

MEMORIAS DEL CONEVAL  
2006-2016

**10**  
aniversario  
**CONEVAL**



**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

# MEMORIAS DEL CONEVAL 2006-2016

**10**  
aniversario  
**coneval**



**coneval**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

*Memorias del CONEVAL 2006-2016*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Boulevard Adolfo López Mateos 160  
Colonia San Ángel Inn  
CP. 01060  
Delegación Álvaro Obregón  
Ciudad de México

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

Citación sugerida:  
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.  
*Memorias del CONEVAL 2006-2016*, Ciudad de México: CONEVAL, 2016

## CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

### INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2016\*

**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 Siftón**

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

### INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2006-2010

**Félix Acosta Díaz**

El Colegio de la Frontera Norte

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**

El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**

Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Siftón**

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

\*Véase: <http://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-academicos.aspx>

**SECRETARÍA EJECUTIVA** **Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Edgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

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

**Thania P. de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración

PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO 1. LA CREACIÓN DEL CONEVAL	11
¿Cómo ha funcionado en los hechos el CONEVAL?	14
CAPÍTULO 2. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO	19
Visión del uso de la información del CONEVAL en la orientación y mejora de la política social	21
Marco normativo del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México	24
Elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México	29
Primer pilar: Planeación	31
Segundo pilar: El monitoreo y la evaluación de los programas y políticas de desarrollo social	31
Tercer pilar: Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y uso de la información	48
Cultura de la evaluación	55
CAPÍTULO 3. MEDICIÓN Y ANÁLISIS DE LA POBREZA EN MÉXICO	57
La construcción de la medición multidimensional de la pobreza	59
Estimación del ingreso corriente total per cápita y de las líneas de bienestar	61
Actualización de indicadores y umbrales	63
Tendencias económicas y sociales de corto plazo	64
Análisis de la pobreza, estudios de poblaciones específicas y profundización de las dimensiones	67
Publicaciones y documentos de trabajo	69
CAPÍTULO 4. AVANCES Y RETOS DEL CONEVAL	73
Usos de la información que genera el CONEVAL	75
Retos y perspectivas	83
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87



Cada año, el Congreso y los gobiernos (federal, estatales y municipales) le retiran dinero a los ciudadanos a través de impuestos (para unos significa veinticinco por ciento de sus ingresos anuales o más). Justifican esta medida con el argumento de que lo administran para mejorar la situación de la población. Lo cierto es que no siempre hay claridad en cómo se invierten esos recursos y cuáles son sus resultados.

Sin embargo, en un país que busca consolidar la democracia y la rendición de cuentas, es fundamental que exista evidencia objetiva sobre cuáles son las prioridades que debería tener el país, sus entidades federativas y los municipios, así como qué acciones de política pública sirven y cuáles no, con el propósito de elaborar un presupuesto basado en resultados o un presupuesto base cero, como se anunció en 2015, que brinde claridad a los ciudadanos que son quienes ponen el dinero vía impuestos.

En 2004, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social que enmarca los principios básicos de la política de desarrollo social, así como un conjunto de derechos fundamentales que toda persona debe ejercer y disfrutar, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con las funciones de normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Con esa visión y en el cumplimiento cabal del mandato de la Ley General de Desarrollo Social, el CONEVAL ha diseñado y sistematizado diversos instrumentos y acciones que, en su conjunto, integran el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuyo objetivo principal es producir información objetiva y de calidad que sirva para tomar mejores decisiones en política pública y para que el ciudadano cuente con instrumentos que apoyen la rendición de cuentas y la vigilancia del quehacer gubernamental.

Del mismo modo, con la Ley General de Desarrollo Social el país inició la institucionalización de la medición de la pobreza en México al establecer la medición oficial del Estado mexicano que permite evaluar y tener un diagnóstico periódico y territorial de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población. En la actualidad, se cuenta con una metodología de medición de la pobreza que es pionera en el mundo, la cual recupera las mejores prácticas en la materia y está científicamente sustentada.

Para llevar a cabo la medición de la pobreza, el CONEVAL diseñó la metodología desde una perspectiva multidimensional y con un enfoque de derechos sociales. La metodología retoma tanto la relevancia que tiene el ingreso de las familias para la satisfacción de sus necesidades esenciales como el cumplimiento de los principios básicos de los derechos sociales como son el acceso a la alimentación, la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y el grado de cohesión social.

Asimismo, el CONEVAL ha implementado un amplio número de actividades dirigidas a apoyar los programas y acciones de desarrollo social para la construcción de instrumentos de monitoreo que permitan demostrar a la ciudadanía su desempeño de manera objetiva. Contar con indicadores que hagan posible conocer los avances y retos de los programas ha sido una tarea coordinada con los funcionarios responsables de cada programa con el objetivo de tener información pertinente que mida los resultados alcanzados.

Al igual que el Gobierno Federal, las entidades federativas han mostrado interés por los beneficios que la planeación, el monitoreo y la evaluación proporcionan a los programas sociales en beneficio de quienes menos tienen. Por ello, el CONEVAL ha generado también mecanismos de colaboración con los gobiernos estatales en materia de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza, lo que se ha reflejado en las mejoras de los elementos con que se diseñan las políticas estatales de desarrollo social.

En este libro, *Memorias del CONEVAL 2006-2016*, se detallan las acciones que ha realizado el CONEVAL durante dicho periodo en materia de evaluación y monitoreo de los programas sociales y de medición de la pobreza.

En el capítulo 1 se presentan los aspectos que dieron origen a la creación del CONEVAL, así como sus características que permitieron construir una institución con credibilidad.

En el capítulo 2 se explica el camino que el CONEVAL ha recorrido en la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación de los programas y políticas de desarrollo social, así como los principales instrumentos generados en estos primeros diez años de trabajo constante y comprometido con la ciudadanía y la democracia.

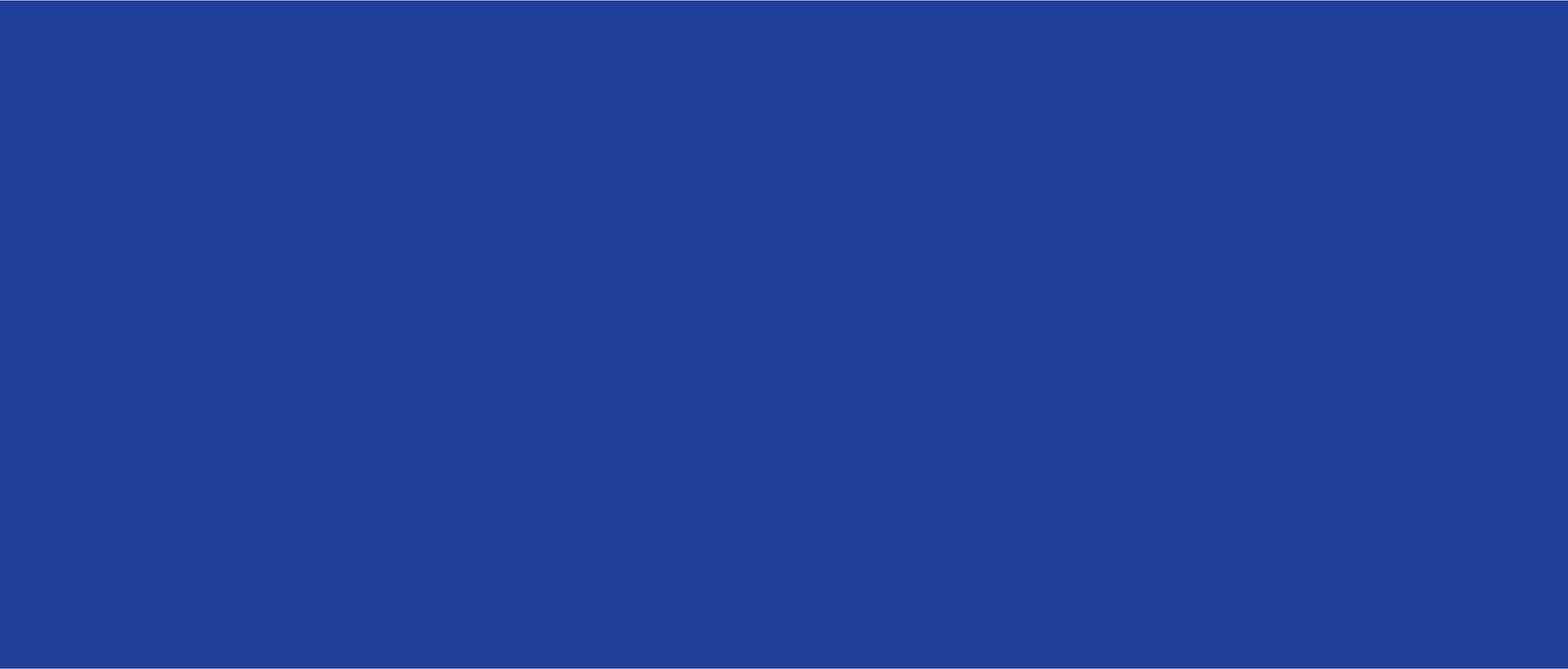
En el capítulo 3 se desglosan las principales acciones realizadas para lograr que México cuente hoy con una medición de la pobreza transparente, rigurosa, replicable y objetiva con el propósito de guiar, de manera eficaz y eficiente, los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno para instrumentar políticas económicas y sociales encaminadas a superar la pobreza.

Por último, en el capítulo 4 se explican los logros de la política social a los que ha contribuido el CONEVAL a través del uso de la información que genera, así como los retos que enfrenta para seguir impulsando la cultura del monitoreo y la evaluación y la medición de la pobreza como prácticas para la rendición de cuentas de la política social.

En el CONEVAL estamos convencidos de que “lo que se mide se puede mejorar”. Por consiguiente, el trabajo realizado en este periodo sigue esta consigna que ha permitido a este organismo ser pionero en la construcción de la cultura de la evaluación y la medición de la pobreza en México, además de ser, actualmente, un referente internacional.

**Gonzalo Hernández Licona**

Secretario Ejecutivo del CONEVAL



# **CAPÍTULO**

**La creación  
del CONEVAL**

**1**

En el marco del Sistema Nacional de Desarrollo Social que busca, entre otras cosas, coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional de desarrollo social, se crea en 2004 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La creación del CONEVAL se explica a partir de diversos elementos políticos e institucionales que cambian la configuración política e institucional del país, ya que a partir de 1997 la hegemonía que históricamente había tenido un partido político en los poderes Legislativo y Ejecutivo se modificó. En el año 1997 por primera vez el país tuvo una mayoría opositora en el Congreso de la Unión, es decir, el partido político del que provino el titular del Ejecutivo fue diferente; en el año 2000, también por primera vez, hubo una alternancia en el Poder Ejecutivo que se inició gobernando con una mayoría en el Poder Legislativo, sin embargo, en 2003 nuevamente la oposición tuvo mayoría en la Cámara de Diputados.

Esta distribución plural de los grupos parlamentarios en las cámaras legislativas exige lograr acuerdos consensuados entre ellos para modificar la legislación y promulgar las normas que rigen la actuación institucional. Este mismo aspecto hace que haya un mayor interés de la oposición por vigilar y evaluar el gasto de los recursos públicos.

Es de esta manera que se crean diversas leyes e instituciones que asumen atribuciones de auditoría, transparencia, rendición de cuentas y evaluación, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público. En 2001 se crea la Auditoría Superior de la Federación; en 2002, en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; en 2003 se crea la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) y, en 2004, la promulgación de la LGDS, establece la creación del CONEVAL.

Esta Institución se crea como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal (APF) con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, con el objetivo de generar información objetiva sobre la situación de la política social, la medición de la pobreza y la evaluación de los programas y acciones de desarrollo social para contribuir a mejorar el desempeño y transparencia de la política de desarrollo social.

El CONEVAL tiene las siguientes funciones:

- Normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.
- Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

En materia de evaluación, el CONEVAL es la institución responsable de emitir los Lineamientos Generales de Evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales a los que hace referencia el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2007. Asimismo, tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social realizables por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podrá emitir recomendaciones respecto del cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social.

En relación con la medición de la pobreza, el Consejo tiene la responsabilidad de emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza con base en la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) mediante los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

La medición de la pobreza debe efectuarse con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y a nivel municipal cada cinco años. Adicionalmente, se deben emitir los criterios para identificar las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

## ¿CÓMO HA FUNCIONADO EN LOS HECHOS EL CONEVAL?

Una mirada retrospectiva a la experiencia de diez años del CONEVAL lleva a preguntarse cuáles son las razones que han llevado a que este organismo haya gozado de autonomía de hecho, dado que es una instancia gubernamental situada al interior de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Si bien han sido diversos factores los que se han conjugado para dar sustento a la autonomía técnica y de gestión del CONEVAL en el cumplimiento de sus objetivos, como la mayor democracia del país y el espacio de acción que los presidentes de la República y secretarios de Desarrollo Social han dado a la Institución durante este periodo, es preciso destacar que una garantía central de esa autonomía ha sido la peculiar estructura organizativa del CONEVAL, la cual hoy ya es un referente internacional.

El CONEVAL se creó como un modelo único dentro de la Administración Pública Federal. Con este modelo, el Congreso de la Unión, además de formalizar la evaluación como uno de los componentes del ciclo de las políticas públicas, dotó de credibilidad a la acción de evaluar la política y los programas de desarrollo social.

El órgano superior en la estructura del CONEVAL es el Comité Directivo (Órgano de Gobierno), que está formado por ocho miembros: seis investigadores académicos (consejeros), el titular de la Sedesol y un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Los consejeros, al ser mayoría en el Órgano de Gobierno del CONEVAL son quienes dirigen y determinan, con un enfoque técnico, las mediciones de pobreza y las evaluaciones de programas y políticas de desarrollo social.

Otro elemento que explica en gran medida la autonomía de hecho que hasta la fecha ha gozado el CONEVAL es que los investigadores académicos no son funcionarios públicos, ya que aun cuando reciben un ingreso por la prestación de sus servicios, carecen de plaza presupuestaria, aguinaldo, pago de bonos, seguro de separación, entre otras prestaciones que generalmente se le proporcionan a los funcionarios públicos.

Esto se explica porque el Reglamento de la LGDS establece que los seis investigadores académicos deben continuar formalmente adscritos a

las instituciones de investigación superior a la que pertenecen, así que ellos y ellas siguen laborando en sus respectivas instituciones de educación superior. Esta norma tiene una serie de consecuencias de suma importancia para el buen funcionamiento y la autonomía de hecho de la que ha gozado el organismo.

- Los derechos y obligaciones de los consejeros tienen como marco las estructuras organizativas de las instituciones de educación superior en las que laboran. El vínculo legal con el CONEVAL lo establece un contrato de prestación de servicios; en consecuencia, son externos a la estructura de obligaciones y derechos del personal de la Sedesol.
- Los investigadores académicos, en su calidad de profesores e investigadores, y con el antecedente de pertenecer o haber pertenecido al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), siguen de cerca los avances del conocimiento en los ámbitos de la pobreza y la evaluación en los medios académicos, lo que permite a la institución estar en la vanguardia del conocimiento.
- Hasta ahora, los consejeros del CONEVAL han sido académicos con amplia experiencia en la problemática social y con una formación plural. Han provenido de distintas disciplinas con diversas posiciones teórico-metodológicas y escuelas de pensamiento. Las investigadoras e investigadores laboran en instituciones académicas no solo con sede en la Ciudad de México sino de otras entidades federativas del país, y son miembros de instituciones académicas tanto del sector privado como del sector público.

Otro aspecto que contribuye a la autonomía del CONEVAL es que los consejeros, de acuerdo con la LGDS, son elegidos mediante convocatoria pública por la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), que es la instancia creada por la LGDS para coordinar las acciones nacionales de desarrollo social. Para la elección de los consejeros, la CNDS cuenta con un total de 44 votos que son emitidos por los gobiernos estatales (que tienen mayoría), las asociaciones de presidentes municipales, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, este último con solo seis votos.

Esto significa, de acuerdo con la LGDS, que los consejeros no son electos por el Presidente de la República, por algún secretario de Estado, por la Cámara de Diputados ni la de Senadores, y tampoco por el gobierno o los partidos políticos. Como en la elección de los investigadores aca-

démicos no ha habido cuotas partidistas ni obligaciones con ningún funcionario, quienes son electos no tienen ningún compromiso con partido político o gobierno alguno. Este elemento ha sido fundamental para que el CONEVAL cuente en la práctica con la autonomía técnica y de gestión que señala la LGDS.

Estas características constituyen la piedra angular para entender la autonomía de hecho con que ha funcionado el CONEVAL durante estos diez años. Los consejeros desempeñan un papel protagónico en la conducción del CONEVAL, especialmente en el Órgano de Gobierno, pero a pesar de su posición en la estructura, están fuera de la línea de mando de la Sedesol.

Si bien la aprobación de la Ley con la cual se originó el CONEVAL contó con el consenso de todas las fuerzas políticas del Congreso, diversos actores políticos se han pronunciado por un fortalecimiento del CONEVAL, a través de brindarle autonomía de derecho a la Institución. A raíz de estas iniciativas, el diez de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral en el que se adiciona el apartado C al artículo 26 constitucional y se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Actualmente, el CONEVAL continúa en funciones como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal en tanto se apruebe la Ley del Consejo.

Así también, la labor de los consejeros en el CONEVAL y en instituciones académicas explica las contribuciones que ha hecho el Consejo en materia de la medición multidimensional de la pobreza y en materia de evaluación de programas y políticas sociales no solo en México sino en el ámbito mundial. El *ethos* académico es fundamental para entender el funcionamiento del CONEVAL. En esencia, el *ethos* académico exige que las discusiones se enmarquen dentro de los límites científicos y el mejor análisis empírico posible.

En otro aspecto, el CONEVAL también ha adoptado el principio de transparencia en su proceder, lo cual ha impulsado la credibilidad y el rigor técnico de la información que genera. Lo anterior representa otro elemento que ha fortalecido la autonomía del CONEVAL, puesto

que los resultados de las mediciones de pobreza y las evaluaciones que el CONEVAL ha llevado a cabo, todas ellas públicas, muestran que la institución es independiente y no trabaja para ninguna institución en específico.

Consciente de la necesidad de impulsar la política de datos abiertos, el CONEVAL se ha sumado activamente a la iniciativa Datos Abiertos del Gobierno de México en el sitio [www.datos.gob.mx](http://www.datos.gob.mx), donde los datos son de libre descarga y utilización con el fin innovar, emprender, incrementar la transparencia, mejorar la eficiencia del gobierno y promover la innovación cívica, entre otros usos útiles para la sociedad.

Otra característica de la Institución es que el CONEVAL también se ha sometido a evaluaciones externas de manera voluntaria y a auditorías externas que dan cuenta de los resultados de la institución. Las evaluaciones practicadas al CONEVAL son las siguientes: Evaluación externa sobre la implementación inicial de los Lineamientos Generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos de Evaluación), realizada por el Banco Mundial en 2008; Evaluación de Desempeño Organizacional y Evaluación Externa de Resultados, llevadas a cabo en 2013 por el Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey con la asesoría de un experto internacional en materia de evaluación.

La implementación de estos instrumentos de monitoreo y evaluación reflejan el compromiso del CONEVAL con la medición de sus resultados y avances, ya que "lo que se mide se puede mejorar".



# CAPÍTULO

## SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

# 2<sup>\*</sup>

\* Este capítulo se basa en el documento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social titulado *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015*, (CONEVAL, 2015).

México ha logrado numerosos avances en materia de desarrollo social en las décadas recientes. Indicadores asociados con el nivel de rezago educativo y acceso a la salud o con la calidad y espacios adecuados de la vivienda, por ejemplo, se perfeccionaron de manera sustantiva de 1990 a la fecha. No obstante, el país aún enfrenta retos importantes como abatir el nivel de la pobreza extrema, reducir la desigualdad social y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de las y los ciudadanos.<sup>1</sup>

Entre 2001 y 2006, se genera un marco normativo que institucionaliza el proceso de evaluación<sup>2</sup> y propicia tanto la transparencia<sup>3</sup> como la rendición de cuentas.<sup>4</sup> Para finalizar, la implementación de las acciones de los programas y las dependencias ocurre en una situación de recursos escasos en la que el ejercicio del gasto público debería hacerse de manera eficiente y priorizar metas sustentadas en evidencia objetiva y orientada a resultados.

En este contexto, desde su creación en 2006, el CONEVAL realiza actividades dirigidas a implantar una cultura de gestión orientada al logro de resultados. Con base en sus atribuciones, el CONEVAL ha participado en la construcción de un Sistema de Monitoreo y Evaluación que busca contribuir, por una parte, a disponer de información imparcial, válida y confiable sobre el diseño, implementación, resultados e impacto de la política de desarrollo social para realizar mejoras continuas a las acciones y los programas sociales, y por la otra, a que esta información aporte a la transparencia y la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía acerca del uso de los recursos públicos.

---

<sup>1</sup> Los derechos sociales son educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.

<sup>2</sup> En 2004 se promulgó la LGDS, que dispuso la creación del CONEVAL, y en 2006 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que establece la creación de un presupuesto basado en resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño.

<sup>3</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue promulgada en 2002.

<sup>4</sup> La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública se crearon en 2001 con el objetivo de fiscalizar los recursos ejercidos por el Ejecutivo Federal. En 2012 se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para desaparecer la Secretaría de la Función Pública; en su lugar se propuso la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.

## VISIÓN DEL USO DE LA INFORMACIÓN DEL CONEVAL EN LA ORIENTACIÓN Y MEJORA DE LA POLÍTICA SOCIAL

La creación del CONEVAL, con base en la LGDS, respondió a la necesidad de establecer un organismo que contribuyera a que las instituciones mejoraran y reorientaran la política de desarrollo social al logro de resultados y a favorecer el ejercicio efectivo de los derechos sociales. El objetivo de este capítulo es mostrar cómo se impulsó que la política de desarrollo social se orientará al logro de resultados, es decir, a la atención de problemáticas sociales, más que a la entrega de bienes y servicios. En síntesis, puede aseverarse que esto se alcanza mediante la interacción sistemática e iterativa de cuatro procesos:

- 1) El *proceso de planeación*, por medio del cual se identifican prioridades sociales de la población.
- 2) El *proceso de implementación* de las acciones, programas y políticas de desarrollo social, realizado a través de las diferentes entidades y dependencias.
- 3) El *proceso de evaluación de las acciones, programas y políticas de desarrollo social* puesto en marcha con la intervención de especialistas externos a los programas y coordinados por el CONEVAL.
- 4) El *proceso de retroalimentación de la planeación con base en el uso de los resultados de la evaluación*, es decir, por medio de la atención de los hallazgos de las evaluaciones externas que puedan modificar el nivel de las carencias sociales luego de la intervención de las acciones del Estado.

Este proceso debería permitir orientar las actividades de las acciones, programas y políticas de desarrollo social al logro de los resultados establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales que, en última instancia, representan el pleno ejercicio de los derechos sociales.

El CONEVAL participa en tres momentos del ciclo de la política de desarrollo social:

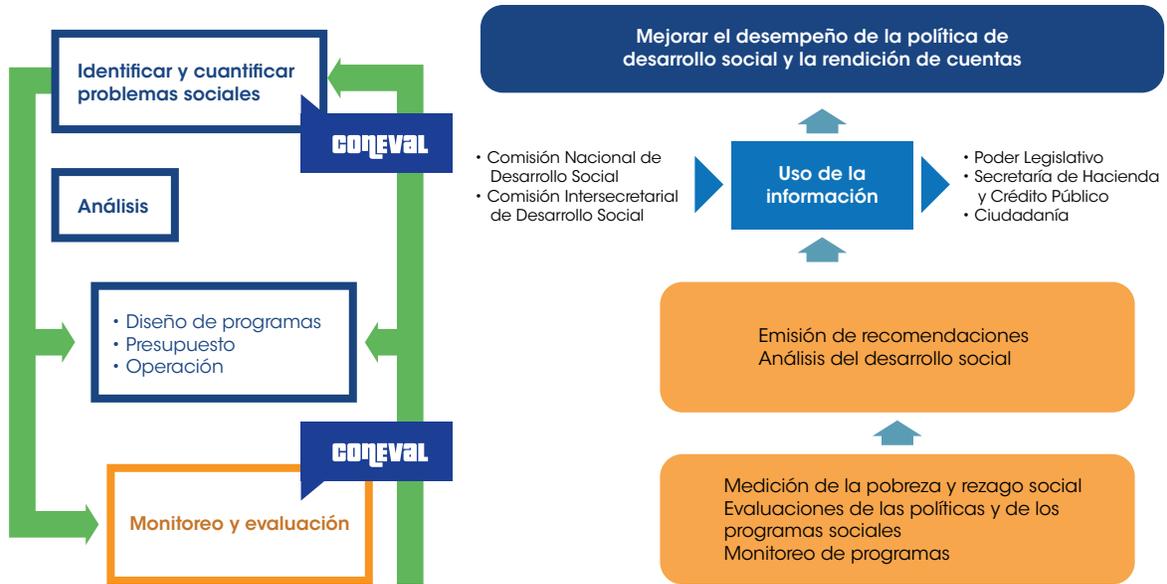
- 1) Durante el *proceso de planeación*, al proporcionar insumos sobre el nivel y la distribución de las carencias sociales pro-

venientes de las mediciones de pobreza y otros indicadores sociales por considerar que permiten identificar prioridades a nivel nacional y por diferentes unidades territoriales.

- 2) Durante el *proceso de monitoreo y evaluación*, al generar información a partir del monitoreo para tomar decisiones operativas en el corto plazo que mejoren la implementación de los programas, por una parte, y aportar información basada en evidencia respecto de los resultados e impacto de las intervenciones sociales por medio del desarrollo de diversos tipos de evaluaciones de políticas, programas y conjuntos de programas, por la otra.
- 3) Durante el *proceso de retroalimentación* de manera general y particular. En general, al identificar los avances y áreas de oportunidad de las estrategias, políticas, programas y acciones sociales en su conjunto e integrarlos en documentos de fácil acceso y comprensión para que los tomadores de decisiones, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo cuenten con diagnósticos actualizados acerca de la respuesta gubernamental a las problemáticas sociales tales como la evaluación específica de desempeño, las consideraciones al proceso presupuestario y el resumen del desempeño de los programas, entre otros. En particular, al retroalimentar la planeación al seleccionar, en coordinación con las entidades y dependencias involucradas, aquellos hallazgos de las evaluaciones considerados aspectos susceptibles de mejora (ASM) para establecer compromisos que mejoren los programas.

Dicho ciclo se muestra en la figura 1.

**Figura 1.** Ciclo de la política de desarrollo social y teoría de cambio de la intervención del CONEVAL



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El aprovechamiento de la información del CONEVAL busca que la evaluación de las acciones, programas y políticas de desarrollo social forme parte de un ciclo de política pública que propicie la mejora continua de sus intervenciones y que estas se orienten a resultados.

En seguida se explica en qué consiste el Sistema de Monitoreo y Evaluación diseñado, así como los elementos que lo integran y algunos de sus resultados.

## MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN MÉXICO

Los instrumentos normativos básicos que rigen la evaluación de la política de desarrollo social en México y en los que se sustenta el Sistema de Monitoreo y Evaluación centrado en resultados son cinco: la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el Presupuesto de Egresos de la Federación, los Lineamientos Generales de Evaluación y el Programa Anual de Evaluación.<sup>5</sup> A continuación se describen cada uno de ellos y se destacan los elementos que contribuyen a la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación.

- **Ley General de Desarrollo Social (LGDS)**

La proclamación de esta Ley en 2004 constituyó el primer paso normativo para la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación orientado al logro de resultados. Su contenido especifica cuáles son los derechos sociales de los ciudadanos y cuáles deben ser los objetivos de la política nacional de desarrollo social; determina la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social, la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el CONEVAL, así como los rasgos que debe contener la evaluación de la política de desarrollo social. En materia de monitoreo, con la LGDS se dio un paso imprescindible y fundamental para que los programas sociales incluyeran el diseño de indicadores de resultados, gestión y servicios. Asimismo, dispone de manera explícita que el CONEVAL deberá aprobar los indicadores de estos programas.

- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)**

Esta ley fue publicada en 2006. Constituye un segundo paso, de igual relevancia que la promulgación de la LGDS, para la creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación centrado en resultados, ya que a su vez coadyuva a la institucionalización de este enfoque. El objetivo de la LFPRH es establecer las bases para valorar el desempeño de los programas y proyectos públi-

---

<sup>5</sup> En 2008 se publicó la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual define los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos con el fin de lograr su adecuada armonización.

cos a fin de contribuir a la creación e implementación de un presupuesto basado en resultados.

Una de sus características distintivas es que hace hincapié en los resultados y no en los procedimientos. Contiene disposiciones que buscan desarrollar capacidad en las organizaciones públicas con el propósito de alcanzar las metas consignadas en los objetivos del PND y los programas que se derivan de este. Esta legislación da pie a que se cree el Sistema de Evaluación del Desempeño, que es implementado por la SHCP, el cual integra indicadores, evaluaciones y metodologías para generar información continua que fundamente la toma de decisiones presupuestarias.

- **Presupuesto de Egresos de la Federación**

Documento normativo que regula el ejercicio, control y evaluación del gasto público federal para cada ejercicio fiscal. A partir de 2007 estableció la definición y coordinación de actividades entre las instancias responsables de la evaluación del desempeño. De los elementos del Sistema de Monitoreo y Evaluación, el presupuesto establece la mejora y actualización de las matrices de indicadores de resultados de los programas, el seguimiento a los avances en las metas de los indicadores, la evaluación externa de acuerdo con el Programa Anual de Evaluación y el seguimiento a los principales resultados de las evaluaciones. Su importancia radica en que es un instrumento que impulsa un gasto público de mejor calidad con base en el presupuesto basado en resultados y la evaluación del desempeño.

- **Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal**

Desde 1999 el Congreso de la Unión hizo diversas aportaciones para fomentar las evaluaciones sistemáticas. En ese año se estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación que todos los programas federales que entregaran subsidios y transferencias estaban obligados a realizar evaluaciones externas. Este mandato se normó en un Acuerdo<sup>6</sup> emitido en 2002 por

---

<sup>6</sup> Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas federales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2002.

la SFP que dibujó los primeros elementos para reglamentar la acción de evaluar. No obstante, se acotaba a reglamentar un ejercicio fiscal, se establecía un solo tipo de evaluación, existía ambigüedad respecto de los responsables de realizar la evaluación y, lo más importante, no se vinculaba este instrumento con la mejora de los programas y políticas sociales.

Cinco años después, en cumplimiento de la LGDS y de la LF-PRH el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 incluyó la evaluación como un elemento de política pública y tres organismos gubernamentales con atribuciones en la materia de evaluación se coordinaron para emitir un documento con elementos técnicos que instrumentara la evaluación en la APF.

El CONEVAL, como instancia técnica en materia de evaluación, la SHCP y la SFP emitieron los Lineamientos Generales de Evaluación. Su propósito es definir los objetivos, el diseño y la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación. La importancia de los Lineamientos Generales de Evaluación consiste en ser el instrumento normativo concreto a través del cual se unificó el ejercicio de la evaluación en las dependencias y entidades de la APF. Este determina los criterios para la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF, la elaboración de la matriz de indicadores, así como los tipos de evaluación, las características de los equipos de evaluadores, el seguimiento de resultados y la difusión de las evaluaciones.

De acuerdo con los Lineamientos Generales de Evaluación, los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades deben estar alineados y vinculados al PND y a los programas sectoriales que se deriven de este. Por tanto, los programas deben hacer las modificaciones pertinentes en su diseño y operación para cumplir los objetivos, estrategias y prioridades del PND.

- **Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008**

En los Lineamientos para el presupuesto 2008,<sup>7</sup> se dispuso que los programas que otorgaban subsidios debían elaborar su MIR para proyectar el presupuesto del siguiente año; este hecho representó el primer uso formal de indicadores de resultados en el presupuesto de egresos de México.

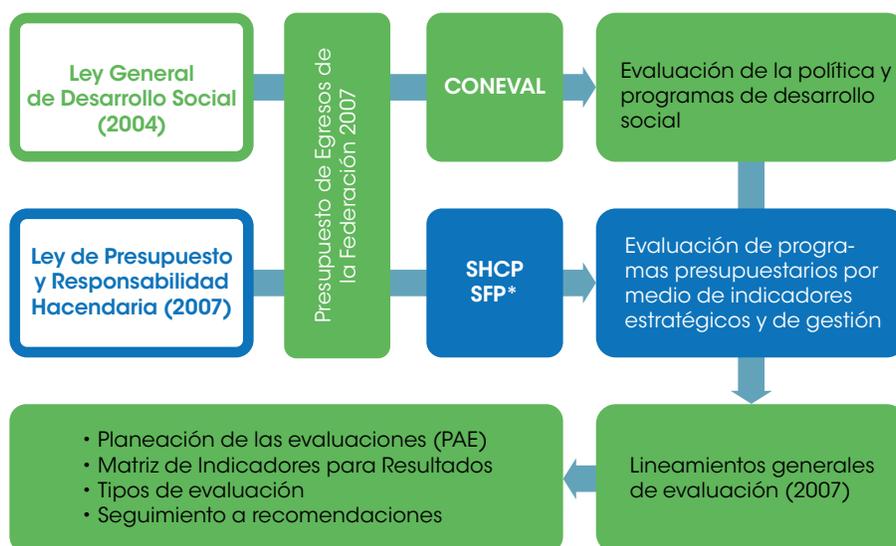
Los Lineamientos citados fueron los primeros instrumentos en indicar la metodología con base en la cual los programas debían elaborar sus indicadores, y establecieron que la MIR y sus indicadores serían un insumo necesario para el diseño y la evaluación de los programas, así como para el armado del presupuesto de egresos.

La normativa antes descrita se resume en la Figura 2.

---

<sup>7</sup> Lineamientos generales para el proceso de programación y presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2008. La SHCP comunicó que el Módulo de Presupuesto Basado en Resultados y Evaluación del Desempeño del Proceso Integral de Programación y Presupuestación sustituía, a partir del ciclo 2008, al Módulo de Objetivos, Metas e Indicadores (OMI), por lo que la carga de la MIR para los programas con modalidad S (programas presupuestarios sujetos a reglas de operación) y U (otros programas presupuestarios de subsidios) debía realizarse en el nuevo sistema de la citada secretaría.

**Figura 2.** Marco Normativo del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL.  
\* Secretaría de la Función Pública

• **Programa Anual de Evaluación**

Es el documento normativo a través del cual se definen las evaluaciones en cada ejercicio fiscal y que desde 2007 emite anualmente el CONEVAL junto con la SHCP y, hasta 2015, con la SFP. Su objetivo es dar a conocer las evaluaciones a los programas federales que comenzarán durante cada uno de los ejercicios fiscales que correspondan, así como su cronograma de ejecución. El proceso de integración da inicio con la solicitud de necesidades de evaluación de las entidades y dependencias que realiza el CONEVAL y considera las propuestas tanto de la SHCP como de la SFP para concluir con su publicación como se muestra en la figura 3.

**Figura 3.** Proceso de integración del Programa Anual de Evaluación



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El entramado normativo que posibilita la existencia e institucionalización de un Sistema de Monitoreo y Evaluación orientado a resultados comenzó a crearse a partir de 2004 con la promulgación de la LGDS. Pese a su reciente creación, ya se identifican fortalezas, como la complementariedad entre leyes, la coordinación entre las instancias coordinadoras, así como la precisión de los instrumentos para lograr la implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México.

## ELEMENTOS DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN MÉXICO

La LGDS establece, como uno de los objetivos de la política de desarrollo social, el aseguramiento del ejercicio de los derechos sociales de la población en su conjunto, señalando que las características de la población en situación de pobreza lo sitúan como un grupo de atención prioritaria. En este sentido, la LGDS genera diversos mecanismos de política pública con el objeto de cumplir con esta misión. Entre ellos, el

CONEVAL asume la evaluación de la política de desarrollo social, siendo la medición de la pobreza una evaluación integral de los resultados de la política social, ya que permite contar, bajo un enfoque de derechos, con la evaluación de las condiciones que la población debe tener garantizadas, tema que será abordado en el capítulo 3.

En este sentido, el Sistema de Monitoreo y Evaluación tiene como eje la medición multidimensional de la pobreza que busca que las acciones, programas y políticas de desarrollo social se circunscriban bajo un enfoque de derechos. Este sistema propone brindar información para la toma de decisiones a nivel gerencial, incrementar el aprendizaje institucional y apuntalar tanto a la transparencia como a la rendición de cuentas. Ver figura 4.

Bajo este enfoque, el Sistema de Monitoreo y Evaluación se constituye a partir de tres pilares:

- *Primero:* la planeación.
- *Segundo:* el monitoreo y la evaluación.
- *Tercero:* el seguimiento y uso de los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones, así como la generación de información sintética para la toma de decisiones.

**Figura 4.** Sistema de Monitoreo y Evaluación para el desarrollo social en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

### **Primer pilar: Planeación**

Este pilar consta de tres elementos que, en conjunto, sientan las bases para que las acciones y los programas de desarrollo social se orienten al logro de resultados:

- a. El Plan Nacional de Desarrollo.
- b. Los programas sectoriales.
- c. El proceso de alineación de los programas presupuestarios a través de la MIR con los objetivos de los programas sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo.

Con el propósito de alinear y medir los avances de los programas respecto de los objetivos e indicadores definidos en el PND, se decidió utilizar la matriz de indicadores de resultados (MIR), tema que más adelante se abordará en particular.

### **Segundo pilar: El monitoreo y la evaluación de los programas y políticas de desarrollo social**

Un Sistema de Monitoreo y Evaluación es un aspecto básico y necesario para las personas que trabajan en proyectos privados. Cuando se invierten recursos monetarios en un proyecto privado, el interés se centra en dar seguimiento al uso y administración de los recursos, y quizás aún más importante, en comprobar los principales resultados alcanzados y su rentabilidad. En ese contexto, el monitoreo y la evaluación se vuelven cuestiones automáticas a implementar, ya que son los propios recursos económicos los que están en juego.

Todos los programas públicos son financiados con recursos de los ciudadanos; por tanto, es indispensable la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación con los que la ciudadanía conozca cómo se utiliza el dinero público.

Este pilar consta de dos elementos que, en conjunto, permiten mostrar si los programas gubernamentales funcionan y alcanzan resultados o no, a través de la evidencia:

- a. El monitoreo de las políticas y programas de desarrollo social
- b. La evaluación de las políticas y programas de desarrollo social

### *a. Monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social*

Desde hace varios años los programas dan seguimiento a su gestión mediante información que se deriva de indicadores. Esta información, más que estar enfocada en la ciudadanía, se desarrolla como un elemento de monitoreo interno y aporta datos sobre los avances de los programas.

El CONEVAL ha impulsado desde 2007 la implementación de la MIR, instrumento en el que se agrupan los objetivos de los programas, se definen indicadores para su monitoreo y se precisan las fuentes de información. La MIR se divide en niveles que permiten a los programas diferenciar entre la gestión y los resultados.

En los años recientes, todos los programas sociales han incorporado un enfoque de medición de resultados, han perfeccionado la identificación de las problemáticas sociales que dieron origen a su diseño y han mejorado las mediciones en los avances para obtener la solución de dichas problemáticas. Hoy, México es el primer país que difunde los indicadores de cada uno de sus programas y, aunque estos son perfectibles, se ha logrado que todos los programas sociales midan resultados.

- **Institucionalización del monitoreo de los programas y acciones sociales**

Hasta 2006, es decir, antes de la creación del CONEVAL, prevalecía un monitoreo incompleto porque aunque los programas sociales monitoreaban sus actividades, para lo cual diseñaban y construían indicadores que reflejaban sus avances en la generación de productos, les faltaba medir los resultados. Aquellos indicadores se enfocaban en cuantificar aspectos sobre la gestión del programa, como uso del presupuesto, cobertura y, en algunos casos, la satisfacción de los beneficiarios, pero carecían de metodología en su elaboración.

La MIR, en sí misma, es un instrumento base para la normativa de monitoreo dado que esta herramienta, por su estructura, señala a los operadores de los programas cómo deben definirse sus objetivos y las características de sus indicadores. Además, precisa los tipos de indicadores que deben establecerse en cada nivel de la matriz y las dimensiones que tienen que medir-

se. Más relevante aun, la MIR determina a qué grado se miden tanto los aspectos de gestión como los resultados.

En 2009 se amplió la elaboración de la MIR a la totalidad de los programas presupuestarios de la APF. Como resultado, todos los programas debieron establecer objetivos e indicadores que reflejaran su desempeño con base en un enfoque de resultados.

Los siguientes pasos para fortalecer la institucionalización de la fueron la creación de los insumos necesarios para respaldar los programas sociales. En 2010, luego de un consenso entre el CONEVAL, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública, se produjeron los primeros manuales para que los programas presupuestarios elaboraran la MIR,<sup>8</sup> así como notas técnicas con los principales conceptos de la MIR y otras de carácter metodológico sobre la realización del “árbol del problema” y del “árbol de objetivos”.<sup>9</sup>

Sentar las bases generales para la construcción y mejora de los indicadores de los programas sociales ha sido un proceso complejo, dado que su maduración y consolidación ocurre de manera paulatina y los resultados no se ven en el corto plazo. Se ha requerido diseñar y aplicar instrumentos de revisión de la calidad de los indicadores, consolidar la información, elaborar recomendaciones y retroalimentar todos los procesos. La principal herramienta para ejemplificar este aspecto es la Metodología para la Aprobación de Indicadores de los Programas Sociales, la cual define si los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas sociales cumplen los criterios mínimos necesarios para medir los objetivos de dichos programas en un punto determinado en el tiempo.<sup>10</sup>

Si bien el proceso fue planeado desde 2008, se debía esperar a que las acciones indicadas en esta metodología dieran los primeros resultados, lo cual sucedió en 2012 con la aprobación de

---

<sup>8</sup> Para obtener más información, véase [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)

<sup>9</sup> Para obtener más información sobre la normativa para indicadores, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/normativa/normativa.aspx>

<sup>10</sup> Para obtener más información sobre el proceso de aprobación de indicadores del CONEVAL, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/maprob.aspx>

los indicadores de los primeros programas sociales. Como ya se apuntó, México es el primer país que cuenta con una metodología semejante para mejorar la forma en que sus programas sociales se miden y, por ende, rinden cuentas.

En 2013 se diseñaron dos instrumentos más: la *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* y el *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*. El eje de estos instrumentos normativos es la construcción de la MIR y la revisión de los indicadores desde un enfoque especial en el ámbito social, con base en los criterios y metodologías que emplea el CONEVAL.<sup>11</sup>

La normativa es una base necesaria que regula los actuales procesos pero no debe ser una camisa de fuerza en la gestión pública. Al igual que la evaluación y el monitoreo, ha de ser un proceso de mejora continua que debe contemplar la evolución de los mismos procesos y los nuevos retos.

- **La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

Antes de establecer un Sistema de Monitoreo y Evaluación en México se requería que los programas sociales tuvieran objetivos susceptibles de ser evaluados e indicadores que fueran monitoreados. El CONEVAL se dio a la tarea de revisar distintas herramientas de gestión para que los programas contaran con objetivos e indicadores estructurados.

Se revisaron algunos casos internacionales referidos a los gobiernos de Canadá, Colombia, Perú y Chile, principalmente, que habían determinado algunas herramientas para mejorar la eficiencia del gasto público. Abordar estos casos implicó un análisis del contexto en el que se decidía mejorar el gasto público, el marco normativo que regulaba dicho proceso y las herramientas o mecanismos utilizados. Si bien el desarrollo y la normativa eran específicos de cada país, las herramientas presentaban elementos más homogéneos, desde la necesidad de contar con distintas evaluaciones para mejorar el diseño de

---

<sup>11</sup> Para obtener más información sobre las metodologías para indicadores sociales, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/inicio.aspx>

los programas públicos hasta metodologías homogéneas para definir objetivos e indicadores con una orientación a resultados.

Un común denominador de todas las "recetas" para establecer un sistema de evaluación y monitoreo fue la Matriz de Marco Lógico (MML). El método surge como solución a una serie de problemáticas que solían presentarse en el desarrollo de proyectos, con independencia del tipo o del monto:

- La existencia de múltiples objetivos y la inclusión de actividades no conducentes a su logro.
- Dificultades en la ejecución por falta de claridad respecto de las responsabilidades, su seguimiento y control por el empleo de métodos inapropiados.
- Carencia de un esquema de evaluación objetivo y consensuado para comparar lo planificado con los resultados efectivos.

La MML, aplicada de manera adecuada, pretende evitar estos problemas aunque sin garantizarlo. No es su propósito solucionar dificultades de la gerencia ni asegurar el éxito de un programa; tampoco es una herramienta de evaluación ex ante. En la matriz solo se resumen los aspectos principales del programa con claridad y sencillez y ordenados de modo jerárquico, pero la ejecución de las actividades corresponde solo a sus responsables.

Figura 6. Matriz de Indicadores para Resultados

	Resumen Narrativo	Indicador	Medio de verificación	Supuesto
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Expresada de manera gráfica, la MML es un cuadro con cuatro filas y cuatro columnas. Las filas de la columna izquierda presentan información acerca de cuatro niveles de objetivos: Fin, Propósito, Componentes y Actividades como se muestra en la figura 6.<sup>12</sup>

- *Fin*: descripción de cómo contribuye el programa, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de objetivos estratégicos de la institución.
- *Propósito*: resultado directo que debe lograrse en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios) producidos o entregados por el programa.
- *Componentes*: bienes y servicios que produce o entrega el programa para cumplir su propósito.
- *Actividades*: principales tareas o acciones que debe cumplir el programa para la producción de cada uno de sus componentes.

<sup>12</sup> Para obtener más información, se recomienda consultar la *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados* disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)

Cada una de las columnas verticales registra información sobre los objetivos, los indicadores, las fuentes de información y los factores externos o supuestos, respectivamente.

Esos son los aspectos de la MIR que describen su estructura básica. De hecho, la complejidad de construir o diseñar una matriz es semejante a la de los programas. La metodología brinda un estándar para determinar si la información generada es de buena o mala calidad. Como se mencionó, un sistema de monitoreo debe contar con un estándar que asegure un mínimo en la calidad de la información de los indicadores; por ello, se busca que los indicadores cumplan ciertas características elementales: *Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreabilidad, Adecuación, y Aportación Marginal*.<sup>13</sup>

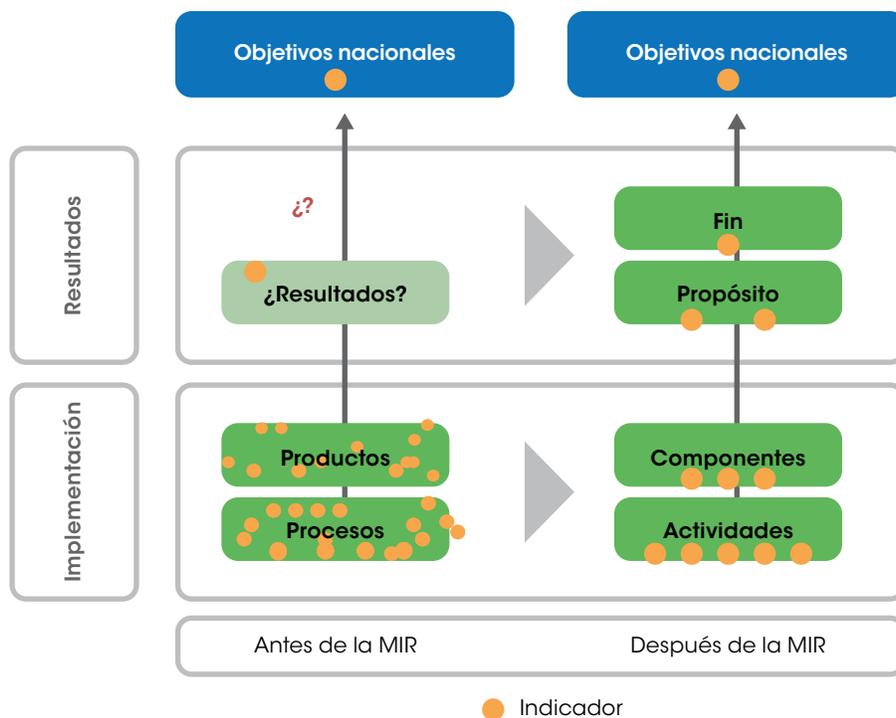
Desde 2007 se han buscado tres metas esenciales: 1) que los programas identifiquen de manera adecuada sus objetivos y describan las principales acciones que realizan, los bienes y servicios que entregan y la problemática que pretenden solucionar; 2) que los programas depuren sus indicadores y consideren únicamente los más relevantes de acuerdo con sus objetivos definidos y, en su caso, definan nuevos indicadores para sus objetivos de resultados, y 3) que los programas mejoren las características mínimas que deben cumplir sus indicadores.

Todo lo anterior tiene el único objetivo de que los programas brinden información de calidad sobre su desempeño.

---

<sup>13</sup> Para mayor información consultar el Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf)

**Figura 7.** Estructura de objetivos de programas con Matriz de Indicadores



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Como se aprecia en la figura 7, el primer gran paso que debían alcanzar los programas era diferenciar entre gestión y resultados. Sin duda, lo segundo fue (y aún es) el talón de Aquiles en la construcción de un sistema de monitoreo. Este primer paso implicaba que todo programa pudiera ser visto como una cadena de valor en la cual los “pequeños” objetivos fueran necesarios para cumplir los “grandes” objetivos del programa. Por tanto, la identificación y depuración fueron avances importantes debido a que en varios programas se encontraron acciones o procesos que no estaban vinculados a los objetivos del programa. Después, los programas observaron que cada objetivo podía relacionarse con los distintos niveles de la MIR y, lo más relevante, que era indispensable reconocer “para qué” existía el programa.

La identificación de las actividades y los componentes, aunque perfectible, fue relativamente sencilla; sin embargo, cuando los

programas debían describir el problema público que pretendían resolver, se observó que varios de ellos desconocían el porqué de su existencia.

Las definiciones de *Propósito* y *Fin* se continúan trabajando. Si bien los programas ahora comprenden la diferencia entre gestión y resultados, la identificación aún no es sencilla. El segundo gran paso fue la depuración y generación de información sobre el desempeño de los programas. Dado que no todos los objetivos eran indispensables, muchos de los indicadores tampoco aportaban información relevante sobre el desempeño de los programas; además, al tener nuevos objetivos, los programas tuvieron que fortalecer (y en algunos casos, crear) sistemas de recopilación de información.

En virtud de ello, en lugar de establecer el “número de indicadores” que debía tener cada programa, se dio la oportunidad de que los propios programas decidieran el número de indicadores ideal para su propio monitoreo, con el único requisito de que hubiera al menos un indicador por cada objetivo definido. Con ello se pretendía que la matriz fuera vista más como un instrumento de utilidad para el programa que como un requisito normativo.

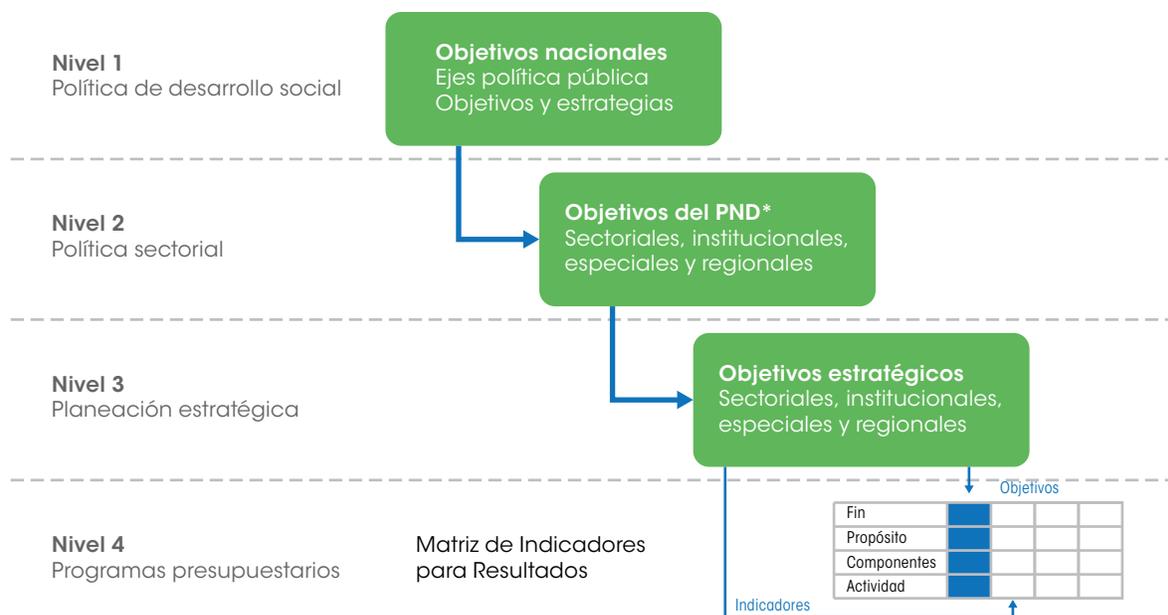
El tercer paso fue la mejora de los indicadores de los programas. Es conveniente aclarar que no se pretendía imponer un indicador ni buscar que los programas construyeran indicadores sofisticados, sino que estos aportaran información relevante sobre el desempeño del programa en el marco de sus objetivos y capacidad técnica y económica. Como el objetivo esencial del monitoreo es la recolección sistemática de información para advertir a los tomadores de decisiones sobre el grado de avance y el logro de los objetivos planteados, era un sinsentido pedir indicadores que dieran información más allá de las propias capacidades de los programas.

- **Alineación de los programas presupuestarios a la planeación nacional**

Otra ventaja de la MIR se relaciona con el Fin. Además de reconocer el problema social que ha dado origen a cada programa, era pertinente identificar la política pública en la que este se enmarcaba. Al carecer de un esquema para definir objetivos, los programas no tenían clara cuál era su contribución a problemáticas sociales mayores, por lo que la alineación no era sencilla; había progra-

mas que sostenían firmemente que estaban diseñados para abatir la pobreza pese a que solo entregaban desayunos escolares. Asimismo, varios programas estaban más centrados en cuál era su mandato normativo y no en cómo apoyaban en la resolución de problemas de política pública. Al esclarecer los objetivos de los programas sociales fue posible que se alinearan mejor con los objetivos institucionales, sectoriales y especiales, aunque esto aún es un ejercicio perfectible.

**Figura 8.** Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

\*Plan Nacional de Desarrollo

En la figura 8 se aprecia que los objetivos de cada programa presupuestario debían estar alineados con los objetivos estratégicos de su dependencia, y los objetivos estratégicos, a su vez, con los objetivos sectoriales, institucionales, especiales o regionales de los programas que se derivan directamente del PND. Por último, estos últimos tenían que corresponderse con los objetivos nacionales incluidos en el PND.

El establecimiento de un sistema de monitoreo para la política de desarrollo social no ha sido sencillo ni es un proceso inmediato. Su construcción dio inicio con la introducción de la MIR en la administración pública; sin embargo, la generación de indicadores no fue un problema en sí mismo dado que los programas desde tiempo atrás reportaban indicadores de actividades o de producto; la problemática central radicaba en que los programas midieran aspectos de resultados y que sus indicadores comprendieran una serie de características elementales que aseguraran un estándar mínimo de calidad en la información que proporcionaban.

La consolidación del sistema de monitoreo debe considerarse un proceso gradual en el que se pretende que la información producida se mantenga en el tiempo, cuente con un estándar de calidad y, además, sea utilizada para mejorar la gestión pública. En la siguiente sección se explicará con detalle en qué consiste la estrategia de aprobación de indicadores para resultados que utiliza el CONEVAL para revisar, analizar y, en su caso, aprobar los indicadores de los programas sociales. Asimismo, se describirán brevemente las herramientas empleadas en esta revisión.

- **Estrategia de aprobación de indicadores**

Un aspecto relevante de un sistema de monitoreo es contar con un estándar de calidad sobre el diseño de los indicadores que asegure un mínimo de calidad en la información. De acuerdo con la MML, los indicadores deben cumplir los criterios de *claridad, relevancia, economía, monitoreabilidad y adecuación*, pero no indica cómo deben revisarse estos criterios ni mucho menos se presentan o describen instrumentos para hacerlo.

Por otro lado, el CONEVAL tiene un mandato normativo de “aprobar” los indicadores de los programas sociales, pero no se establece qué se debe entender por “aprobar” ni como se llevará a cabo dicho proceso.<sup>14</sup> Para tal efecto, el Consejo se dio a la tarea de diseñar una metodología propia. Así, con el único objetivo de que los indi-

---

<sup>14</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la LGDS, el CONEVAL, antes de aprobar los indicadores, deberá someterlos a consideración de la SHCP y de la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de que emitan las recomendaciones que estimen pertinentes. De este modo el CONEVAL coordina el proceso de revisión y aprobación de los indicadores de los programas sociales.

cadores de los programas sociales cumplieran las características mínimas requeridas se instrumentó una estrategia que consistió en implementar esquemas de capacitación, crear instrumentos de revisión y análisis, así como organizar mesas de trabajo con los programas, y emitir comentarios y observaciones de mejora.

La estrategia de aprobación es única por tres razones:

- 1) Su metodología es replicable dado que todos los criterios y las herramientas de revisión se encuentran disponibles en la página del CONEVAL.
- 2) La estrategia distingue entre indicadores de gestión y resultados, por lo que se diseñaron herramientas de revisión diferenciadas considerando las particularidades de estos indicadores.
- 3) No se cuenta con evidencia de una metodología para la revisión de las características mínimas en ningún otro país.

De esta manera, la estrategia de aprobación es el estándar de calidad elaborado por el CONEVAL para revisar, analizar y, en su caso, aprobar los indicadores sociales.

#### *b. La evaluación de las políticas y programas de desarrollo social*

El apartado de evaluación del Sistema comprende los siguientes elementos que de manera articulada se proponen que el conjunto de acciones de evaluación se oriente al logro de resultados de la política y los programas sociales:

- Inventario de programas y acciones federales, estatales y municipales de desarrollo social.
- Horizonte de monitoreo y evaluación.
- Diagnósticos.
- Evaluación de Diseño.
- Evaluación de Consistencia y Resultados.
- Evaluación de Procesos.
- Evaluación de Impacto.
- Evaluaciones complementarias.
- Ficha de monitoreo.
- Ficha de monitoreo y evaluación.
- Evaluaciones estratégicas.
- Evaluaciones específicas

Los inventarios de programas y acciones de desarrollo social y el horizonte de monitoreo y evaluación permiten articular la planeación con el proceso de monitoreo y evaluación de los programas. Las primeras evaluaciones de la lista se dirigen a la valoración de programas específicos, mientras que la estratégica se lleva a cabo para diagnosticar una política implementada con miras a atender un problema o cubrir una necesidad o carencia.

- **Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social**

Uno de los elementos básicos para orientar y mejorar la política de desarrollo social es conocer los instrumentos con que cuenta el gobierno para atender las problemáticas sociales. El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario CONEVAL) es una lista de las intervenciones sociales del Gobierno Federal en una aplicación en línea que produce información estructurada y sintética sobre sus características.

El Inventario CONEVAL contribuye tanto al análisis como a la toma de decisiones de política pública de manera transparente, objetiva y con rigor técnico. Su propósito es ser un insumo de trabajo para todo ciudadano y servidor público interesado en el ciclo de las políticas públicas, pues al integrar y sistematizar información clave de los programas y las acciones sociales gubernamentales permite identificar vacíos, similitudes y complementariedades.

El Inventario integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social que las entidades federativas operaron con presupuesto estatal a través de dependencias o entidades locales. Los programas y acciones de desarrollo social que lo componen se organizan con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la LGDS. La aplicación en línea tiene como objetivo constituirse en una herramienta de consulta y análisis de información de los programas y las acciones de desarrollo social de las entidades federativas, así como contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas.

- **Horizonte de monitoreo y evaluación**

Representación analítica ideal del ciclo de acciones de M&E a las que debería estar sujeto un programa de desarrollo social durante sus primeros años de vida. La fortaleza de este modelo consiste en que facilita la planeación del M&E de programas en el corto y mediano plazo. Este horizonte que desarrolló el CONEVAL ha servido para que los responsables de las áreas de evaluación en las dependencias identifiquen sus necesidades de M&E para que, con base en la madurez de cada programa, definan qué acciones instrumentan cada año.

- **Diagnóstico de los programas de desarrollo social**

Elementos indispensables para el diseño robusto de cualquier política pública es la identificación y caracterización del problema que se quiere resolver. En virtud de lo anterior, es fundamental contar con un diagnóstico previo a la implementación en el que, además de definir el problema, se justifique por qué es un problema público. Por consiguiente, el diagnóstico es uno de los instrumentos dirigidos a los programas de nueva creación que pretende brindar elementos de análisis para la asignación de presupuesto a programas nuevos y, de esta manera, contribuir a la toma de decisiones a nivel gerencial.

- **Evaluación de Diseño**

Instrumento dirigido a los programas de nueva creación. Durante el primer año de implementación de un programa debe realizarse este tipo de evaluación. La información que brinda permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema vigente coadyuva a la solución del problema para el cual fue creado. En términos de planeación, ofrece información de los objetivos nacionales y sectoriales a los cuales contribuye cada uno de los programas y la relación que guardan con otros programas federales que buscan resolver problemáticas afines.

- **Evaluación de Consistencia y Resultados**

Analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa; puede efectuarse a partir de los dos años de su creación. Contiene seis temas: diseño, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de beneficiarios/as y resultados. Aunque este instrumento aporta infor-

mación relevante para el proceso presupuestario, sus usuarios, en primera instancia, son las dependencias y entidades a cargo de la operación de dichos programas.<sup>15</sup>

Esta evaluación fue la primera que se efectuó con un proceso homogéneo, es decir, utilizando los mismos términos de referencia, a programas sociales. En su primera puesta en práctica, en 2007, el instrumento constaba de un total de cien preguntas, las cuales debían ser respondidas por el equipo externo con base en un modelo de respuesta de tipo binario (sí/no), con una justificación de una cuartilla y mediante un análisis de gabinete. El equipo evaluador debía sustentar sus respuestas con evidencia documental y hacer explícitos los principales argumentos empleados en su valoración. Este ejercicio se aplicó a 106 programas sujetos a reglas de operación (ROP).<sup>16</sup> Este instrumento permitió que por primera vez en México se realizaran comparaciones entre programas sociales de nueve instituciones públicas federales.<sup>17</sup> A partir del ejercicio 2007 se identificó la necesidad de mejorar el instrumento. Por ello, fue sometida a un proceso de revisión para identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad,<sup>18</sup> las cuales permitieron contar con un mejor instrumento.

---

<sup>15</sup> Para el análisis de la metodología del instrumento, consultar el documento Calidad de las evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia.

<sup>16</sup> La Evaluación de Consistencia y Resultados 2007-2008 está disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones\\_Programas/Evaluacion\\_Consistencia/evaluacion\\_consistencia\\_resultados.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evaluacion_Consistencia/evaluacion_consistencia_resultados.aspx)

<sup>17</sup> Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); Secretaría de Salud (Salud); Secretaría de Economía (SE); Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

<sup>18</sup> Entre las actividades de revisión del instrumento están las siguientes: síntesis de los principales resultados; análisis discriminante, con el que se determinaron las preguntas que permiten valorar mejor el avance de los programas; jueceo interno; análisis de calidad de los informes finales de evaluación; grupos focales, en los que participaron los diversos actores involucrados en la evaluación, con el fin de conocer su opinión sobre la pertinencia y claridad del instrumento; construcción de preguntas y respuestas, y pruebas piloto del instrumento mejorado.

- **Evaluación de Procesos**

Proporciona información para colaborar en la mejora de la gestión operativa de los programas. De todos los tipos de evaluación, esta es la más útil para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Se sugiere que se realice a partir del tercer año de operación de los programas o en aquellos que muestren significativa madurez. Por medio de este se contrastan los aspectos normativos con la operación cotidiana y los elementos contextuales a fin de determinar si los procesos que componen y posibilitan la operación del programa son eficaces y eficientes para el logro de sus metas. Analizar los procesos de un programa ayuda a identificar los factores que propician su buena o deficiente operación y cómo estos al interactuar entre ellos conforman un escenario virtuoso o vicioso que conducen o no al logro de resultados; es decir, el propósito es documentar las buenas prácticas y cuellos de botella con la finalidad de construir modelos de "lecciones aprendidas" para contribuir al mejoramiento de la gestión. Al acercarse a la operación cotidiana del programa, la Evaluación de Procesos posibilita la interacción entre sus componentes (objetivos, metas, insumos, acciones, actores, fines) con la "estructura incentivos e inercias" de los servidores públicos que participan en su realización, esto es, los elementos no formales que son los que, en gran medida, definen el cumplimiento o incumplimiento de los componentes.

- **Evaluación de Impacto**

La evaluación de impacto busca encontrar evidencia sobre el nivel de efectividad de las políticas públicas para atender las problemáticas sociales para las que fueron creadas. Estas permiten medir, a través de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de la Evaluación de Impacto es determinar qué habría pasado con las personas beneficiarias si el programa no hubiera existido.

Dicho instrumento ayuda a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, es decir, aporta información tanto para actores a nivel gerencial como para la ciudadanía en general sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina un presupuesto público. El desarrollo de este tipo de evaluación suele

demandar mayores tiempos y costos respecto de los otros tipos de evaluación. Teniendo en cuenta lo anterior, el CONEVAL no define una periodicidad en su aplicación, ya que esta responde a las necesidades de cada programa y dependencia.

- **Evaluaciones complementarias**

Además de las evaluaciones de programas normadas por los Lineamientos de Evaluación, el Sistema de Monitoreo y Evaluación considera el desarrollo de evaluaciones a programas federales que son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se encuentren previstas en el Programa Anual de Evaluación. Este último aspecto marca la diferencia entre las evaluaciones complementarias y las específicas. Es conveniente señalar que las dependencias y entidades que tengan previsto realizar una evaluación complementaria deben enviar al CONEVAL la propuesta de términos de referencia con el fin de que este organismo emita una opinión al respecto.

- **Ficha de monitoreo**

Instrumento de monitoreo que sintetiza en una sola hoja, de manera estructurada y homogénea, información clave de todos los programas y las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal. Se elaboró por primera vez en 2013 con información del ejercicio fiscal 2012. Contiene datos y análisis puntuales sobre los resultados, la cobertura y la vinculación de los programas y las acciones con el sector al que pertenecen para mostrar el avance en la atención de la problemática social que atienden. El principal insumo de la ficha es la información pública entregada por los servidores públicos adscritos a las unidades responsables que operan los programas y las acciones, o bien por las unidades de evaluación de las entidades o dependencias.

- **Ficha de monitoreo y evaluación**

Herramienta de evaluación y monitoreo que revela el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal. Su objetivo es contar con una evaluación interna de los programas y las acciones federales de desarrollo social que muestre sus resultados, cobertura, vinculación con el sector, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones en

la toma de decisiones y la mejora de los programas y acciones. La principal diferencia entre la ficha de monitoreo y evaluación y la de monitoreo es que la primera, además de ser una herramienta de monitoreo que facilita el uso de las evaluaciones, es un instrumento completo de evaluación, ya que contiene todos los elementos de una evaluación.<sup>19</sup>

- **Evaluaciones de políticas sociales (estratégicas)**

Diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla. Aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial. El CONEVAL elaboró un esquema general para el diseño e implementación de las evaluaciones estratégicas; sin embargo, el modelo de trabajo de cada una de las evaluaciones responde a las necesidades particulares.

- **Evaluaciones específicas**

Estas no están comprendidas en los Lineamientos de Evaluación y se realizan mediante trabajo de gabinete, de campo o de ambos.

### **Tercer pilar: Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones y uso de la información**

El pilar del seguimiento y uso de los hallazgos y las recomendaciones formuladas en las evaluaciones externas intenta, por una parte, lograr que los hallazgos y las recomendaciones se conviertan en insumos que contribuyan al logro de resultados de los programas al mejorarlos; por la otra, fomentar el uso de la información generada por las evaluaciones para la toma de decisiones de actores institucionales clave, así como para la rendición de cuentas a la ciudadanía. Los elementos de este pilar son los siguientes:

- a) La definición de aspectos susceptibles de mejora (ASM), que son los compromisos de mejora que establecen los responsables de los programas a partir de los hallazgos de las evaluaciones.
- b) La evaluación específica de desempeño, que es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales que se presenta con un formato homogéneo.

---

<sup>19</sup> Fortalezas y oportunidades, debilidades y amenazas, así como recomendaciones, entre otra información relevante.

c) Otros instrumentos para fomentar el uso de la información, entre los que pueden mencionarse documentos dirigidos a tomadores de decisiones en la administración pública (consideraciones al proceso presupuestario, evaluaciones integrales del desempeño y evaluación integral de las dependencias de la APF asociadas al desarrollo social, fichas narrativas y resumen del desempeño de los programas sociales, entre otros) y a la ciudadanía (difusión a través de la página de internet).

- **Seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones: aspectos susceptibles de mejora (ASM)**

La mejora sistemática de la política de desarrollo social es responsabilidad primaria de los servidores públicos que participan en su diseño, presupuesto y ejecución. Para ello, en principio, deben tener en cuenta los hallazgos y las recomendaciones contenidos en las evaluaciones externas realizadas a los programas. Este procedimiento no es sencillo ni automático porque cuando los equipos de evaluación formulan recomendaciones no siempre disponen de toda la información sobre el contexto normativo, operativo y presupuestario específico que enfrentan los programas en su ejecución. Esto lleva a que, en ocasiones, se presenten recomendaciones cuya implementación no es factible. Por tal motivo se consideró la necesidad de crear un procedimiento institucional para discutir los hallazgos y analizar la viabilidad de implementar las recomendaciones. Este procedimiento, creado en 2008 por el CONEVAL, la SHCP y la SFP, se denominó Mecanismo de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social. Sus objetivos son los siguientes:

- Establecer el proceso para la atención de los hallazgos y las recomendaciones de evaluaciones externas para mejorar los programas y políticas.
- Definir a los responsables de determinar los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los ASM, así como para su formalización.
- Especificar las fechas de entrega de los documentos de seguimiento a los ASM y sus avances.

En este proceso participan cuando menos las unidades responsables y las unidades de evaluación de los programas.

- **Evaluación específica de desempeño**

Instrumento sintético que muestra el avance en el logro de los objetivos y las metas de los programas durante un ejercicio fiscal. Fue diseñado para generar información útil, rigurosa y homogénea para los servidores públicos de las dependencias, unidades de evaluación y Gobierno Federal que toman decisiones a nivel gerencial. Esta evaluación se realiza con base en la información del Sistema de Evaluación Específica del Desempeño, así como del análisis de indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos presupuestarios.

- **Instrumentos para fomentar el uso de la información**

Los instrumentos de evaluación del CONEVAL generan una gran cantidad de información sobre el diseño de los programas, su avance en las metas y la contribución de estas a los objetivos de la política pública nacional expresada en el PND y los programas sectoriales, así como información acerca de su operación y recomendaciones para su mejora.

Este cúmulo de datos tiene distintos destinatarios según su uso preponderante: rendición de cuentas, mejora de los programas o apoyo en la toma de decisiones. Los usuarios principales de la información son la SHCP, la SFP, el Congreso de la Unión, las dependencias federales y estatales, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y los ciudadanos. Para cumplir el propósito de aportar información a estos actores, con la complejidad que requiere cada uno de ellos, el CONEVAL elaboró instrumentos específicos. A continuación se presentan los principales.

- **Informe de evaluación de la política de desarrollo social**

Con el objetivo de analizar el desempeño del país en materia de desarrollo social, el CONEVAL elabora periódicamente un Informe de Evaluación de la política de desarrollo social en México. Este documento es un diagnóstico de la política de desarrollo social en un periodo determinado. El informe tiene dos importantes fines: contribuir con la rendición de cuentas del Gobierno Federal y emitir recomendaciones para mejorar el desempeño de la política social.

- **Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México asociado a los derechos sociales**

Con base en el Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2011 se elaboraron documentos relativos a los derechos sociales mediante las carencias sociales de la medición de la pobreza y la dimensión de bienestar económico.

- **Consideraciones al proceso presupuestario**

El Informe de consideraciones al proceso presupuestario se elabora cada año desde 2008 con el objetivo de aportar información rigurosa y reciente en materia de desarrollo social al proceso de integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Con base en las mediciones de la pobreza y en los resultados de las evaluaciones tanto a programas como a políticas sociales se identifican prioridades de política pública y se formulan recomendaciones.<sup>20</sup>

- **Evaluaciones integrales del desempeño**

Analizan la acción conjunta de distintos programas sociales dirigidos a enfrentar problemáticas similares: salud, asistencia social, educación, empleo, desarrollo forestal, población indígena, vivienda, ayuda alimentaria, entre otros temas de interés. La valoración se realiza tanto a los programas como a las temáticas en un contexto más amplio.<sup>21</sup> Los elementos que componen estas evaluaciones se concentran en las siguientes líneas de análisis:

---

<sup>20</sup> La información del CONEVAL para el proceso presupuestario está disponible en los siguientes enlaces:

2015: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones\\_presupuestales/Consideraciones\\_presupuestales\\_2015.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2015.pdf);

2014: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones\\_presupuestales/Consideraciones\\_presupuestales\\_2014.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2014.pdf);

2013: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12\\_11%205%20%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf);

2012: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/PaquetelInformativoPresupuestario.aspx>

2011: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones\\_presupuestales/Consideraciones\\_presupuestales\\_2011.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2011.pdf);

y 2010: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones\\_presupuestales/Consideraciones\\_presupuestales\\_2010.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2010.pdf)

<sup>21</sup> Las evaluaciones integrales del desempeño están disponibles en los siguientes enlaces:

[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones\\_Programas/Evaluacion\\_Integral\\_Desempeno/Evaluaciones-Integrales-2011-2012.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evaluacion_Integral_Desempeno/Evaluaciones-Integrales-2011-2012.aspx);

[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones\\_Programas/Evaluacion\\_Integral\\_Desempeno/Evaluaciones-Integrales-2010-2011.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evaluacion_Integral_Desempeno/Evaluaciones-Integrales-2010-2011.aspx),

y [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones\\_Programas/Evaluacion\\_Integral\\_Desempeno/Evaluaciones-Integrales-2009-2010.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones_Programas/Evaluacion_Integral_Desempeno/Evaluaciones-Integrales-2009-2010.aspx)

- Valoración general de la problemática que atiende el grupo temático.
- Revisión de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver dicha problemática.
- Logros y fortalezas principales del conjunto de los programas.
- Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado.
- Buenas prácticas externas: se presentan ejemplos de buenas prácticas en diseño, operación o evaluación de programas similares implementados en México u otros países, con énfasis en las que podrían servir para mejorar el desempeño de los programas.
- Además, en caso de existir, se muestra una lista de estudios académicos relacionados con el tema evaluado que puedan servir de referencia a los operadores del programa para reforzar su desempeño.

- **Ficha narrativa**

Instrumento sintético que se desprende de las evaluaciones específicas de desempeño. Consiste en una valoración breve de los resultados, hallazgos, avances en indicadores, cobertura, fortalezas y retos de cada programa. Se concentra en una sola página por programa en un formato que facilita la compilación y el manejo ágil de la información. A diferencia de la ficha de monitoreo, este instrumento incluye una categorización de los distintos apartados.<sup>22</sup>

- **Resumen del desempeño de los programas**

Este resumen es una base de datos que categoriza el desempeño de los programas de desarrollo social evaluados en un periodo.<sup>23</sup> Se alimenta de la información de procesos homogéneos que permiten la comparación entre programas. Por tal motivo, los temas que considera el resumen han variado de 2008 a 2015 de acuerdo con el tipo de evaluación en el Programa

<sup>22</sup> Véase <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

<sup>23</sup> Se consideran cuatro categorías de desempeño: destacado, adecuado, moderado y oportunidad de mejora.

Anual de Evaluación.<sup>24</sup> Algunos de los temas que se consideran en el resumen son:

- Resultados.
  - Eficiencia en cobertura.
  - Avance en seguimiento a las recomendaciones de evaluaciones externas.
  - Cumplimiento presupuestario.
  - Incidencia distributiva.
  - Similitudes con otros programas sociales.
  - Si constituye un insumo para instrumentos como el modelo sintético de desempeño de la SHCP que aporta información para la toma de decisiones en materia de elaboración de presupuesto.
- **Análisis de similitudes de programas sociales**

Desde 2010, como parte del análisis y la identificación de similitudes entre los programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la APF, el CONEVAL realiza cada año un análisis de similitudes de programas federales de desarrollo social con base en el Inventario CONEVAL.

Por medio de este análisis se identifican coincidencias entre programas y se determina el grado en que se parecen al formar grupos o clases de programas con características similares según los derechos básicos que justifican su existencia, el tipo de apoyo que otorgan, la etapa de vida de las personas beneficiarias y el grupo poblacional que atienden. Esta clasificación es un primer tamiz que otras instituciones, como la SHCP y la SFP, toman como punto de partida o elemento a considerar en estudios comparativos que, con más elementos de análisis y

---

<sup>24</sup> El resumen del desempeño está disponible en los siguientes enlaces:  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n\\_de\\_Programas/Valoraci%3%b3n\\_FM\\_2012\\_2013.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n_de_Programas/Valoraci%3%b3n_FM_2012_2013.aspx);  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n\\_de\\_Programas/Valoracion\\_EED\\_2012\\_2013.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n_de_Programas/Valoracion_EED_2012_2013.aspx);  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n\\_de\\_Programas/Valoracion\\_ECR\\_2011\\_2012.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n_de_Programas/Valoracion_ECR_2011_2012.aspx); [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n\\_de\\_Programas/Valoracion\\_EED\\_2010\\_2011.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n_de_Programas/Valoracion_EED_2010_2011.aspx);  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n\\_de\\_Programas/Valoracion\\_EED\\_2009\\_2010.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n_de_Programas/Valoracion_EED_2009_2010.aspx);  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n\\_de\\_Programas/Valoracion\\_EED\\_2008\\_2009.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n_de_Programas/Valoracion_EED_2008_2009.aspx),  
y [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n\\_de\\_Programas/Valoracion\\_ECR\\_2007\\_2008.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Valoraci%3%b3n_de_Programas/Valoracion_ECR_2007_2008.aspx)

en diferentes contextos, generan información para la toma de decisiones estratégicas en términos de la presupuestación y administración de los programas sociales. De esta manera, con cada nuevo ejercicio de análisis de similitudes el CONEVAL se empeña en mejorar la calidad de la información que produce al profundizar en el examen de factores indicativos de la posible duplicación de esfuerzos entre los programas y las acciones del Gobierno Federal.

- **Difusión de las evaluaciones a la ciudadanía**

Elemento básico de la rendición de cuentas; su uso es un elemento clave para mejorar las intervenciones y lograr su orientación a resultados. Al presentar los resultados de las evaluaciones con total transparencia, el ciudadano puede observar en qué se aplican sus impuestos y cuál es el resultado de esta acción.

El CONEVAL publica en su página de internet todas las evaluaciones que realizan, las bases de datos y los documentos metodológicos con los que se elaboran.<sup>25</sup> En su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, este organismo fomenta que la totalidad de los programas evaluados divulguen en su página de internet los datos completos de la evaluación efectuada, así como los datos del proceso de contratación de los equipos evaluadores. Esta información es retomada por organizaciones de la sociedad civil para el seguimiento del proceso de evaluación.

Además, el CONEVAL promueve la difusión de un indicador estratégico, el Índice de Difusión de las Evaluaciones Externas de los Programas Federales de Desarrollo Social, por medio del cual se mide la difusión de cada uno de los elementos de las evaluaciones de acuerdo con el numeral vigésimo octavo de los Lineamientos generales, según si se trata de una evaluación de gabinete (siete elementos) o de una que implique trabajo de campo (diez elementos). En 2013, en relación con el análisis por componentes, se encontró que, en general, las dependencias publicaron los siete elementos enunciados en el numeral vigésimo octavo para las

---

<sup>25</sup> Consultar en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

evaluaciones de gabinete de los programas federales de la administración pública.<sup>26</sup> Las evaluaciones también se han difundido en el *Diario Oficial de la Federación*.

## CULTURA DE LA EVALUACIÓN

- **Capacitación a servidores públicos del Gobierno Federal y gobiernos estatales**

Con el objetivo de afianzar las competencias en materia de M&E de servidores públicos del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales, el CONEVAL emprendió desde 2008 diversas acciones de capacitación en coordinación con instituciones de educación superior como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Las capacitaciones son impartidas por especialistas en temas de monitoreo y evaluación, política pública, rendición de cuentas, así como técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas, entre otros temas, y se dirigen a personal adscrito a instituciones académicas como el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), el CIDE, El Colegio de México (Colmex), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Universidad Iberoamericana (Uia) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Los servidores públicos asisten a las sesiones tanto de manera presencial como remota a través de videoconferencias.

- **Buenas prácticas en monitoreo y evaluación**

Por otra parte, desde 2009 el CONEVAL ha emitido la convocatoria a Buenas Prácticas de Evaluación en Desarrollo Social con el objetivo de fomentar y difundir iniciativas que promuevan la cultura de M&E en el ciclo de las políticas públicas y las mejores prácticas de desarrollo social implementadas, con base en los resultados que se desprenden de las evaluaciones externas o de sus acciones de monitoreo mediante el reconocimiento a dependencias y entidades que han llevado a cabo diversas prácticas en esta materia.

---

<sup>26</sup> Las evaluaciones consideradas para la estimación del Índice corresponden a las 137 evaluaciones específicas de desempeño en el periodo 2012-2013.

Con ese reconocimiento a buenas prácticas, el CONEVAL fomenta el uso de los hallazgos de las acciones de M&E para retroalimentar a los diseñadores, tomadores de decisiones y ejecutores de políticas públicas, y mejorar el desempeño de los programas de desarrollo social a nivel federal a favor de las personas beneficiarias.<sup>27</sup>

El CONEVAL también hace un reconocimiento a las instituciones que operan programas sociales que han emprendido con entusiasmo y profesionalismo, desde hace varios años, ejercicios objetivos de evaluación que muestran a la ciudadanía el resultado de sus impuestos en la atención de las problemáticas del país.

---

<sup>27</sup> Las buenas prácticas de 2009 a 2012 están disponibles en los siguientes enlaces:  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Buenas\\_Practicas/BP\\_2009.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Buenas_Practicas/BP_2009.aspx);  
[http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP\\_2010.aspx](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/BPME/GF/Paginas/BP_2010.aspx)  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Buenas\\_Practicas/BP\\_2011.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Buenas_Practicas/BP_2011.aspx); [http://web.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Paginas/Comunicados\\_de\\_prensa/Buenas-Pr%C3%A1cticas-2012.aspx](http://web.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Paginas/Comunicados_de_prensa/Buenas-Pr%C3%A1cticas-2012.aspx)  
[http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Buenas\\_Practicas/BP\\_2013-2014.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Buenas_Practicas/BP_2013-2014.aspx)

# **CAPÍTULO**

## **MEDICIÓN Y ANÁLISIS DE LA POBREZA EN MÉXICO**

# **3<sup>\*</sup>**

\* Este capítulo se basa en el documento Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015, México: CONEVAL, 2015.

En México, la pobreza afecta a millones de niños y niñas, hombres y mujeres, adultos mayores, y sobre todo, a los pueblos originarios del país. En conjunto, casi la mitad de la población mexicana vive en la pobreza, por lo que este fenómeno es una prioridad que debe ser atendida por los tres órdenes de gobierno. No obstante la relevancia del tema, hasta hace poco el Estado no contaba con un sistema que midiera la pobreza con el fin de orientar la política pública y evaluar los esfuerzos encaminados a combatir y superar dicho flagelo.

En 2004, al promulgarse la LGDS, que enmarca los principios básicos de la política de desarrollo social, así como un conjunto de derechos fundamentales que toda persona debe ejercer y disfrutar, la medición de la pobreza en México inició su etapa de institucionalización como una medición oficial del Estado mexicano que permite elaborar un diagnóstico periódico y territorial de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población.

La mayoría de los estudios sobre medición y análisis de la pobreza tomaban como base, de manera esencial, la insuficiencia de recursos económicos de las personas para satisfacer sus necesidades básicas. En este aspecto el CONEVAL avanzó al definir una medición multidimensional y en la actualidad México cuenta con una metodología de medición de la pobreza que es pionera en el mundo, recupera las mejores prácticas en la materia y está científicamente sustentada.

La LGDS indica que la política nacional de desarrollo social debe incluir entre sus líneas de acción la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, el autoempleo y la capacitación, la seguridad social y programas asistenciales, el desarrollo regional, la ampliación de la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

Para llevar a cabo la medición de la pobreza conforme a la LGDS, el CONEVAL, constituido por investigadoras e investigadores académicos que guían de modo independiente las tareas de la institución, diseñó la metodología oficial de medición desde una perspectiva multidimensional y con un enfoque de derechos sociales.

Esta metodología retoma la centralidad que tiene el ingreso de las familias para la satisfacción de sus necesidades esenciales e integra el cumplimiento de principios básicos de los derechos sociales, como

son el acceso a la alimentación, a la educación, a la salud, a la seguridad social y a la vivienda, además del grado de cohesión social.

Con esta metodología se alista cada dos años una valoración de las condiciones de vida de la población a escala nacional y estatal, y cada cinco años a nivel municipal; de esta manera es posible conocer las regiones y los grupos de población en los que la atención de la política pública es prioritaria, así como identificar los principales avances y retos económicos y sociales.

Para realizar esta tarea el Consejo utiliza la información del INEGI en los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

Para su construcción se requirió definir tanto el método de medición como el instrumento que recolecta la información requerida para medir los indicadores incluidos en este.

La construcción del método de medición transitó por tres etapas: con la primera, realizada en 2006, se conoció el estado del arte sobre la medición multidimensional de la pobreza.

Los análisis de esta etapa se enriquecieron con las discusiones de los seminarios que organizó el CONEVAL con especialistas nacionales e internacionales en medición multidimensional de la pobreza. Como resultado se identificaron los principales retos metodológicos vigentes: la definición de las dimensiones relevantes; la identificación de los indicadores y los umbrales para cada dimensión; la determinación de la importancia relativa de las dimensiones (su ponderación), y el establecimiento de la forma funcional de vincular empíricamente los indicadores que se incorporarían a la medición.

Durante la segunda etapa, además de continuar el análisis de los retos y sus posibles soluciones, se llevó a cabo un proyecto de inves-

tigación del que se derivaron propuestas metodológicas de varios expertos nacionales e internacionales (Julio Boltvinik, Satya Chakravarty, James Foster, David Gordon, Rubén Hernández y Humberto Soto), quienes señalaron las especificaciones que debía cumplir la medición de la pobreza en México según la LGDS. Estas propuestas se presentaron y discutieron en dos talleres de trabajo y un seminario internacional en 2007.

En la tercera etapa, verificada durante 2008, el CONEVAL desarrolló una propuesta metodológica propia, la cual se sometió al escrutinio de diversos investigadores y especialistas en la materia. Esa propuesta se discutió con investigadores nacionales e internacionales en dos seminarios: uno nacional, en septiembre, y otro internacional, en octubre. En el curso de 2009 se enriqueció el contenido final de la metodología elaborada por el CONEVAL, cuyo Órgano de Gobierno la aprobó en diciembre de ese año y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2010.

El instrumento que recolecta la información requerida para medir los indicadores se construyó a la par que se definió la metodología. Los esfuerzos se enfocaron en generar la información pertinente para construir los indicadores de la medición de la pobreza de forma multidimensional. Además de la consulta con diversas instituciones y organismos, la mayor parte de este componente se llevó a cabo en estrecha colaboración con el INEGI.

El CONEVAL y el INEGI se encargaron en conjunto del diseño conceptual del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2008 (MCS-ENIGH). Los procedimientos de prueba, consolidación, levantamiento y procesamiento de la información los realizó el INEGI apegados a estrictos controles de calidad, pertinencia, veracidad y oportunidad. De este modo, en 2008 se contó por primera vez con información para generar estimaciones multidimensionales de pobreza a nivel nacional y para cada entidad federativa.

La metodología comprende tres espacios analíticos: 1) el *espacio del bienestar económico*, medido con base en el ingreso corriente total per cápita; 2) el *espacio de los derechos sociales*, que da cuenta de seis carencias sociales (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la

alimentación), y 3) el *espacio territorial*, en el cual, a diferencia de los otros dos espacios en los que la unidad de análisis son las personas, se analizan grupos de población localizados en el territorio; en particular se refiere a aspectos como el grado de cohesión social y otros relevantes para el desarrollo social.

Por medio de esta metodología se identifican áreas específicas de intervención. Por un lado, con el diagnóstico de la situación económica de las personas, el Estado puede instrumentar políticas, si fuese el caso, que ayuden a la creación de empleos y a mejorar los ingresos de las familias. Por el otro, la identificación de las carencias sociales que afectan a la población también facilita la definición de instrumentos de política pública específicos para atender, por ejemplo, la falta de servicios básicos en las viviendas de un estado o un municipio, el rezago educativo en cierto grupo de población o la carencia por acceso a la alimentación en una comunidad.

Para informar sobre el tercer espacio, es decir, la cohesión social, la medición de la pobreza incorpora la desigualdad económica y social. La primera se mide a partir del índice de Gini y la razón de ingreso. Estos indicadores estiman la desigualdad y la distribución del ingreso, además de cuánta concentración de recursos económicos existe en la población de los diferentes estados y municipios, así como la brecha que separa el ingreso de las personas no pobres y no vulnerables respecto de aquellas más desfavorecidas: las personas en pobreza extrema. La desigualdad social se mide con base en la polarización social que identifica a los estados y municipios según su grado de polarización.

## **ESTIMACIÓN DEL INGRESO CORRIENTE TOTAL PER CÁPITA Y DE LAS LÍNEAS DE BIENESTAR**

El objetivo del espacio del bienestar económico es medir si el ingreso de las personas y sus familias es suficiente para satisfacer sus necesidades básicas a través de los mercados. Durante los trabajos de investigación para definir los aspectos de medición en el espacio del bienestar económico y establecer los umbrales representados por las líneas de bienestar, se llevó a cabo una investigación en dos vertientes: la definición y estimación del ingreso, y la construcción y estimación de los valores monetarios de las líneas de bienestar.

El CONEVAL desarrolló un proceso de investigación para asegurar que en la forma de definir y medir el ingreso se recuperaran las mejores prácticas nacionales e internacionales; se retomaron algunas de las recomendaciones señaladas y se definieron los siguientes criterios para la construcción del indicador del ingreso corriente total per cápita para el caso de México: se consideraron aquellos flujos monetarios y no monetarios que no ponen en riesgo o disminuyen los acervos de los hogares. Dado el carácter aleatorio y escaso de muchas percepciones y transferencias, se mantuvieron solo aquellas que se reciben al menos una vez al año. No se incluyó como parte del ingreso la estimación del alquiler o renta imputada.<sup>28</sup>

Por último, con el propósito de permitir la comparación entre los ingresos de hogares de distinta composición se incluyeron las escalas de adulto equivalente (las personas de acuerdo con su edad tienen necesidades diferentes) y las economías de escala (los hogares con más integrantes pueden compartir ciertos satisfactores y los gastos asociados a su adquisición).<sup>29</sup>

Para establecer si las personas tienen un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades, hubo que construir dos canastas básicas de consumo, una alimentaria y una no alimentaria.<sup>30</sup> Para ello, el CONEVAL identificó la necesidad de actualizar las canastas de los patrones de consumo que estaban disponibles en la literatura especializada, ya que esas canastas correspondían a información de la década de 1980 y principios del siguiente decenio, que no reflejaban por fuerza el patrón de consumo de los hogares mexicanos para los años en que se realizó la metodología de medición de la pobreza (2006-2009).

La información más actualizada al momento de diseñar la metodología era la Encuesta de Ingreso y Gasto en los Hogares de 2006 (ENIGH). Con base en dicha encuesta y de la construcción de un grupo de la población de referencia se actualizaron los patrones de consumo (en

---

<sup>28</sup> En el caso de la estimación del alquiler de la vivienda, el criterio fue que difícilmente los hogares podrían disponer de esos recursos para satisfacer sus necesidades, por lo cual se excluyó este concepto de ingreso tanto en la definición del ingreso corriente total como en la construcción de las líneas de bienestar.

<sup>29</sup> Para obtener más información, véase Santana, 2009

<sup>30</sup> Para más detalles respecto de la determinación de la canasta alimentaria y no alimentaria, consultar el libro Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico (CONEVAL, 2012).

alimentos, bienes y servicios) a fin de construir la canasta alimentaria y no alimentaria.

Al analizar los patrones de consumo se detectó la necesidad de producir canastas que reflejaran las diferencias prevalecientes entre los ámbitos rural y urbano. Con ese propósito se definió como ámbito rural a las localidades con menos de 2,500 habitantes (con anterioridad el parámetro era 15,000 habitantes) y como ámbito urbano a las localidades con 2,500 o más habitantes.

Después, se calcularon los valores monetarios de las canastas con base en una plataforma de precios implícitos sustentada en información contenida también en la ENIGH 2006.<sup>31</sup> A partir de estas canastas se determinaron los umbrales conocidos como *líneas de bienestar*. La Línea de Bienestar Mínimo (valor monetario de la canasta alimentaria) y la Línea de bienestar Económico (valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos no alimentarios).

Una vez que se contó con la definición y medición del ingreso corriente total per cápita y las líneas de bienestar para los ámbitos rural y urbano, hubo elementos para comparar si el ingreso de las familias les permitía adquirir la canasta de alimentos y la canasta que, además de estos alimentos, contiene bienes y servicios para satisfacer sus necesidades no alimentarias. Con el fin de tener información oportuna del valor de estas canastas, el CONEVAL actualiza cada mes el valor de las líneas de bienestar con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)

## ACTUALIZACIÓN DE INDICADORES Y UMBRALES

Un elemento esencial para la definición de los indicadores y umbrales es reconocer que algunas de las condiciones y criterios pueden variar conforme se modifican los patrones y dinámicas de la sociedad mexicana, así como el marco normativo que la rige. Lo anterior podría implicar cambios en el seguimiento y el monitoreo de los niveles de carencia en cada indicador.

---

<sup>31</sup> El precio implícito de cada rubro se calculó como la media geométrica de las razones entre el gasto y la cantidad por rubro de todos los hogares (CONEVAL, 2012).

Con el propósito de asegurar que las mediciones efectuadas con la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza aseguren la continuidad, es indispensable que los criterios metodológicos que la sustentan permanezcan inalterados por un periodo razonable, de forma que se consoliden las mediciones y su aceptación por el público en general. Por eso, las posibles modificaciones a los criterios metodológicos actuales deben realizarse con un intervalo no menor de diez años.

Para complementar la medición de la pobreza, el CONEVAL reporta asimismo una serie de indicadores complementarios asociados al análisis de las condiciones de vida de la población en cada una de las dimensiones, los cuales permiten un análisis más a fondo de las carencias sociales. En el siguiente apartado se especifican estos indicadores.

## TENDENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE CORTO PLAZO

Como parte de la estrategia para ofrecer a los actores involucrados en el desarrollo social información oportuna acerca de las dimensiones de la pobreza en los periodos intermedios de la medición (dos años en el caso de la medición estatal y cinco en caso de la medición municipal), el Consejo desarrolló un conjunto de indicadores económicos y sociales de corto plazo.

La actualización del valor de las canastas (líneas de bienestar) se efectúa de manera mensual, mientras que el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) cada trimestre. Asimismo, el CONEVAL monitorea diversos indicadores económicos y sociales en las ZAP en los años en los que no se lleva a cabo la medición de la pobreza a nivel estatal.

Además de los indicadores antes descritos, el Consejo da a conocer un documento integrado que ofrece información acerca de las tendencias económicas y sociales de corto plazo según los datos proporcionados por distintas instituciones, entre ellas el INEGI y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); por ejemplo, los cambios en el Producto Interno Bruto (PIB); el Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE); el Sistema de Indicadores Compuestos: el Coincidente

y el Adelantado; la tasa de desocupación trimestral; el número de trabajadores asegurados en el IMSS; la participación laboral por grupos de edad, y la asistencia escolar y el trabajo infantil.

Desde enero de 2005 se monitorea y actualiza el valor de la canasta alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo) y de la Línea de Bienestar (canasta alimentaria y no alimentaria) que emplea el CONEVAL para la medición de la pobreza. Para actualizar el valor de ambas líneas, el Consejo utiliza el INPC publicado por el INEGI.

En enero de 2011 el Banco de México (Banxico) modificó este Índice, por lo que el CONEVAL elaboró una nota técnica para explicar la forma en que incorporaron tales modificaciones.

La actualización de las líneas de bienestar se realiza cada mes y su utilidad radica en dar a conocer la tendencia de corto plazo en el costo de estas canastas y su comparación con la inflación a nivel nacional.

Otro de los indicadores creados por el CONEVAL es el ITLP. Cada trimestre este Índice refleja la tendencia del poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional y para cada una de las 32 entidades federativas. El ITLP no constituye una medición de la pobreza, puesto que no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones de la medición oficial de la pobreza dada a conocer por el CONEVAL en diciembre de 2009.

En cambio, muestra la tendencia del porcentaje de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria aunque dediquen para ello todo su ingreso laboral. Su importancia radica en que permite, junto con otros indicadores económicos y sociales, conocer la evolución de corto plazo de la capacidad adquisitiva del ingreso laboral.

El ITLP es un indicador de tendencia de la pobreza de corto plazo en su componente de bienestar económico que utiliza la información del ingreso laboral recabada a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), publicada trimestralmente desde 2005.

El análisis de cómo ha evolucionado la información de los ingresos laborales en la ENOE ha evidenciado una tendencia creciente de las personas a no declarar sus ingresos laborales. Este fenómeno resulta de interés por las consecuencias en las estimaciones del ITLP.

Por esta razón, el CONEVAL modificó la versión original del ITLP y creó el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salario (ITLP-IS), cuyo objetivo es recuperar información de los ingresos laborales a partir de la pregunta de rescate de ingresos que identifica el rango de salarios mínimos obtenidos por el trabajador o la trabajadora. El ITLP-IS se reporta de forma trimestral desde agosto de 2013 a nivel nacional y para cada una de las entidades federativas.

Por otro lado, la LGDS establece que la determinación de las ZAP se orientará por los criterios que para tal efecto defina el CONEVAL. De acuerdo con este mandato, desde 2006 el Consejo ha enviado cada año a la Sedesol una serie de criterios basados en los resultados de los estudios de pobreza para construir los "Criterios generales para la determinación de Zonas de Atención Prioritaria".<sup>32</sup>

El seguimiento de los indicadores en las ZAP, parte fundamental de la estrategia de la política nacional de desarrollo social, permite tener una evaluación y monitoreo de las condiciones de vida de la población en estos lugares.

Para llevar a cabo el monitoreo de las ZAP, el Consejo coordinó el levantamiento de dos encuestas, una en 2009 y otra en 2011, a fin de que la información recabada contribuyera al seguimiento de indicadores sociodemográficos (educación, salud, ingresos por trabajo, consumo de alimentos, seguridad alimentaria, características de la vivienda y equipamiento del hogar) con el propósito de valorar los efectos de la política de desarrollo social.

En 2013, en el marco de la instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada), el CONEVAL encargó al INEGI el levantamiento de la encuesta llamada "Monitoreo de indicadores de desarrollo social en los 400 municipios de la Cruzada" con dos propósitos centrales: por un lado, conocer las características socioeconómicas y demográficas de la población con más carencias que habita en las ZAP de esos municipios, con la finalidad de aproximarse a la población a la que se dirige la Cruzada (personas en pobreza extrema que tienen carencia alimentaria), y por el otro, delinear perfiles en cinco municipios seleccionados con base en sus características municipales rurales-urbanas e indígenas.

---

<sup>32</sup> Véase CONAPO, 2005.

A partir de los registros de los hogares entrevistados en el estudio se reconstruyó una caracterización de ejemplos reales de la población que la Cruzada busca atender. El análisis minucioso de la diversidad que muestran las familias objetivo de la Cruzada, en contraste con aquellas que presentan menor pobreza, refuerza la exigencia de fortalecer la instrumentación de una política social estructurada para atender de manera integral las necesidades de la población con más carencias, junto con acciones que favorezcan la formación y adquisición de capacidades productivas desde un enfoque que combine la focalización de esta población, al tiempo que se diseñan acciones y estrategias de alcance universal.

## **ANÁLISIS DE LA POBREZA, ESTUDIOS DE POBLACIONES ESPECÍFICAS Y PROFUNDIZACIÓN DE LAS DIMENSIONES**

La labor del CONEVAL en lo que concierne a la estimación de la pobreza no culmina cada vez que esta ha sido medida. A fin de comprender con la mayor amplitud posible los factores asociados a la pobreza y contribuir con ello al diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de políticas sociales, ha sido necesario desarrollar una agenda permanente de investigación y análisis que comprende tres vertientes principales: el análisis espacial de la pobreza; la profundización en el conocimiento sobre los derechos sociales y su relación con la pobreza, y el comportamiento de la pobreza en poblaciones específicas.

Por consiguiente, se realizó un análisis geoestadístico para determinar polígonos de pobreza. Su objetivo fue producir agrupaciones homogéneas de unidades cartográficas contenidas en demarcaciones específicas mediante la aplicación de modelos matemáticos de optimización que consideran variables o indicadores sobre la situación socioeconómica de distintas unidades cartográficas. Lo anterior es un elemento fundamental para el diseño de políticas públicas porque permite detectar con mayor precisión a la población en situación de desventaja.

También se realizó un análisis geoestadístico para las ZAP con el que se construyeron polígonos de pobreza para identificar a los grupos de personas con mayores carencias en unidades cartográficas contenidas dentro de demarcaciones específicas, con lo que se produjo una aplicación computacional de la visualización del Índice de Rezago So-

cial 2005<sup>33</sup> y las cifras de pobreza por ingresos de ese año. Por otra parte, también se trabajó en la construcción de un sistema de información geográfica para las ZAP dirigido a desarrollar un modelo de análisis matemático y espacial de distintos indicadores de desarrollo social.

Como ya se señaló, la metodología de medición de la pobreza se basa en un enfoque de derechos sociales y se diseñó para verificar si las personas cuentan o no con elementos mínimos para acceder a dimensiones fundamentales del desarrollo y el bienestar. Desde esta perspectiva, la medición de la pobreza identifica escenarios en los que las personas carecen, incluso, de elementos muy básicos, lo que les impide ejercer sus derechos fundamentales.

Sin embargo, el ejercicio pleno de cada derecho social involucra aspectos adicionales a los considerados en los indicadores de carencia. En reconocimiento de la amplitud y complejidad inherentes a cada uno de los espacios incluidos en la medición de la pobreza, desde su creación el CONEVAL mantiene una agenda permanente de investigación interdisciplinaria cuyo cometido es ahondar en cada una de las dimensiones mencionadas por la LGDS.

Los estudios desarrollados han generado información adicional y complementaria tanto sobre cada uno de los ámbitos relevantes para la medición de la pobreza como sobre otros derechos sociales destacados en esa ley, lo cual permite orientar las acciones de política social.

En virtud del interés del CONEVAL por explorar los vínculos entre la política de desarrollo social y la pobreza, así como para aportar elementos dirigidos a la elaboración de recomendaciones específicas para una política social eficaz, fue imprescindible desarrollar una fuente de información que captara evidencias sobre las debilidades, insuficiencias y avances en el sistema de protección social en México.

Así surgió la Encuesta Nacional de Política Social: Protección Social (Enapos), la cual recolecta datos sobre cada dimensión de la pobreza, la cual es adicional y complementaria a la que incorpora el MCS-ENIGH. La encuesta hace especial hincapié en la exploración de los recursos, tanto públicos como privados, que se encuentran (o no) al alcance de

---

<sup>33</sup> Para mayor información consúltense Índice de Rezago social, CONEVAL, 2007a.

las personas y que pueden emplearse con particular intensidad en momentos de crisis.

La encuesta asimismo explora el portafolio de recursos que las personas y los grupos domésticos a los que pertenecen pueden movilizar para enfrentar la materialización de riesgos, ya sea individuales o colectivos, y recuperarse de sus impactos.

Una de las prioridades del CONEVAL es aportar elementos que auxilien a identificar mejor las problemáticas económicas y sociales que afectan a segmentos específicos de la población. En consonancia, el CONEVAL ha desarrollado estudios cuyo objetivo es caracterizar a diferentes grupos de población y analizar su situación de pobreza o vulnerabilidad.

Entre los primeros trabajos desarrollados para delimitar los grupos específicos a cuya situación particular resulta relevante dar seguimiento destaca un estudio sobre grupos vulnerables en la definición y medición de la pobreza a través de encuestas por hogar,<sup>34</sup> que proponía la conceptualización y validación de un sistema de indicadores, variables y preguntas sobre grupos vulnerables en la definición de la medición de la pobreza, encaminada a considerar la observación de atributos relevantes para el estudio de la desigualdad en la fuente de información con la cual se mediría la pobreza. Otros estudios realizados son: Pobreza en la población indígena; Pobreza y género; Pobreza y derechos sociales en la población infantil y adolescente, y Derecho a la no discriminación y su relación con la pobreza.

## PUBLICACIONES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

El Consejo ha elaborado un conjunto de materiales diversos con la finalidad de dar a conocer los trabajos efectuados en materia de medición y análisis de la pobreza. A continuación se describen los principales productos realizados entre 2006 y 2015.

En 2010 se publicó el *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*.<sup>35</sup> En este libro se presentaron los resultados de la primera medi-

---

<sup>34</sup> Véase *Estudios sobre grupos vulnerables*, CONEVAL, 2007b.

<sup>35</sup> Consúltese *Informe de pobreza multidimensional en México, 2008*, CONEVAL, 2010.

ción de la pobreza en México desde una perspectiva multifactorial que recobra la importancia del ingreso de las familias para satisfacer sus necesidades, los seis indicadores de carencia social (educación, salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, y alimentación) que permiten valorar un piso mínimo del ejercicio de los derechos y la cohesión social, según señala la LGDS.

Uno de los aportes de dicho trabajo es que ofrece un diagnóstico de la situación en la que viven las personas en cada una de las entidades federativas del país. Con este informe, el CONEVAL comenzó una serie de publicaciones sobre la perspectiva multidimensional de la pobreza en el país.

*El Informe de pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios*<sup>36</sup> fue el segundo informe que el CONEVAL difundió sobre la pobreza. En este libro se analizan los cambios en cada una de las dimensiones de la pobreza en el país y en cada una de las entidades de 2008 a 2010.

Asimismo, por primera vez se presentaron los resultados de la medición de la pobreza en los municipios del país, información que contribuye a identificar avances y retos en materia de desarrollo social; dotados de información relevante y oportuna, favorecen la evaluación y el diseño de las políticas públicas destinadas a la superación de la pobreza y a impulsar el bienestar económico y social de la población.

En 2013 se dio a conocer el *Informe de pobreza en México, 2012*,<sup>37</sup> tercero de la serie que documenta los resultados de medición multidimensional de la pobreza. Este informe analiza cada una de las dimensiones de la pobreza y los cambios ocurridos en el periodo 2010-2012 a nivel nacional y por entidad federativa. También describe la situación de los grupos de población que enfrentan las condiciones económicas y sociales más precarias, a saber, la población indígena; niñas, niños y adolescentes; la población con discapacidad; la población rural y urbana, entre otros.

En 2014 se publicó el artículo "Medición multidimensional de la pobreza en México" en la revista *El Trimestre Económico* que edita el Fondo

---

<sup>36</sup> Véase *Informe de pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios*. México: CONEVAL, 2012.

<sup>37</sup> *Informe de pobreza en México 2012*. México, CONEVAL, 2013.

de Cultura Económica.<sup>38</sup> En este artículo se destaca que la metodología de medición de la pobreza es una aproximación multidimensional basada en derechos sociales universales.

La perspectiva que se comenta utiliza una medida bidimensional para la identificación de las personas en pobreza, a diferencia de otros paradigmas teórico-metodológicos para la medición multidimensional de la pobreza que combinan en un solo índice todas las dimensiones. En una dimensión se presenta el ingreso y en la otra se cuantifican las carencias sociales.

Además, la metodología clasifica la población en distintos grupos de acuerdo con su condición de pobreza o vulnerabilidad, lo que ayuda a que se recomienden instrumentos de políticas públicas diferenciados en materia económica y social dirigidos a cada dimensión específica. Esto permite lograr más eficiencia no solo para focalizar y atender a la población pobre, sino también para distribuir el gasto social.

Existe un elemento más, compartido con otros enfoques, el de la posibilidad de desagregar la información de pobreza para diferentes subpoblaciones (por ejemplo, según grupo de edad, sexo, condición étnica y lugar geográfico).

En 2007 se dio a conocer el *Informe ejecutivo de pobreza en México, 2007*,<sup>39</sup> en el cual se presentan los resultados de las actividades desarrolladas por el CONEVAL en materia de medición de la pobreza en sus diferentes dimensiones, alcance temporal y desagregación territorial, con base en los resultados de pobreza por ingresos disponibles de 1992 a 2006 e información de rezago social de 2005.

Asimismo, como resultado de la medición de la pobreza por ingresos a escala municipal y de rezago social a nivel nacional, municipal y por localidad, se publicaron los mapas y las cifras correspondientes a 2005 en *Mapas de pobreza por ingresos y rezago social, 2005*.<sup>40</sup> La información de 2000 se recopila en los *Mapas de pobreza por ingresos 2000*.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Medición Multidimensional de la pobreza en México. *El Trimestre económico*, vol. LXXXI (1), núm. 321, enero-marzo, pp. 5-42. México.

<sup>39</sup> Informe ejecutivo de pobreza en México 2007. México: CONEVAL.

<sup>40</sup> *Mapas de pobreza por ingresos 2000*. México: CONEVAL 2007

<sup>41</sup> Los mapas de pobreza en México, Anexo técnico metodológico. México: CONEVAL, 2007.

En la publicación *La pobreza por ingresos en México*<sup>42</sup> se da un panorama general acerca de los principales resultados obtenidos por el CONEVAL en materia de medición de la pobreza en México a partir de los años noventa y hasta 2008, así como la caracterización de algunos grupos de población.

El libro *Pobreza en México: magnitud y perfiles*,<sup>43</sup> publicado en 2009, fue coeditado con el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores, *campus* Monterrey (ITESM). Dicho estudio fue producto de un proyecto de investigación orientado a examinar los factores determinantes de la pobreza en México. Previo a su publicación se llevaron a cabo varios seminarios en el IIEc para presentar los avances parciales de las distintas investigaciones.

De 2006 a 2015 el CONEVAL impartió una serie de cursos, talleres y seminarios dirigidos a la difusión de las actividades, la metodología, las cifras de pobreza y la información generada por el Consejo. Estas actividades, cuyo objetivo consistió en la discusión y difusión de los estudios realizados, tuvieron como escenario foros nacionales e internacionales con públicos especializados e interesados en el tema.

Debido a que México fue el primer país en contar oficialmente con una medición de la pobreza multidimensional, diversos países y organismos internacionales han solicitado apoyo técnico al Consejo. En consecuencia, el CONEVAL ha compartido su experiencia en materia de medición y análisis de la pobreza con Alemania, Argelia, Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Corea del Sur, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Inglaterra, Marruecos, Panamá, Túnez, Turquía, Uruguay y Vietnam, entre otros países. Por ejemplo, en Uruguay el Ministerio de Desarrollo Social hizo un ejercicio de medición de la pobreza y tomó como referente para su estudio la metodología elaborada por el CONEVAL, la cual ajustó a las fuentes de información disponibles en esa nación.

---

<sup>42</sup> Véase Informe ejecutivo de pobreza en México 2007, México: CONEVAL

<sup>43</sup> Consúltese Aparicio *et al.*, *Pobreza en México: magnitudes y perfiles*, México: CONEVAL-UNAM-Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, 2009.

# **CAPÍTULO**

**AVANCES Y RETOS  
DEL CONEVAL**

# **4**

El propósito institucional del CONEVAL es generar información objetiva y con rigor técnico acerca del desempeño de la política de desarrollo social para que sea utilizada por aquellos que participan en la toma de decisiones y por la ciudadanía en general, con el fin de contribuir a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la política social. Quienes toman decisiones usan la información que genera el Consejo para mejorar el diseño de programas nuevos, modificar programas existentes e incluso para cancelar aquellos que no mostraron evidencia de sus alcances, así como para mejorar los mecanismos a través de los cuales se miden los resultados de la política social. La ciudadanía también tiene a su disposición la información y puede utilizarla como un instrumento de transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

El principio de “lo que se mide se puede mejorar” es el que rige el quehacer institucional del CONEVAL, por lo que el Consejo mide los avances que ha registrado en su labor de brindar información útil a los tomadores de decisión y para ello considera las mejoras en la política social. Desde 2007 se han contabilizado más de tres mil acciones que, a partir del uso de información del CONEVAL, reflejan una mejora del desempeño de los programas sociales en cuanto a la orientación de la política social y en la definición de metas y objetivos claros por parte de los tres órdenes de gobierno.

El hecho de que tanto los indicadores de pobreza como los resultados de evaluación sean utilizados explícita y específicamente para el diseño y evaluación de política pública de desarrollo social en México, constituye un avance en la implementación de la Gestión basada en Resultados impulsada desde 2007 y en los objetivos mismos de la evaluación que son la mejora de las políticas públicas y la rendición de cuentas.

A partir de 2015 la importancia del ejercicio de los derechos sociales se ha retomado con fuerza en la Sedesol, por ello se presentó la Estrategia Nacional de Inclusión Social cuyo objetivo es abatir las carencias sociales de los mexicanos con base en las lecciones aprendidas de la Cruzada. Esta estrategia está cimentada en el proceso de coordinación interinstitucional iniciado por la Cruzada, que incluye la participación de los sectores público, privado y social. Con el objetivo de reforzar el acceso a los derechos sociales, todos los ejes tienen como componentes transversales: el empoderamiento para un ejer-

cicio efectivo de derechos sociales y el seguimiento de la Estrategia a través de grupos de trabajo.

En general las evaluaciones, análisis o diagnósticos de políticas públicas tienen dos objetivos: a) mejorar esa acción específica de política pública y b) contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia y rendición de cuentas se logra cuando el análisis es objetivo y transparente, y la evaluación se hace pública. La información generada por el CONEVAL ha permitido que se presenten cambios en diversas estrategias y programas sociales, con lo cual es posible cumplir con ambos objetivos de la evaluación (mejorar los programas y estrategias públicas y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas).

## USOS DE LA INFORMACIÓN QUE GENERA EL CONEVAL

Con la metodología desarrollada por el CONEVAL se identifican áreas específicas de intervención pública, información que por contribuir al análisis de la política pública mejora su desempeño. Por un lado, con el diagnóstico de la situación económica de las personas, el Estado puede instrumentar acciones que impulsen, por ejemplo, la creación de empleo y la mejora del bienestar económico de las familias. Así también, la identificación de las carencias sociales que afectan a la población facilita la definición de instrumentos de política pública específicos para atender la falta de servicios básicos en las viviendas de un estado o municipio, o el rezago educativo en cierto grupo de población, por mencionar unos ejemplos.

De esta forma, los resultados del CONEVAL no pueden medirse solo con base en la información que ha producido, sino que se deben tomar en cuenta las acciones para la mejora de la política de desarrollo social que las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos Estatales y el Congreso de la Unión, entre otros actores, han emprendido tras la emisión de recomendaciones y la generación de información por parte del Consejo.

Actores relevantes como los integrantes de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, de los gobiernos estatales, las dependencias y entidades de la Ad-

ministración Pública Federal, el Congreso de la Unión, etcétera, aun cuando no están obligados por Ley a acatar las recomendaciones hechas por el CONEVAL, han emprendido mejoras a la política de desarrollo social como consecuencia de dichas recomendaciones y del uso de la información generada por el Consejo. Esto refleja la voluntad de los ejecutores de la política social para solucionar las diversas problemáticas que enfrenta la sociedad; además refleja la importancia de contar con información técnica y objetiva para orientar la toma de decisiones de política pública.

Para un detalle más específico, el CONEVAL ha creado una base de datos con el objetivo de presentar la evidencia detectada sobre el uso que se ha hecho de la información del CONEVAL en la mejora de la política social, no solo de actores clave sino también de la sociedad civil, academia, organismos internacionales y medios de comunicación. Dicha información se encuentra disponible en la sección ¿Quiénes somos?, de la página de internet del CONEVAL. A continuación se describen algunos de esos casos.

- **En el ámbito nacional**

A nivel nacional, el uso de información ha sido variado: desde solicitudes de información por parte la ciudadanía con fines académicos o para el estudio de la pobreza en algún municipio o entidad federativa hasta información que diversas instituciones y organismos estatales y municipales utilizan como insumo para el diseño y seguimiento de políticas públicas.

Algunos usos de carácter institucional son los siguientes:

- *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.* Porque lograr un México incluyente es una de las metas nacionales, el objetivo principal que se ciñe a esta meta es garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, con base en las estrategias de política de desarrollo social que se vinculan a los resultados de la incidencia de la pobreza, vulnerabilidad y carencia social que reporta el CONEVAL para la población mexicana.
- *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.* Algunos indicadores generados por el CONEVAL se utilizan en las políticas sectoriales de desarrollo social; por ejemplo, el acceso a la alimentación, a los servicios básicos en la vivienda, a

una vivienda hecha con materiales de calidad y espacios adecuados, y a la seguridad social; también, el grado de cohesión social y el ingreso promedio de las personas que se encuentran por debajo de la Línea de Bienestar, entre otros. En apego a los objetivos plasmados en las políticas sectoriales de desarrollo se dará seguimiento a dichos indicadores con el propósito de evaluar cuáles han sido sus alcances en el combate a la pobreza, la mejora de las condiciones de vida y la reducción de la vulnerabilidad de los mexicanos.

- *Mejora de programas de desarrollo social.*
  - » Derivado de la información de las evaluaciones sobre progresividad de los programas se establecieron topes a las transferencias de los beneficiarios con más propiedad del Programa PROCAMPO.
  - » Se han suspendido programas como el de Primer Empleo, con base en los hallazgos de la evaluación de Diseño realizada en 2007.
  - » En 2007 la Cámara de Diputados incrementó el presupuesto al programa Liconsa para mantener el precio de la Leche con base en la recomendación del informe de Evaluación 2008, la cual estableció que el Programa de Abasto Social de Leche había tenido un impacto en la reducción de la anemia de niñas y niños menores de tres años a raíz de la fortificación de la leche en 2002.
  - » En 2012 Indesol incrementó el presupuesto destinado a desalentar la violencia en contra de las mujeres a través del Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres (PAIMEF), al catalogarse como uno de los mejores programas según las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011 del CONEVAL.
  - » En 2013 la Cámara de Diputados incrementó el presupuesto del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI) para infraestructura básica, como electrificación, agua potable, saneamiento y caminos rurales con base en la recomendaciones del Informe de Evaluación 2012.
- *Los programas y acciones sociales cuentan con una MIR.* Este instrumento ha contribuido a que los programas identifiquen sus objetivos de resultados, es decir, a identificar a sus poblaciones objetivo y los cambios que pretenden producir en ellas. Asimismo, los instrumentos de monitoreo se han empleado

para elaborar las ROP de los programas, la preparación de planes operativos o equivalentes, así como para desarrollar los programas sectoriales, especiales o transversales.

- *Uso en la asignación presupuestal.* Los instrumentos de monitoreo se han aplicado para definir la estructura programática de los diferentes sectores de desarrollo social, y la SHCP los ha retomado para retroalimentar sus análisis del presupuesto.
- *Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.* Por iniciativa de dicha Comisión se creó el Grupo de Trabajo en Alimentación con el objetivo de coordinar acciones estratégicas para atender la carencia por acceso a la alimentación reportada por el CONEVAL.
- *Consideraciones presupuestales.* El CONEVAL ha colaborado con la SHCP en el proceso presupuestario para identificar las prioridades y retos que tiene el país en materia de desarrollo social. En consonancia, desde 2009 año con año se ha enviado a dicha Secretaría y al Congreso de la Unión un documento con las consideraciones del CONEVAL en cuanto a los resultados de la medición y el análisis de la pobreza, así como de evaluación de los programas y las políticas sociales para coadyuvar a la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- *Sedesol.* Esta Secretaría diseñó un sistema de planeación con el propósito de que los tomadores de decisiones, es decir, los responsables de los programas y los delegados federales, contaran con una herramienta para delimitar las acciones que pudieran tener mayor impacto en el abatimiento de las carencias sociales y el cumplimiento de las metas sectoriales. Este sistema contribuirá a valorar avances en la gestión tendente a reducir cada una de las carencias a nivel municipal, priorizar las acciones a realizar y ubicar las localidades donde estas se implementarán.
- *Cruzada Nacional contra el Hambre.* En enero de 2013 se publicó el decreto por el que se crea el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, la cual está orientada a la población en situación de pobreza multidimensional extrema y que presenta carencia de acceso a la alimentación de acuerdo con las estimaciones de pobreza del CONEVAL.
- *Ley de Coordinación Fiscal.* En el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que las aportaciones fe-

derales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y demarcaciones territoriales se destinarán al financiamiento de obras, acciones sociales e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Con la reforma de los artículos 32 a 34 de esa ley, en diciembre de 2013 se incorporó a la fórmula del cálculo del citado Fondo de Aportaciones los indicadores y las estimaciones de pobreza extrema que reporta el CONEVAL.

- *Criterios Generales de Política Económica 2014.* A partir del diagnóstico de la pobreza de 2012 y de los niveles de carencia en el acceso a la seguridad social, el Gobierno Federal presentó las iniciativas de Ley de Pensión Universal y Ley de Seguro de Desempleo.
- *Colaboración con gobiernos estatales y municipales.*
  - » A nivel estatal, entre las principales acciones de mejora relacionadas con la creación de programas y políticas derivado del uso de la información del CONEVAL se encuentran la Cruzada por la erradicación de la pobreza del estado de Chiapas en 2009; la estrategia Adelante del estado de Veracruz en 2011; el programa Supérate del estado de Aguascalientes en 2012; el proyecto Tarahumara en el desarrollo del estado de Chihuahua en 2013 y el programa Aliméntate del Distrito Federal en 2014, entre otros.
  - » Con la información en materia de monitoreo y evaluación del CONEVAL se ha fortalecido el diseño de programas estatales como el de Mujeres trabajadoras comprometidas, Apoyo para transporte en Zonas Obrero Populares, Programa de Seguridad Alimentaria, Compromiso para el desarrollo de las comunidades del estado, Pensión alimenticia para adultos mayores de 60 a 69 años, Madres adolescentes embarazadas (compromiso con el futuro) y el programa Apadrina un niño indígena del estado de México, así como los programas Programa de Capacitación, Programa Llega en bicicleta, Programa Becas Indígenas, Programa A clase con VIVE, Programa Acción Comunitaria Estatal y el Programa Atención a los Adultos Mayores del estado de Jalisco, entre otros.
  - » A nivel estatal, también se han identificado acciones de mejora relacionadas con el uso de la información

del CONEVAL para la modificación del presupuesto, por ejemplo, en 2008 el Gobierno del Distrito Federal priorizó el presupuesto de los programas dirigidos al combate a la pobreza para superar los indicadores de pobreza, mientras que en 2014 se observó que la Secretaría de Desarrollo Social del estado de Puebla focalizó la inversión de 4 mil millones de pesos para disminuir los resultados de los indicadores reportados en el tema de pobreza estatal.

- **En el ámbito internacional**

Desde su creación, el CONEVAL ha compartido su experiencia con diversos países, principalmente aquellos que han estado interesados en establecer comunicación y visitar el CONEVAL, entre otros, Alemania, Argelia, Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Corea del Sur, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Inglaterra, Marruecos, Panamá, Reino de Bután, República Dominicana, Uruguay y Vietnam. A continuación, algunos hallazgos:

- Chile creó reportes de monitoreo más ágiles con base en las evaluaciones específicas de desempeño mexicanas, a partir de que el CONEVAL compartió su experiencia en la evaluación de programas sociales.
- El gobierno de Turquía aplicó el esquema del CONEVAL para fortalecer la credibilidad de la información que da a conocer en sus reportes sistemáticos, y consideró la posibilidad de un eventual cambio en la metodología de medición de pobreza del país.
- A raíz del proceso de evaluación riguroso del Programa Prospera, antes Oportunidades, diversos gobiernos y organizaciones internacionales han adoptado esquemas similares de evaluación para programas de transferencias condicionadas: Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, Chile, Colombia, Brasil, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Poverty Action Lab, entre otros.
- El gobierno de Irán ha implementado procesos de focalización y, en los siguientes meses, procesos de evaluación de protección social similares a los mexicanos, a raíz de la visita de la delegación de ese país al CONEVAL.
- Chile planea abrir en 2016 una instancia de evaluación independiente, similar al CONEVAL, derivado de las asesorías otorgadas.

- El gobierno de la India creó la Primera Oficina de Evaluación Independiente de programas sociales (IEO), con base en el modelo del CONEVAL (desafortunadamente ésta fue cerrada debido a procesos políticos en el país).
- En Perú se cuentan con mejores instrumentos para vincular la asistencia social y el empleo, a partir de la experiencia compartida por el CONEVAL sobre las intervenciones que vinculan programas de apoyo al ingreso con los de inclusión productiva.
- Perú tomará en cuenta los esquemas de CONEVAL en materia de consideraciones presupuestarias, a raíz del intercambio que se tuvo.
- En Argentina, la participación del CONEVAL en el proyecto de Cooperación Sur-Sur ha contribuido a mejorar y ampliar los servicios médicos de las personas que no tienen acceso a través de la experiencia mexicana con las evaluaciones al Seguro Popular.
- El CONEVAL brindó asesoría a funcionarios del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia sobre la medición multidimensional de la pobreza desarrollada por el Consejo. En 2011 se brindó una asesoría similar para las repúblicas de Honduras y El Salvador.
- El CONEVAL tuvo varias participaciones en relación con la metodología de la pobreza en México. Por ejemplo, fue asesor técnico internacional en el Study Tour "Observatory for Human Development" del gobierno de Marruecos. Asimismo, los funcionarios del CONEVAL expusieron a los del Reino de Marruecos la metodología multidimensional para la medición de la pobreza a nivel nacional y estatal, así como su desagregación a escala municipal, y los indicadores complementarios de pobreza y desarrollo social.
- En el marco del Proyecto de Apoyo para la Reducción de la Pobreza en Áreas Urbanas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Vietnam, el CONEVAL sostuvo una reunión cuyo propósito fue conocer la experiencia de México en esa materia e intercambió experiencias en materia de evaluación de programas sociales y medición de la pobreza con representantes de dicho proyecto.
- El CONEVAL otorgó asesoría técnica durante la misión de trabajo en México del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas con el objetivo de establecer un diálo-

go internacional sobre el trabajo del CONEVAL y las áreas de cooperación con este programa en torno a la medición de la pobreza.

- La República Popular de China sostuvo un encuentro con funcionarios del CONEVAL con la finalidad de conocer cómo se realiza la medición de la pobreza en México y el detalle de las actividades relacionadas con las buenas prácticas en el diseño, instrumentación, M&E de las políticas sociales.
- En Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social realizó una estimación de la pobreza con base en la metodología del CONEVAL, con ella obtuvo un mejor análisis de la pobreza en Uruguay que le permite tomar mejores decisiones de política pública.
- El gobierno de Guatemala, al conocer los alcances del caso mexicano, decidió implementar una estrategia de combate al hambre y a la pobreza similar al de México.
- Con base en la experiencia mexicana y gracias al apoyo del CONEVAL a través del Fortalecimiento del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), se implementó la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) en El Salvador.
- Además, el Consejo ha servido como referente para los estudios y las mediciones de pobreza en otros países. Como resultado Uruguay, Chile y Marruecos han tomado como base la metodología elaborada por el CONEVAL para sus propios estudios, mediante la réplica y adecuación a las fuentes de información disponibles en dichos países.

Como se ve, las acciones del CONEVAL han sido decisivas para modificar, para bien, políticas y programas en cuanto a su cobertura y focalización, además de acciones y políticas de desarrollo social, y la creación de políticas públicas o programas presupuestarios de desarrollo social.

## RETOS Y PERSPECTIVAS

Con el objetivo de cumplir sus obligaciones, el CONEVAL ha fijado una agenda institucional para dar continuidad a los diversos resultados alcanzados y así generar información confiable que fortalezca el desarrollo de políticas públicas eficientes en materia de desarrollo social.

- **Del Sistema de Monitoreo y Evaluación**

Uno de los retos más importantes que enfrenta el Sistema de Monitoreo y Evaluación es seguir avanzando en la institucionalización del proceso a través del cual se utilizan los hallazgos y las recomendaciones de las evaluaciones para el diseño de programas, su implementación y asignación presupuestaria. Si bien ya existen algunos procedimientos e instrumentos dirigidos a este fin, está pendiente lograr que las evaluaciones se conviertan en un insumo relevante, permanente e ineludible para la política pública en todas las entidades y dependencias de la APF.

También es importante fomentar la actualización periódica de los diagnósticos en los que se basa la intervención de los programas. Esto debe efectuarse con base en los datos más recientes disponibles y por medio de la consulta a especialistas nacionales e internacionales.

Asimismo, es relevante avanzar en la construcción de mejores insumos de planeación operativa (por ejemplo, un padrón único de beneficiarios) que además contribuyan a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Es preciso crear los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas y los ayuntamientos que contengan los componentes mínimos indispensables: diagnósticos en los que se cuantifique la problemática a la que se dirigen y se justifique la creación de nuevos programas, documentos normativos (ROP, por ejemplo) para orientar su operación, MIR, padrones de beneficiarios, evaluaciones externas realizadas por especialistas, etcétera.

El papel del CONEVAL en el marco de los retos mencionados es fortalecer la coordinación con otras entidades gubernamentales para lograr una mayor complementariedad de sus accio-

nes, y con otros órdenes de gobierno para hacer más eficiente el Sistema de Evaluación y Monitoreo.

Asimismo, reforzar los mecanismos que propicien los puentes de comunicación entre los productos generados por el CONEVAL y los tomadores de decisiones.<sup>44</sup>

- **En materia de pobreza**

Entre las distintas líneas de trabajo e investigación que el CONEVAL sigue trabajando en materia de pobreza se encuentran las siguientes: la estimación de la pobreza a escala nacional y estatal con una periodicidad bienal; la estimación de la pobreza a escala municipal cada cinco años; la serie de indicadores de las tendencias económicas y sociales de corto plazo, que incluyen la actualización mensual del valor de la línea de bienestar y la Línea de Bienestar Mínimo, el cálculo del Índice de Rezago Social y la actualización trimestral del ITLP.

Asimismo, se continuarán elaborando los criterios para la determinación de las ZAP y se dará seguimiento a la aplicación de los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza por parte de las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social.

La actualización de las normas y los lineamientos emitidos, e incluso la generación de nuevos instrumentos normativos, es una tarea permanente a fin de asegurar un sistema que permanezca para dar certeza, objetividad y rigor técnico a los productos, informes y estimaciones que se efectúan como parte del seguimiento al desempeño de la política de desarrollo social.

Por otra parte, con el propósito de consolidar la agenda de investigación en materia de pobreza, es pertinente continuar la revisión de la metodología de medición de la pobreza, sus dimensiones, indicadores y umbrales en un horizonte de mediano plazo (2012-2020).

---

<sup>44</sup> Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2013, pp. 10-12 y 146.

Por otra parte, es necesario impulsar las líneas de trabajo sobre las causas y consecuencias de la pobreza, además de profundizarse en las investigaciones sobre las dimensiones de la pobreza, la desigualdad, los distintos grupos de población y el análisis territorial para avanzar hacia esquemas integrados y sistematizados de información estadística y geográfica en esta materia.

- **En los gobiernos locales**

Algunos retos de mediano plazo que enfrenta el Consejo son el estudio pormenorizado de los nuevos servicios por parte de los gobiernos locales, a partir de una perspectiva de coordinación intergubernamental de políticas y programas. Incluso se prevé que uno de los posibles resultados es que las entidades federativas desarrollarán su propia capacidad y buscarán el reconocimiento de las más prestigiosas organizaciones de monitoreo y evaluación de México y del exterior, para lo que el Consejo será, definitivamente, un referente esencial.

Un reto al respecto es que el CONEVAL pueda desarrollar al máximo la confianza alcanzada y la colaboración instituida con las entidades federativas y municipios. Por ello, algunos procesos de atención e instrumentos de análisis son ahora herramientas fundamentales que apoyan la mejora de la política social en las entidades federativas, por lo que es importante continuar la estrategia de atención y asesoría técnica para reforzar dichos instrumentos en colaboración con las entidades.

En primera instancia, se deberá proseguir el análisis puntual sobre el avance de M&E en las entidades, el cual ya es un punto de referencia para el quehacer de los gobiernos estatales. Como segundo paso, será importante continuar desarrollando nuevos estudios sobre el avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas, pero incluso iniciar la investigación con el orden municipal.

Por último, será importante que el CONEVAL pueda continuar desarrollando herramientas, incluso financieras, que les permita a las entidades federativas y municipios continuar impulsando los esquemas de monitoreo y evaluación en sus gobiernos.



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2007a). Índice de rezago social, México: CONEVAL.

\_\_\_\_ (2007b). *Estudios sobre grupos vulnerables en la definición y medición de la pobreza a través de encuestas por hogar*. México: (mimeo).

\_\_\_\_ (2007c) Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México: *Diario Oficial de la Federación*, 16 de julio <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Normateca/EstatutoOrgCONEVAL.pdf>

\_\_\_\_ (2010c) *Índice de Rezago Social, CONEVAL*. México: CONEVAL. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>

\_\_\_\_ (2010b). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_ *Informes de Pobreza y Evaluación 2010-2012 y 2012-2013*. México: CONEVAL. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes-de-pobreza-y-evaluación-de-las-EF.aspx>

\_\_\_\_ (2012) *Construcción de las líneas de bienestar. Documento metodológico*: México: CONEVAL.

\_\_\_\_ (2013a). *Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas, 2011 y 2013*. México: CONEVAL. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice\\_diagnosticos\\_temp.aspx](http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx)

\_\_\_\_ (2013b). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: CONEVAL. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)

\_\_\_\_ Cámara de Diputados (2013c). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*. México: CONEVAL. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

\_\_\_\_\_ (2013d). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*. México: CONEVAL. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf)

\_\_\_\_\_ (2013e). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: CONEVAL. Recuperado de [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015a). *Hacia la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación en las entidades federativas. Memorias del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las Entidades Federativas 2013*. [http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Documents/Hacia\\_construccion\\_de\\_un\\_sistema\\_de\\_monitoreo\\_y\\_evaluacion\\_entidades\\_federativas.pdf](http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Documents/Hacia_construccion_de_un_sistema_de_monitoreo_y_evaluacion_entidades_federativas.pdf)

\_\_\_\_\_ (2015b). *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_ (2015c). *Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_ (2015d). *Monitoreo de los programas y las acciones de desarrollo social. Memorias del CONEVAL, 2006-2015*. México: CONEVAL.

\_\_\_\_\_ (2015e) *Memoria de la contribución del CONEVAL a la mejora de la política estatal de desarrollo social 2007-2015*. México: CONEVAL.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2005). Índices de marginación. Anexo C. Criterios generales para la determinación de Zonas de Atención Prioritaria, México.

Santana, Alicia (2009). Estudios sobre escalas de equivalencia y economías de escala para México (mimeo).



Este libro se terminó de imprimir  
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A de C.V. (IEPSA)  
Calz. San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, México, DF. CP. 09830.  
La edición consta de 500 ejemplares.

## Memorias del CONEVAL 2006-2016

El libro Memorias del CONEVAL 2006-2016 da cuenta de todas las acciones que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha realizado en dicho periodo en materia de evaluación y monitoreo de programas sociales y de medición de la pobreza. El trabajo realizado ha permitido a este organismo ser pionero en la construcción de la cultura de la evaluación y la medición de la pobreza, además de ser un referente internacional porque lo que se mide se puede mejorar.

**CONeVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Bvd. Adolfo López Mateos 160  
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón  
C.P. 01060, México, Distrito Federal  
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)



Coneval



@coneval



conevalvideo



blogconeval.gob.mx