

CONVOCATORIA SEDESOL-CONACYT 2004/01

Demandas Específicas del Sector

ÁREA 1. POBREZA

1.1 NIVELES DE POBREZA Y BIENESTAR DE LA POBLACIÓN 2004-2006

I. ANTECEDENTES.

Una de las principales restricciones a la que se enfrentan los diseñadores de política y los investigadores que trabajan en el área de reducción de la pobreza es la carencia o baja calidad de información a nivel desagregado. El desarrollo de encuestas de hogares de buena calidad y de acciones que permitan el fortalecimiento de las limitaciones institucionales asociadas con la recolección y el procesamiento de información, son elementos esenciales para maximizar el potencial de la política pública en la reducción de la pobreza.

Las encuestas de hogares multitemáticas han llegado a ser un instrumento indispensable para el análisis y toma de decisiones, toda vez que los diseñadores de políticas deben basar sus decisiones sobre criterios objetivos que permitan medir la eficacia de las intervenciones realizadas desde el gobierno. Los países en desarrollo que no cuentan con encuestas adecuadas a nivel hogar, están forzados a tomar decisiones de política con información parcial, lo cual puede implicar costos económicos y sociales significativamente elevados.

Desde 1970 se han organizado programas internacionales para financiar encuestas de hogares en países en desarrollo. Entre los principales se encuentra "The World Bank's Living Standard Measurement Study (LSMS) Survey Program" el cual tiene como objetivo medir y estudiar los determinantes de los niveles de vida observados en países en desarrollo; principalmente los niveles de vida de la población más pobre.

En muchos países estas encuestas tienen influencia directa en las decisiones de política gubernamental. La información recabada se ha utilizado en cientos de estudios que amplían el conocimiento sobre la pobreza, la toma de decisiones al interior de los hogares y el impacto de los cambios en la política social y económica sobre el bienestar de los mismos.

Actualmente en los países en desarrollo, los esfuerzos en materia de encuestas de hogares son aún esporádicos. Muchos de ellos tienen serias deficiencias tales como cuestionarios reducidos, muestras no representativas y retrasos importantes en el procesamiento de la información recolectada. Frecuentemente, estos problemas surgen por la falta de recursos monetarios y humanos para dedicarse a la investigación. Debido a ello, en América Latina se instrumentó el Programa de Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI); una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dicho programa ha sido implementado desde 1996, siempre con el objetivo de generar de forma adecuada información sobre las condiciones de vida de la población en términos de alcance, cobertura, confiabilidad y sobre todo, relevancia para fines de políticas dirigidas hacia la reducción de la pobreza y el aumento de la equidad social.

Los países que participan en el MECOVI son Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. A pesar de que existe por parte de México una participación en la mayoría de los cursos y talleres de las actividades regionales¹, dicha participación no es plena, limitando los resultados potenciales que se podrían alcanzar.

En nuestro país, la producción de estadísticas básicas –censos, encuestas y registros administrativos– se integra dentro de un mismo sistema de información que registra algunos temas sociales como los relativos al empleo, el trabajo doméstico, la educación, la capacitación y los ingresos, la violencia intrafamiliar y el uso del tiempo e información sobre grupos vulnerables. Sin embargo, este sistema de información no permite se realicen cruces entre bases de datos sobre las diferentes variables a nivel hogar o individuo, lo que impide se pueda llevar a cabo análisis acerca del bienestar de los hogares o individuos de forma integral. De esta forma resulta prioritario para la Secretaría de Desarrollo Social, contar con un solo instrumento que reúna información multitemática acerca del nivel de bienestar a nivel persona de los individuos que integran los hogares mexicanos, con representatividad nacional, urbano-rural. Por multi-temática se entiende una base de datos que recolecta información socio demográfica de cada uno de los integrantes del hogar, sobre su estado de salud y su condición económica. Asimismo, es indispensable contar con un instrumento que permita llevar a cabo análisis dinámico acerca del bienestar de los hogares e individuos a través del tiempo. Por lo mismo, se requiere que dicho instrumento sea de corte longitudinal, abarcando dos distintos puntos en el tiempo sobre la información de todos los hogares e individuos originalmente encuestados en la línea basal.

El más claro objetivo de las encuestas de hogares es describir los niveles de vida de la población en un punto determinado del tiempo, con particular énfasis en los individuos en situación de pobreza.

¹ El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia (INEGI) actúa en carácter de socio en las actividades del MECOVI.

Otro objetivo importante de las encuestas de hogares longitudinales es proporcionar información que coadyuve a monitorear los cambios en el tiempo sobre el nivel de vida de la población y en particular la pobreza. Cuando la información es utilizada para este propósito, debe ser comparable en distintos momentos en el tiempo usando las definiciones homogéneas de sus conceptos básicos (como la distinción entre áreas rural y urbano).

La información obtenida de este tipo de encuestas también puede utilizarse para medir la incidencia y cobertura de programas específicos del gobierno. Por ejemplo, ésta puede resultar de gran utilidad para determinar el impacto que un programa como el de desayunos escolares tenga sobre sus beneficiarios. Asimismo, se puede examinar si los beneficios de un subsidio alimenticio específico varían dependiendo de los niveles de ingreso de los hogares.

Finalmente, las encuestas de hogares se utilizan principalmente para estimar el impacto de las políticas sobre el comportamiento y bienestar de los hogares.

Medición de la pobreza y del bienestar de la población:

La medición del bienestar de la población en general, y el de la pobreza en particular, es fundamental para poder establecer los avances de las estrategias de política pública en materia de desarrollo social. En México, durante las últimas décadas se han realizado diversos intentos por lograr estimaciones de la pobreza existente. Sin embargo, dichas estimaciones se han limitado a la utilización de información sobre ingresos provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), dejando de lado otras dimensiones del bienestar que pudieran caracterizar mejor los niveles de vida de la población, como pueden ser el estado de salud o nutrición de los individuos, las oportunidades de empleo en su lugar de residencia o las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que viven en lugares con altos índices de crimen y violencia.

Asimismo, estas encuestas, al ser de corte transversal, solo han permitido calcular índices de pobreza en distintos momentos en el tiempo, pero no proveen información para conocer la dinámica de la pobreza. De esta forma, solo ha sido posible hablar acerca de porcentaje de pobres en las últimas dos décadas, pero no sobre su persistencia, es decir, las entradas y salidas de la misma. Conocer la dinámica de la pobreza se torna sumamente relevante para el diseño y evaluación de los esfuerzos del gobierno en torno a la política social, ya que distintas acciones pueden afectar de forma diferente a ciertos grupos de individuos y no ser aparente cuando sólo se observa el resultado agregado.

La mayor parte de los estudios sobre la medición del bienestar de la población en México, se circunscriben al análisis aislado de alguna de las dimensiones del problema (estado de salud, situación laboral, educación, ingresos, etc.), existiendo pocas excepciones en las que se interrelacionen dos o más de éstas dimensiones. Además de los problemas propios de un análisis integral, esto se debe en gran parte a la limitación de información.

Conocer estas dimensiones y cómo se articulan entre sí es indispensable para poder establecer estrategias que influyan para mejorar el bienestar de toda la población en su conjunto.

De igual forma, es importante medir el dinamismo en el bienestar de la población desde sus distintas dimensiones, así como el cambio en estas interrelaciones, para conocer las variaciones en el nivel de vida de los mexicanos a lo largo del tiempo.

II.- OBJETIVOS Y METAS:

1. Objetivos

- 1.1 Desarrollar una metodología que permita medir los niveles de pobreza y bienestar de la población en México más allá de indicadores tradicionales de bienestar como lo son el ingreso y/o el gasto familiar.
- 1.2 Generar una base de datos con información demográfica y socioeconómica acerca de los individuos que conforman los hogares mexicanos. La información debe ser estadísticamente representativa a nivel nacional, y a nivel urbano y rural.

La base de datos que se genere deberá ser de tipo longitudinal, contiendo observaciones en al menos dos momentos en el tiempo. Antes de su aplicación, los instrumentos de levantamiento de información propuestos deberán de ser probados en campo mediante una prueba piloto.

2. Fecha de entrega esperada

Primer semestre del año 2006.

III. PRODUCTOS ESPERADOS

1. Metodología de medición que permita conocer de forma integral el grado de pobreza en particular, y del bienestar en general, en el que se encuentran los individuos y familias mexicanas, así como su dinámica a lo largo del tiempo.
Los instrumentos de medición deben incluir dos características simultáneamente:
 - a) Que logre captar adecuadamente las diversas dimensiones del bienestar de los individuos y sus hogares en México.
 - b) Que se cuente con información de los mismos individuos en al menos dos puntos en el tiempo.

La información sobre ambos levantamientos deberá estar disponible durante el primer semestre de 2006.

2. Información representativa a nivel nacional y urbano-rural de los individuos que conforman los hogares mexicanos (bases de datos), que permita tanto estudiar la interrelación de diferentes fenómenos demográficos y socioeconómicos sobre el bienestar de la población, como captar el dinamismo que tiene el bienestar a través del tiempo. Por tanto, el producto implicará el levantamiento de información en al menos dos momentos en el tiempo.

La base de datos deberá ser a nivel de localidad, conteniendo información acerca de la infraestructura física y económica disponible en las comunidades en donde se encuentren los individuos y hogares que conformen la base de la información.

La base de datos deberá como mínimo deberá contener los siguientes elementos:

- Información básica de cada miembro del hogar: edad, género, nacionalidad, relación con el jefe del hogar y estado civil.
- Información detallada sobre el gasto del hogar.
- Información acerca de la infraestructura básica del hogar como: tipo de vivienda, fuente de agua, servicios sanitarios y electricidad entre otros.
- Escolaridad auto-reportada sobre todos los miembros del hogar.
- Información auto-reportada acerca de la posición laboral de aquellos en edad de trabajar, ocupación, número de horas que trabajan normalmente, así como durante los 7 días anteriores a la entrevista, información acerca de ingresos laborales, activos, deudas, acceso a crédito y transferencias individuales.
- Transferencias del hogar, privadas o públicas monetarias o en especie acerca de programas del gobierno u organizaciones no gubernamentales.
- Utilización de servicios de salud y participación en programas sociales, tales como programas de asistencia social.
- Información individual auto-reportada acerca del estado de salud de los individuos.
- Información individual sobre salud reproductiva e historial de fecundidad de todas las mujeres miembros del hogar en edad reproductiva.
- Historial de migración permanente, e información detallada sobre sucesos de *victimización* sufrida a lo largo de la vida.
- Precios locales de alimentos básicos y bienes no alimenticios.
- Información cuantitativa y cualitativa acerca de la infraestructura de escuelas y centros de salud disponible a los hogares encuestados.
- Información cuantitativa y cualitativa básica relacionada con el diseño de la muestra y los resultados de las entrevistas a los hogares.

Se deberá acompañar estos componentes esenciales con la siguiente información:

- Medidas antropométricas (peso y talla) de todos los miembros del hogar.
 - Situación de las vacunas para todos los niños de 0 a 5 años de edad miembros del hogar.
 - Información sobre activos básicos pertenecientes al hogar como bienes durables, tenencia de la vivienda, de la tierra y del equipo disponible para llevar a cabo actividades agrícolas y no agrícolas.
 - Información sobre transferencias privadas entre hogares.
 - Información sobre pagos de renta para aquellos hogares que no son propietarios de sus viviendas.
3. Información sobre los programas de gobierno, la infraestructura física y económica, educativa y de salud disponible en las localidades donde habitan los hogares encuestados.

Al igual que en la información de levantamiento de los hogares (producto esperado 2) esta información comunitaria deberá ser de carácter longitudinal, con el fin de permitir estudiar el cambio en bienestar de la población y su relación con el cambio en los programas de gobierno, la infraestructura física, los servicios de salud y los servicios educativos de la comunidad en la que habita. Por tanto, el carácter longitudinal deberá estar constituido por al menos dos puntos en el tiempo cercanos al levantamiento de campo en los hogares. Asimismo, el carácter longitudinal deberá incluir información sobre los establecimientos originalmente encuestados en la línea basal y aquellos que se hayan originado a lo largo del tiempo entre los dos levantamientos.

4. Herramientas del levantamiento de la información: Cuestionario de hogares y de comunidades, Manual del entrevistador, Manual de usuario, Manual de capacitación, entre otros que sean utilizados por el grupo de trabajo.
5. Las muestras de hogares y comunidades para el levantamiento de la información con representatividad estadística a nivel nacional y urbano-rural, y su respectiva metodología de selección.
6. Reporte técnico resultante de la prueba piloto aplicada a los instrumentos de levantamiento propuestos (producto esperado 4) y reporte técnico del primer y segundo levantamiento de la información.
7. Tabulados básicos acordados con la Secretaría de Desarrollo Social.
8. La totalidad de los cuestionarios aplicados en campo.

IV. IMPACTO SOCIAL

Contar con una base de datos con información demográfica y socioeconómica acerca de los individuos que conforman los hogares mexicanos es una herramienta que permitirá a la Secretaría de Desarrollo Social tener información adecuada para rediseñar, mejorar o eliminar aquellos programas donde se estime necesario. La información resultará decisiva para el diseño adecuado de nuevos programas y proyectos para la reducción de la pobreza. Esto se traduce en mejores prácticas de Política Social y manejo de recursos, donde cada peso gastado debe maximizar su efecto en reducir la pobreza y mejorar los niveles de bienestar de la población. Aunado a ello, la información permitirá a investigadores y académicos realizar estudios de pobreza y bienestar desde una perspectiva multidimensional y dinámica.

V. USUARIO

La Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Coordinación General de Padrones y la Dirección General de Evaluación de Programas Sociales, será la instancia receptora de los resultados de la investigación y por lo tanto enlace con los proponentes para precisar el alcance de las demandas del sector.

Para cualquier información relacionada con las presentes demandas específicas, los interesados deberán dirigirse al correo ayudasesol@conacyt.mx

VI. APOYO INSTITUCIONAL

La institución evaluadora deberá apoyarse en información disponible en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y cualquier otra que contribuya a la obtención de estudios de calidad.

Si la institución que realiza la encuesta requiere ser apoyada por las representaciones federales de la SEDESOL, deberá informar a ésta para que realice la solicitud en tiempo y forma con base en un programa de visitas, a efecto de que la institución desarrolle de la mejor manera posible su trabajo. Sin embargo, en ningún caso la SEDESOL o sus delegaciones proporcionarán personal para la aplicación de instrumentos o acopio de información.