

# RESEÑA DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO 2008, CONEVAL

Gabriela Pérez Yarahuán  
Universidad Iberoamericana A.C.  
gabriela.perez@uia.mx

**E**l Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social fue publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2008, y forma parte de los componentes del reciente andamiaje institucional sobre evaluación del sector público, particularmente de la política de desarrollo social, que fue generado mayormente en su estructura actual durante la primera década de este siglo. Este informe es sin lugar a dudas ejemplo de los esfuerzos por generar instrumentos de gobierno que fomentan mayor información, transparencia y mecanismos para la rendición de cuentas del gobierno federal en México.

Para situar la importancia de este informe vale la pena recordar la composición y estructura del Consejo. Aunque el CONEVAL nace como, y continúa siendo, un organismo descentralizado del gobierno federal de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de 2004, la estructura de toma de decisiones guarda ciertas particularidades que le aportan un grado interesante de autonomía. En la estructura interna de gobierno de este organismo se encuentra un cuerpo colegiado conformado por la cabeza de la institución, en este caso el Secretario Ejecutivo, representantes del Ejecutivo Federal (SEDESOL, SHCP y SFP) y de una mayoría conformada por seis académicos independientes provenientes de instituciones públicas y privadas de investigación y docencia con reconocido prestigio. Este grupo de académicos aportan, debaten, discuten y toman decisiones en materia de las metodologías de evaluación de políticas y programas de desarrollo social y de las metodologías para la medición de la pobreza, así como del análisis e interpretación de los resultados arrojados por los estudios internos y externos de evaluación realizados por el organismo en diversas áreas y programas de la política social.

Es precisamente esta estructura de gobierno interno de la institución que hace que la información publicada por el CONEVAL no guarde el tono y esquema de los informes gubernamentales en el sentido tradicional. Más aún, el informe 2008, el primero de su tipo, contiene información que fue generada a partir de dos pilares básicos que son las funciones de esta organización, primero la medición de la pobreza y segundo, las evaluaciones de los programas sociales. Además, se utilizan una variedad de fuentes de información estadística nacional e internacional con datos de suma relevancia para evaluar la situación del desarrollo social y de la

política pública en la materia. El Informe de Evaluación del CONEVAL es un texto atractivo tanto para académicos como para ciudadanos interesados en los temas de desarrollo social, por la cantidad y calidad de la información que ahí se despliega. Pero sobre todo debiera ser una herramienta para los tomadores de decisiones y diseñadores de la política social de este país.

El informe tiene dos capítulos básicos y uno de conclusiones. El primero describe la situación de diversos indicadores de desarrollo social y realiza comparación entre principios de la década de los años 90 y mediados de la década de los años 2000. El segundo capítulo presenta elementos importantes de evaluación de la política de desarrollo social en el país, considerando diversos estudios y las evaluaciones que esta organización ha coordinado.

El contenido del primer capítulo muestra la situación y evolución de un conjunto de indicadores esenciales para la comprensión de la realidad social de nuestro país. La gama que se presenta es amplia, comenzando por indicadores básicos y esenciales como la esperanza de vida de la población, pasando por la cobertura de servicios básicos y diversas medidas de la situación en educación para la población mexicana. La información deja ver algunos de los que son, sin lugar a dudas, avances importantes en la provisión de infraestructura básica. Ejemplos de este avance son el porcentaje de viviendas sin energía eléctrica y porcentaje sin agua entubada para el 20 por ciento de la población más pobre de este país que han pasado de 19.9 a 3.1 por ciento y de 43 a 23 por ciento, respectivamente, en el periodo 1992-2006. Asimismo, las cifras en educación muestran avances en la asistencia y permanencia escolar de los sectores más pobres de la población.

De manera muy relevante el informe señala algunas de las deficiencias más notorias en materia de desarrollo social, tales como la mortalidad materna, la cobertura en educación media superior y superior, y la calidad de los servicios de salud y de educación en este país.

Parte importante de este informe se enfoca en la descripción de los resultados de la medición de la pobreza por ingresos. El documento describe las cifras, resultado de la aplicación de la metodología para la medición de pobreza por ingresos con la información procedente de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para diferentes años. Cabe señalar que a la fecha de la publicación de este informe no estaban disponibles los datos de la ENIGH 2008, y tampoco los resultados de la aplicación de la medición multidimensional de la pobreza, disponibles a partir de 2009.

En el informe también se encuentra una sección comparativa de los resultados de la medición de la pobreza para diferentes periodos de tiempo. Ello resulta indispensable como punto de partida de un debate productivo sobre los logros y déficits de la política de desarrollo social en México. En este sentido se muestran también otras mediciones comúnmente usadas en materia de pobreza como las utilizadas por Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que, si bien difieren en las cifras del CONEVAL derivado de variación en la metodología utilizada, en general muestra en esencia la misma tendencia.

De particular interés para la comprensión de la situación de pobreza de millones de mexicanos y de los efectos de la política social sobre esta situación se encuentra el desglose de la variación en las fuentes de ingreso en los hogares y la vinculación entre el crecimiento económico, la pobreza y el comportamiento de las diversas fuentes de ingreso.

Con la información acumulada de las ENIGHs en el periodo analizado por el informe se puede apreciar que entre los diversos factores que pueden explicar la lenta disminución de la pobreza en el país se encuentran la falta de progreso en los salarios reales, que prácticamente no han cambiado en 14 años, a pesar del incremento sustancial de la ocupación sobre todo en el sector informal. De hecho el informe afirma que posiblemente, la razón más importante por la cual la pobreza ha disminuido tan lentamente entre 1992 y 2006 es que el crecimiento económico, el cual genera empleos formales y aumenta salarios reales, ha sido muy bajo.

La sección sobre cohesión social es breve en buena medida derivado de la obvia complejidad teórica y metodológica del mismo concepto. Su inclusión como tema de desarrollo social responde a la inclusión de este tema en la LGDS. Tres temas se incorporan aquí, el primero es desigualdad económica, el segundo, la participación de la mujer en puestos de elección popular y tercero, la percepción de discriminación.

El informe contiene un resumen de instrumentos valiosos que ha generado CONEVAL para la toma de decisiones en materia de política social, estos son los mapas de pobreza a nivel estatal y municipal 2005. Estos fueron elaborados utilizando el procedimiento econométrico elaborado por Elbers et al. (2003), al no contar en ese momento con información representativa a nivel estatal. A partir de la aplicación en 2008 del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (MCS-ENIGH 2008) y derivado del mandato de la LGDS para medir la pobreza a nivel estatal, existirá a partir de ese año mediciones de pobreza multidimensional a nivel nacional y estatal con periodicidad bianual. Esta información se encuentra disponible a partir de finales de 2009 en la página web del CONEVAL.

El lector también puede encontrar información relevante de los siguientes temas: rezago social, medio ambiente y situación de la población indígena. El índice de rezago social es un indicador estimado por el propio Consejo a partir del método de componentes principales incorporando indicadores de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda y activos en el hogar. Su fuente es el II Censo de Población y Vivienda 2005.

En el diagnóstico agregado de los instrumentos gubernamentales de política social en el primer capítulo se encuentran dos temas, el primero, el análisis de los efectos de las transferencias gubernamentales sobre el ingreso de las familias pobres. Un segundo tema es el de seguridad y protección social.

El texto del informe es claro en señalar que los programas de transferencias para los cuales es posible obtener información con las ENIGH, i.e., OPORTUNIDADES y PROCAMPO, tienen objetivos estructurales o de largo plazo. Sin embargo, a pesar de que ninguno de los dos programas está diseñado para la reducción de la pobreza mediante un incremento inmediato en el ingreso de las familias, buscan mejorar las condiciones de productores e incrementar el capital humano en los hogares para que se puedan romper factores estructurales en la condición de pobreza. Una estimación sobre el efecto de los programas en la estimación de pobreza por ingresos muestra que los programas contribuyen poco en el corto plazo, y en todo caso en el ámbito rural, al incremento de ingresos que permita superar la condición de pobreza.

En materia de seguridad y protección social los datos muestran los grandes retos de este país en la materia. En 2006 los jefes de hogar sin afiliación a una institución pública para recibir seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA o SEMAR) representaron 71.0 por ciento. La situación de los más pobres de la población es aún más precaria. Si bien los programas sociales que contemplan algunos elementos de seguridad social, tales como salud, han incrementado su cobertura hacia los sectores más pobres en los últimos quince años, éstos no forman una estructura coordinada y completa que garantice un piso mínimo de protección social y de salud de amplios sectores de la población.

En el segundo capítulo de este informe el lector podrá encontrar un diagnóstico general de la política y programas de desarrollo social actual en México. Los principales temas presentados son gasto gubernamental y su evolución, los desafíos en la institucionalización de la política de desarrollo social, la problemática en la definición de desarrollo social, la normatividad existente y la falta en el cumplimiento de los derechos sociales, la dispersión de programas, la incidencia distributiva del gasto y de los programas federales, y la falta de coordinación institucional.

Una de las mayores innovaciones en materia de evaluación en la última década es sin lugar a dudas su institucionalización, entendida ésta como la obligatoriedad de su realización por agentes externos al gobierno. Así, este texto presenta un resumen de los principales resultados de las evaluaciones externas de programas federales 2007-2008. Este resumen es útil para ubicar los desafíos específicos de los programas sociales que deberán ser atendidos para el mejoramiento de la gestión gubernamental, pero sobre todo, para que la política de desarrollo social sea transformada en una vía efectiva para el progreso de los indicadores de desarrollo social del país.

El informe termina con una serie de recomendaciones puntuales que se agrupan de diversas maneras, una de ellas es por el tipo de actor institucional al que le compete las acciones de mejora, e.g., Ejecutivo Federal, Estados y Municipios, Congreso de la Unión, Comisiones de Desarrollo Social (Intersecretarial y Nacional), otra forma de agrupación es por temática específica (educación y salud), y una última va dirigida particularmente a los programas.

En mi opinión uno de los grandes desafíos de la evaluación de programas gubernamentales en cualquier latitud es que, con estudios, investigaciones y análisis rigurosos y de alta calidad, pueda generarse un cuerpo de información útil para transparentar y rendir cuentas de la acción del gobierno, pero sobre todo que sea válido para mejorar la política pública. Es tarea del CONEVAL continuar con la elaboración de este tipo de documentos, que proporcionan un diagnóstico integral, crítica precisa y recomendaciones tangibles que sirvan al propósito fundamental de la evaluación del sector público.

## Referencias

**Elbers, Chris, Jean O. Lanjouw y Peter Lanjouw.** “Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality”. *Econometrica*, vol. 71, no. 1 (enero de 2003): 355-364.

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

