



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# **Construcción de un Sistema de Evaluación y Medición:** un reto de política pública con elementos técnicos

**Ricardo Aparicio**

**Simposio Internacional de Investigadores en Ciencias Sociales  
Diciembre de 2010**

[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

- **Pobreza y desigualdad económica y social**
- **Estructuras económicas y sociales y crisis**
- **Conocer y comunicar para resolver**
- **Investigación en ciencias sociales**

# Retos para institucionalizar la medición de pobreza y la evaluación

- **Institucionales:** cambiar y adecuar las **reglas del juego** de los actores involucrados para que se lleve a cabo la medición, que ésta sea objetiva y que la información se use para **mejorar la política pública**. **Transparencia**.
- **Técnicos:** contar con la **metodología** adecuada de medición y con **investigadores capacitados**; tener los instrumentos para recolectar **información**. **Replicabilidad y Credibilidad**.

## Historia: 2000-2006. Hasta 2004

- Antes de 2000 **no había** una **medición oficial** de pobreza **ni** tampoco **evaluaciones externas** de programas.
  - Canasta alimentaria Cepal-Inegi
  - En 2000, contando por primera vez con un Congreso plural se pidieron evaluaciones externas.
- En 2001 la Secretaría de Desarrollo Social conformó un **Comité Técnico de Medición de Pobreza** para contar con una medición oficial de la pobreza
- La metodología resultante fue de 3 líneas de pobreza distintas y se midió por primera vez la pobreza 2000-2002
- La oposición criticó la metodología y especialmente las estimaciones (la pobreza había bajado)
  - Las evaluaciones externas se llevaron a cabo 2001- 2004, pero la oposición las criticaba por sesgadas (cada programa pagaba su propia evaluación)

# Historia: 2000-2006. CONEVAL

- Todos los partidos aprobaron en 2004 la Ley General de Desarrollo Social, con la que se crea el CONEVAL
- CONEVAL
  - Su objetivo es medir la pobreza de manera **multidimensional** a nivel nacional, estatal y municipal
  - Así como evaluar programas y políticas sociales de manera externa
  - El Consejo tiene **independencia** técnica y de gestión
  - El *Board* está conformado por 8 personas, 6 de ellas son **investigadores académicos** electos por los estados, el Congreso y el Ejecutivo, con lo cual son mayoría

## Medición de pobreza 2006-2009

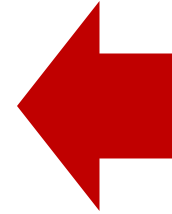
- El CONEVAL continúa estimando la pobreza por líneas de pobreza para no interrumpir la serie.
  - Se estima la serie 1992-2008
  - Se obtienen mapas de pobreza nacionales, estatales y municipales 2000, 2005
- El 2006, cuando se conforma el CONEVAL, se empieza a trabajar en la metodología multidimensional de la pobreza
  - Se acordó que el proceso debería tener **interacción constante con expertos** internacionales y nacionales (F. Burguignon, N. Kakwani, J. Castillo, N. Lustig, E. Skoufias, M. Walton, S. Khander, S. Chakravarty, D. Gordon, J. Foster, S. Alkire, E. Thorbecke, S. Reddy, J.C. Feres, L.F. López-Calva, R. de la Torre, L. Rubalcava, J. Boltvinik, J. Scott, C. Jusidman, José Vences, H. Robles, M. Zorrilla, R. Hernández, H. Soto,

- Si bien la medición es un ejercicio académico, el CONEVAL es una institución **pública**, por ello se buscó que la medición se alineara con la **normatividad mexicana** y que fuera útil para el Estado Mexicano.
  - Seguir el **espíritu y la letra de la Constitución** y de las leyes
  - Enfoque de **derechos humanos**
  - Interacción con **instituciones públicas** de los diferentes sectores
  - **Umbrales** derivados de la **normatividad**
  - Interacción entre **programas y políticas públicas** y la **medición** de la pobreza

- Se diseñó una **encuesta** complementaria a la de Ingreso y Gasto de los Hogares, con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía
  - Representativa: las **32 entidades federativas**
  - Se incluyeron preguntas nuevas en el **censo**
- La metodología se aprobó y dio a conocer oficialmente en diciembre 2009.
- **DOF, junio 2010.**
- Estimación 2008: nacional y estatal. En 2011 tendremos la estimación de 2010 nacional, estatal y municipal.



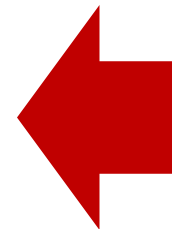
1. Identificar los principales problemas sociales



- Medición de pobreza en varias dimensiones

2. Programas y políticas sociales con **resultados**

3. Mejora de programas y políticas públicas



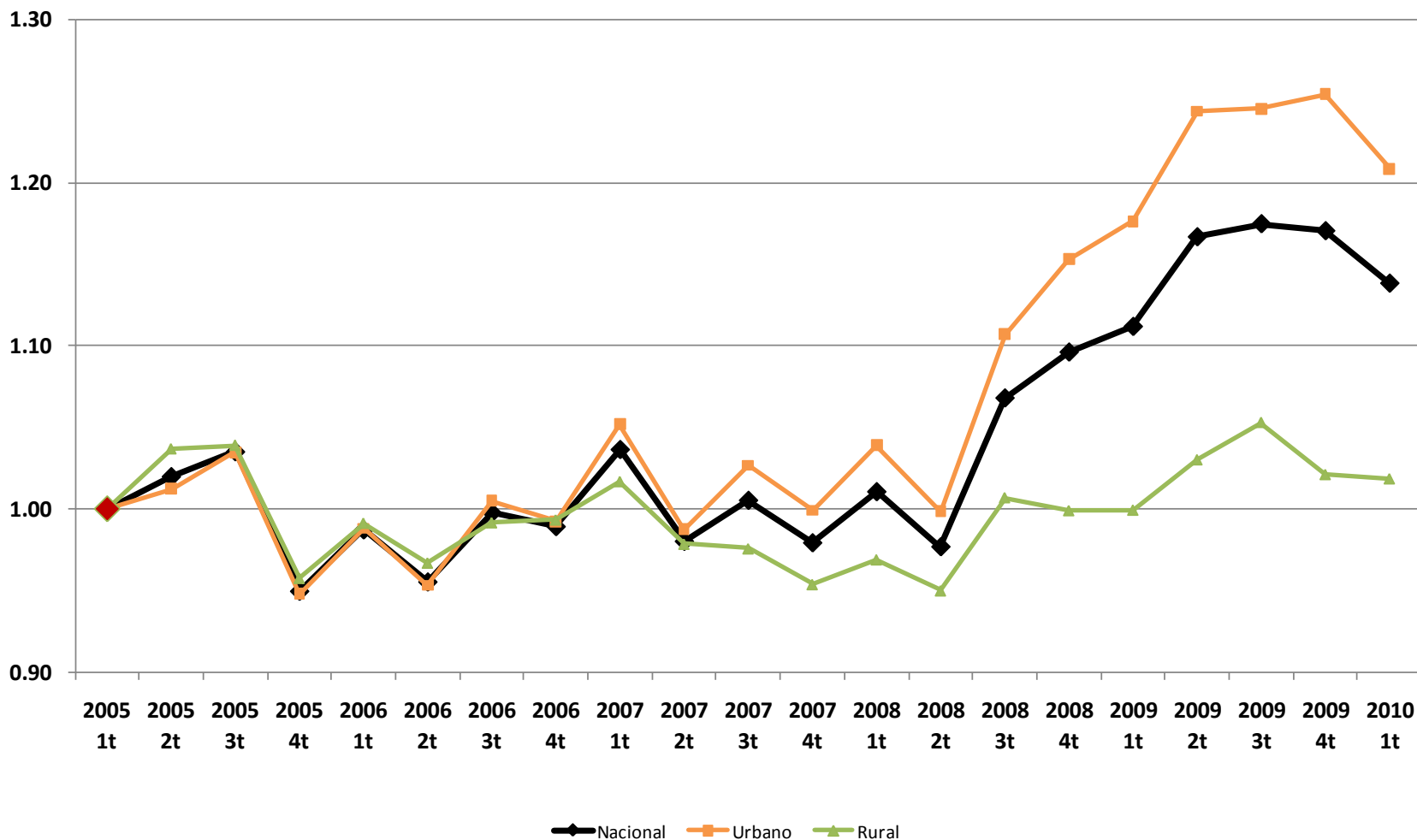
- Evaluación de programas y políticas

**Ciudadanía - academia**

- La medición multidimensional ya es **oficial** en México y se está usando a nivel nacional y regional
- Un problema es que la medición se tiene cada **dos** años, con un retraso de 5-6 meses
- Por ello el CONEVAL estima, desde marzo 2010, el **Indicador de Tendencia Laboral de la Pobreza** (tendencia trimestral del porcentaje de las personas cuyo **INGRESO LABORAL** es menor que el costo de la canasta alimentaria)
- En épocas de **crisis**, tener una estimación preliminar de la situación de “pobreza”, aunque sea limitada, es relevante.

# Indicador de la tendencia laboral de la pobreza nacional, urbano y rural

Evolución del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ENOE), nacional, urbano y rural  
Primer trimestre 2005 al primer trimestre 2010



Ley General de  
Desarrollo Social



**Evaluación de la Política  
de Desarrollo Social**



**Medición  
multidimensional de la  
pobreza**

• **Investigador@s académic@s**  
• **Secretaría Ejecutiva**

• **Organismo público**  
• **Desconcentrado**  
• **Autonomía técnica**

# Retos iniciales para la medición

**¿Desde qué perspectiva entender la pobreza?**

**¿Cómo medir las dimensiones y qué fuente utilizar?**

**¿Cuáles y cuántas dimensiones incorporar?**

**¿Qué metodología utilizar para generar la medida?**

**¿Qué umbrales deben diferenciar la población pobre de la población no pobre?**

# Perspectiva sobre pobreza

¿La pobreza es  
un problema  
de...

capacidades individuales?

necesidades básicas insatisfechas?

derechos sociales de la población?

**Ley General de Desarrollo Social**

**“Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social ”**

# Derecho a la alimentación

*Ley General de  
Desarrollo Social*



•Derecho a la alimentación se reconoce como derecho para el desarrollo social

*Pacto Internacional de  
Derechos Económicos,  
Sociales y Culturales*



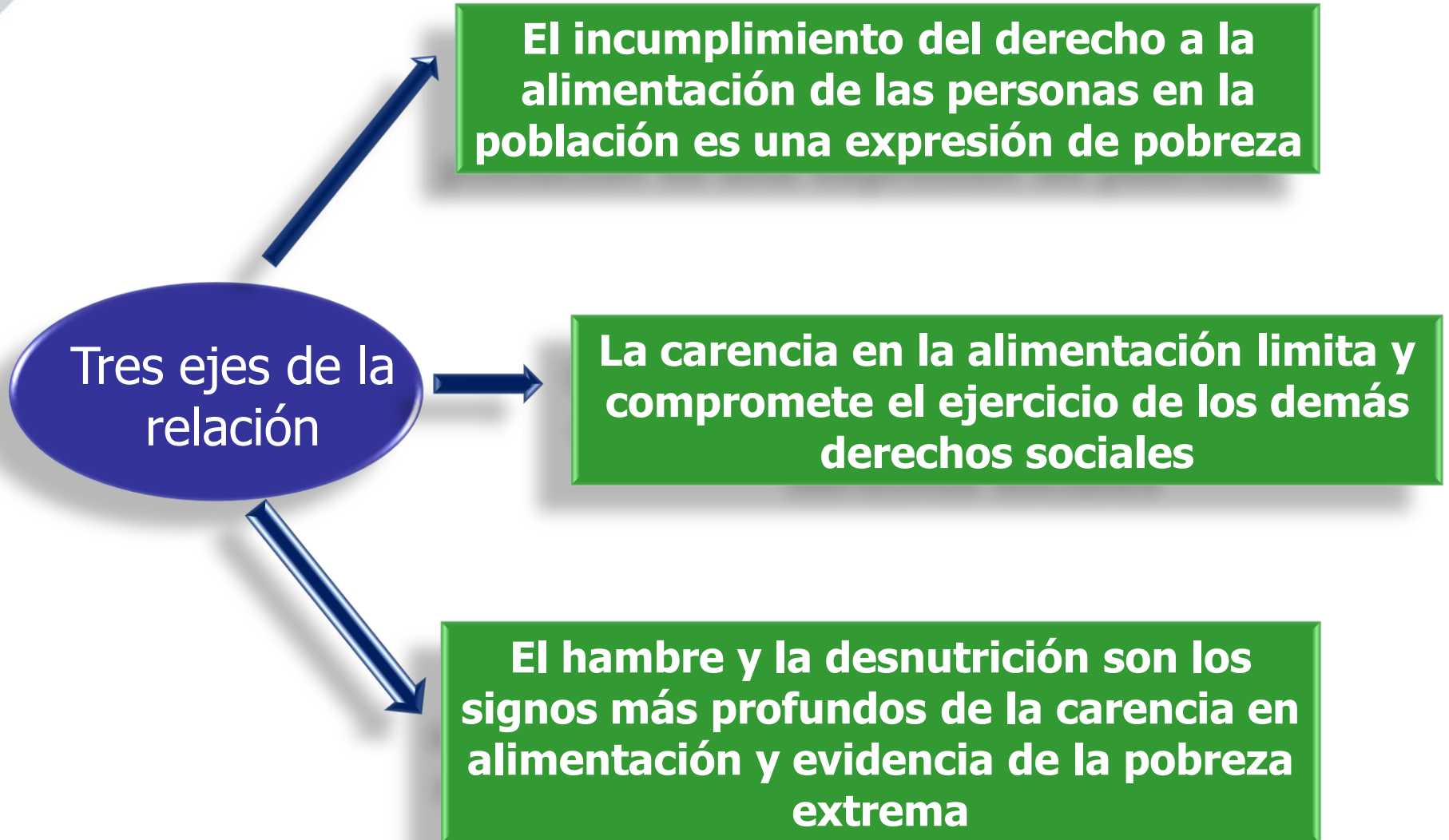
•Derecho a un nivel de vida adecuada incluyendo alimentación  
•Derecho de protección contra el hambre

*Protocolo Adicional a la  
Convención Americana de  
Derechos Humanos*



•Derecho a nutrición adecuada

# Derecho a la alimentación y pobreza





# Retos iniciales para la medición

**¿Desde qué perspectiva entender la pobreza?**

**¿Cómo medir las dimensiones y qué fuente utilizar?**

**¿Cuáles y cuántas dimensiones incorporar?**

**¿Qué metodología utilizar para generar la medida?**

**¿Qué umbrales deben diferenciar la población pobre de la población no pobre?**

# Dimensiones

Ley General de  
Desarrollo Social

Medición  
multidimensional de la  
pobreza



# Retos iniciales para la medición

**¿Cómo medir las dimensiones y qué fuente utilizar?**

**¿Desde qué perspectiva entender la pobreza?**

**¿Cuáles y cuántas dimensiones incorporar?**

**¿Qué metodología utilizar para generar la medida?**

**¿Qué umbrales deben diferenciar la población pobre de la población no pobre?**

# Medición de la pobreza

**Periodicidad  
y nivel de  
desagregación**



Estatal  
 Módulo de Condiciones  
 Socioeconómicas  
 (2008)

Fuentes  
 existentes

de  
 las

Mayor muestra,  
 representatividad  
 Estatal

CENSO DE POBLACIÓN  
 Y VIVIENDA 2010  
 CUESTIONARIO AMPLIADO

INEGI  
 INSTITUTO NACIONAL  
 DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

1. IDENTIFICACIÓN GEOGRÁFICA

ENTIDAD FEDERATIVA \_\_\_\_\_  
 MUNICIPIO O DELEGACIÓN \_\_\_\_\_  
 CLAVE DE AGEB \_\_\_\_\_  
 LOCALIDAD \_\_\_\_\_  
 MANZANA \_\_\_\_\_  
 RESIDENTO \_\_\_\_\_

2. CONTROL DE VIVIENDA Y CUESTIONARIOS

CONSECUTIVO DE LA VIVIENDA \_\_\_\_\_  
 NÚMERO DE CUESTIONARIOS EN LA VIVIENDA \_\_\_\_\_  
 NÚMERO DE CUESTIONARIOS EN LA VIVIENDA \_\_\_\_\_

3. DIRECCIÓN DE LA VIVIENDA

DIRECCIÓN DE LA VIVIENDA \_\_\_\_\_  
 ADRESADO A: ADRESADO A: ADRESADO A: \_\_\_\_\_  
 ADRESADO A: ADRESADO A: ADRESADO A: \_\_\_\_\_

4. CONTROL DE PAQUETE

FOLIO DE PAQUETE \_\_\_\_\_  
 CONSECUTIVO DEL CUESTIONARIO EN EL PAQUETE \_\_\_\_\_

5. DURACIÓN DE LA ENTREVISTA

HORA DE INICIO \_\_\_\_\_  
 HORA DE TÉRMINO \_\_\_\_\_  
 FECHA \_\_\_\_\_

6. CLASE DE VIVIENDA PARTICULAR (OPORTUNIDAD DE UN CUADRO)

CASA INDEPENDIENTE ..... 1  
 DEPARTAMENTO EN EDIFICIO ..... 2  
 VIVIENDA EN VECINDAD ..... 3  
 VIVIENDA EN CUARTO DE AZOTEA ..... 4  
 LOCAL NO CONSTRUIDO PARA HABITACIÓN ..... 5  
 VIVIENDA MÓVIL ..... 6  
 REFUGIO ..... 7

7. NOMBRE Y CLAVE DE LOS RESPONSABLES

ENTREVISTADORA) \_\_\_\_\_  
 SUPERVISORA) \_\_\_\_\_  
 VALIDADORA) \_\_\_\_\_  
 VERIFICADORA) \_\_\_\_\_

8. TOTAL DE OCUPANTES

OCUPANTES \_\_\_\_\_

CONFIDENCIALIDAD OBLIGATORIEDAD

www.inegi.gob.mx

MÓDULO DE CONDICIONES  
 CUESTIONARIO DE HOGAR

UBICACIÓN GEOGRÁFICA

1) Entidad federativa:					
2) Municipio:					
3) Localidad:					
4) Ageb:					
5) Número de control:					

Municipal  
 Censo de Población  
 (2010)

Dos preguntas

Cuestionario  
 Ampliado (2.5  
 millones de hogares)

# Retos iniciales para la medición

**¿Desde qué perspectiva entender la pobreza?**

**¿Cómo medir las dimensiones y qué fuente utilizar?**

**¿Cuáles y cuántas dimensiones incorporar?**

**¿Qué metodología utilizar para generar la medida?**

**¿Qué umbrales deben diferenciar la población pobre de la población no pobre?**

# Construcción de la metodología (DISCUSIONES, CRITERIOS Y DEFINICIONES)

2006

Invitación  
expert@s

2007

Propuesta  
cinco  
expertos

Consultas  
sobre  
indicadores  
y preguntas

Estudios  
internos

2008

Versiones  
a discusión  
interna y  
externa

Levanta-  
miento de  
información

Seminarios  
Nacionales  
e Interna-  
cionales

2009

Discusiones  
finales y  
resultados  
de estudios

Datos

Presentación



# Instituciones consultadas



NACIONES UNIDAS



**CONAVI**



Instituto Nacional para la  
Evaluación de la Educación



C  
E  
S  
O  
P



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
PERINATOLOGÍA  
Isidro Espinosa de los Reyes

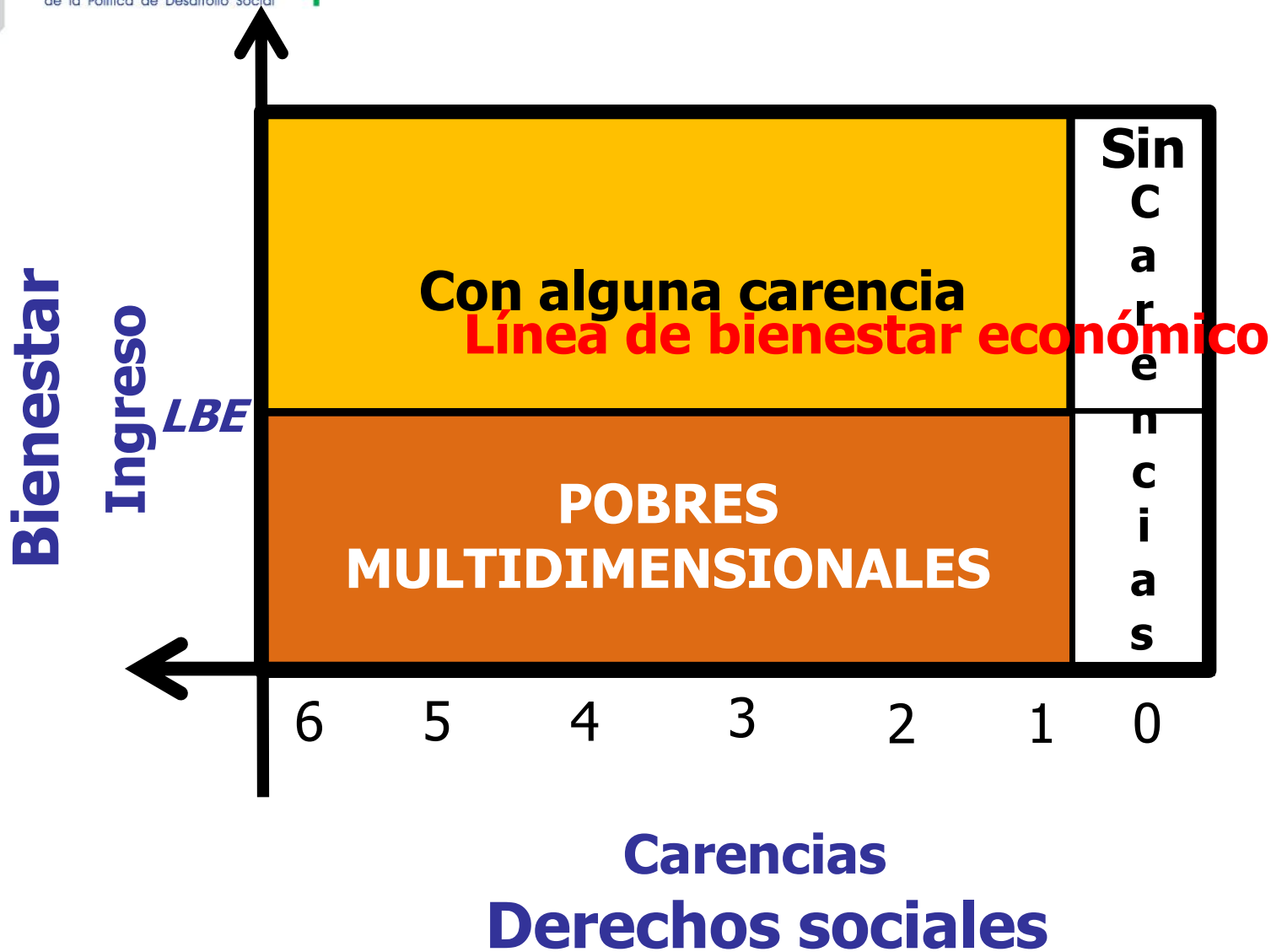






- Alinea la medición de pobreza con los instrumentos normativos del gobierno mexicano
- Se soluciona de manera satisfactoria el problema de ponderaciones y umbrales:
  - Debido a que todos los derechos sociales son igualmente importantes, la ponderación es la misma para todas las carencias sociales
  - La regulación mexicana ha dispuesto ya los umbrales para varias dimensiones

# ¿Cómo es la nueva metodología?



# Características de los Derechos Humanos

**Inherentes**

**Universales**

**Absolutos**

**Inalienables**

**Inviolables**

**Imprescriptibles**

**Indisolubles**

**Indivisibles**

**Irreversibles**

**Progresivos**

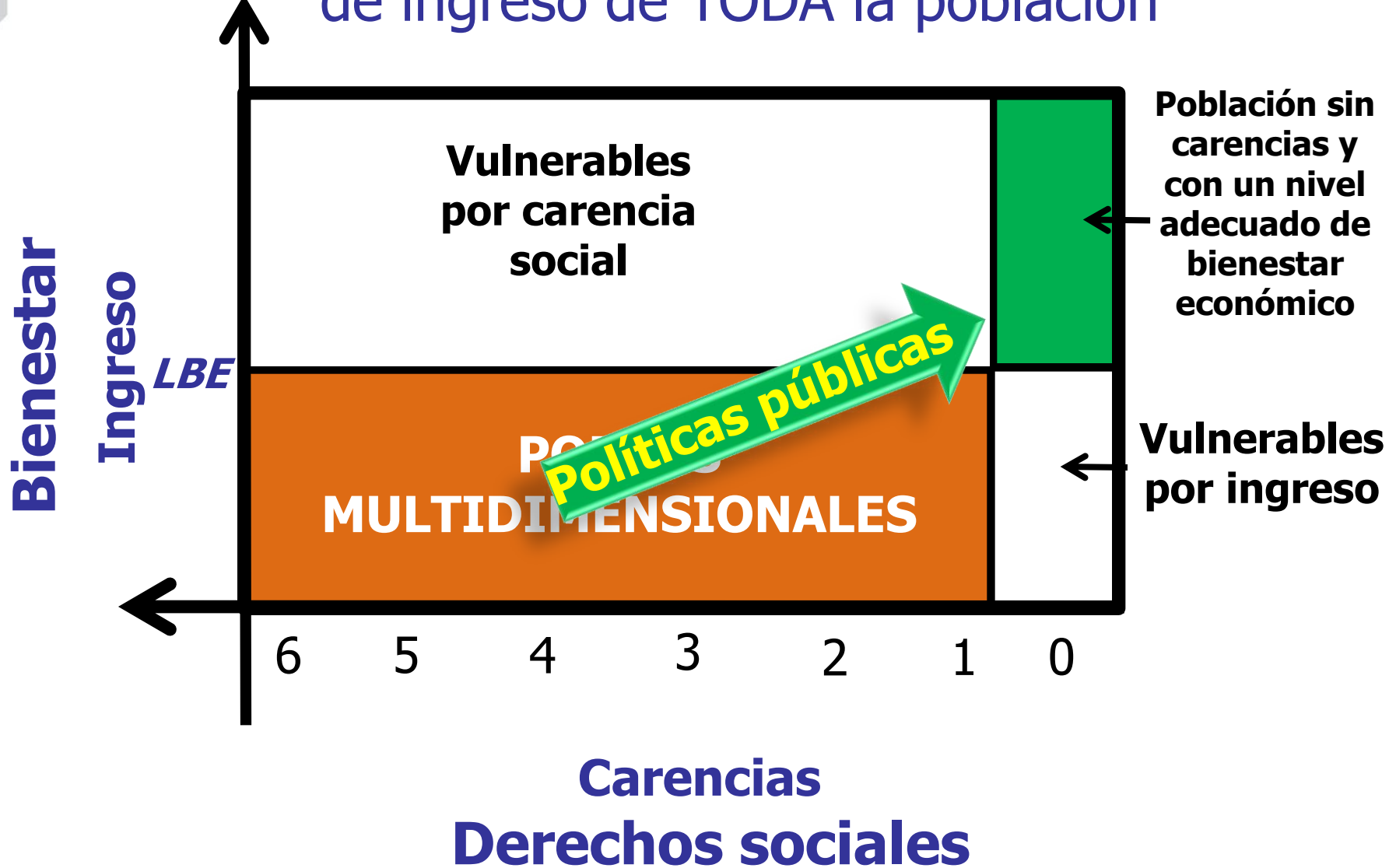
**Indisolubles**

**Indivisibles**  
No tienen jerarquía  
entre sí

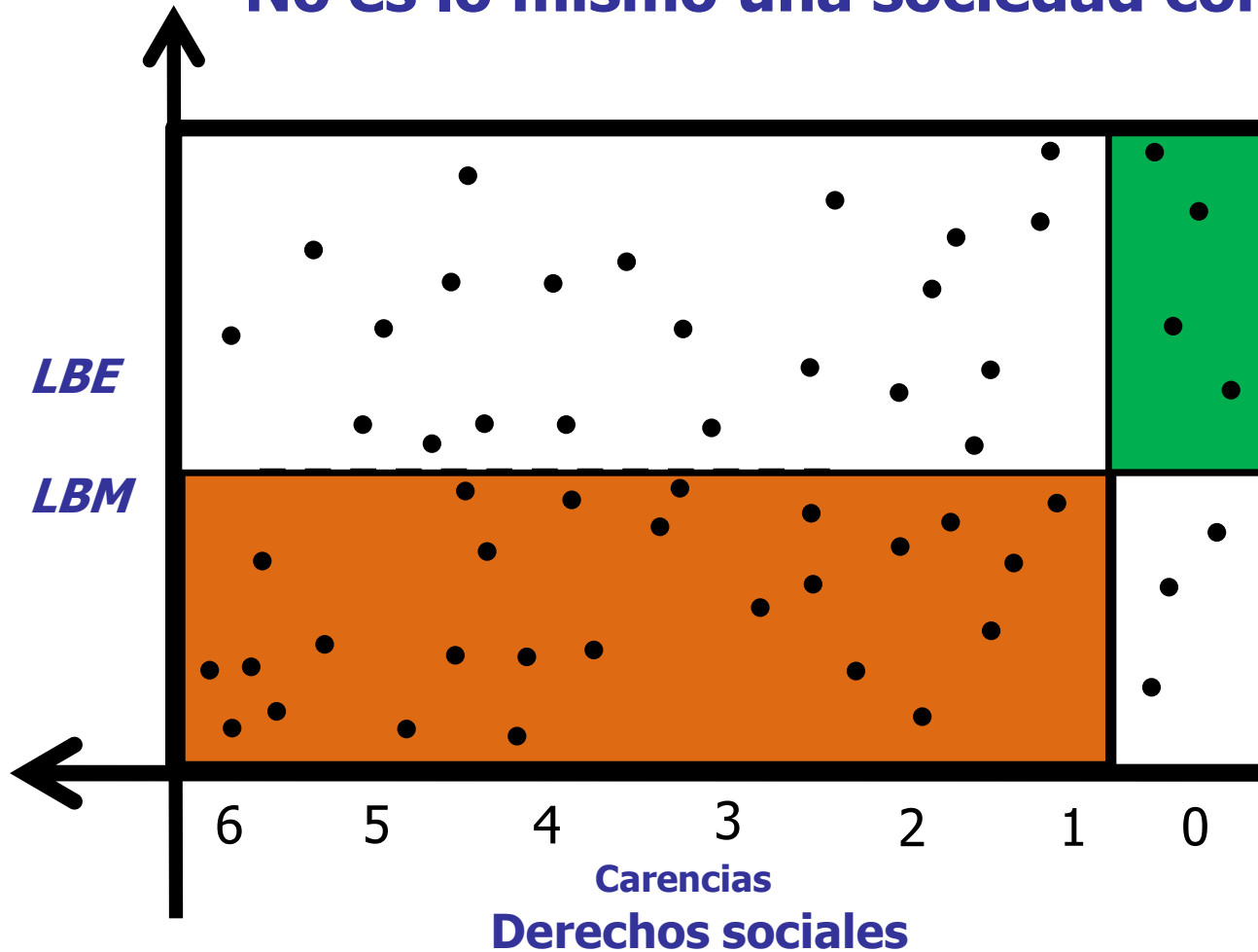
en todo tiempo y  
lugar



# Identificación de los carencias sociales y de ingreso de TODA la población

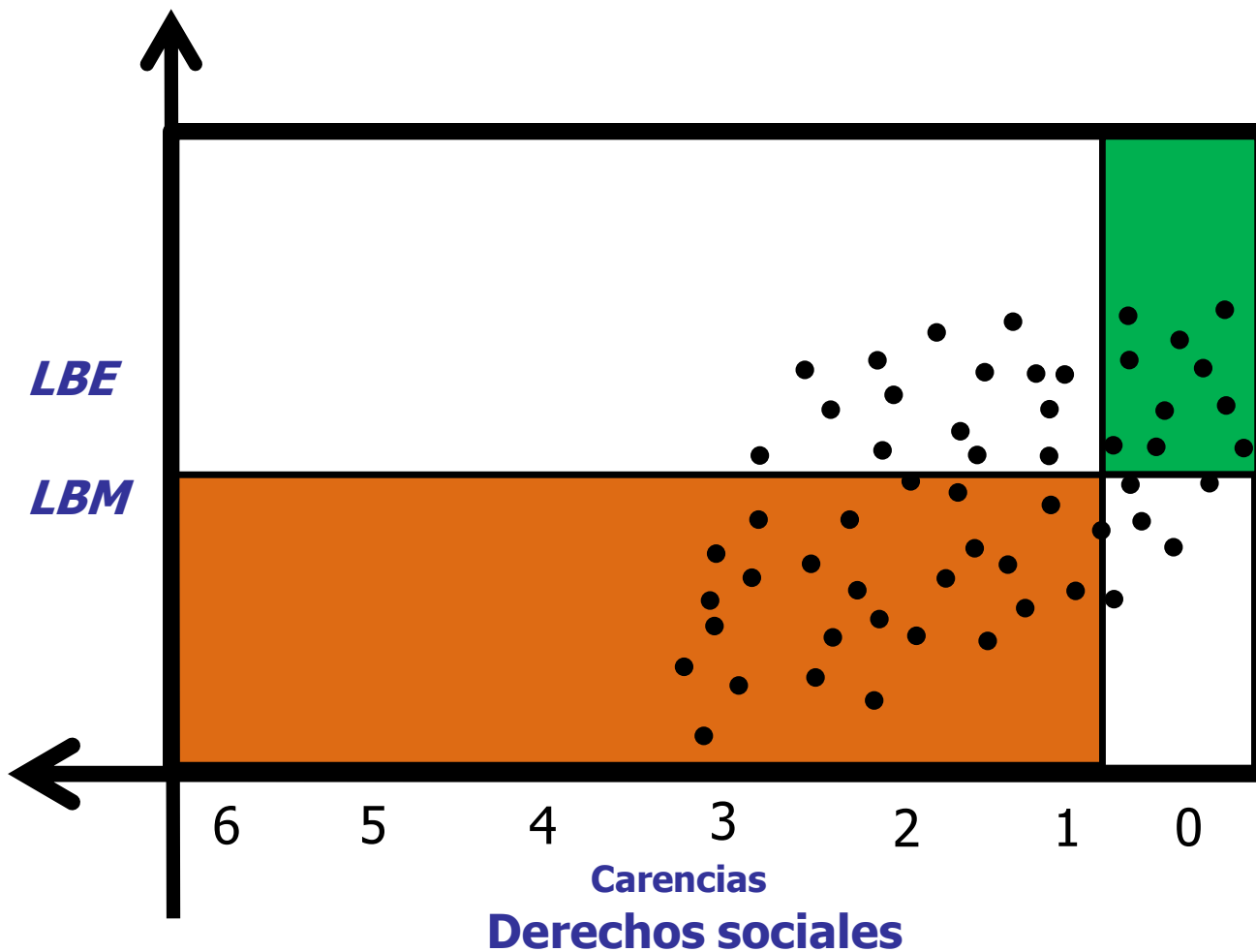


No es lo mismo una sociedad como ésta:



# Que una sociedad como ésta:

**Dispersión social:  
desigualdad,  
polarización**



Nuestro sitio en internet:  
**[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)**

**Ricardo Aparicio**

Director General Adjunto de Análisis  
de la Pobreza del CONEVAL

Correo electrónico:  
[rcaparicio@coneval.gob.mx](mailto:rcaparicio@coneval.gob.mx)