

## Evaluar para mejorar la política social y fortalecer la rendición de cuentas

México tiene aún retos importantes en materia social y económica. Por ello, los diferentes niveles de gobierno tienen un conjunto de acciones, programas y estrategias para hacer frente a dichos retos.

Sin embargo, es necesario que exista un análisis riguroso para conocer si dichas acciones tienen resultados y si están cumpliendo con los objetivos planteados.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es una institución con autonomía técnica que se dedica a evaluar los programas y la política de desarrollo social y a medir los niveles de pobreza en el país.

En estos cinco años de su creación, el Coneval ha promovido dentro del Gobierno Federal una mejor planeación y la elaboración rigurosa de indicadores de resultados de los programas sociales federales, los cuales están transitando, con algunos retos, a tener no sólo indicadores financieros de cumplimiento del gasto sino a contar con indicadores que muestren si se están cumpliendo los objetivos para los cuales fueron creados.

El Coneval ha coordinado 313 evaluaciones de programas federales, cuyos resultados se encuentran disponibles en su página web ([www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)) y en los sitios de internet de las dependencias.

Dichas evaluaciones muestran las fortalezas y los desafíos que enfrentan los programas sociales. A partir de lo señalado en las recomendaciones de las evaluaciones



externas, las dependencias federales han emitido compromisos para mejorar sus programas.

En materia de medición de la pobreza, el Coneval definió la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza, la cual permite profundizar en su estudio, ya que además de medir los ingresos, es posible analizar las carencias sociales desde la óptica de los derechos sociales. Estos componentes darán la posibilidad de realizar un seguimiento puntual a las carencias sociales y al bienestar económico de la población mexicana. Dicha información permite que los tomadores de decisiones realicen las acciones necesarias para apoyar el bienestar de la población.

Para el Coneval la cultura de la evaluación debe promoverse en todos los niveles de gobierno, por ello ha colaborado con 21 entidades federativas en donde ha impartido asesorías para

definir indicadores de resultados, de gestión y de servicios.

El gobierno federal anunció un mayor presupuesto para programas sociales como parte de su estrategia de combate a la pobreza, derivado de las estimaciones de la pobreza por ingresos 2008 realizadas por el Coneval.

Los datos que genera el Coneval contribuyen a que la ciudadanía cuente con información objetiva para conocer en qué se invierten sus impuestos y para pedir rendición de cuentas a todos los niveles de gobierno. Un país democrático así lo exige.

Aunque aún hay muchos retos por delante, el Coneval continuará fortaleciendo la cultura de la evaluación en México y proporcionando información para conocer la situación del país al margen de las consideraciones políticas. Así ha sucedido y así seguirá sucediendo.

## ¿Quiénes Somos?

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México.

## Directorio

### Investigadores Académicos:

**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  
Unidad Occidente

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

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

Secretaría Ejecutiva

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

Agradecemos sus comentarios y sugerencias en:

Bldv. Adolfo López Mateos 160,  
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón  
C.P. 01060, México, DF

unidadlanca@coneval.gob.mx  
prensa@coneval.gob.mx

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

Esta es una publicación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. No tiene costo al público.

Impreso en México/Printed in Mexico  
Se autoriza la reproducción del contenido citando la fuente

Los programas sociales del Gobierno Federal son públicos, ajenos a cualquier partido político. Está prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social.



## Misión

Nuestra misión es medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social para mejorar sus resultados y apoyar la rendición de cuentas.

## Visión

Somos una institución reconocida por su credibilidad y rigor técnico para generar información objetiva y útil que contribuye a la mejora de la política de desarrollo social.

## Estructura

Para realizar sus funciones, el Coneval está integrado por seis investigadores académicos, elegidos a través de convocatoria pública, y un Secretario Ejecutivo, quien tiene a su cargo la dirección del Consejo.

## La función de los investigadores académicos

Para garantizar la objetividad y la autonomía técnica, el Coneval está integrado por seis investigadores académicos con amplia experiencia en temas sociales, quienes fueron electos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social conformada por los titulares de las secretarías que operan programas de desarrollo social; el titular de la dependencia encargada del desarrollo social en cada una de las entidades federativas; un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente reconocidas, y los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.

El desempeño académico que han tenido ha sido como investigadores en instituciones de enseñanza pública o privada, lo cual los hace un grupo apartidista e independiente, cuya actividad principal se encuentra en el ámbito académico y no en la administración pública.

Esta característica les permite tomar decisiones dentro del Consejo con base en rigor técnico, por lo que su responsabilidad es garantizar la objetividad de la información que se da a conocer a la ciudadanía y a los distintos órdenes de gobierno sobre el funcionamiento de la política de desarrollo social, sus fortalezas y sus retos.



# Cultura de la evaluación en las entidades federativas



## Colaboración técnica

Desde 2006, el Coneval ha trabajado en la generación de una cultura gubernamental enfocada a resultados, con el fin de retroalimentar la política social de nuestro país.

Para el Coneval la cultura de la evaluación debe promoverse en todos los niveles de gobierno; por ello, ha colaborado con 21 entidades federativas en las cuales ha impartido asesorías para definir indicadores de resultados, de gestión y de servicios.

Debido a lo anterior, cinco estados del país (México, Guanajuato, Guerrero, Baja California y Yucatán) ya han implementado indicadores de resultados en sus planes sectoriales o en sus programas estratégicos. Además, entidades como Guerrero, Veracruz, Chiapas, Guanajuato, Puebla, Jalisco, Querétaro y el Distrito Federal cuentan con indicadores de resultados en sus programas sociales.

En cuanto a las evaluaciones externas realizadas a programas sociales estatales, entre 2007 y 2009, se generaron, por primera vez, 10 evaluaciones externas a programas sociales de los estados de Jalisco, Nuevo León y Guerrero, y del Distrito Federal.

Con la finalidad de lograr la institucionalización de la evaluación, el Coneval ha firmado convenios con los gobiernos de los estados de México, Chiapas, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Colima y con el Distrito Federal.

Dichos convenios tienen la finalidad de intercambiar información, proporcionar asesoría técnica, capacitación y apoyo institucional para fortalecer el proceso de formulación de proyectos y de programas, apoyar el monitoreo y el seguimiento de la ejecución de éstos, y brindar una base para la evaluación de resultados que favorezca la rendición de cuentas.

Con estas actividades se ha logrado que los gobiernos estatales obtengan herramientas para la planeación de los programas con una mayor claridad para definir el objetivo para el cual fueron creados, y focalizar los esfuerzos para que los recursos se apliquen en el bienestar de la población.

Puedes consultar la información detallada por entidad federativa en la dirección electrónica del Consejo:  
[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

## Instrumentos de mejora de la política social

Como resultado del trabajo coordinado entre el Coneval y las entidades federativas, se han generado e implementado las siguientes herramientas en los gobiernos estatales que han apoyado la mejora de la política social:

- Inventario de programas estatales en Jalisco con información de 250 programas sociales. Disponible en la página web del estado.
- Diagnóstico de resultados de la política social en los municipios de alta marginación en Tamaulipas de 2005 a 2009.
- Sistema de georeferenciación de la población en situación de pobreza por ingresos en Nuevo León a nivel de manzana.
- Asesoría en la integración de Consejos de Evaluación (Distrito Federal, México, Guanajuato y Yucatán).
- Índice de Rezago Social 2005 para focalizar mayores apoyos a la dotación de Piso Firme en las viviendas en Querétaro.
- Diseño de la evaluación del programa Sistema de Transporte Público en Querétaro.



# Medición de la pobreza

## Metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) mandata al Coneval a realizar una medición multidimensional de la pobreza, la cual considere al menos los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y el grado de cohesión social.

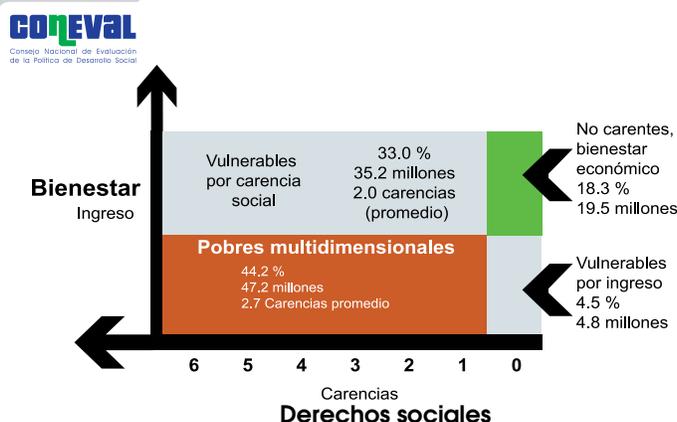
La metodología para la medición multidimensional permite profundizar en el estudio de la pobreza, ya que además de medir los ingresos, se analizan las carencias sociales desde la óptica de los derechos sociales. Estos componentes permitirán dar un seguimiento puntual a las carencias sociales y al bienestar económico de la población mexicana.

Con esta metodología, México se pone a la vanguardia internacional en materia de medición de la pobreza multidimensional.

De acuerdo con la medición multidimensional, en el año 2008, 44.2% de la población nacional vivía en condiciones de pobreza multidimensional, es decir, aproximadamente 47.2 millones de personas en el país presentaban al menos una carencia social y no tenían ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Esta población presentó en promedio 2.7 carencias sociales.

En el espacio de los derechos sociales, tenemos los siguientes resultados para 2008: 21.7 % de la población presentaba carencia por rezago educativo; 40.7 % carencia por acceso a los servicios de salud; 64.7 % carencia por acceso a la seguridad social; 17.5 % carencia por calidad y espacios de la vivienda; 18.9 % carencia por servicios básicos en la vivienda, y 21.6 % carencia por acceso a la alimentación.

Población total 2008, México (106,680,526)



Fuente: estimaciones del Coneval con base en el MCS ENIGH 2008.

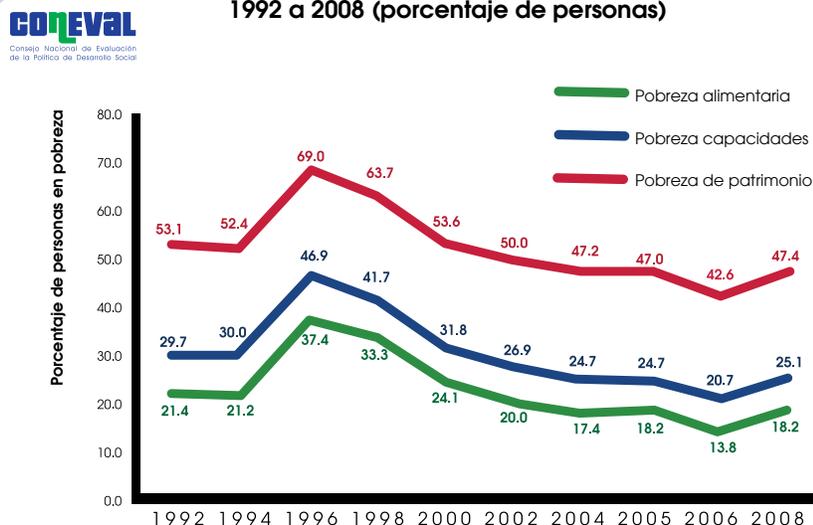
## Pobreza por ingresos

Desde 2007 el Coneval genera las estimaciones de la pobreza por ingreso con la información de la Encuesta Nacional

de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Continuando con la línea histórica de medición de pobreza por ingresos que el Coneval tiene desde 1992, se presentaron las estimaciones de pobreza por ingresos a nivel nacional y en los ámbitos rural y urbano para el año 2008.

Evolución de la pobreza por ingresos nacional, 1992 a 2008 (porcentaje de personas)



Fuente: estimaciones del Coneval con base en las ENIGH 1992 a 2008.

Por cuestiones de transparencia, la información sobre la pobreza por ingresos (alimentaria, capacidades y de patrimonio), seguirá siendo reportada por el Coneval, al menos un par de años más. Lo anterior permitirá disponer de una visión de mediano y largo plazo sobre la dinámica de la pobreza por ingresos, además de dar continuidad a los objetivos y compromisos del Estado mexicano.

Las mediciones de pobreza por ingresos desde 1992 al 2008 a nivel nacional y por entidad federativa están disponibles en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) en la sección de medición de la pobreza.

# Medición de la pobreza

## Mapas de pobreza por ingresos y mapas de desigualdad 2000-2005

El Coneval dio a conocer mapas de pobreza en México 2000 y 2005 a nivel estatal y municipal para ubicar geográficamente a los habitantes de nuestro país con mayores carencias. Asimismo, realizó los mapas con los cambios en los niveles de pobreza 2000-2005. Esta información aporta elementos rele-

vantes para el análisis de los cambios en la incidencia y facilita la planeación, la evaluación y la toma de decisiones en materia de política social y económica.

El Coneval realizó los mapas de desigualdad a nivel estatal y municipal para los años 2000 y 2005, así como la significan-

cia estadística de los cambios en los indicadores de desigualdad en este periodo.

Los indicadores de desigualdad que se presentan son tres: el índice de Gini; la razón de ingreso del 10% más rico entre el 10% más pobre de la población, y la razón de ingreso del 5% más rico entre el 5% más pobre de la población.

En el año 2005, las cinco entidades federativas que muestran los menores niveles de desigualdad son: Tamaulipas (0.4299), Baja California (0.4390), Colima (0.4400), México (0.4402) y Sonora (0.4405). Por el contrario, las cinco entidades federativas con mayor nivel de desigualdad son: Chiapas (0.5427), Guerrero (0.5269), Oaxaca (0.5259), San Luis Potosí (0.5258) y Puebla (0.5170).

Los mapas de pobreza puedes descargarlos en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) en la sección de medición de la pobreza.

### Cambios en la incidencia de pobreza de patrimonio a nivel estatal 2000-2005



Rangos	Total de estados
Aumento significativo	3
Cambio no significativo	10
Disminución significativa	19

Fuente: estimaciones del Coneval con base en los mapas de pobreza 2000 y 2005.

## Índice de rezago social 2005

El Coneval realizó el Índice de rezago social, el cual incorpora indicadores de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos, de calidad

y espacios en la vivienda, y activos en el hogar. Los datos empleados se obtuvieron de los resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005.

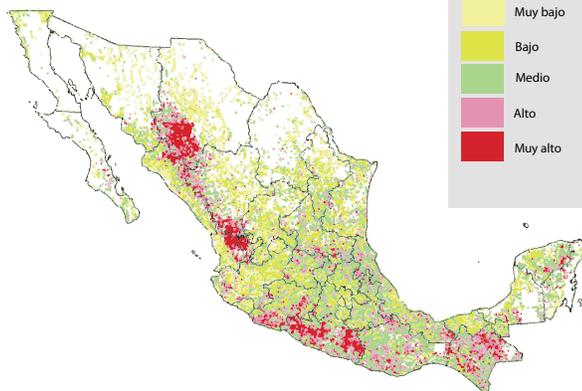
Además, el Índice de rezago social es un indicador de carencias que se estima a nivel estatal, municipal y local.

Con este Índice se estimó que Chiapas es el estado con más alto Índice de rezago social y Nuevo León es el estado con el Índice de rezago social más bajo.

A nivel municipal, Cochoapa el Grande, en el estado de Guerrero, es el municipio que reporta el Índice de rezago más alto; por otro lado, San Nicolás de los Garza, Nuevo León es el municipio con menor índice. Puede percibirse un mayor rezago social en la región sureste del país, mientras que en algunas zonas del centro y norte del país la calidad de servicios públicos, infraestructura, y activos en viviendas es mucho mayor.

Los datos del Índice de rezago social se encuentran en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) en la sección de medición de la pobreza.

### Grado de rezago social a nivel localidad, 2005



Grado de rezago social
Muy bajo
Bajo
Medio
Alto
Muy alto

Fuente: estimaciones del Coneval con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2005.

# Evaluación de la política social en México

## Sistema de evaluación y monitoreo

El Coneval lleva a cabo las evaluaciones a programas y a políticas de desarrollo social para cumplir con los siguientes objetivos:

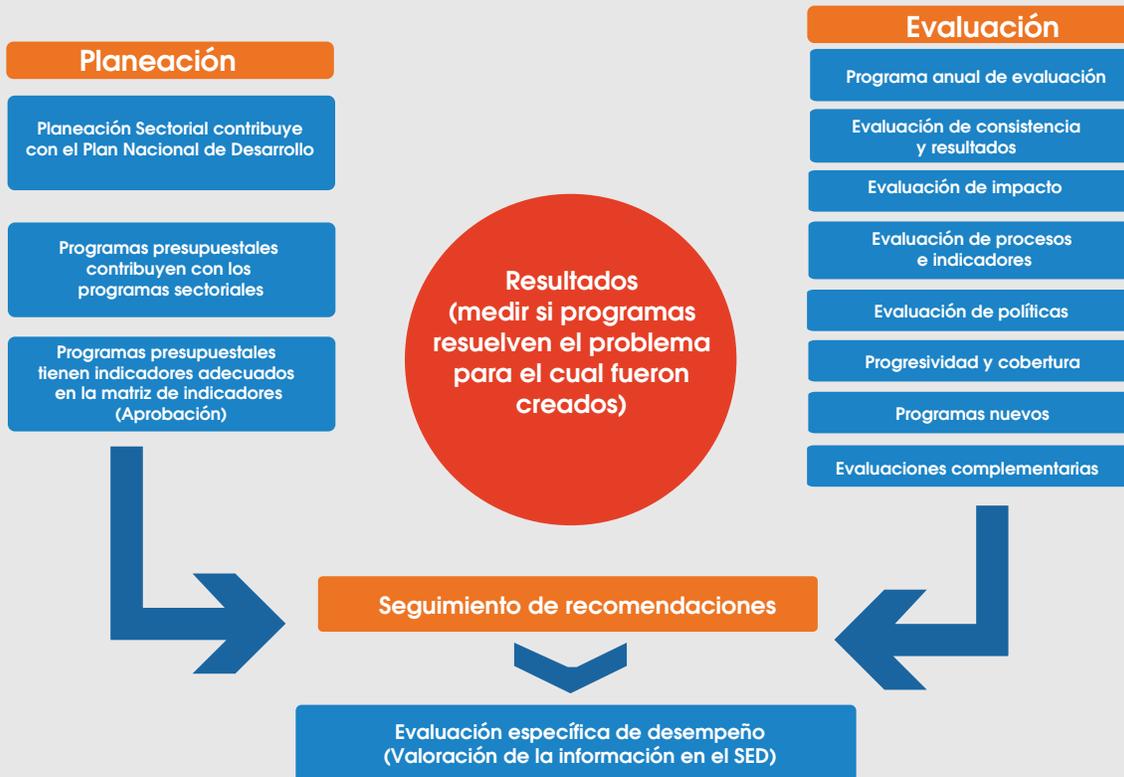
- Proveer información válida y confiable que apoye el análisis de la política de desarrollo social y la mejora continua de los programas, y que contribuya a que las autoridades articulen políticas públicas que brinden resultados.
- Contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía, quien aporta los recursos para la ejecución de la política social, sobre los resultados de las diferentes acciones de política social.

Con la finalidad de que las autoridades articulen políticas públicas que brinden resultados a la ciudadanía, el Coneval creó el Sistema de evaluación y monitoreo, con lo cual se contribuye a la transparencia y a la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía sobre los resultados de las diferentes acciones de la política social.

El Sistema de evaluación y monitoreo integra tres elementos: 1) la planeación institucional para orientar y dirigir las acciones de las dependencias gubernamentales federales de desarrollo social; 2) la implementación de la Matriz de indicadores para resultados, la cual es una herramienta para mejorar el diseño y la planeación de los programas sociales y sus indicadores de evaluación, y 3) la definición de los instrumentos de evaluación de los programas sociales, con la finalidad de identificar en coordinación con las dependencias responsables las áreas de mejora y sus avances.

Las metodologías utilizadas están sustentadas en conocimientos científicos.

De esta forma, el Coneval contribuye con la generación de información confiable de cada uno de los programas sociales. Para conocer el desempeño integral de los programas es necesario analizar el resultado del conjunto de evaluaciones.



# Evaluación de la política social en México

## Evaluación de la política de nutrición y abasto

El Coneval desarrolló la Evaluación estratégica de Nutrición y Abasto con la finalidad de analizar la nutrición y el abasto en México y emitir recomendaciones dirigidas a mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas destinadas al ejercicio efectivo del derecho a la alimentación y a la salud.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (ENSANUT), México se encuentra en una transición nutricional con prevalencias simultáneas de problemas de desnutrición, anemia, sobrepeso y obesidad.

La desnutrición aguda, medida con bajo peso para la talla, es causada tanto por una ingesta de alimentos

insuficiente como por la presencia de infecciones graves por periodos prolongados. Esta condición está presente en los niños menores de cinco años y tiene efectos negativos en su salud, en el desarrollo de sus capacidades y en las tasas de supervivencia de este grupo de edad. La prevalencia nacional de desnutrición aguda en los niños menores de cinco años disminuyó de 6% en 1988 a 1.6% en 2006.

En México, la mayor prevalencia de anemia se presenta en el grupo de los preescolares (23.7%), las mujeres en edad fértil (15.6%) y los adultos mayores (23.7%).

En los últimos años, México ha experimentado un aumento generalizado

de sobrepeso y obesidad en escolares, adolescentes y adultos. Entre la población infantil, uno de cada cuatro niños tiene problemas de sobrepeso u obesidad, mientras que para la población adolescente este problema se presenta en uno de cada tres.

Más de 65% de la población adulta presenta sobrepeso u obesidad; entre las mujeres adultas, 71.9%, y entre los hombres, 66.7%. La frecuencia de esta condición es más alta entre la población urbana que en la rural.

La evaluación completa la puede consultar en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

## Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones externas

Por primera vez en la historia de nuestro país, el Coneval creó un mecanismo de seguimiento a recomendaciones de evaluaciones externas, con la finalidad de que las evaluaciones no se queden sin uso. Por ello, el Consejo emitió recomendaciones enfocadas a mejorar aquellos problemas de carácter interinstitucional e intergubernamental, siendo la más importantes las siguientes:

- Promover mecanismos para la identificación de la población potencial y objetivo de los programas federales.
- Establecer estrategias para evitar duplicidades y fortalecer complementariedades.
- Mejorar los sistemas de información de los programas federales de desarrollo social.
- Generar y mejorar los esquemas de coordinación a nivel federación-estados-municipios en temas de desarrollo social.

Los programas federales establecieron compromisos en un documento de trabajo y las dependencias encargadas de dichos programas elaboraron un documento institucional en el cual se plantean los aspectos de mejora que asumieron solventar. Ambos documentos de trabajo están disponibles en las páginas web de las dependencias enfocadas al desarrollo social y en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx) en la sección de evaluación y monitoreo de programas sociales.



# Tendencias económicas y sociales

## El indicador de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP)

Con la finalidad de proporcionar información oportuna para la toma de decisiones en materia de política pública, el Coneval ha puesto a disposición del público información de corto plazo que permite valorar la tendencia de algunos componentes de la pobreza durante los periodos en los que no se tiene información oficial de la pobreza.

La información concentra indicadores ya conocidos tales como la tasa de crecimiento del PIB, el indicador global de la actividad económica, el sistema de indicadores compuestos del INEGI -coincidente y adelantado-, la tasa de desocupación y el número de trabajadores afiliados al IMSS. Estos indicadores tienen una relación estrecha con la pobreza, pues dos de los elementos que explican la evolución de la misma son el crecimiento económico y la creación de empleos.

Además de los anteriores, el Coneval da a conocer dos indicadores que pueden explicar directamente la tendencia de la pobreza: 1) la evolución del valor de la canasta alimentaria, y 2) el Indicador de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP).

La actualización de la canasta alimentaria (que también le hemos llamado línea de bienestar mínimo en la metodología de medición multidimensional de la pobreza) se hace con la información que genera el Banco de México.

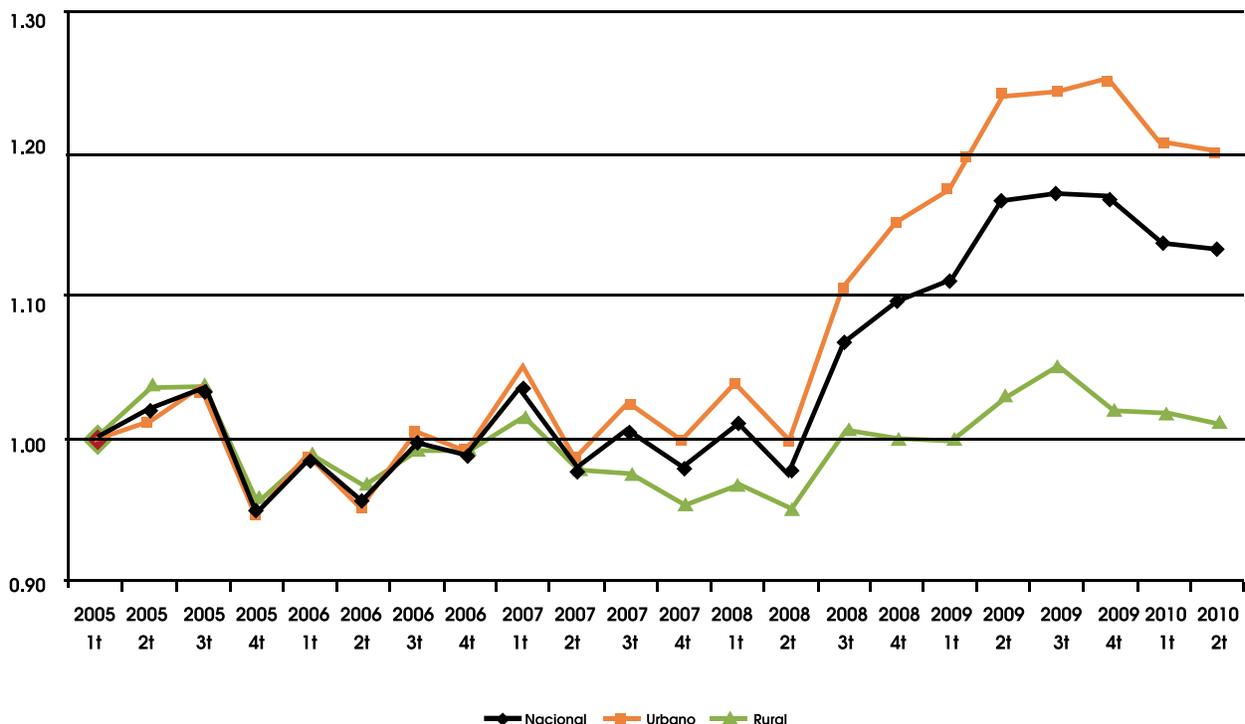
El Indicador de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP), estimado por el Coneval, es una serie que muestra trimestralmente la tendencia de la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Este indicador se elabora a partir de la Encuesta de Ocupación

y Empleo (ENOE) que genera el INEGI cada trimestre. La información se presenta a nivel nacional y por entidad federativa.

Si bien el ITLP no representa una medición de pobreza, pues la pobreza oficial es la que se estima cada dos años con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que elabora el INEGI y que tiene más información que la ENOE, el ITLP es de utilidad para observar las tendencias en el corto plazo de dos elementos fundamentales de la pobreza: el ingreso laboral y el precio de los alimentos.

Esta información se encuentra en la página del Coneval ([www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)) bajo el rubro de tendencias económicas y sociales, desde marzo 2010 y se actualiza cada trimestre.

**Evolución del Indicador de la tendencia laboral<sup>1</sup> de la pobreza, nacional, urbano y rural primer trimestre 2005 al segundo trimestre 2010**



Fuente: elaboración del Coneval con información de la ENOE, reportada por el INEGI.  
1. Base primer trimestre 2005.