

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México

En materia de
Acceso a la Alimentación
2011

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Investigadores académicos 2010-2014

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres
El Colegio de México

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

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

John Scott Andretta
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Graciela María Teruel Belismelis
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licon
Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

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

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

COLABORADORES

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Equipo técnico

Gonzalo Hernández Licona
Thania Paola de la Garza Navarrete

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

Capítulo I

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

Capítulo II y III

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

Revisión técnica

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

Lista de siglas y acrónimos

Dependencias, entidades y organismos internacionales

CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CIEP	Centro de Investigaciones Económicas y Presupuestarias
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
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
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SALUD	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Programas y fondos

FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
IMSS- OPORTUNIDADES	Programa IMSS-Oportunidades
Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PAL	Programa de Apoyo Alimentario
PAR	Programa de Abasto Rural
PASL	Programa de Abasto Social de Leche

PET	Programa de Empleo Temporal
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
SP	Seguro Popular

Otros

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EED	Evaluación Específica de Desempeño
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
ID	Índice de Desempeño
IDV	Índice de Vulnerabilidad Social
Inventario CONEVAL	Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

CONTENIDO

Lista de siglas y acrónimos	3
CONTENIDO	5
Introducción	6
Capítulo I. Evolución del desarrollo social en México	8
I. La pobreza en México, 2008-2010	8
A) ACCESO A LA ALIMENTACIÓN.....	13
Capítulo II. Evaluación de la política de desarrollo social asociada a la alimentación	16
PRIMERA PARTE. PROGRAMAS VINCULADOS CON LA ALIMENTACIÓN	
A) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN	16
B) PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN	18
C) GASTO DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN.....	19
D) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES	21
E) RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN	22
SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL	23
I. Dispersión de programas federales	23
II. Incidencia distributiva y equidad del gasto social: 2008-2010	27
Capítulo III. Conclusiones y recomendaciones sobre la política de desarrollo social	31
I. Conclusiones	31
II. Temas transversales de la política de desarrollo social.....	32
III. Recomendaciones	33
A) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	33
B) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL Y DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.....	33
C) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	34
D) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL	35
E) CON RELACIÓN AL RAMO 33	35
F) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES	35
Bibliografía	36
Glosario de términos	38
Anexo I. Organización funcional del gasto público	40
Anexo II. Programas de desarrollo social por dimensión social	42
Anexo III. Metodología del análisis de incidencia redistributiva y equidad del gasto social	43
Anexo IV. Valoración general del desempeño de los programas de desarrollo social	45

Introducción

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

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

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

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

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

Este *Informe* está estructurado en tres capítulos. En el capítulo I se describe la evolución del desarrollo social en México entre 2008-2010, con base en la medición de la pobreza e indicadores complementarios de desarrollo social. El capítulo II, se divide en dos partes; en la primera, se presenta el diagnóstico de la situación del acceso a la alimentación y se analiza el gasto y los resultados de los programas y acciones relacionadas. En la segunda parte se realiza un análisis sobre la dispersión de los programas y acciones de desarrollo social, así como de su incidencia distributiva y de la equidad del gasto social en 2008-2010. Por último, el capítulo III presenta conclusiones sobre el acceso a la alimentación en México y se formulan recomendaciones para mejorar.

Cualquier reflexión sobre el ejercicio de los derechos sociales es importante en un país que tiene todavía tantos retos por delante. El presente *Informe de Evaluación en materia de Acceso a la*

Alimentación 2011 es un instrumento útil de análisis en un momento en el que la sociedad en su conjunto y diversos actores de manera específica necesitan información valiosa que apoye las mejores decisiones en los años y décadas siguientes: ¿qué hemos logrado y qué necesitamos mejorar como país en materia de acceso a la alimentación?

Capítulo I. Evolución del desarrollo social en México

Para evaluar la política de desarrollo social es necesario analizar primero la evolución de los indicadores más importantes que afectan el bienestar y el acceso a los derechos, dos elementos fundamentales. Con este fin, en este capítulo se describe el nivel de la pobreza en 2010 y las dimensiones que conforman dicha estimación, así como el cambio con relación a 2008. Asimismo se muestra la pobreza por entidad federativa, los niveles de pobreza diferenciada en distintos grupos vulnerables y se describe la evolución de otras variables complementarias del desarrollo social, además de las estrictamente relacionadas con la pobreza.

I. La pobreza en México, 2008-2010

El 29 de julio de 2011 el CONEVAL, en cumplimiento de su mandato legal, dio a conocer los resultados de la medición de pobreza 2010 por entidad federativa y para el país en su conjunto, con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).¹

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

El espacio del bienestar económico comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. La medición considera dos elementos: la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar.² El espacio de los derechos sociales se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. Como lo establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), este espacio incluye los siguientes indicadores de carencia asociados a derechos: acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, acceso a los servicios básicos en la vivienda, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo y acceso a la alimentación. El espacio del contexto territorial incorpora elementos que trascienden el ámbito individual (que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras), como son los asociados a la cohesión social.

¹ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010 y Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2010.

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

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

Cuadro 1.1 Incidencia, número de personas y carencias promedio para los indicadores de pobreza, México 2008-2010

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

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

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

La población en situación de pobreza ascendió a 46.2 por ciento en 2010, lo que representó 52 millones de personas (cuadro 1.1). En comparación con 2008, esto significó un aumento de 3.2 millones de personas; no obstante, el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.7 a 2.5.

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

A pesar de estos resultados, la pobreza no se expandió en la misma magnitud de la reducción del Producto Interno Bruto en 2009, debido a que en este periodo (2008-2010) se incrementaron las coberturas básicas de educación, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en las viviendas y la seguridad social, especialmente la cobertura de adultos

mayores, factores que son parte de la medición de la pobreza. Los esfuerzos de la política de desarrollo social han contribuido a que la población en México cuente con una mayor cobertura de servicios básicos.

En el cuadro 1.2 se muestra la medición de la pobreza por entidad federativa. Los estados donde la pobreza aumentó más fueron Baja California Sur (9.5 puntos porcentuales más que en 2008), Colima (aumento de 7.3 por ciento), Sonora (aumento de 6.5 puntos porcentuales) y Baja California (5.7 por ciento más que en 2008).

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

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

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

Cuadro 1.2 Medición de la pobreza por entidad federativa, 2008-2010

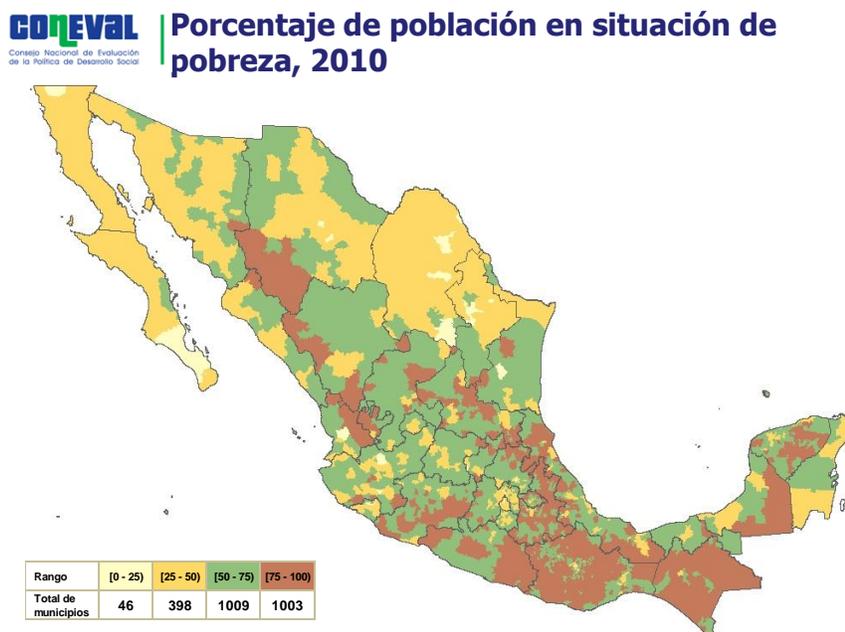
Entidad federativa	Pobreza						Pobreza moderada						Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias		Porcentaje		Miles de personas		Carencias		Porcentaje		Miles de personas		Carencias	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes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

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

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

Por otra parte, el mapa 1.1 muestra la intensidad de la pobreza a nivel municipal, a partir de los resultados que el CONEVAL presentó en diciembre de 2011

Mapa 1.1 Porcentaje de población en situación de pobreza, 2010



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

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

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

Con el propósito de profundizar en la dimensión del derecho a la alimentación, a continuación se examina el indicador de la carencia de acceso a la alimentación que se presenta entre 2008 y 2010 a nivel nacional, además del mapa de incidencia de la carencia a nivel municipal y otros indicadores de desarrollo social complementarios.

a) ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

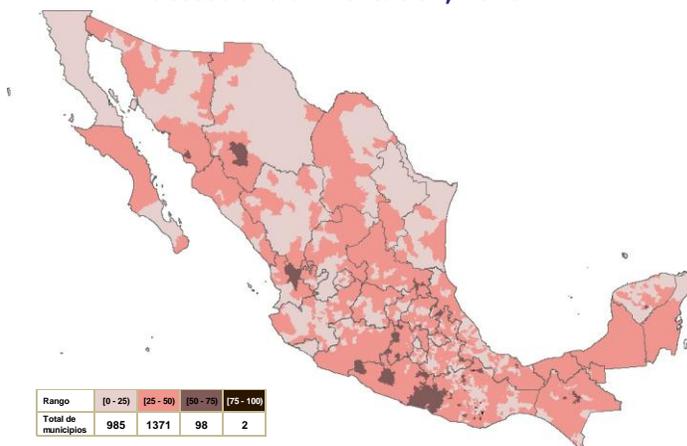
La incidencia de la población con carencia por acceso a la alimentación fue de 24.9 por ciento en 2010, 3.2 puntos porcentuales más que en 2008. Ésta fue la única carencia que aumentó su nivel en 2010, 4.2 millones de personas más que en 2008. Este resultado guarda una estrecha relación con la evolución del poder adquisitivo del ingreso. Si éste se redujo entre 2008 y 2010, es esperable que el acceso a la alimentación también lo haya hecho durante el mismo periodo.

La situación de los pueblos indígenas es igualmente apremiante en lo que respecta a la alimentación; el 40.5 por ciento de la población tiene carencias de alimentación según la medición de la pobreza 2010, lo que se ve reflejado en la persistente desnutrición, agravada por su condición de marginalidad y exclusión. La desnutrición de niños y niñas indígenas duplica el promedio nacional, la prevalencia de talla baja fue de 20 por ciento para 2006 y la de peso bajo con respecto a la edad de 7 por ciento (CONEVAL, 2010b).

El siguiente mapa 1.2 da cuenta de la intensidad de la carencia de acceso a la alimentación en 2010 en los diferentes municipios de la República.

Mapa 1.2. Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación, 2010

 **Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación, 2010**



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

Como puede observarse, la intensidad de la carencia esta mucho más acentuada en el sur del país aunque con algunas zonas en el centro y norte de alta incidencia. En 100 municipios (4.0 por ciento de los municipios de México) la carencia por acceso a los servicios de salud afecta a más del 50 por ciento de sus habitantes. Mientras que en el 40.1 por ciento de todos los municipios del país la carencia es inferior al 25 por ciento de la población.

Cuadro 1.3 Indicadores complementarios de desarrollo social

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

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

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

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

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

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

e 1988.

f 1990.

g 1993.

h 1999.

i 2002.

j 2004.

k 2009.

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

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

3 Indicadores demográficos, 1990-2050. CONAPO.

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

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

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

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

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

Fuentes:

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

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

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

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

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

Sistema para el análisis de la estadística educativa. SEP.

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

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

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).

Sistema Nacional de Información en Salud.

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

Capítulo II. Evaluación de la política de desarrollo social asociada a la alimentación

PRIMERA PARTE. PROGRAMAS VINCULADOS CON LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación puede entenderse como el derecho de todos los individuos a disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y a los medios para obtenerla (OACDH, 2004). En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como que el Estado lo garantizará (Artículo 4). La LGDS establece el acceso a la alimentación como uno de los derechos para el desarrollo social de los mexicanos (Artículo 6), además, indica que es una de las vertientes de superación de la pobreza de la política nacional de desarrollo social y que los Programas y Acciones para asegurar la alimentación serán prioritarios y de interés público (Artículos 14 y 19).

La LGDS también estipula que el acceso a la alimentación será uno de los ocho indicadores que el CONEVAL debe considerar para efectuar la medición de la pobreza (Artículo 36).

Los derechos a no padecer hambre y gozar de acceso a una alimentación sana y nutritiva son componentes constitutivos del derecho a la alimentación. El concepto que mejor incluye estas nociones y que, por ello, se considera más apropiado para medir el acceso a la alimentación es el de seguridad alimentaria; se entiende por ésta el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos (CONEVAL, 2010b: 60-62; DOF, 2010: 12).

La medición de este derecho en la medición de la pobreza se lleva a cabo utilizando una escala de seguridad alimentaria. (CONEVAL, 2010b: 60-62).

La exposición de este apartado está organizada de la siguiente manera: en la primera sección se muestra un breve panorama de problemáticas asociadas a las dimensiones de seguridad alimentaria en México;³ en la segunda se describen los rasgos generales de los cinco principales programas alimentarios del Gobierno Federal. En la tercera parte se analiza el gasto ejercido en 2008-2010 por dichos programas. Posteriormente, se examina el componente de Asistencia Social del *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)* del Ramo 33 para conocer algunas de sus características relacionadas con el acceso a la alimentación. Por último, se presentan resultados de los programas.

a) DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

De acuerdo con la medición de la pobreza 2010, la incidencia de la población con carencia por acceso a la alimentación fue de 24.9 por ciento en 2010, ésta es la única carencia que aumentó su nivel en 2010 respecto a 2008.

³ El diagnóstico se realiza con base en los hallazgos de la *Evaluación Estratégica de Dimensiones de Seguridad Alimentaria*, así como en los de la *Evaluación Integral de Desempeño de los programas de Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades* del CONEVAL.

En los hogares mexicanos el problema de la seguridad alimentaria es multifactorial, pues en él confluyen dificultades de disponibilidad, acceso y consumo de los alimentos. Disponer de acceso apropiado a los alimentos no es suficiente para contar con una buena nutrición, pues los alimentos además deben de ser de calidad y diversidad adecuadas, así como ser consumidos en un ambiente higiénico y por un cuerpo saludable.

Según la FAO, en México, entre 2003 y 2005, existió disponibilidad de alimentos en la medida que los requerimientos mínimos para la población mexicana fueron de 1,850 kilocalorías per cápita al día y la oferta de alimentos de 3,270 kilocalorías diarios por persona.⁴ Se encontró que existen puntos de venta de alimentos para todas las localidades rurales analizadas y que en la mayoría se venden los grupos de alimentos de forma local. (CONEVAL, 2010b)

En términos de acceso y capacidad de adquirir alimentos se identificó, en 2008, que la población con menores ingresos destina un mayor porcentaje del gasto total a su alimentación, pues mientras que los hogares del decil de ingreso más bajo destinan en promedio 52 por ciento de su gasto a la compra de alimentos, quienes se encuentran en el decil más alto destinan únicamente 23 por ciento. Esto quiere decir que existe una mayor dependencia y vulnerabilidad de los hogares mexicanos de menores ingresos ante un alza de precios de los alimentos. (CONEVAL, 2010b).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006,⁵ México se encuentra en una situación en la que existen simultáneamente grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad.⁶

En México la mayor prevalencia de anemia se presenta en la población con las siguientes características:

- a) Niños en edad preescolar. La prevalencia es de 23.7 por ciento. Los mayores daños en el desarrollo mental ocurren cuando la anemia aparece en los menores de dos años.
- b) Mujeres en edad fértil. La prevalencia para las mujeres entre los 12 y los 49 años de edad es de 15.6 por ciento.
- c) Adultos mayores. La prevalencia es de 23.7 por ciento.
- d) Población de las localidades rurales. Todos los grupos de edad tienen un porcentaje más alto que el presentado en localidades urbanas, con excepción de los adultos mayores. Dentro de las localidades rurales, la población más vulnerable es la de preescolares (CONEVAL, 2010b).

En los últimos años, México ha presentado un aumento generalizado de sobrepeso y obesidad en escolares, adolescentes y adultos. En 2006, entre la población infantil uno de cada cuatro niños

⁴ Los datos más recientes de la FAO están actualizados para el periodo 2005-2007, tienen un nivel similar al descrito en la Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto y siguen la tendencia histórica a mejorar al comparar con el periodo base 1990-1992 (FAO, 2008).

⁵ La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) fue realizada en 2006 bajo la coordinación del INSP. Su representatividad es nacional, por entidades federativas, regiones geográficas y ámbito de residencia (rural-urbano).

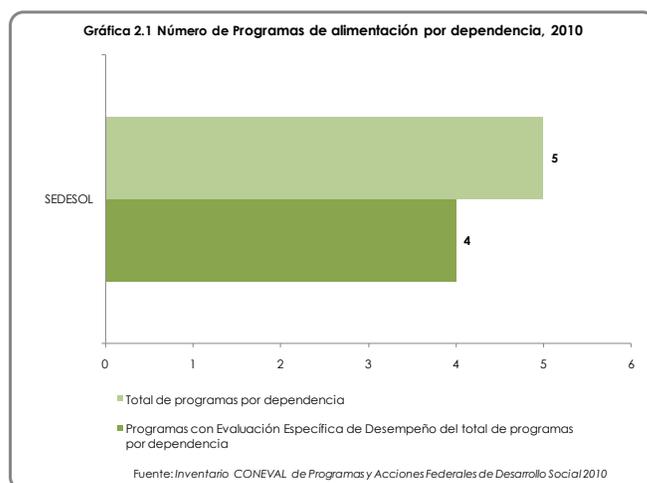
⁶ La obesidad y el sobrepeso son una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. Tiene como causa principal el desequilibrio entre la ingesta calórica y el consumo de energía. El indicador utilizado por la Organización Mundial de la Salud para medir el sobrepeso y la obesidad es el Índice de Masa Corporal, el cual se estima como la relación entre el peso corporal medido en kilogramos y el cuadrado de la estatura medida en metros (kg/m²) (CONEVAL, 2010b).

presentaba problemas de sobrepeso u obesidad, mientras que para la población adolescente este problema se presentó en uno de cada tres. Asimismo, más del 65 por ciento de la población adulta presentó sobrepeso u obesidad. (CONEVAL, 2010b).

Los municipios con mayores condiciones de riesgo nutricional coinciden con los municipios que presentan un mayor porcentaje de población indígena (CONEVAL, 2010b: 66). De acuerdo con la ENSANUT 2006, la prevalencia de desnutrición crónica de indígenas menores de cinco años es mayor que la de los no indígenas (33.2 contra 10.6 por ciento) (CONEVAL, 2010b). Además, como se muestra en el cuadro 1.3, el porcentaje de prevalencia de baja talla en menores de cinco años fue casi tres veces mayor en la población indígena que en la población total.

b) PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN

El Gobierno Federal tenía cinco programas relacionados directamente con la alimentación en 2010 (50 por ciento de los recursos aprobados en 2010 para la función de asistencia social del gasto en desarrollo social; es decir, \$39,198 millones). Estos programas representan 2 por ciento del universo de 273 programas de desarrollo social del *Inventario CONEVAL*. Cuatro programas fueron evaluados en 2010-2011 (\$37,786.5 millones en 2010).⁷ Sin embargo se identifican otros dos programas adicionales, no contados entre los cinco, que tienen acciones dirigidas al acceso de alimentos (albergues indígenas y desayunos escolares que son instrumentados por la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas y por los sistemas estatales de desarrollo integral infantil, respectivamente). Los primeros cuatro programas se describen y analizan en los apartados siguientes de gasto y resultados. En el Anexo II puede consultarse una lista con todos los programas de alimentación.

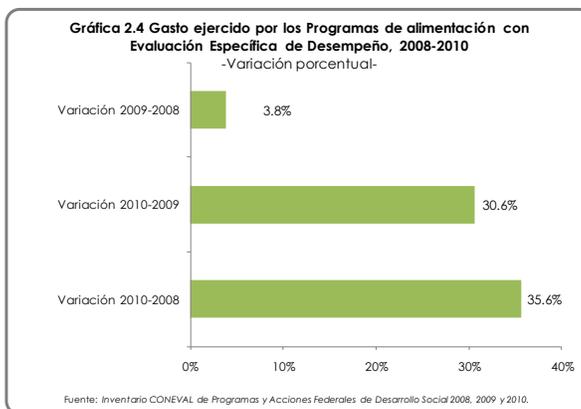
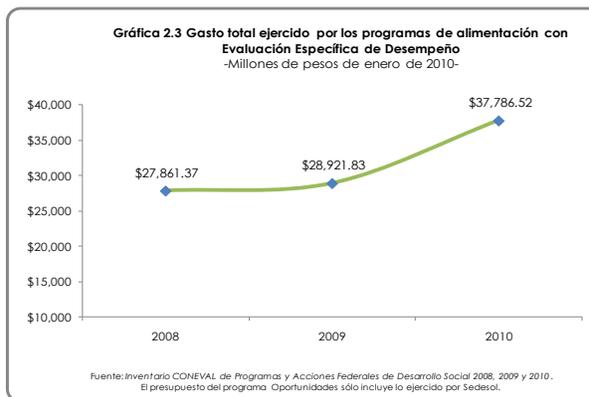
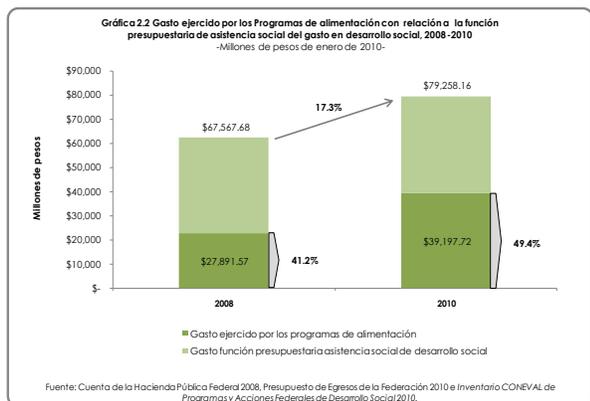


⁷ Consúltense la definición de programas evaluados en el glosario de términos.

c) GASTO DE LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN

En este apartado se presenta la situación del gasto ejercido de los programas alimentarios en 2008-2010. Se examinan la importancia relativa del gasto del conjunto de los programas alimentarios respecto a la función presupuestaria de asistencia social y el gasto en 2008-2010 de los programas alimentarios que cuentan con evaluación.

Los programas alimentarios del Gobierno Federal pertenecen a la función de asistencia social del ramo de desarrollo social. En la gráfica 2.2 puede observarse que, en 2010, los cinco programas alimentarios⁸ constituían el 49 por ciento del total del gasto del Gobierno Federal destinado a asistencia social; es decir, \$39,198 millones. Esto significa que el gasto de programas alimentarios representó uno de cada dos pesos de la función presupuestaria de asistencia social.



⁸ Oportunidades, PAL, PASL, PAR y el Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA. El gasto ejercido por Oportunidades sólo considera las aportaciones hechas al programa por parte de SEDESOL y excluye las efectuadas por la SEP y Salud debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a dicha secretaría.

En las gráficas 2.3 y 2.4 se muestra que los recursos ejercidos por *Oportunidades*, el *Programa de Apoyo Alimentario* (PAL), el *Programa de Abasto Social de Leche* (PASL) y el *Programa de Abasto Rural* (PAR), todos programas de alimentación evaluados, se incrementaron en \$9,925 millones entre 2008 y 2010, lo que representa un aumento de 36 por ciento.

Esto es, el gasto ejercido por los programas alimentarios que disponen de *EED* se incrementó de manera sostenida en 2008-2010 y el aumento conjunto en cada ejercicio fiscal fue mayor que el registrado en el anterior.

En el cuadro 2.1 se presenta el gasto ejercido en 2008 y 2010 para los programas de alimentación. El programa con el mayor gasto ejercido –en términos absolutos- fue *Oportunidades*,⁹ que en 2010 alcanzó un monto 40 por ciento mayor que el que ejerció en 2008; es decir, su gasto no sólo es el más alto entre los programas alimentarios, sino uno de los que aumentaron de manera más pronunciada entre ejercicios fiscales.

Cuadro 2.1 Gasto ejercido para los programas de alimentación, 2008-2010

Programas de alimentación	Gasto ejercido (Mdp de enero de 2010)		Variación (por ciento)
	2008	2010	2008-2010
Ayuda alimentaria y generación de capacidades	27,861.37	37,786.52	35.62
Programa Desarrollo Humano Oportunidades	22,135.33	31,083.40	40.42
Programa de Apoyo Alimentario	457.32	3,545.89	675.36
Programa de Abasto Rural	2,225.12	1,986.89	-10.71
Programa de Abasto Social de Leche	3,043.60	1,170.34	-61.55
Otros: Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA, SA de CV	30.20	1,411.20	4,572.85
Total	27,891.57	39,197.72	73.22

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

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

El gasto ejercido por *Oportunidades* considera las aportaciones hechas al programa por parte de SEDESOL y excluye las efectuadas por SEP y SALUD debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a la primera secretaría.

El *PAL* fue el instrumento de política pública que tuvo la variación relativa más pronunciada en 2008-2010 y que contribuyó de manera más importante al incremento del gasto ejercido por el conjunto de los programas alimentarios evaluados. Su gasto aumentó de \$457 millones en 2008 a \$3,546 millones en 2010 lo que representó una variación de 675 por ciento.

⁹ El gasto ejercido por *Oportunidades* considera las aportaciones de la Secretaría de Desarrollo Social y excluye las efectuadas por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a dicha secretaría.

De lo anterior se desprende que entre los instrumentos de política pública favorecidos en el ejercicio presupuestario para hacer frente al contexto internacional adverso estuvieron *PAL* y *Oportunidades*.

d) RAMO 33: FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) señala que el destino de los recursos de este fondo se divide en dos componentes:

- a) Asistencia social: desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo.
- b) Infraestructura educativa: construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior.

Dado que los objetivos y las dependencias coordinadoras de cada uno de los componentes del *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)* son diferentes y que no existe una justificación de por qué no opera como dos fondos distintos, el análisis que se presenta en este apartado resalta los hallazgos relacionados con el acceso a la alimentación, enfocándose en el componente de asistencia social.¹⁰

El Artículo 41 de la LCF establece que el *FAM* se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo con las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); sin embargo, dado que la administración del componente de asistencia social sigue estando a cargo del *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)*, es éste el que se encarga realmente de definir la distribución del fondo a cada sistema estatal *DIF*.

La fórmula de distribución de recursos toma en cuenta el presupuesto histórico (el monto del presupuesto en 2002, último año en el cual el presupuesto fue asignado sin fórmula), el Índice de Vulnerabilidad Social (IDV)¹¹ y el Índice de Desempeño (ID).¹²

Al examinar el carácter distributivo del fondo, la evaluación encontró la existencia de una tenue asociación positiva entre los recursos que cada entidad recibió del componente de asistencia social del *FAM*, expresado en términos per cápita, y el valor del Índice de Marginación de cada estado.

Por otra parte, al examinar la relación entre los montos per cápita asignados al *Fondo de Aportaciones Múltiples* entre 2008 y 2009 (gráfica 2.5), se observa que el presupuesto por persona del *FAM* en términos reales, se redujo en todas las entidades federativas en un promedio de -6.9 por ciento.

¹⁰ Los hallazgos son con base en la Evaluación Estratégica *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública* (CONEVAL, 2011h)

¹¹ El IDV está formado por componentes de vulnerabilidad de varios tipos: familiar, discapacidad, género, infantil (educación), salud y nutrición. Cada uno de estos componentes es ponderado diferencialmente (0.2, 0.07, 0.13, 0.3 y 0.3, respectivamente). De estos ponderadores se puede deducir que el *SNDIF* otorga mayor importancia a aquellos aspectos que atañen la vulnerabilidad infantil, en educación, salud y nutrición.

¹² El ID es calculado por medio de una fórmula que promueve la aplicación de los lineamientos de alimentación y de desarrollo comunitario consensuados con los sistemas estatales. El ponderador del presupuesto histórico será decreciente año con año, de manera que el IDV sea creciente. La fórmula de distribución también establece que ningún estado recibirá menor presupuesto con relación al año anterior.

SEGUNDA PARTE. TEMAS TRANSVERSALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

I. Dispersión de programas federales

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

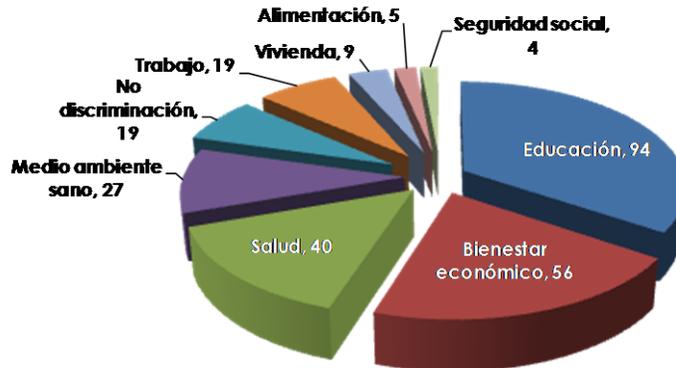
Por esto, en esta sección se hace uso de una herramienta nueva para los programas sociales federales –el *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010 (Inventario CONEVAL)*- que reúne en un solo sistema información de 273 Programas y Acciones sociales federales y cuyo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

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

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

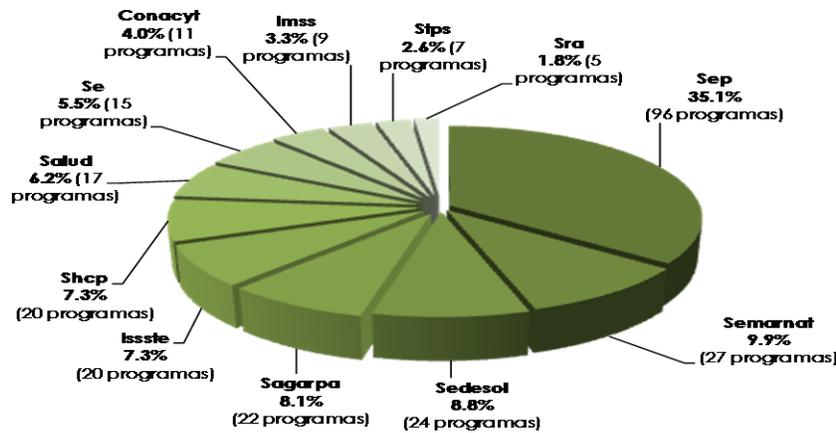
La gráfica 2.6 muestra el número total de programas o acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico que conforman el *Inventario CONEVAL*; como se observa, de los 273 Programas o Acciones federales de desarrollo social vigentes en 2010, 34.4 por ciento está vinculado de manera directa con el Derecho a la Educación, mientras que los relacionados con el Bienestar Económico y el Derecho a la alimentación representan 20.5 por ciento y 1.8 por ciento, respectivamente.

Gráfica 2.6 Programas y Acciones federales por tipo de derecho social o por dimensión de bienestar económico, 2010



Fuente: Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010

Gráfica 2.7 Porcentaje de Programas y Acciones federales por institución, 2010



Fuente: Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2010

Las instituciones son aquellas dependencias y entidades que operan los programas y las acciones federales que forman parte del *Inventario CONEVAL*. Como se observa en la gráfica 2.7, la institución con un mayor número de Programas y Acciones es la Secretaría de Educación Pública (SEP) que opera 96, seguida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 27 y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que cuenta con 24.

Cuadro 2.2 Programas y Acciones Federales por derecho social o por dimensión de bienestar económico e institución, 2010

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

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

Como se observa en el cuadro 2.3 los programas y las acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico e institución ofrecen diferentes tipos de apoyos. La mayoría de los programas o acciones otorgan algún tipo de apoyo vinculado al Derecho a la Educación (124); de éstos 19 proporcionan capacitación (15.3 por ciento), 18 brindan servicios educativos (14.5 por ciento) y 16 otorgan libros o material didáctico (12.9 por ciento).

Con relación a los Programas y Acciones vinculados al derecho a la alimentación (12), en 3 se proporcionan alimentos y seis programas más, ofrecen cada uno, becas, campañas o promoción, compensación garantizada al ingreso, libros y servicios de salud.

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

Cuadro 2.3 Programas y Acciones por Derecho Social o por Dimensión de Bienestar Económico y tipo de apoyo específico que entregan, 2010

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

Fuente: *Inventario CONEVAL*.

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

El cuadro 2.4 muestra cómo ha evolucionado el número y el presupuesto de programas federales de desarrollo social desde 2004 (exclusivamente bajo el universo del *Inventario Coneval*). La comparación en el tiempo sólo es válida entre 2004 y 2007 y entre 2008 y 2011, pues en 2008 se modificó la forma de contabilizar los programas presupuestarios federales en el *Inventario Coneval*.

Cuadro 2.4 Programas y Acciones del Inventario CONEVAL 2004-2011

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

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

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

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

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

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

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

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

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

inevitablemente efectos redistributivos.¹³ Por ello, independientemente de sus objetivos, siempre es pertinente evaluar cualquier rubro de gasto público y, especialmente, el gasto social, en la dimensión de la equidad, la cual es muy relevante en una sociedad con niveles comparativamente altos en la desigualdad del ingreso primario y recursos fiscales comparativamente limitados.

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

El gasto público analizado cubre la gran mayoría del gasto social federal y estatal, por un monto total de 1,564 y 1,401 miles de millones de pesos en 2010 y 2008, respectivamente. Con excepción de calidad y servicios de la vivienda, los rubros y programas analizados representan los principales instrumentos del gasto público en las dimensiones de la medición de la pobreza: educación, salud, pensiones, programas alimentarios y bienestar económico (transferencias dirigidas y subsidios al consumo).¹⁴

El análisis se obtiene a partir de la información de transferencias y uso de servicios públicos reportados en las ENIGH de los años correspondientes, así como los montos totales de las cuentas públicas. La metodología se describe en el Anexo III.¹⁵

Los resultados principales se resumen a continuación:

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

¹³ Esto no sería así sólo si una transferencia pública coincidiera perfectamente con la distribución del ingreso de mercado de los hogares, o si un bien público fuera valorado por los hogares precisamente en proporción de su participación en el ingreso de mercado.

¹⁴ Se incluye para propósitos comparativos (sin sumar en el total) el gasto fiscal asociado a la deducibilidad de colegiaturas, a pesar de que fue introducido apenas en 2011.

¹⁵ Las ENIGH que se utilizan son las correspondientes a 2008 y 2010; la Cuenta Pública corresponde a las de 2008 y 2010.

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

¹⁶ Dada la concentración de beneficios del programa en un número reducido de productores grandes, la ENIGH no tiene el tamaño necesario para capturar adecuadamente estos beneficios en el extremo alto de la distribución del ingreso.

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

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

I. Conclusiones

En el primer capítulo del *Informe de Evaluación del Derecho a la Alimentación 2011* se presentan datos sociales para analizar el avance en el acceso a la alimentación en México de 2008 a 2010. A partir de las problemáticas identificadas, en el capítulo II se presenta un diagnóstico de la respuesta del Gobierno Federal para atenderlas. Con base en lo anterior se desprenden las siguientes conclusiones:

- México se encuentra en una situación en la que existen simultáneamente grupos de población con malnutrición, sobrepeso y obesidad; esto impone retos adicionales a la atención de los problemas de seguridad alimentaria y nutricional.
- Adicionalmente, la coyuntura 2008-2010 mostró un incremento en la carencia de acceso a la alimentación, derivada de la crisis económico-financiera de 2009, así como de la volatilidad del precio de los alimentos desde 2007. El menor acceso a la alimentación podría afectar la condición de nutrición de la población, especialmente de grupos vulnerables.
- Los programas alimentarios constituyeron en 2010 una de las intervenciones más importantes de la función presupuestaria de asistencia social, pues prácticamente uno de cada \$2 que el Gobierno Federal ejerció en 2010 en esta función se destinaron a programas alimentarios. El gasto ejercido por los programas evaluados se incrementó de manera sostenida en 2008-2010 y el aumento conjunto ocurrido en cada ejercicio fiscal fue mayor que el registrado en el anterior.
- El *Programa de Apoyo Alimentario* fue el instrumento de política pública que tuvo la variación relativa más pronunciada en 2008-2010 y que contribuyó de manera más importante al incremento del gasto ejercido. No obstante, el programa con el gasto ejercido más alto –en términos absolutos- fue *Oportunidades*.¹⁷
- A pesar del incremento presupuestario en varios de los programas, éstos no pudieron contener el incremento en la carencia de acceso a la alimentación entre 2008 y 2010. Si bien los programas han tenido algunos resultados respecto al acceso a la alimentación, el efecto negativo de la reducción del ingreso y el aumento en el precio de los alimentos que el país sufrió desde 2007 excedió el efecto de los programas sociales aquí analizados.
- La inestabilidad económica que se prevé en 2012, así como la constante fluctuación de los precios alimentarios, podrían poner nuevamente el tema de la alimentación como una prioridad para el país en los años siguientes.
- En 2010 se lanzó la *Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad*, pero no se conoce aún su impacto. Será importante evaluar y monitorear las acciones y sus resultados para hacer las correcciones necesarias.
- Con relación a los fondos del Ramo 33, los recursos por persona del *Fondo de Aportaciones Múltiples*, en el componente de asistencia social, no guardan relación con la variación de la población con carencia por acceso a la alimentación en 2008-2010 a nivel estatal.

¹⁷ El gasto ejercido por *Oportunidades* considera las aportaciones de la Secretaría de Desarrollo Social y excluye las efectuadas por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud debido a que la parte sustantiva del gasto en alimentación del programa se realiza con cargo a dicha secretaría.

II. Temas transversales de la política de desarrollo social

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

III. Recomendaciones

a) ATENCIÓN ESPECIAL DEL EJECUTIVO FEDERAL, ESTADOS Y MUNICIPIOS

i. Alimentación

- 1) La *Estrategia contra el Sobrepeso y Obesidad* iniciada en 2010 prevé acciones a cargo de diversas secretarías y la participación de la iniciativa privada. La Secretaría de Salud implementó modificaciones a los contenidos de los desayunos escolares provistos por los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia. Asimismo, dio inicio al *Programa Cinco Pasos*: activación física, medición de peso y cintura, control de ingesta y alimentos, promoción del consumo de agua simple, frutas y verduras y socialización de nuevas prácticas de salud. Será conveniente darle seguimiento a este programa y promover la evaluación de su impacto.
- 2) 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, donde el principal riesgo es el sobrepeso, no la desnutrición.
- 3) Ante la volatilidad de los precios alimentarios, es necesario reforzar las acciones para mejorar el acceso a la alimentación, especialmente de la población en pobreza y la población indígena, que tiene niveles de desnutrición más altos que el promedio nacional.

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

- 4) Buscar cambios legales, institucionales y de financiamiento en la seguridad social para que pueda cubrir a todos los mexicanos, con independencia de su situación laboral.
- 5) Reducir paulatinamente el costo contributivo de seguridad social de los empleos formales para fomentar la creación de empleos. El trabajo digno y socialmente útil es un derecho social y es un elemento fundamental para reducir la pobreza sistemáticamente.
- 6) Si bien ciertos programas sociales tienen efectos positivos para reducir la pobreza en algunas de sus dimensiones, una disminución sistemática sólo se materializará si el ingreso real de la población aumenta durante varios años. El incremento sostenido del poder adquisitivo del ingreso en el país debería provenir de un mayor crecimiento económico, de una mayor generación de empleos, de incrementos en la productividad, la inversión y de la estabilidad de precios, que muchas veces requieren cambios de fondo para modificar las condiciones económicas y fiscales en el país. Para ello es necesario contar con acuerdos políticos sólidos.
- 7) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social se recomienda que el Poder Legislativo, al igual que el Ejecutivo, realice un diagnóstico que justifique la creación de

nuevos programas federales previo a la inclusión de éstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- 8) Fortalecer los indicadores de los objetivos sectoriales e institucionales de las dependencias y entidades de la APF para mejorar la medición del vínculo de los Programas y Acciones con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

c) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL

- 9) Encontrar sinergias y evitar duplicidades entre programas federales, entre éstos y los estatales y de ambos con los locales.
- 10) Reasignar programas entre dependencias y entidades para hacer más eficientes y eficaces los recursos financieros y humanos.
- 11) Establecer mecanismos que faciliten la coordinación entre instituciones y programas.
- 12) 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 la reducción de la pobreza no esté a cargo de una sola secretaría (en este caso a la SEDESOL federal, estatal o municipal) sino que sea responsabilidad conjunta de los gabinetes económico y social. Prácticamente, todas las secretarías (del gobierno federal, estatal y municipal) deberían tener como objetivo prioritario la reducción de la pobreza.
- 13) Asimismo se recomienda que la planeación de la política de desarrollo social vaya más allá de contar con un conjunto de programas sociales aislados a nivel federal, estatal y municipal y que existan objetivos comunes basados en el acceso efectivo a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas.
- 14) Para evitar una mayor dispersión de programas presupuestarios y contribuir a una mejor planeación y coordinación de la política de desarrollo social, se pide que todas las dependencias e instituciones atiendan la disposición vigésimo primera de los *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, emitidos el 30 de marzo de 2007 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL, en la que se pide que “las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto anual...” La disposición señala que dicho diagnóstico deberá elaborarse antes de que las dependencias incluyan el programa en el presupuesto anual.

d) ATENCIÓN ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

- 15) Para mejorar los esquemas de coordinación entre la federación, los estados y municipios, en cuanto al desarrollo social, se recomienda la construcción y difusión de un inventario de Programas y Acciones de desarrollo social que incluya los tres órdenes de gobierno.
- 16) Contar con evaluaciones externas independientes, rigurosas y sistemáticas para las políticas, Programas y Acciones de desarrollo social de estados y municipios y difundir sus resultados, con el fin de hacer más transparente la política de desarrollo social en el ámbito local. Se recomienda que esta exigencia se incluya en las leyes locales para reforzar la institucionalidad de los procesos de evaluación de los gobiernos estatales y municipales.
- 17) 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, atendiendo primero a quienes presentan mayores desventajas.

e) CON RELACIÓN AL RAMO 33**ii. Corto plazo**

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

iii. Mediano plazo

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

f) ATENCIÓN ESPECIAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES

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

Bibliografía

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

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

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010b). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. México: CONEVAL.

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

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

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

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

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

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011u). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa*. México: Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011v). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México: Coneval.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2011w). *Evaluación Específica de Desempeño del Programa de Abasto Social de Leche*. México: Coneval.

Food and Agriculture Organization. (2008). *Country Profile. Food Security Indicators*. Food and Agriculture Organization.

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

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

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: ONU.

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

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

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

Glosario de términos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

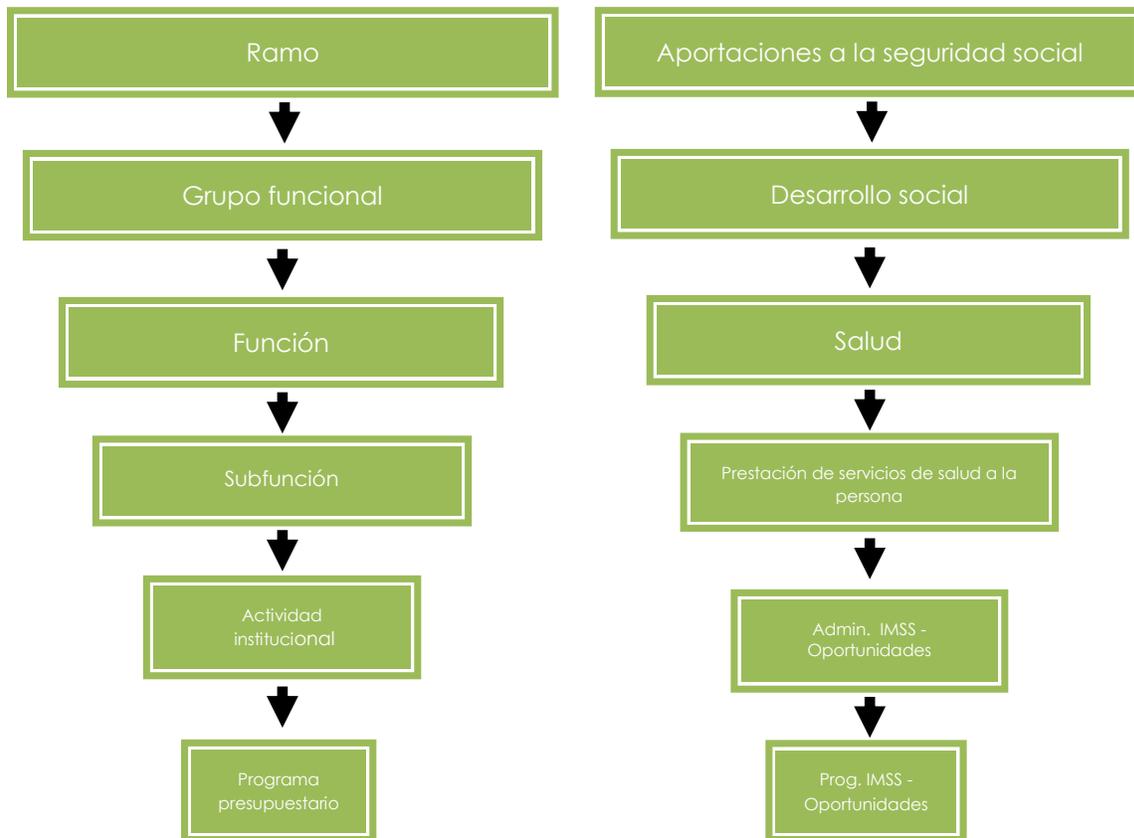
Tasa de mortalidad infantil: Número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacimientos ocurridos en un año determinado (CONAPO, 2011b).

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

Anexo I. Organización funcional del gasto público

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

Figura A. Representación de la organización jerárquica del gasto público



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

El gasto de los programas educativos se contrastó con el gasto destinado a la función presupuestaria de educación del grupo funcional de desarrollo social; el gasto de los programas de salud se

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

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

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

Anexo II. Programas de desarrollo social por dimensión social

	Dimensión de análisis: Alimentación	Entidad responsable	EED 2010-2011	Evaluación Integral de Desempeño
1	Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (PASL)	Liconsa, S.A. de C.V. (SEDESOL)	Sí	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades
2	Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	Diconsa, S.A. de C.V. (SEDESOL)	Sí	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades
3	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)	SEDESOL	Sí	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades
4	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Coordinación PDHO (SEDESOL)	Sí	Ayuda Alimentaria y Generación de Capacidades
5	Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S. A. de C. V.	SEDESOL	No	No

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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