económico y productivo de pequeños productores que iniciará en 2015.
- En la Cruzada se creó un grupo específico de trabajo sobre el tema de empleo y opciones productivas en el que participan trece secretarías y comisiones federales y que tiene como objetivo realizar un planteamiento orientado a la generación de empleo e ingresos hacia la población objetivo de esta estrategia.
- Se podrá saber que estas modificaciones fueron las adecuadas cuando el bienestar y el ejercicio de los derechos de las familias hayan mejorado. Esto se medirá a partir de las encuestas a hogares que se llevan a cabo desde 2014.

Reformas estructurales

- Se aprobaron once reformas estructurales orientadas a apoyar el crecimiento de la economía, elevar los estándares de competitividad internacional de México, así como fortalecer la democracia y los derechos de los mexicanos.
- Este marco institucional define las responsabilidades y obligaciones del gobierno para el ejercicio de los derechos sociales; sin embargo, es necesario establecer los criterios de implementación, así como los mecanismos de medición de resultados y de evaluación.

Institucionalidad y avances de la evaluación y monitoreo en México

- Existe en la Federación una cultura de evaluación en todas las secretarías de Estado y dependencias que no existía diez años atrás. Si bien la evaluación no se percibe como algo cómodo para los programas y dependencias, ahora se habla un lenguaje de mayor transparencia en materia de desarrollo social, que es ineludible en un país que busca ser más democrático.

- El CONEVAL ha coordinado más de mil evaluaciones que, en conjunto con las tres mediciones de la pobreza y la aprobación de indicadores, complementan la política de evaluación de desarrollo social en México.
- Todas las entidades federativas cuentan con una ley de desarrollo social o equivalente y difunden información de sus programas de desarrollo social.

Retos

El enfoque de acceso efectivo de derechos sociales necesita definiciones más claras:

- El marco institucional no tiene indicadores para señalar el cumplimiento en el acceso efectivo a los derechos, lo cual no apoya la labor de política pública.
- No se planteó, desde el Congreso, el financiamiento adecuado de corto, mediano y largo plazo para el cumplimiento del ejercicio de los derechos.

El ingreso de las familias es bajo y se ha reducido desde 1992

- Los ingresos laborales han perdido mayor poder adquisitivo respecto al valor de la canasta alimentaria que a la inflación.
- Los salarios reales promedio no han variado en los últimos años y el acceso a la seguridad social sigue siendo la carencia más alta, con las consecuencias futuras que esto implica.
- En este sentido, sigue significando un reto de la política económica del país la generación de empleos de calidad y con salarios adecuados que impacten la productividad laboral.

La calidad de los servicios básicos no ha crecido como la cobertura

- El informe de la OCDE de la prueba PISA señala que México tiene bajos indicadores en las competencias básicas de matemáticas y mala distribución de recursos monetarios dedicados a la educación.
- Los avances en el aprendizaje de niñas y niños han sido muy lentos; México se encuentra en el lugar 53 de los 65 países que aplicaron la prueba PISA en 2012.
- En México, la diferencia en el índice de los recursos económicos para la educación entre escuelas es la más alta de toda la OCDE y

la tercera más alta de todos los participantes en PISA, lo que refleja altos niveles de desigualdad en la distribución de recursos educativos en el país.

- Si bien el ejercicio del derecho a la salud ha avanzado en materia de cobertura, al incrementar el porcentaje de población que cuenta con servicios médicos vía el Seguro Popular, esto no ha significado un crecimiento de la calidad en el servicio.
- Los principales aspectos clínicos que ocasionan muerte materna son: enfermedad hipertensiva del embarazo (EHE), hemorragia obstétrica, aborto, sepsis, y dos causas de muertes indirectas: sida e influenza.
- La población afiliada al Seguro Popular fue la que más reportó no recibir atención a sus problemas de salud.

Los programas productivos no han tenido resultados adecuados y la productividad de pequeños productores es muy baja

- En las intervenciones dirigidas al financiamiento de proyectos de autoempleo en programas de microcréditos se han identificado los siguientes problemas: sus efectos son de carácter transitorio, compiten entre sí; son insuficientes los indicadores para medir aspectos específicos de los objetivos de los programas; falta información sobre el ingreso de los beneficiarios y seguimiento de los proyectos.
- Los hogares rurales que se dedican a la producción agrícola y ganadera se caracterizan por producir a menor escala y enfrentar condiciones más restrictivas a lo largo de toda la cadena de producción.
- Las actividades agrícola y ganadera son predominantes en el medio rural; sin embargo, no son la fuente principal de ingreso de los hogares, pues obtienen retribuciones por trabajo fuera del campo.
- Los cultivos principales de los hogares rurales son maíz y frijol y un mayor porcentaje de hogares reportan utilizar la producción para el autoconsumo, lo cual permite suponer que la capacidad productiva de hogares productores es baja.
- Existe una baja integración de los hogares rurales en los mercados fuera de las localidades, lo que limita su capacidad productiva.

Dispersión de programas de desarrollo social

- El crecimiento del gasto social en las últimas décadas no necesariamente significa un mayor acceso efectivo a los derechos sociales, pues la dispersión de programas enfocados a resolver una

misma problemática podría implicar mayor gasto y resultados insuficientes.

- Si bien el monto de recursos asignados a la educación es considerable, los resultados no reflejan lo invertido en el logro educativo.
- En 2014 se identificaron 5,904 programas de desarrollo social a nivel federal, estatal y municipal.
- Alrededor de ochenta por ciento de los municipios del país no presentaron información sobre programas de desarrollo social.

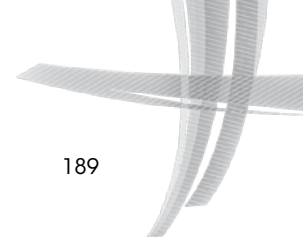
Retos en la institucionalización de la evaluación

- Las evaluaciones y la medición de pobreza tienen como objetivo principal mejorar la política pública. No es claro que aún se utilice lo suficiente la información generada por el sistema de evaluación para tomar decisiones de política pública en las comisiones Intersecretarial y Nacional de Desarrollo Social.
- En el caso del Congreso, hay poca utilización de los informes de evaluación y de auditoría para la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

Caracterización de hogares en pobreza extrema en los municipios definidos por la Cruzada en 2013

- De las carencias de la población en pobreza extrema alimentaria, la falta de seguridad social se mantuvo como la mayor para todos los grupos de municipios identificados en la encuesta Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Social en los 400 municipios de la Cruzada 2013, levantada para conocer a la población más pobre que vive en las Zonas de Atención Prioritaria de los 400 municipios iniciales de la Cruzada.
- La carencia con menor incidencia en los 400 municipios para la población en pobreza extrema alimentaria fue el acceso a servicios de salud.
- El ingreso corriente mensual per cápita de la población en pobreza en los 400 municipios de la Cruzada (1,060.7 pesos) fue casi el doble que el de la población en pobreza extrema alimentaria (561.9 pesos).



- En los 400 municipios los dos programas con mayor cobertura en la población con pobreza alimentaria extrema fueron el Programa de Adultos Mayores y Prospera, cada uno cubrió más de la mitad de población.
- Más de la mitad de la población encuestada se encontró ocupada en empleos subordinados, mientras que seis de cada diez personas en pobreza extrema alimentaria estaban ocupados en el sector primario.
- Respecto a los servicios básicos de la vivienda, cuatro de los cinco municipios en los que se profundizó tuvieron más de 75 por ciento de su población con carencia; el mayor fue Zinacantán, seguido de Guachochi, Mártir de Cuilapan y San Felipe del Progreso.
- El análisis en detalle de la diversidad que muestran las familias objetivo de la Cruzada, en contraste con aquellas con menor severidad en su pobreza, refuerza la necesidad de instrumentar una política social estructurada que permita atender, de manera integral, las necesidades apremiantes de la población con más carencias desde un enfoque que combine la focalización de esta población, al tiempo que se pongan en práctica acciones y estrategias de alcance universal.

Análisis de objetivos de la Cruzada

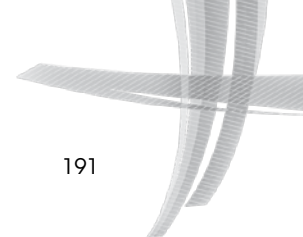
Alimentación y nutrición

- Es importante reconocer que la Cruzada considera las dimensiones de pobreza que se exigen en la Ley General de Desarrollo Social para su definición de hambre.
- Los objetivos uno y dos de la Cruzada se relacionan con las dimensiones de acceso y utilización e indirectamente con la dimensión de disponibilidad de alimentos empleadas por la FAO.
- De los programas incluidos en el Programa Nacional México sin Hambre, se identificaron 23 que guardan una vinculación directa con los objetivos uno y dos de la Cruzada. Un programa está vinculado con la dimensión de disponibilidad, nueve de ellos, con la dimensión de acceso (ya sea físico o económico), dieciocho, con la de utilización y siete, con la de estabilidad. Esto es un reflejo de que los objetivos uno y dos de la Cruzada se asocian ante todo con acciones relacionadas con el acceso y la utilización de los alimentos.
- La mayoría de los programas han incorporado en 2013 y 2014 cambios en sus reglas de operación que buscan avanzar en su articulación en torno a la Cruzada.

- Uno de los problemas que presentan los programas incluidos en el PNMSH es que las intervenciones orientadas a la atención de la población en pobreza y en localidades alejadas presentan deficiencias en la calidad de los servicios y, en muchos casos, no logran llegar a las comunidades de mayor marginación.
- El uso del Cuestionario Único de Información Socioeconómica ha permitido a la Sedesol identificar con mayor claridad a las personas en situación de pobreza extrema de alimentación asentadas en zonas urbanas y rurales. Será importante establecer mecanismos de recolección de información similares para la totalidad de los programas que integran la Cruzada en todas las secretarías y dependencias involucradas.
- Los programas que buscan mejorar el acceso físico y económico a los alimentos, la cobertura de los servicios de salud, la orientación nutricional, el acceso a educación, la mejora de la vivienda y la estabilidad tienen potencial para incidir en el logro del objetivo uno de la Cruzada.
- Se considera que la Cruzada es una estrategia que promueve acciones que podrían mejorar la seguridad alimentaria de la población en pobreza extrema. Se han hecho esfuerzos importantes de vinculación; no obstante, continúa siendo una estrategia en construcción, lo que limita su comprensión por los responsables que podrían incidir en su implementación.

Capacidad productiva de los hogares rurales

- De acuerdo con la EnChor 2013, los hogares en localidades rurales y que forman parte de municipios beneficiarios de la Cruzada se caracterizan por tener un elevado porcentaje de personas en situación de pobreza extrema alimentaria, un nivel de escolaridad menor que la básica y un porcentaje importante de ellos son indígenas.
- De acuerdo con la EnChor, los datos sobre servicios en las localidades sugieren que los hogares rurales tienen deficiencias considerables en el acceso a bienes y servicios, lo cual se acentúa en las localidades Cruzada.
- Un reto importante es la atención de los hogares rurales por intervenciones que incentiven una mayor productividad, pues los datos de la EnChor 2013 revelan que la cobertura de este tipo de programas es muy baja.



- La capacidad productiva de los hogares se ve mermada por la forma en que son almacenadas las cosechas, pues el mayor porcentaje lo hace en su casa. La ineficiencia de esta práctica se refleja en un elevado valor de las pérdidas de cultivos durante el almacenamiento.
- Una de las condiciones que podrían limitar las actividades productivas de los hogares es la falta de créditos que les faciliten financiarse e invertir.
- Los datos sugieren que los hogares en localidades no Cruzada podrían ser más emprendedores, pues un mayor porcentaje de ellos utilizan los créditos para negocios.
- Las políticas de apoyo a pequeños productores agrícolas implementadas en diferentes países latinoamericanos muestran la importancia de considerar el contexto local en su diseño e implementación.

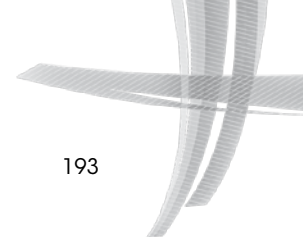
Participación social y coordinación interinstitucional

- Para 2014 se estableció como meta la constitución de 42,627 comités comunitarios. Al 31 de marzo dicha meta ya había sido superada con un total de 60,439 comités, aunque algunos de ellos no volvieron a reunirse.
- A partir de visitas a entidades, es posible señalar que aunque se observó que el funcionamiento de los comités es adecuado en la mayoría de los casos, ya que en general participan y funcionan, pues en los comités se planea, prioriza y envía información al municipio, no existe aún evidencia de que la información generada en esa instancia sirva como insumo para la planeación en otros órdenes de gobierno.
- Un reto de la estrategia será tener una conexión más clara entre la demanda que surge en los comités y la oferta gubernamental para no crear expectativas que no se puedan materializar.
- Además de la evaluación que el CONEVAL realice a la participación social, será importante contar con indicadores para monitorear el grado de fortalecimiento de los actores sociales.
- El diseño de la Coordinación Interinstitucional de la Cruzada considerará al Gobierno Federal como el orden de gobierno que guiará las acciones de la Cruzada, pero reconoce la necesidad de contar con la participación de los gobiernos locales, así como de los sectores de la sociedad (público, privado y social) y de los organismos internacionales.

- En materia de coordinación institucional, la Sedesol ha utilizado los indicadores de pobreza multidimensional en el diseño y evaluación de la Cruzada como eje, por una parte, de la gestión basada en resultados y, por otra, de la articulación de las instancias federales y los tres órdenes de gobierno.
- La Cruzada está modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias de gobierno en los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, el efecto es diferenciado entre gobiernos locales y tipos de programas. No todas las entidades funcionan de la misma manera y con igual intensidad.
- Mientras que para los programas universales representa un esfuerzo menor adicional contribuir con la Cruzada, los programas no universales deben modificar su focalización, lo que dificulta, en algunos casos, la posibilidad de continuar con su lógica de operación.
- El secretario técnico constituye una pieza fundamental para el éxito de la Cruzada en las entidades. Por ello, aunque su buen desempeño no es un elemento suficiente para el éxito de la Cruzada, sí es necesario.
- Respecto a las estructuras y los procesos previstos por la Cruzada, en el nivel federal existen todas las estructuras planeadas y que operan regularmente, aunque algunos grupos de trabajo muestran una mejor coordinación que otros.
- Los programas que comparten información sobre beneficiarios (como padrones) son aquellos que desde antes de la creación de la Cruzada ya lo hacían, como Prospera y Seguro Popular. Aun así, es rescatable que todos los programas envíen la información requerida por la Secretaría Técnica de la Cruzada para completar las matrices de inversión.
- La Cruzada está teniendo incidencia en las rutinas y decisiones de distintos actores en los tres órdenes de gobierno.
- Dados los retos de coordinación de una estrategia de este tipo, será importante que la Presidencia de la República continúe destacando la participación de todas las secretarías y dependencias involucradas para el logro de sus objetivos.

Situación actual de los retos identificados en el diagnóstico de la estrategia en 2013

- De los 28 retos enunciados por el CONEVAL en el diagnóstico del diseño publicado en 2013, se observa que en todos existe avance.



En cinco, este avance es adecuado, en veintiuno, moderado y dos requieren un mayor esfuerzo para aclarar las dudas que se tenían en 2013.

- Se reconoce también el reto de comunicar clara y objetivamente los logros de la Cruzada. En diversos actos públicos durante 2014, el Gobierno Federal señaló cifras que muestran los avances de la estrategia, pero pareciera que es necesario dar mayor información que permita que cualquier persona comprenda los resultados de la Cruzada sin necesidad de explicaciones adicionales.

RECOMENDACIONES

Atención especial del Ejecutivo, estados y municipios

Alimentación

- Monitorear la evolución de la desnutrición y la anemia en aquellas poblaciones que continúan presentando las mayores prevalencias, como los menores de dos años, los adolescentes, las mujeres en edad fértil, los adultos mayores y los indígenas. De esta forma, se contará con mejor información para la solución individual de los problemas de nutrición.
- Dirigir las acciones para la atención de la desnutrición crónica a las mujeres embarazadas y a los niños de cero a veinticuatro meses de edad, ya que ésta es la ventana de oportunidad para lograr la efectividad de las acciones e intervenciones. Después de esta edad, las acciones que se tomen para corregir el problema no tienen impacto en la talla de las personas.
- Se sugiere analizar los subsidios y apoyos alimentarios y de nutrición respecto al contenido calórico de los alimentos en poblaciones urbanas cuyos ingresos sean mayores a los de la población en pobreza extrema, en las que el principal riesgo es el sobrepeso y no la desnutrición.

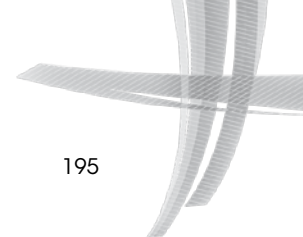
No discriminación a grupos vulnerables

- Las políticas dirigidas a la población indígena, además de considerar la acumulación de desventajas que enfrentan, deben incorporar en sus acciones un amplio conjunto de elementos culturales específicos y acordes con las necesidades de esta población.

- Resulta apremiante priorizar el acceso a los servicios de salud de calidad a los diversos grupos vulnerables (habitantes de zonas rurales, indígenas, personas con discapacidad, mujeres).
- Mejorar la calidad de los servicios básicos disponibles para la población en pobreza, especialmente la indígena.
- Fortalecer las acciones afirmativas en puestos públicos, en particular a favor de las mujeres y los indígenas.
- Mejorar la infraestructura y el equipamiento en áreas de mayor pobreza, en especial en zonas prioritarias indígenas.
- Ampliar el acceso de las poblaciones pobres a activos y oportunidades productivas que les permitan fortalecer sus ingresos por medio de programas productivos, de empleo y educativos dirigidos efectivamente a ellas.

Educación

- Los niveles de rezago educativo sólo volverán a abatirse de manera sustancial cuando se reduzcan entre la población adulta (primaria y secundaria completa para adultos); se recomienda aumentar el presupuesto en estos rubros y explorar esquemas más eficaces para atender a esta población.
- Es importante enfocar los esfuerzos en Chiapas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, en donde la carencia fue mayor de 25 por ciento en 2012. La razón del tamaño del rezago educativo en estos estados se debe a que existen porcentajes altos de la población mayor de quince años que no cuenta con primaria o secundaria completa. Se recomienda focalizar adecuadamente la cobertura de los programas de educación para adultos y programas para abatir el rezago educativo en dichas entidades, sobre todo en las zonas interculturales.
- Con relación a la calidad de los servicios, se recomienda fortalecer la participación de los padres y las madres de familia en el señalamiento de las deficiencias que enfrentan las escuelas y en la búsqueda de soluciones en conjunto con las autoridades competentes.
- La calidad de los servicios sigue siendo un reto enorme para garantizar el acceso, en especial en salud y educación. Es importante que las entidades federativas realicen la labor que les corresponde en mejorar la calidad educativa (y de salud), pues esta tarea es compartida entre los diferentes órdenes de gobierno.



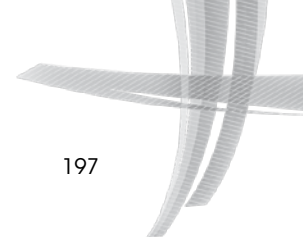
Salud

- El mejoramiento de la calidad en salud debe pasar por el fortalecimiento de mecanismos que permitan la portabilidad geográfica e institucional de los beneficiarios y superen la segmentación institucional, con lo cual se garantice el ejercicio efectivo del derecho a la salud.
- Se recomienda reforzar los esquemas de salud preventiva, los cuales deberían ser prioritarios no sólo para reducir la morbilidad, sino para evitar costos curativos futuros.
- Se exhorta a que el Sistema Nacional de Salud haga hincapié en la atención primaria. El sistema deberá incorporar medidas preventivas y promover que la resolución sea susceptible de ocurrir en el primer nivel de atención.
- Además, se sugiere que el sistema esté integrado funcionalmente y permita la convergencia mediante:
 - o Homologación de las prestaciones en salud que hoy ofrece la seguridad social.
 - o Política de medicamentos que asegure el surtido oportuno en los establecimientos.
 - o Formación de recursos humanos planeada para responder a las necesidades de salud.
- Para la atención en servicios de salud de las poblaciones dispersas:
 - o Dotar de recursos básicos para la atención primaria.
 - o Uso de tecnologías innovadoras de comunicación y asistencia médica (monitoreo a distancia, telediagnóstico).
 - o Integrar todos los programas de servicios a la salud actualmente en operación en las áreas rurales.
 - o Capacitación de personal de salud (auxiliares de salud y promotor comunitario).
 - o Incentivos al personal de salud para su permanencia.
- Cumplir la Meta del Milenio respecto a la mortalidad materna debería ser una prioridad del Estado. Por ello, debe ampliarse la cobertura de los servicios de atención obstétrica e impulsar estrategias de identificación temprana y atención oportuna de las emergencias en esta área, sobre todo en las zonas interétnicas, donde se localiza una alta proporción de la mortalidad materna.

- Con referencia al punto anterior, se recomienda implementar y fortalecer estrategias para la eliminación real de las barreras al acceso a los servicios de salud, por ejemplo, las relativas a transporte y comunicación en zonas marginadas.
- Es necesario mejorar sustantivamente la calidad de los servicios de salud y educación, que incluyan un monitoreo adecuado del embarazo para combatir la anemia y la desnutrición entre las madres, que también es un problema importante; fortalecer las acciones para promover la lactancia materna; hacer un mejor monitoreo de peso y talla de niñas y niños; y reforzar el componente alimentario en las escuelas.
- Es necesario contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas del gasto en salud en todos los órdenes de gobierno. Conviene establecer estrategias que promuevan que la población inscrita en el Seguro Popular reconozca con claridad que tiene el derecho, con lo que se propiciará una cobertura efectiva de los servicios de salud. Asimismo, se recomienda mejorar los procesos de acreditación y supervisión de clínicas en los estados.

Seguridad social

- El acceso a la seguridad social representa el derecho social más rezagado dentro de los incluidos en la medición de la pobreza. En 2012, 61.2 por ciento de la población presentó dicha carencia. Esta problemática se explica por la barrera de acceso que impone el financiamiento de la seguridad social por medio de contribuciones obrero-patronales, que excluyen a los trabajadores de menores ingresos y mayor vulnerabilidad. Se recomienda analizar si las reformas realizadas y su implementación en esta materia son suficientes para mejorar el acceso a seguridad social de la población no de-rechahabiente.
- Para conseguir una reducción en los niveles de carencia por acceso a la seguridad social, se sugiere el diseño de un sistema de protección social universal que prevea la existencia de pisos mínimos constituidos por instrumentos no contributivos y que busquen garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales a lo largo del ciclo de vida.
- Analizar los mecanismos de transición entre pensiones de los titulares y sus beneficiarios.



- Fortalecer los esquemas de coordinación de los diferentes programas públicos de guarderías que apoyen la participación laboral de las mujeres y profundizar en el estudio de factores que contribuyan al desarrollo temprano infantil para mejorar su implementación con base en un esquema de sistema de protección social.
- En lo que corresponde a los riesgos asociados a las discapacidades, se recomienda precisar la definición e identificación de discapacidad para mejorar las pensiones de riesgos de trabajo e invalidez.

Trabajo

- A pesar de la baja tasa de desocupación de México, un problema identificado en la generación de ingreso son las características del empleo. Se sugiere fortalecer las políticas activas de empleo (capacitación, bolsa de trabajo, apoyos para traslados), considerando un servicio personalizado de atención, y ampliar los programas de apoyo al empleo, considerando las diferencias en la desocupación y subocupación en los ámbitos rural y urbano.
- Fortalecer el Programa de Empleo Temporal como mecanismo de apoyo a los periodos estacionales, de contingencias laborales y naturales.

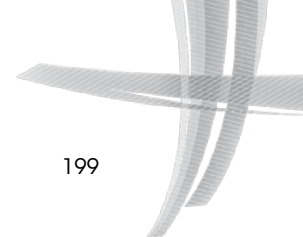
Vivienda

- De acuerdo con la medición de pobreza, la carencia de la dimensión de calidad y espacios de la vivienda sólo se elimina si, conjuntamente, la calidad de los pisos, muros y techos es buena y no existe hacinamiento. Deben hacerse esfuerzos en mejorar la calidad de los materiales de las viviendas y sus tamaños para evitar el hacinamiento, que fue el indicador con mayor carencia (9.7 por ciento) en esta dimensión en 2012.
- Asimismo, la carencia de la dimensión de servicios básicos de la vivienda sólo se abate cuando la vivienda posee agua, drenaje, electricidad y chimenea para cocinar. Por ello, es relevante incrementar la cobertura de drenaje y agua potable, pues a nivel nacional todavía se tienen carencias de 9.1 y 8.8 por ciento, respectivamente; también, es indispensable reducir el indicador de población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar, que es el más alto (12.9).

- En materia de servicios básicos, es indispensable igualar la cobertura entre regiones, principalmente la focalización en zonas rurales y en localidades indígenas, así como mejorar su calidad.
- Las evaluaciones muestran que hay viviendas abandonadas debido a la falta de servicios en las zonas donde se construyeron. Se sugiere continuar con las acciones de ordenamiento territorial y planeación urbana para que el presupuesto dedicado a la construcción de vivienda tenga mayor efecto sobre la población.
- Ante la problemática de casas vacías, será importante reforzar las acciones de mejora de la vivienda y de conectividad de servicios.

Ingreso

- Los programas presupuestarios tienen alcances limitados para fomentar el empleo y aumentar 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.
- Por ello, es necesario diseñar mecanismos que mejoren los salarios, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios para generar un incremento sostenido del poder adquisitivo.
- 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.
- Analizar diferentes opciones para garantizar un piso mínimo de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad. Al menos, deberían discutirse las siguientes:
 - o Ampliación de los programas existentes. Atender a la población pobre que vive en comunidades dispersas y de difícil acceso y que actualmente no son atendidas por programas sociales, mediante la definición de una nueva estrategia en el marco de los programas ya existentes.
 - o Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre.
 - o Piso mínimo solidario. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre, que puede ser no aceptada y transferida a grupos vulnerables.



- o Programa de Empleo Temporal Universal. Pago de un porcentaje del salario mínimo a cambio de actividades comunitarias o de infraestructura.

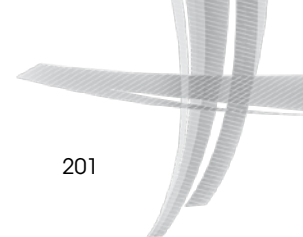
Atención especial del Ejecutivo federal y del H. Congreso de la Unión

- Es preciso dar mayor claridad en la definición material de los derechos sociales establecidos en el marco normativo para facilitar su exigibilidad por parte de las personas.
- Es ineludible definir conceptualmente los adjetivos de los derechos sociales establecidos en la normativa, como son la calidad, la suficiencia y lo aceptable para identificar cómo se materializan los derechos sociales y determinar las responsabilidades individuales y estatales para satisfacerlos.
- Si bien los programas sociales tienden a tener efectos positivos para reducir la dimensión de derechos de la pobreza, una disminución sistemática de la dimensión bienestar sólo se materializará si el ingreso real de la población aumenta durante varios años.
- Mejorar el ingreso real de las familias es una de las necesidades más apremiantes de la política pública en México, pero es una de las acciones más complicadas. Se sugiere lo siguiente:
 - o Aprovechar la discusión que se ha generado sobre el salario mínimo para realizar un análisis más general y riguroso sobre el ingreso laboral de los hogares utilizando potencialmente varios instrumentos:
 - a) ¿Cuál será el efecto de las reformas recientes en la productividad, el crecimiento económico y en el ingreso de las familias y hasta dónde se pueden esperar impactos en el ingreso familiar? No siempre es claro que las reformas tengan un efecto directo sobre el ingreso de las familias más pobres.
 - b) ¿Hasta qué punto el incremento del salario mínimo pudiera ser un instrumento para mejorar el ingreso de la población más pobre? Integrar un grupo técnico al interior de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos para tal efecto.
 - c) Analizar con rigor el desempeño concreto de los diversos programas de apoyo productivo nacionales (federales, estatales y municipales) y realizar severas modificaciones a éstos. El CONEVAL tiene evaluaciones que muestran poco impacto de estos instrumentos.

- Analizar la alternativa de otorgar una renta básica ciudadana solidaria universal como un elemento central de protección social. Este instrumento podría estar condicionado a un registro ciudadano y fiscal. El monto podría ligarse al incremento de la canasta alimentaria y sustituiría a varios programas sociales que no han mostrado tener resultados. Este instrumento sería un derecho individual, en vez de un instrumento capturado por líderes políticos.
- Es necesario contar con una planeación de mediano y largo plazo sobre el financiamiento de las acciones que aseguren el ejercicio efectivo de los derechos sociales, en el que se prevea un esquema progresivo que evite que el proceso sea rebasado por la posible judicialización de éstos.
- 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, efectúe un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales antes de la inclusión de éstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Atención especial de la Comisión Nacional de Desarrollo Social

- Es necesario reducir la elevada incidencia de pobreza en un gran número de municipios rurales, caracterizados por ser pequeños y dispersos, así como atender la pobreza en contextos urbanos, donde el volumen de personas que viven en condiciones precarias es elevado.
- Encontrar sinergias y evitar duplicidades entre programas federales, entre éstos y los estatales, y de ambos con los locales.
- 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 de la Sedesol federal, estatal o municipal), sino que sea responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social. De hecho, todas las secretarías (de los distintos órdenes de gobierno) deberían tener como objetivo prioritario la reducción de la pobreza.
- Hay entidades como Chiapas, Colima, Guanajuato, Puebla, Oaxaca y Veracruz que han mejorado su planeación de política pública



- a partir de la medición de pobreza multidimensional. Será importante que las demás entidades y los municipios también tomen esta ruta de gestión basada en resultados de pobreza.
- 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 más objetivos comunes basados en el acceso a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas.
 - 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 las instituciones de los tres órdenes de gobierno elaboren un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas antes de que se les otorgue presupuesto. Lo anterior, en cumplimiento a la Ley de Contabilidad Gubernamental y los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal.
 - Para mejorar los esquemas de coordinación entre la Federación, los estados y municipios en cuanto al desarrollo social, se recomienda el uso del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social de los tres órdenes de gobierno.
 - 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 y dar cumplimiento a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
 - Integrar un padrón único de los programas sociales de los tres órdenes de gobierno que permita:
 - o Articular mejor las acciones de política pública de los distintos órdenes de gobierno.
 - o Focalizar mejor los programas sociales y atender primero a quienes presentan mayores desventajas.
 - La existencia de instituciones transversales que buscan apoyar poblaciones vulnerables (Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otros) hacen visible las necesidades de estas poblaciones, pero

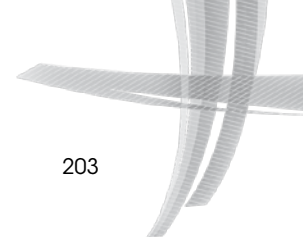
también diluyen las responsabilidades entre estas instituciones y las secretarías del Ejecutivo federal. ¿Qué institución es la responsable del acceso efectivo a la educación secundaria o media superior de la población indígena? ¿La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o la SEP? Por ello, se necesita darle a las secretarías más importantes el mandato del acceso efectivo a los derechos sociales y que las instituciones transversales sean de apoyo operativo y técnico.

Atención especial de los programas sociales federales

- Las políticas públicas deberían fortalecer al sector rural para garantizar a los pequeños productores la comercialización de sus productos y estimular el incremento de su ingreso.
- Se sugiere revisar el diseño de los programas productivos para que se incluyan elementos que permitan incidir en aspectos como la comercialización de los bienes y servicios que se producen a través de los proyectos productivos financiados.
- Se deben analizar integralmente los tipos de apoyos que se otorgan, microcréditos o transferencias no reembolsables, en función de las características de los individuos y los aspectos en los cuales se pretende incidir.
- Es importante generar sinergias entre programas que ayuden e incentiven a los beneficiarios a escalar a otros programas conforme se van graduando de una intervención específica.
- Se recomienda continuar con la definición de indicadores para monitorear las acciones que vinculan el programa Prospera con el de Apoyo al Empleo, así como los programas de microcréditos dirigidos a población pobre.

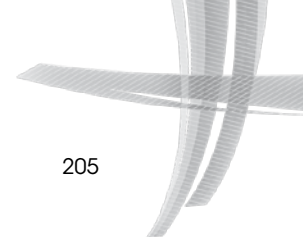
Atención especial de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada Nacional contra el Hambre

- Se sugiere hacer más clara la definición de la población objetivo de los diferentes objetivos de la Cruzada. El objetivo uno se refiere a los siete millones de personas en pobreza extrema alimentaria a nivel nacional. Sin embargo, ¿para los demás objetivos se refiere también a esos mismos siete millones de personas o a un grupo más amplio de la población?



- Se recomienda que las cifras de la Cruzada que se hacen públicas de manera oficial y en anuncios públicos sean más claras para la población y que exista una ficha técnica en la página de internet para que la población tenga claridad sobre la fuente que origina las cifras.
- Es necesario atender aspectos de diseño de los programas que pueden marcar una diferencia significativa en su buen funcionamiento. Se recomienda atender las evaluaciones de cada programa y los aspectos susceptibles de mejora.
- En el caso de los programas nuevos, creados explícitamente para apoyar los objetivos de la Cruzada, como el de Comedores Comunitarios, es conveniente incluir las buenas prácticas nacionales e internacionales para potenciar su impacto sobre el consumo de alimentos y, ante todo, sobre la desnutrición.
- En el caso concreto de los Comedores Comunitarios, será importante que se determine si es un programa que busca mejorar la cohesión social o si es un instrumento para reducir el hambre y la desnutrición.
- Modificar programas y diseñar nuevos siempre será bienvenido, pues la innovación es la base del progreso tanto en el ámbito económico y en el social; no obstante, será necesario que se lleve a cabo permanentemente un monitoreo y una evaluación de estos instrumentos para valorar que cumplan el objetivo para el cual fueron creados. Este es el caso específico de los siguientes programas o acciones:
 - o La tarjeta Sin Hambre tiene la intención de aumentar el consumo de productos nutritivos entre la población en pobreza. Será importante realizar un monitoreo constante para constatar que los productos no son revendidos o usados como insumos de producción en otros negocios. Este posible resultado incrementaría el ingreso de las familias, pero debido a que no es el objetivo principal de la tarjeta, habría que repensar su aplicación, si fuera el caso.
 - o El programa Territorios Productivos busca detonar desarrollo económico para las familias Prospera a partir del apoyo de técnicos expertos. Será importante verificar que el diseño del programa sea muy claro para las familias, que se promueva confianza entre ellas para participar conjuntamente en los proyectos y que éstos no sean capturados por un pequeño grupo de personas.

- o El cambio en el programa Oportunidades hacia Prospera implica una mayor inclusión productiva para la población en pobreza extrema a través de un mayor nexo con programas productivos. Sin embargo, el primer paso es modificar los programas productivos existentes en el Gobierno Federal, que son más de dieciocho, pues no han probado del todo impactar en el ingreso de las familias ni que estén diseñados para familias en pobreza.
 - o Será importante que para los programas productivos ligados a Prospera, se definan sistemas integrales de participación que busquen utilizar las complementariedades de éstos. Lo anterior, para incentivar a los beneficiarios a escalar a otros apoyos conforme se van graduando de una intervención específica y que la estrategia tenga el mayor impacto en términos de ingreso de las familias, en el mediano y largo plazo.
- Es preciso redoblar los esfuerzos para que los programas logren identificar y focalizar su atención hacia la población objetivo; aumentar la calidad de los apoyos de los programas; llegar a comunidades marginadas y dispersas donde se presentan mayores carencias; y focalizar la atención hacia grupos vulnerables que presentan mayores dificultades para ejercer sus derechos sociales.
 - Las contingencias de diversos tipos pueden poner en riesgo el acceso a los alimentos o su correcta utilización, por lo que es importante contar con mecanismos para suavizar sus efectos.
 - Promover la reducción de las pérdidas poscosecha mediante el almacenamiento de cultivos en espacios adecuados.
 - Para elevar la producción de alimentos básicos es necesario:
 - o Aumentar el acceso a insumos para la producción.
 - o Aumentar el acceso al capital físico para la producción.
 - o Aumentar el acceso a riego y desagüe en las parcelas.
 - o Aumentar el acceso a servicios financieros.
 - o Invertir en infraestructura de almacenamiento.
 - o Invertir en obras de infraestructura para promover la comercialización de cultivos.
 - o Promover la entrega oportuna de apoyos de tipo productivo.
 - En general, la institucionalización de las estructuras es adecuada; sin embargo, la institucionalización de los procesos requiere reforzarse especialmente en los gobiernos locales.

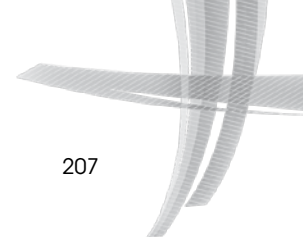


- Se recomienda que el Cuestionario Único de Información Socioeconómica se aplique a todos los programas de la Cruzada, aunque no estén en la Sedesol.
- Para ligar más estrechamente la demanda que surge de la participación social y la oferta gubernamental y evitar crear expectativas que no se cumplan, se recomienda, por una parte, flexibilizar el diseño y la operación de los programas para que garanticen su disponibilidad y oportunidad en los municipios Cruzada, y por otra, difundir de manera clara y continua los alcances y las limitaciones de los programas a los promotores y comités comunitarios.
- Se recomienda que los instrumentos de planeación y presupuestación como los que se tienen en Durango, Oaxaca y en la Secretaría Técnica de la Cruzada se extiendan a otras entidades y operen de manera sistemática en todos los casos.

Se identificó la necesidad de fomentar que los actores locales tengan incentivos para darle prioridad a las actividades de la Cruzada y, con ello, evitar que su colaboración pueda estar en función de factores políticos, personales o coyunturales.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. *Diario Oficial de la Federación* (14 de febrero de 2014). México. Recuperado el 6 de septiembre de 2014 de http://www.se-desol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/Lineamientos_Generales_para_la_Operacion_del_FAIS.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Objetivos de desarrollo del milenio. Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*. Recuperado el 8 de octubre de 2014 de <http://www.cepal.org/mdg/go07/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2008). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*. México. Recuperado el 10 de junio de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/Informe_de_evaluacion_2008.pdf
- ____ (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Recuperado el 10 de junio de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Methodologia_Multidimensional_web.pdf
- ____ (2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*. México. Recuperado el 10 de junio de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITICA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf
- ____ (2012a). *Evaluación Estratégica sobre Mortalidad Materna en México 2010: características sociodemográficas de las mujeres embarazadas que obstaculizan su acceso efectivo a instituciones de salud*. México. Recuperado el 27 de mayo de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Mortalidad%20materna%202010/INFORME_MORTALIDAD_MATERNA.pdf
- ____ (2012b). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. México. Recuperado el 9 de junio de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf
- ____ (2012c). *Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013: 70 y Más/pensión para adultos mayores*. México. Recuperado el 9 de junio de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDESOL/20_S176/20_S176_Ejecutivo.pdf
- ____ (2012d). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012*. México. Recuperado el 27 de mayo de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages/IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf
- ____ (2012e). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social: presentación y análisis 2012-2013*. México. Recuperado el 25 de mayo de 2014 de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- ____ (2012f). *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012*. México. Recuperado el 10 de junio de 2014 de http://web.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20y%20genero/Sintesis_ejecutiva_Pobreza_genero_2008_2012.pdf
- ____ (2013a). *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. Octubre 2013. México. Recuperado el 7 de agosto de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISE%3%91O_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf



- _____ (2013b). *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. México. Recuperado el 7 de julio de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf
- _____ (2013c). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa Escuelas de Calidad 2012-2013*. México. Recuperado el 9 de octubre de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEP/11_S029/11_S029_Completo.pdf
- _____ (2013d). *Informe de pobreza en México, 2012*. México. Recuperado el 27 de mayo de 2014 de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>
- _____ (2013e). *Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular*. México. Recuperado el 29 de mayo de 2014 de <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/ Acceso%20y%20Uso%20Efectivo.pdf>
- _____ (2013f). *Seguro Médico Siglo XXI: Ficha de Monitoreo 2013*. México. Recuperado el 13 de agosto de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SALUD/12_S201.pdf
- _____ (2013g). *Pensión para Adultos Mayores: Ficha de Monitoreo 2013*. México. Recuperado el 13 de agosto de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SEDESOL/20_S176.pdf
- _____ (2014a). *Elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia*. Documento interno. México.
- _____ (2014b). *Diagnóstico de la estrategia presupuestaria para la igualdad entre hombres y mujeres. Análisis del anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación*. México. Recuperado el 9 de octubre de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Diagn%C3%B3stico_Anexo_10.pdf
- _____ (2014c). *Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular*. México. Recuperado el 26 de agosto de 2014 de <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Acceso%20y%20Uso%20Efectivo.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), UNICEF (2014d). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012*. México. Recuperado el 10 de junio de 2014 de http://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_BriefPobreza_web.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014e). *Presentación y análisis del inventario CONEVAL de intervenciones municipales de desarrollo social: estudio exploratorio*. México. Recuperado el 1 de julio de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPM/Documents/Presentacion_Analisis/Presentacion_Analisis_Inventario_2012_2013.pdf
- _____ (2014f). *Diagnóstico de las capacidades productivas de los hogares rurales y pérdidas poscosecha* (mimeo). México.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2012). *República mexicana: indicadores demográficos, 1990-2050*. Recuperado el 27 de mayo de 2014 de http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indicadores_Demograficos_de_la_Republica_Mexicana

- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) (s.f.). *Discriminación en general*. México. Recuperado el 19 de agosto de 2014 de http://www.conapred.org.mx/index.p?contenido=pagina&id=46&id_opcion=38&op=38
- Cortés, F. (2014). *Gasto social y pobreza*. Documento de trabajo 9. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo PUEd. México. Recuperado el 10 de noviembre de 2014 de: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/009.pdf>
- Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (22 de enero de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral (10 de febrero de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. México. Recuperado el 6 de junio de 2014 de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- De la Torre, R. (2002). Ley de desarrollo Social. Análisis y evaluación de anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD. *Cuadernos de Desarrollo Humano*, núm. 4, México, Sedesol.
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) (2012). *Resultados principales*. México. Recuperado el 27 de mayo de 2014 de http://ensanut.insp.mx/resultados_principales.php#U4UfE_J5PE4
- Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) (2010). *Resultados generales*. México. Recuperado el 14 de octubre de 2014 de <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>
- Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (IIE-TEC) (2013). *Evaluación externa de los resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México. Recuperado el 10 de noviembre de 2014 de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Evaluaciones_auditorias_externas/Informe_EER.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). Módulo de Trabajo Infantil, anexo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2011. Recuperado el 5 de junio de 2014 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/modulos/mti/mti2011/default.aspx>
- _____. (2012). *PIB y cuentas nacionales. Económicas y ecológicas*. México. Recuperado el 8 de octubre de 2014 de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/ee/>
- _____. (2014a). Indicadores oportunos de ocupación y empleo cifras preliminares durante septiembre de 2014. Recuperado el 4 de septiembre de 2014 de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/ocupbol.pdf>
- _____. (2014b). Medición de la Economía Informal 2003-2012. Base 2008. Boletín de prensa. Recuperado el 19 de agosto de 2014 en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/julio/comunica4.pdf>
- _____. (s.f.). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), glosario. Recuperado el 4 de septiembre de 2014 de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/Glosario/paginas/Contenido.aspx?ClvGlo=ehenoe&nombre=163&c=10842&s=est>
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2012). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT). *Resultados nacionales*. Recuperado el 15 de mayo de 2014 de <http://www.insp.mx/produccion-editorial/nuevas-publicaciones/3004-encuesta-nacional-de-salud-y-nutricion-2012-resultados-nacionales-2da-edicion.html>
- Ley General de Desarrollo Social (20 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. México.

- Ley General de Desarrollo Social (20 de enero de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de noviembre de 2013. México.
- Liberatore, A. (1997). The integration of sustainable development objectives into EU policy-making: Barriers and prospects, en M. Baker *et al.* *The politics of sustainable development: Theory, policy and practice within the European Union*. Londres: Routledge.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1996). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma. Recuperado el 7 de mayo de 2014 de http://www.fao.org/wfs/index_es.htm
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (FAO-PESA Centroamérica) (s.f). *Conceptos básicos*. Panamá. Recuperado el 22 de mayo de 2014 de http://www.pesacentroamerica.org/pesa_ca/conceptos.php
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Programa Mundial de Alimentos (PMA)/Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma. Recuperado el 7 de mayo de 2013 de <http://www.fao.org/publications/sofi/2013/es/>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012). *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), Pisa 2012 -Resultados*. México. Recuperado el 27 de mayo de 2014 de <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf>
- _____. (2013). *Education at a Glance 2013. OECD Indicators*. OECD Publishing. París, Francia.
- _____. (2014). *Gini (at disposable income, post taxes and transfers)*. s.l. Recuperado el 5 de junio de 2012 de <http://stats.oecd.org/In-dex.aspx?DataSetCode=IDD>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1999). *Definiciones internacionales y futuro de las estadísticas del subempleo*. Ginebra. Recuperado el 19 de agosto de 2014 de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-stat/documents/publication/wcms_091441.pdf
- _____. (2014a) *Notas sobre Formalización. El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos*. Recuperado el 19 de agosto de 2014 en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf
- _____. (2014b) *Notas sobre Formalización. Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 19 de agosto de 2014 en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/documents/publication/wcms_245613.pdf
- Parsons, W. (2012). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas (2a reimpresión)*. México: Miño Dávila.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) (2013). Gobierno de la República. México. Recuperado el 8 de septiembre de 2014 de <http://pnd.gob.mx/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Resumen, Informe sobre Desarrollo Humano 2014: sostener el progreso humano, reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. EUA. Recuperado el 8 de septiembre de 2014 de <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2009). *La integración de los vínculos entre pobreza y medio ambiente en la planificación nacional de desarrollo: un manual de buenas prácticas*. EUA. Recuperado el 29 de octubre de 2014 de <http://www.unpei.org/sites/default/files/publications/Handbook%20Spanish.pdf>

- Programa Nacional México sin Hambre (30 de enero de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Propuesta de Plan de Trabajo 2014. Comisión Intersecretaral para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2010). *Diagnóstico sobre la situación de vulnerabilidad de la población de 70 años y más*. México. Recuperado el 6 de junio de 2014 de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_70%20y%20Mas_VERSION_FINAL.pdf
- ____ (2013a). *Lineamientos de organización y funcionamiento de los comités comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los programas sociales federales*. México.
- ____ (2013b). *Lineamientos de organización y funcionamiento del Consejo de Expertos de la Cruzada contra el Hambre*. México.
- ____ (2013c). *Matriz de Marco Lógico de la CNCH*. Recuperado el 1 de julio de 2014 de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/6_MATRIZ_DE_MARCO_LOGICO_DE_LA_CNCH.pdf
- ____ (2013d). *Política Social de Nueva Generación y Cruzada Nacional contra el Hambre: documento de trabajo*. Versión 1.1. Recuperado el 7 de julio de 2014 de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/POLITICA_SOCIAL_DE_NG_Y_CNCH.pdf
- ____ (2013e). *Programa Sectorial de Desarrollo Social, 2013-2018*. México. Recuperado el 5 de junio de 2014 de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf
- ____ (2014). *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del Programa Nacional México sin Hambre*. México. Recuperado el 1 de octubre de 2014 de https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Programa_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2012). *Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de estadísticas ambientales, indicadores clave y de desempeño ambiental*. México. Recuperado el 9 de octubre de 2014 de http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/pdf/Informe_2012.pdf
- Taylor, J. et al. (2010). *Assessing the Efficiency of Mexican Smallholders and Drivers of Structural Change in Mexican Agriculture in Recent Decades*. Reporte FAO.
- Ugalde, L. (coord.) (2014). *La negociación política del presupuesto en México, 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*. México: Integralia/SITESA/Senado de la República.
- Yaschine, I. et al. (2014). *Nota metodológica con los criterios de inclusión y exclusión de los programas que se encuentran vinculados a los objetivos uno y dos de la Cruzada*. México.



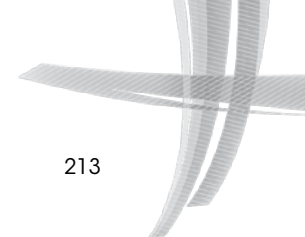
Anexo 1.

INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL

Indicadores de desarrollo social en la población nacional y el 20 por ciento con menor ingreso,* México, 1992-2014

Dimensiones	1992		2000		2006		2008		2010		2012		2014	
	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional
Educación														
Asistencia escolar por grupos de edad (%) ¹														
Niños entre 3 y 5 años	40.7	62.9	69.5	85.2	85.4	93.6	64.0	69.6	65.8	71.9	67.8	74.0	N.D.	N.D.
Niños entre 6 y 11 años	88.3	93.9	93.3	96.6	95.8	97.9	96.9	98.2	96.2	98.3	98.7	98.9	N.D.	N.D.
Niños entre 12 y 14 años	69.2	82.4	82.3	88.9	87.9	92.4	86.1	91.5	85.2	91.5	85.8	91.9	N.D.	N.D.
Niños entre 15 y 17 años	28.3	51.0	35.5	58.4	51.5	65.8	50.9	65.0	48.1	66.3	54.5	69.7	N.D.	N.D.
Personas entre 18 y 25 años	5.6	20.1	9.0	25.0	7.8	25.5	10.4	25.8	10.7	27.5	10.0	28.1	N.D.	N.D.
Calidad de la educación														
Promedio en la prueba PISA de matemáticas en México ²				386.8		404.2		N.D.		419 [2009]		413.0		N.D.
Promedio en la prueba PISA de matemáticas de los países no miembros de la OCDE				425.1		427.0		N.D.		436.8 [2009]		451.0		N.D.
Lugar que ocupa México respecto al resto de países que aplican la prueba PISA ²				31 de 32		48 de 57		N.D.		48 de 65 [2009]		53 de 65		N.D.
Salud														
Esperanza de vida al nacimiento ³		71.2		73.2		74.0		74.0		74.0		74.3		74.7
Mortalidad infantil ³		29.8		20.9		16.3		15.1		14.1		13.2		12.4
Razón de mortalidad materna (defunciones por cada cien mil nacimientos) ⁴		85.4		74.1		50.9		49.2		44.1		42.3		N.D.

Dimensiones	1992		2000		2006		2008		2010		2012		2014	
	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional
Medio ambiente														
Porcentaje de ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar ^b		23.4 [1990]		17.2		15.3		15.9		16.7		18.8		N.D
Porcentaje de superficie nacional cubierta por bosques y selvas ^c		35.5 [1993]		34.4 [2002]				34.0 [2007]		33.8 [2011]		N.D.		N.D
Nutrición^d														
Porcentaje de prevalencia de bajo peso en menores de 5 años		10.8 [1988]		5.6 [1999]		3.4		N.D		N.D		2.8		N.D
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años		26.9 [1988]		21.5 [1999]		15.5		N.D		N.D		13.6		N.D
Porcentaje de prevalencia de emaciación en menores de 5 años		6.2 [1988]		2.1 [1999]		2.0		N.D		N.D		1.6		N.D
Porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena		55.0 [1988]		49.2 [1999]		34.1		N.D		N.D		33.1		N.D
Porcentaje de prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de 5 años		7.8 [1988]		8.8 [1999]		8.3		N.D		N.D		9.7		N.D
Porcentaje de prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad		25 [1988]		36 [1999]		37.2		N.D		N.D		35.3		N.D
Porcentaje de prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad		9.5 [1988]		26 [1999]		34.2		N.D		N.D		35.2		N.D



Dimensiones	1992		2000		2006		2008		2010		2012		2014	
	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional	20% con menor ingreso	Nacional
Seguridad social														
Porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social ⁵	**	**	**	**	37.9	48.9	29.9	43.7	20.9	35.7	13.0	28.5	N.D	N.D
Cohesión social														
Razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil ⁶		31.3		36.0		26.0		27.8		25.3		26.8		N.D
Igualdad de oportunidades														
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados ⁷		9.2 [1991]		16.2		22.6		N.D		27.8 [2009]		37.4		N.D
Porcentaje de mujeres en la Cámara de Senadores ⁸		4.7 [1991]		15.6		17.2		N.D		20.3 [2009]		34.4		N.D

Fuentes: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000, 2006, 2008, 2010 y 2012. INEGI, Tabulados básicos, Censo General de Población y Vivienda. Prueba PISA OCDE.

Primera Encuesta sobre Discriminación en México, 2005. Sedesol y Conapred. Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) y Encuesta Nacional de Nutrición (ENN). CONAPO, República Mexicana: Indicadores demográficos, 1990-2050.

Servicio de información para la estadística parlamentaria (INFOPAL), Cámara de Diputados. INEGI, Banco de información INEGI.

* El 20 por ciento con menor ingreso corresponde al primer quintil. Los quintiles se construyeron usando el ingreso neto total per cápita.

** No hay dato para estos años en la ENIGH 1992 y 2000.

^a Prueba PISA. El indicador está ordenado de mayor a menor.

^b El valor reportado para 1992 se obtiene del Censo General de Población y Vivienda 1990; los demás se obtienen del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México.

^c Se obtuvieron del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México.

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

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 quince y dieciséis años que no están en primaria de los países miembros de la OCDE.

³ Indicadores demográficos, 1990-2050, CONAPO.

⁴ Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

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

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

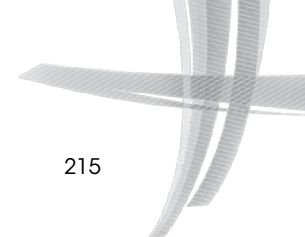
⁷ Número de mujeres que ocupan escaños en la Cámara de Diputados al inicio de cada legislatura por cada cien diputados en la misma legislatura.

⁸ Número de mujeres que ocupan escaños en la Cámara de Senadores al inicio de cada legislatura por cada cien senadores en la misma legislatura.

Anexo 2.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Fuente	Periodicidad	Último año de publicación	Enlace
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1992-2012	Bienal	2012	http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/
Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) 2012	Quincenal / mensual	2012	http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/inp/inpc.aspx
Banco de información INEGI 2012	Trienal	2012	http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biinegi/
Base de Datos de Mortalidad Materna Definitiva. Dirección General de Información en Salud (DGIS) 2010	Anual	2012	http://www.dgis.salud.gob.mx/datosabiertos/da_index.html
Censo General de Población y Vivienda 1990	Decenal	2010	http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=16653&c=11893&s=est
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	Anual	2012	http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm
Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) 2010-2013	Anual	2013	http://www.conasami.gob.mx/t_sal_mini_prof.html
Cuenta Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 2013	Anual	2013	http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2013/doc/12/GF.02.02.05.vd.pdf
Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2014	Trimestral	2014	http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/
Encuesta CONEVAL a Hogares Rurales de México (EnChor) 2013	N/A	2013	
Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) 1988 y 1999	N/A*	1999	http://www.insp.mx/encuestoteca.html
Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012	Sexenal	2012	http://ensanut.insp.mx/
Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) 2010	Quinquenal	2010	http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id_opcion=436&op=436
Estadísticas de la OCDE sobre desempleo (OCDE) 2014	Trimestral	2014	http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=36324
Estadísticas de la OCDE sobre el PIB per cápita y niveles de productividad (OCDE) 2014	Anual	2013	http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/
Estadísticas históricas de México 1976-2009 (INEGI) 2013	Anual	2013	http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/Tema6_Salarios.pdf
Índice de Marginación (IM) (CONAPO) 2010	Quinquenal	2010	http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones
Índice de Precios de los Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) 2014	Mensual	2014	http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/
Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (Pisa) 2000, 2003, 2006, 2009, 2012	Trienal	2012	http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/



Fuente	Periodicidad	Último año de publicación	Enlace
Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS-ENIGH) 2008-2012	Bienal	2012	http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mcs/default.aspx
Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014	Anual	2014	http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/tomo_1/tomo_1_i12.pdf
Registros administrativos del IMSS sobre salarios de cotización mensuales al IMSS	N/A**	2014	http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/menu_infsector.html
Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México 2012	N/A***	2013	http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-wir/odm.exe/CDR,E
World Development Indicators: Distribution of income or consumption. Banco Mundial.	Varía por país	2012	http://wdi.worldbank.org/table/2.9

Fuente: Elaboración del CONEVAL, 2014.

* La Encuesta Nacional de Nutrición se realizó sólo para los años 1988 y 1999.

** El IMSS no reporta la periodicidad de esta información.

*** El sistema se compone de diferentes fuentes; por lo tanto, la periodicidad es variable.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2014
en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte No. 80,
Col. Felipe Pescador, CP. 06280, México DF.

La edición consta de 500 ejemplares.