



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

De Oportunidades a oportunidades iguales para TOD@S: Más allá de la Pobreza

Gonzalo Hernández Licona

Mayo 2016

www.coneval.gob.mx

Así se ven las personas respecto a su ingreso en México



Ingreso

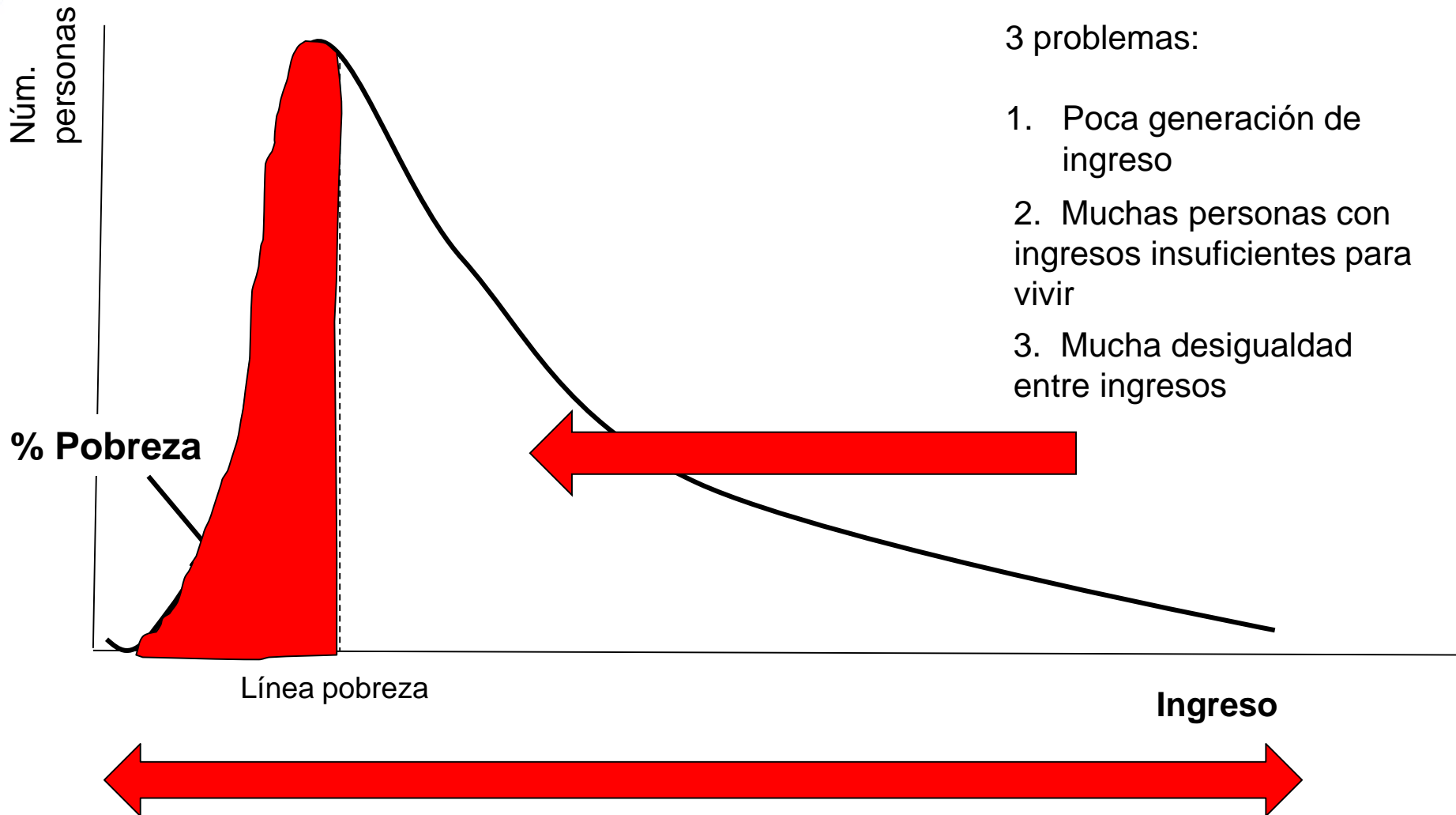
Así se ven las personas respecto a su ingreso en México

Núm.
personas



Ingreso

Así se ven las personas respecto a su ingreso en México



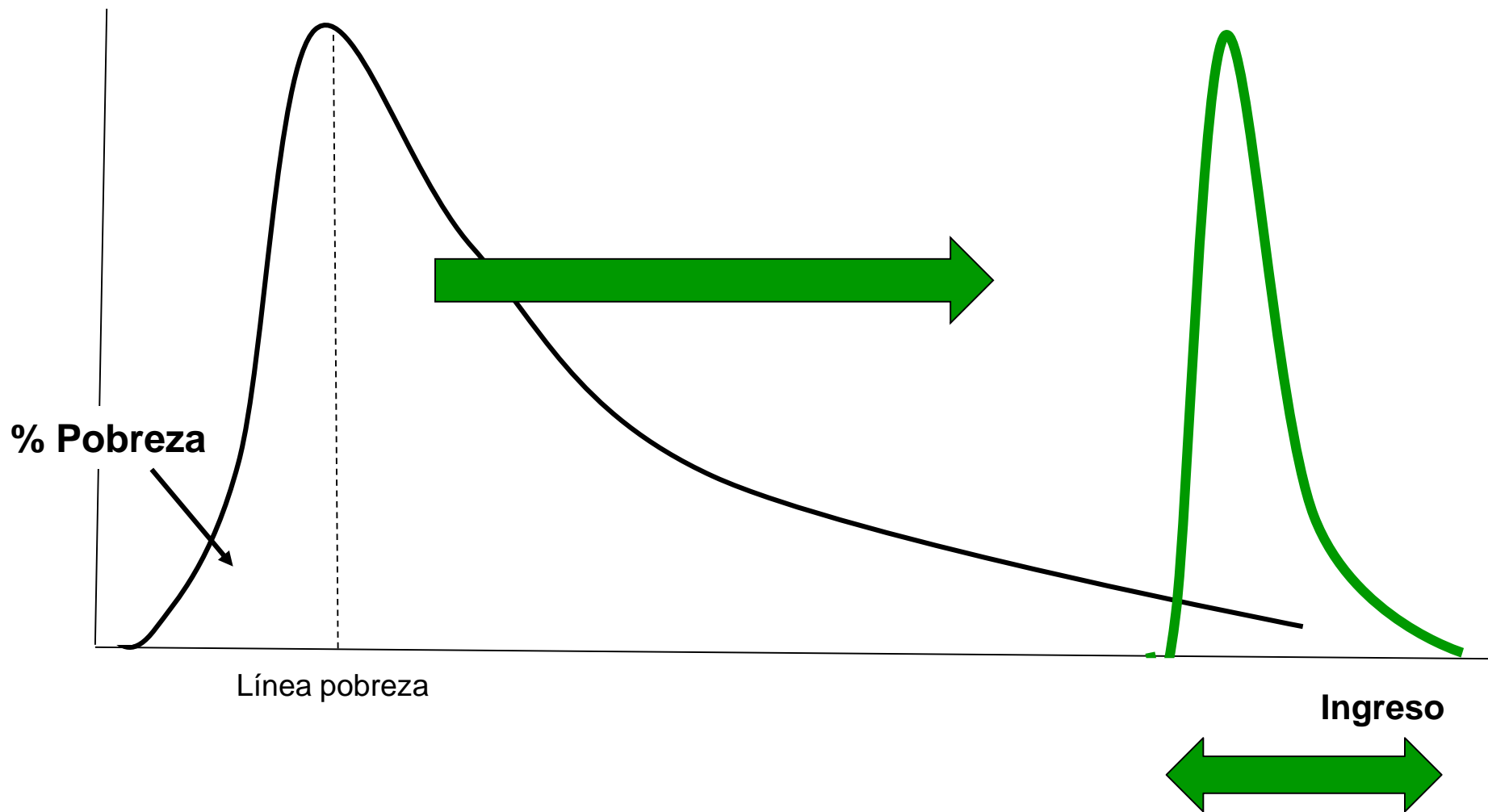
3 problemas:

1. Poca generación de ingreso
2. Muchas personas con ingresos insuficientes para vivir
3. Mucha desigualdad entre ingresos

Tres cosas que quisiéramos que muestren el desarrollo de un país

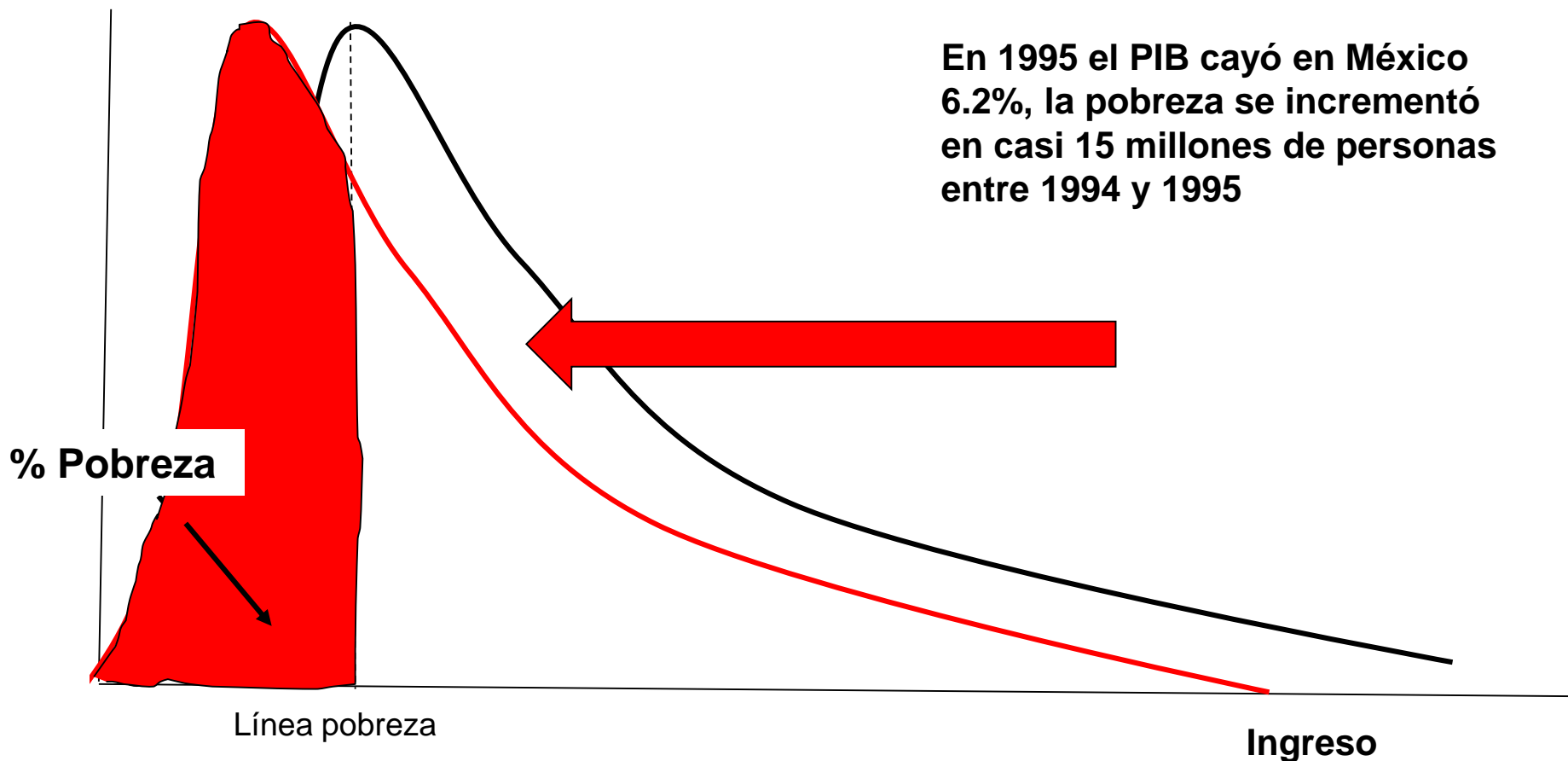
- Un país más parejo. Que todos tengan **oportunidades similares** de participar en cualquier actividad (económica, política y social), con cierto éxito.
- Un país **sin pobreza**. En el que nadie tenga **ingresos por debajo de ciertos mínimos** para su sobrevivencia diaria.
- Un país con un **Producto Interno Bruto elevado**. En el que MUCHAS PERSONAS puedan generar **ingresos** que se traduzcan en un **alto nivel de vida**.

Un México sin pobreza, más próspero y más parejo



Los tres temas están relacionados

Menos crecimiento económico genera más pobreza

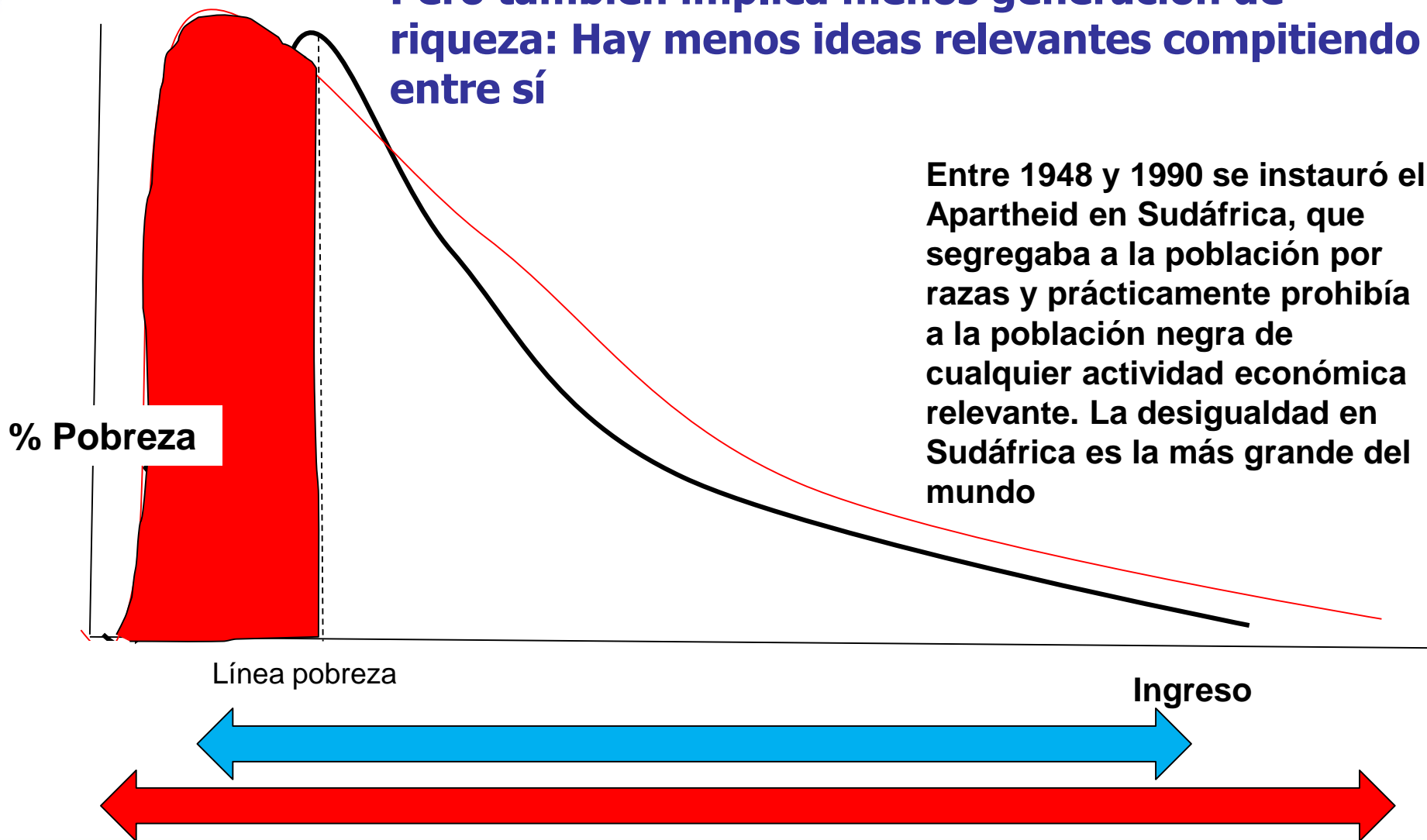


Los tres temas están relacionados

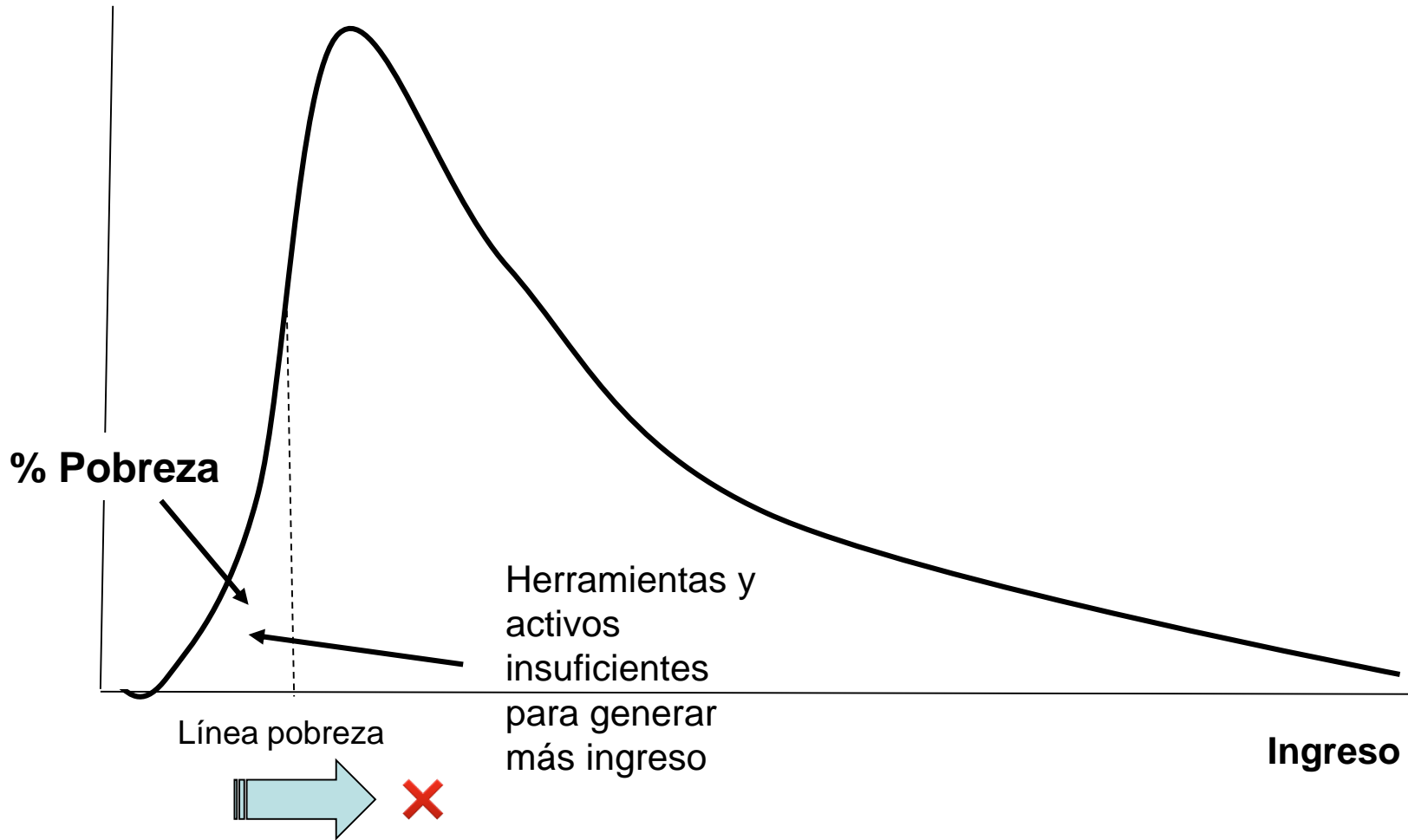
Más desigualdad genera más pobreza

Pero también implica menos generación de riqueza: Hay menos ideas relevantes compitiendo entre sí

Entre 1948 y 1990 se instauró el Apartheid en Sudáfrica, que segregaba a la población por razas y prácticamente prohibía a la población negra de cualquier actividad económica relevante. La desigualdad en Sudáfrica es la más grande del mundo



Problemática de la pobreza



- La fuente que genera ingreso puede verse como el conjunto de **ACTIVOS** de los hogares/personas:
 - Tierra
 - Maquinaria
 - Herramientas
 - Animales
 - Financieros
 - Educación y Salud (Capital Humano)
 - Capital Social
- Bajo esta óptica, el reto de la política pública es mejorar los activos (capacidades básicas) de la población en pobreza.
- No todas las acciones son efectivas.

Política social focalizada para reducir pobreza

- Oportunidades
- Seguro Popular
- Pisos firmes
- Calidad de la
- vivienda para población en pobreza o pobreza extrema
- Apoyos productivos a población en pobreza
- Liconsa
- Diconsa
- Becas primaria, secundaria

Programa Oportunidades: Resultados de las evaluaciones

Educación

- Mayor permanencia de los niñ@s en la escuela y en la probabilidad de asistencia a la secundaria, lo que se ha traducido en un aumento en el grado de escolaridad de jóvenes de entre 17 y 20 años
- Efectos en logro escolar, principalmente en mujeres
- Reducción en la brecha educativa entre mujeres y hombres y entre indígenas y no indígenas.

Salud

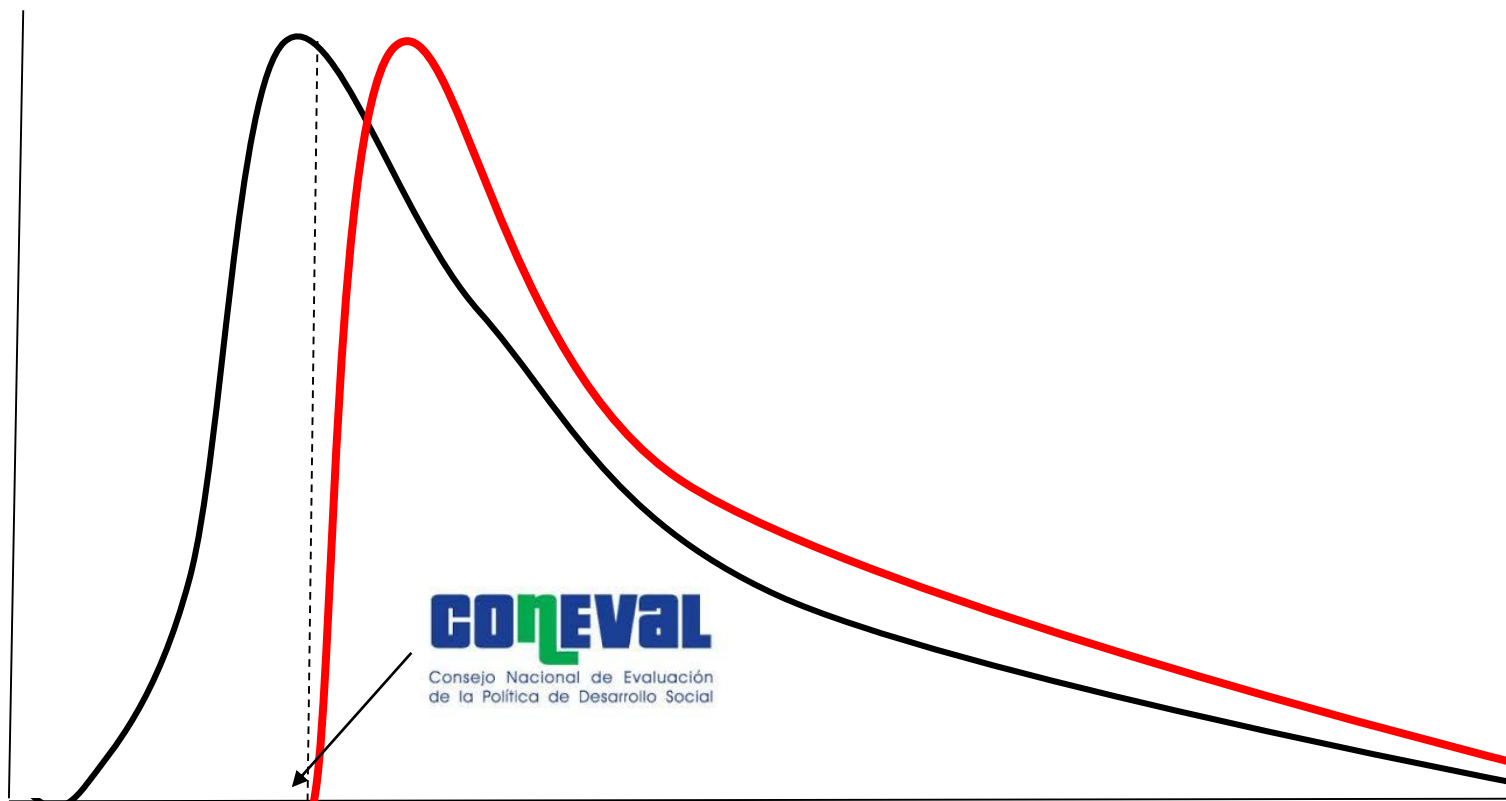
- Efecto protector del programa en la salud de niños beneficiarios
- Mayor uso de métodos de planificación familiar de las mujeres beneficiarias
- Los beneficiarios se acercan más a los servicios formales y utilizan en mayor medida la medicina preventiva.

Nutrición

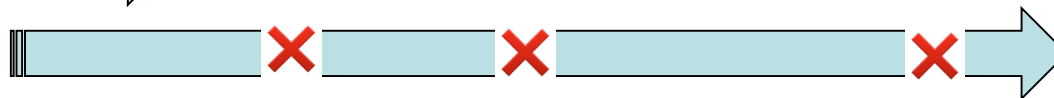
- Efectos en el crecimiento de los niñ@s y en talla para la edad
- Reducción en la prevalencia de anemia y la prevalencia de talla baja
- Reducción de problemas conductuales y mejoramiento en el desarrollo lingüístico de los niños.

- **Atención en áreas urbanas.** No ha sido posible documentar evidencia contundente sobre el efecto del programa en áreas urbanas y la focalización de los beneficiarios sigue siendo un foco rojo en la operación.
- **Calidad de los servicios educativos y de salud.** Uno de los principales retos identificados en las evaluaciones es la cobertura y calidad de los servicios de salud y educación (particularmente entre la población indígena) con el fin de que el aumento en asistencia a estos servicios se traduzca realmente en un aumento de capacidades de los beneficiarios.
- **Baja generación de ingreso: crecimiento económico, creación de empleos y negocios propios.** El programa no ha estado acompañado de un **mercado laboral** que pueda absorber la demanda de trabajo generada. Tampoco ha habido repunte importante de negocios propios, generadores de ingreso (falta de activos productivos, entre otras cosas).
- **No hay que pretender que el programa Oportunidades haga toda la tarea de desarrollo social.** Esto surge por pensar que LA política social ES Oportunidades. América Latina.

México sin pobreza



Línea pobreza



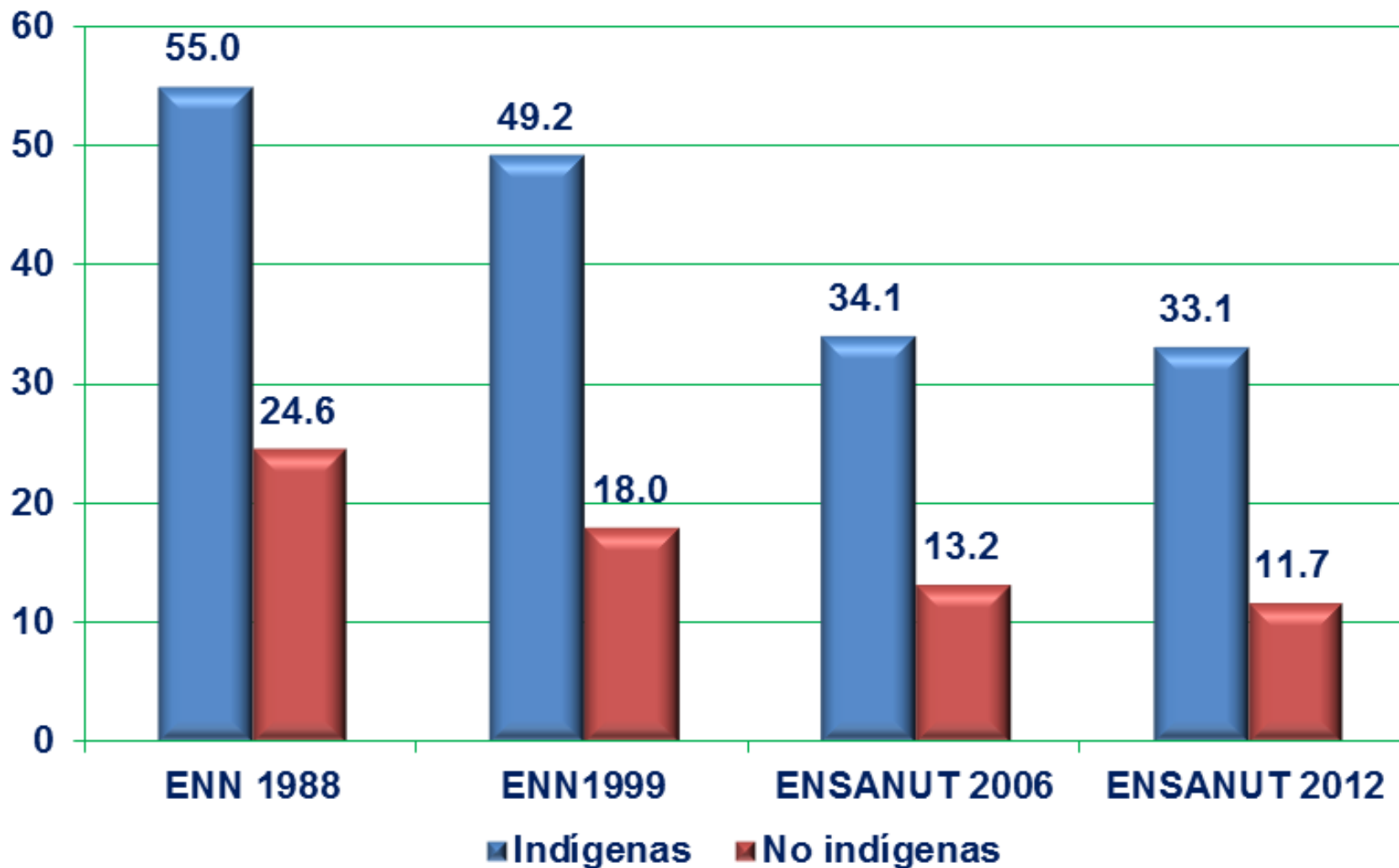
Pero con desigualdad



Coeficiente de Gini para varios países

Alemania	28.3
Italia	36
Estados Unidos	40.8
Rusia	42.3
Cambodia	44.4
Zambia	50.7
México	51.7
Chile	52.1
Nicaragua	52.3
Tailandia	53.6
Brasil	53.9
Sudáfrica	57.8
Colombia	58.5

Prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años, según pertenencia étnica, 1988-2012



Porcentaje de personas por indicador de pobreza, según grupos vulnerables, Estados Unidos Mexicanos, 2014

Indicadores	Hombres NO indígenas entre 21 y 55 años	Mujeres	Mujeres indígenas	Infantes y adolescentes ¹	Adultos mayores ²	Indígenas ³	Con Discapacidad	ZAP ⁴
	Porcentaje							
Pobreza								
Población en situación de pobreza	38.9	46.3	74.1	53.9	45.9	73.2	54.1	69.1
Población en situación de pobreza moderada	32.6	36.7	41.6	42.3	37.4	41.4	41.4	46.6
Población en situación de pobreza extrema	6.3	9.6	32.5	11.5	8.5	31.8	12.7	22.5
Población no pobre y no vulnerable	23.3	20.9	4.9	17.0	20.4	5.0	13.0	5.1
Indicadores de carencia social								
Rezago educativo	15.0	19.6	36.8	8.0	60.7	33.9	51.1	30.2
Carencia por acceso a los servicios de salud	23.0	16.0	16.8	16.2	13.1	19.5	16.4	18.4
Carencia por acceso a la seguridad social	63.0	56.5	78.8	62.6	17.2	79.4	42.9	80.9
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	8.7	12.1	31.9	16.7	7.7	32.2	10.7	22.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	15.4	20.9	61.4	24.8	21.8	61.0	24.6	53.4
Carencia por acceso a la alimentación	19.5	23.3	38.3	27.6	20.0	38.8	31.1	31.9
Ingreso								
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	14.6	20.9	44.5	25.9	21.2	43.9	25.6	37.1
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	44.5	53.8	77.1	62.4	53.6	76.1	60.3	71.5

Indicadores complementarios sobre discriminación en mujeres, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2014

Indicadores	Porcentaje		
	2010	2012	2014
Mujeres en la Cámara de Diputados ¹	---	31.8	41.4
Mujeres en la Cámara de Senadores ²	---	23.6	34.4
Mujeres en las presidencias de las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados ³	---	22.7	24.1
Mujeres en las presidencias de las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores ⁴	---	23.6	30.6
Mujeres funcionarias del Poder Judicial de la Federación ⁵	16.1	16.4	19.6
Mujeres titulares de las entidades paraestatales ⁶	[2011] 16.6	---	16.9
Mujeres en presidencias municipales ⁷	[2011] 6.8	7.7	6.8
Mujeres en diputaciones de Congresos estatales ⁸	[2011] 23.6	23.0	27.4
Quejas y reclamaciones por discriminación por motivo de embarazo ⁹	59.0	56.0	---
Porcentaje de personas que consideran que el principal problema que enfrentan las mujeres es la discriminación	9.9	---	---

Número de diputadas entre número de diputados¹, según entidad federativa, 2014.

Entidad federativa	Hombres	Mujeres	RATIO (Mujeres entre hombres)
Aguascalientes	3	3	1.000
Baja California	8	8	1.000
Baja California Sur	2	2	1.000
Campeche	1	3	1.000
Coahuila	7	4	0.571
Colima	4	3	0.750
Chiapas	12	6	0.500
Chihuahua	7	6	0.857
Distrito Federal	26	24	0.923
Durango	4	3	0.750
Guanajuato	8	11	1.000
Guerrero	6	6	1.000
Hidalgo	5	7	1.000
Jalisco	18	13	0.722
México	31	32	1.000
Michoacán	12	6	0.500
Morelos	5	5	1.000
Nayarit	4	2	0.500
Nuevo León	16	4	0.250
Oaxaca	12	7	0.583
Puebla	14	9	0.643
Querétaro	6	3	0.500
Quintana Roo	3	5	1.000
San Luis Potosí	5	5	1.000
Sinaloa	8	5	0.625
Sonora	6	5	0.833
Tabasco	5	4	0.800
Tamaulipas	9	5	0.556
Tlaxcala	2	2	1.000
Veracruz	21	9	0.429
Yucatán	9	3	0.333
Zacatecas	5	5	1.000
Estados Unidos Mexicanos	284	215	0.757

¹ Se consideró la Cámara de Diputados Federal.

Secretarías de Estado ocupadas por mujeres entre las ocupadas por hombres, según entidad federativa, 2014.

Entidad federativa	Hombres	Mujeres	RATIO (Mujeres entre hombres)
Aguascalientes	10	1	0.100
Baja California	11	3	0.273
Baja California Sur	9	0	0.000
Campeche	13	1	0.077
Coahuila	11	5	0.455
Colima	14	0	0.000
Chiapas	20	0	0.000
Chihuahua	12	0	0.000
Distrito Federal	12	5	0.417
Durango	12	2	0.167
Guanajuato	11	1	0.091
Guerrero	16	4	0.250
Hidalgo	12	3	0.250
Jalisco	13	2	0.154
México	14	2	0.143
Michoacán	11	2	0.182
Morelos	7	10	1.000
Nayarit	11	1	0.091
Nuevo León	10	1	0.100
Oaxaca	15	1	0.067
Puebla	11	1	0.091
Querétaro	12	1	0.083
Quintana Roo	12	2	0.167
San Luis Potosí	14	1	0.071
Sinaloa	12	0	0.000
Sonora	13	0	0.000
Tabasco	10	4	0.400
Tamaulipas	11	2	0.182
Tlaxcala	7	2	0.286
Veracruz	12	2	0.167
Yucatán	10	4	0.400
Zacatecas	13	1	0.077
Estados Unidos Mexicanos	17	3	0.176

Porcentaje de personas por indicador de pobreza, según pertenencia étnica, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2014

Indicadores	Población indígena ¹			Población NO indígena		
	Porcentaje					
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza						
Población en situación de pobreza	74.8	72.3	73.2	42.9	42.6	43.2
Población en situación de pobreza moderada	37.0	41.7	41.4	34.5	35.0	36.1
Población en situación de pobreza extrema	37.8	30.6	31.8	8.4	7.6	7.1
Población vulnerable por carencias sociales	18.9	20.3	18.9	29.1	29.5	27.1
Población vulnerable por ingresos	1.6	2.2	2.9	6.4	6.6	7.5
Población no pobre y no vulnerable	4.8	5.3	5.0	21.6	21.3	22.2
Privación social						
Población con al menos una carencia social	93.6	92.6	92.1	72.0	72.1	70.3
Población con al menos tres carencias sociales	64.6	56.1	54.8	24.2	20.5	18.5
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	36.2	34.1	33.9	18.9	17.6	17.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	36.0	24.3	19.5	28.5	21.2	18.0
Carencia por acceso a la seguridad social	81.5	81.0	79.4	58.5	59.1	56.2
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	40.2	34.3	32.2	12.4	11.3	10.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	65.3	59.7	61.0	18.2	17.1	16.8
Carencia por acceso a la alimentación	39.7	34.4	38.8	23.2	22.1	21.7
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	45.5	42.4	43.9	16.5	17.7	18.0
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	76.4	74.5	76.1	49.3	49.2	50.7

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

¹ De acuerdo a los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastra, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.

http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=54 (consultado el 22 de julio de 2013)

Porcentaje de personas por indicador de pobreza en la población con discapacidad, Estados Unidos Mexicanos, 2010-2014

Indicadores	Con discapacidad ¹			Sin Discapacidad		
	Porcentaje					
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza						
Población en situación de pobreza	50.2	51.2	54.1	45.9	45.1	45.6
Población en situación de pobreza moderada	36.3	38.5	41.4	34.7	35.5	36.3
Población en situación de pobreza extrema	13.9	12.7	12.7	11.2	9.6	9.3
Población vulnerable por carencias sociales	33.4	31.6	26.7	27.8	28.4	26.2
Población vulnerable por ingresos	4.4	5.2	6.2	6.0	6.2	7.1
Población no pobre y no vulnerable	11.9	12.0	13.0	20.4	20.3	21.0
Privación social						
Población con al menos una carencia social	83.7	82.8	80.8	73.7	73.5	71.9
Población con al menos tres carencias sociales	38.3	30.6	28.6	27.7	23.5	21.7
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	58.5	54.5	51.1	18.7	17.0	16.4
Carencia por acceso a los servicios de salud	30.2	18.8	16.4	29.2	21.7	18.3
Carencia por acceso a la seguridad social	49.5	45.3	42.9	61.3	62.2	59.5
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	12.5	11.3	10.7	15.3	13.7	12.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	25.1	25.2	24.6	22.8	21.0	21.0
Carencia por acceso a la alimentación	34.6	31.2	31.1	24.3	22.8	22.8
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	22.1	24.7	25.6	19.3	19.8	20.2
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	54.7	56.5	60.3	51.9	51.3	52.8

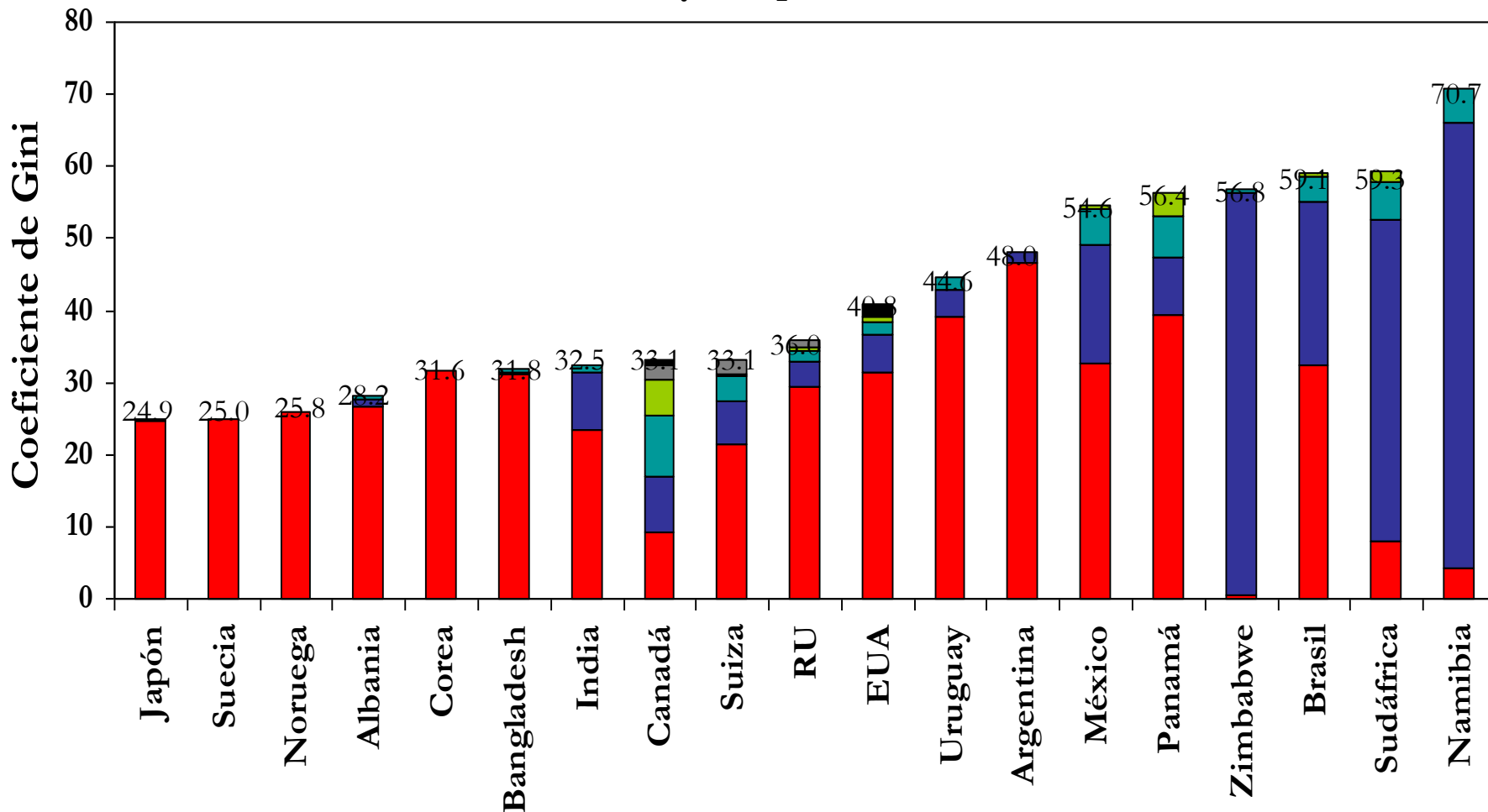
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

¹ Se considera persona con discapacidad a quien manifiesta tener alguna dificultad para desempeñar sus actividades cotidianas. Se consideran las siguientes dificultades: caminar, moverse, subir o bajar, ver, hablar, oír, vestirse, bañarse o comer, poner atención o alguna limitación mental. Los porcentajes pueden sumar más de 100 debido a que se reporta una o varias discapacidades.

- La desigualdad del ingreso (o de cualquier RESULTADO económico, político o social) depende al menos de dos cosas:
 1. Qué tan bien se jugó el partido (cuánto trabajamos, cuántas ganas le echamos, cuánto nos arriesgamos, un poco de suerte...).
 2. Las desigualdad iniciales (dotaciones, oportunidades, herramientas), antes del juego.

La desigualdad tiene una alta correlación con la composición étnica/racial (y con el grupo en el poder)

Coeficiente de Gini y composición étnica, 2004



Hacia una mayor INCLUSIÓN

Basada en los DERECHOS

Podemos complementar el concepto de **ACTIVOS** con el de **DERECHOS**, para una concepción **incluyente** de la política pública.

Los derechos crean ciudadanía y **son importantes en sí mismos**, no sólo por su relación con el ingreso.

Universales (Mujeres, hombres, discapacitados, razas, pref. sexual)
Indivisibles

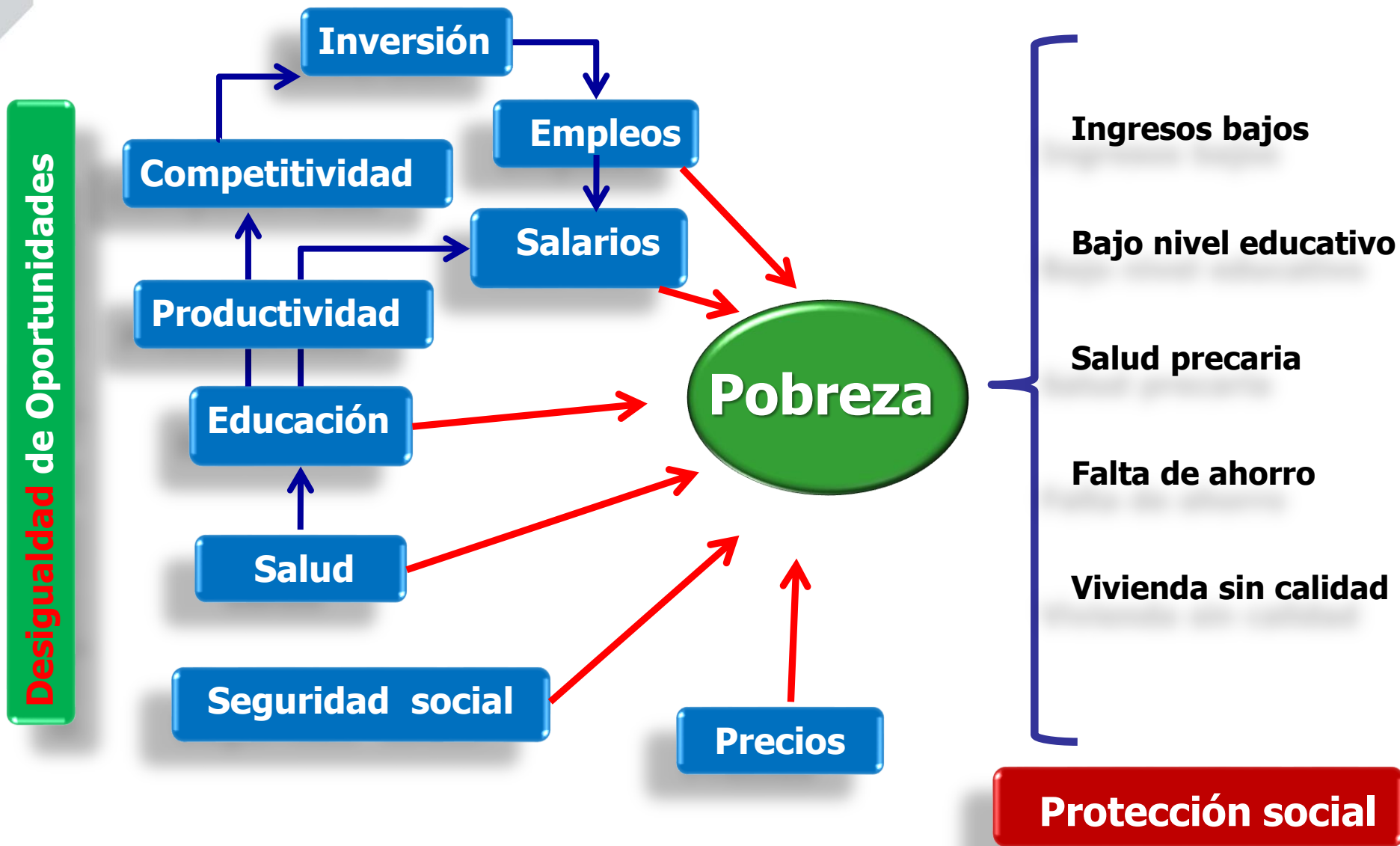
Todos los derechos son igualmente importantes

Inclusión económica, política y social: La **DESIGUALDAD** sí importa

Necesitamos indicador(es) sobre la PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE TOD@S en materia económica, política y social; más amplia que la pobreza

Hacia una menor desigualdad con oportunidades para TOD@S: Desarrollo integral

Determinantes...y efectos de la pobreza



- La reducción de la **pobreza se queda corta** si buscamos un país en el que TOD@S pudiéramos tener **oportunidad** de participación en CUALQUIER ACTIVIDAD Y MERCADO (económico, político y social).
- Los indicadores fundamentales de desarrollo deben centrarse en **las OPORTUNIDADES de participación económica, política y social de todos los grupos.**
- Esto va **más allá de despensas y del programa Prospera/Oportunidades.**
- Tiene que ver con pisos mínimos, pero también con **inclusión y empoderamiento.**

Un futuro de *fairness* y competencia, que generan innovación y eficacia

- El **mejor desempeño** económico (PIB, crecimiento económico), social y político (democracia participativa, ciudadanía) **surge de la participación activa del mayor número posible de actores** (competidores).
- El intercambio de **muchas ideas** (políticas, sociales, económicas) favorece la innovación y la creatividad, lo que impulsa la productividad y la **creación de valor** (económico y social).
- Cuando en el mercado se **compite** en igualdad de circunstancias, con igualdad de oportunidades, protegiendo los **derechos** individuales, se tiene un sociedad **FAIR** e incluso **EFICIENTE**.

Hay barreras implícitas o explícitas (de poder) que excluyen e impiden la igualdad de oportunidades

- Monopolios
- Discriminación
 - Género
 - Raza
- Diseño de políticas públicas.
 - Seg. Social
 - Calidad de servicios públicos
 - Acceso efectivo
- Capitalismo de "cuates"
- Acceso a la justicia
- Poder sindical
- Pobreza extrema....

La igualdad de oportunidades, la igualdad de acceso efectivo a los derechos, implica trato distinto entre diferentes



En siglo XI, un pequeño grupo de judíos basados en el Cairo, los **Maghribis**, dominaban el comercio en el Mediterráneo.

Su éxito estuvo basado en la **confianza entre miembros de ese grupo** para hacer transacciones de muy larga distancia. Los negocios sólo se hacían entre miembros de ese clan. Lo relevante eran los **valores colectivos** que hacían innecesario tener leyes para contratos.

Hubo **segregación** de este grupo respecto a la sociedad. Para los Maghribis hacer trampa entre ellos era letal, hacerle trampa y excluir a otros no importaba. **Intolerancia** hacia otros grupos.

Los **Genoveses** hicieron otra estrategia.

Desarrollaron e invirtieron en un **sistema legal amplio que protegía los contratos y derechos individuales**, sin importar que religión, raza, familias. **Cohesión social** en un sentido amplio.

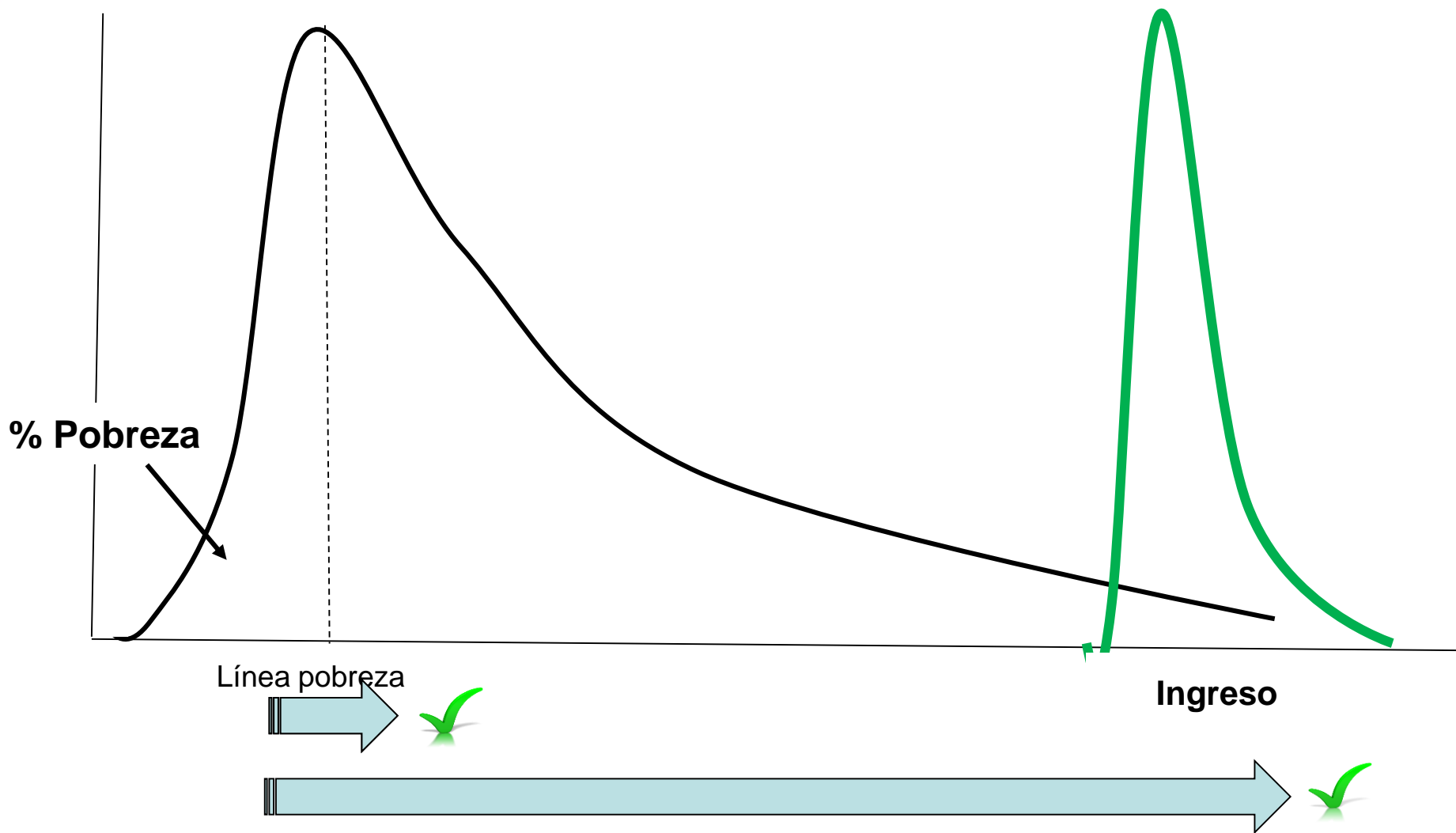
El sistema genovés implicó tener **confianza** con más socios potenciales, que el reducido grupo de Maghribis.

Los genoveses dominaron el Mediterráneo a partir del s. XI

No sólo fue una sociedad con menos segregación y por tanto más pareja, fue una sociedad con un enorme crecimiento económico y creación de valor.

- Que la **libertad y la competencia** sea el mecanismo de asignación de recursos, pero que el mercado sea más parejo (FAIR, H. Varian).
- Un mercado que inicia con **desigualdades** (históricas) tan grandes, o peor, cuando el poder de algunos **excluye** a otros, ese mercado ni es FAIR, ni es eficiente, ni puede generar crecimiento económico de manera sistemática. Para muchos genera pobreza.
- Un sistema de competencia y democrático, con base en derechos individuales universales. **Lo primero genera eficiencia, crecimiento, innovación, amplia participación económica, social y política. Lo segundo garantiza la participación de aquéllos en desventaja para entrar en mercados**, en competencia, en democracia. Y TODO ESTO GENERA CONFIANZA
- Una sociedad con instituciones y sistemas que no fragmenten, que incluyan: Seg. Social, salud, transporte público, educación.

Un México sin pobreza, más próspero y más justo (parejo)



Elementos conceptuales de medición

Evaluar política pública en todo el proceso

Medir Resultados de desarrollo al más alto nivel (crecimiento económico, PIB, democracia participativa)

Analizar estabilidad macro, infraestructura, instituciones electorales, sociales (bienes públicos)

Amplia participación económica, política, social (hogares)

Acceso efectivo a derechos, capacidad de acceder a derechos (hogares)

Pobreza (pisos mínimos en varias dimensiones) (Hogares)