



**TECNOLÓGICO
DE MONTERREY®**

Instituto de Innovación Educativa

RESUMEN EJECUTIVO

**Evaluación Externa de los Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la
Política de Desarrollo Social¹**

Versión revisada, Diciembre, 2013

¹ El presente estudio fue elaborado por el Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, bajo la coordinación del Dr. Miguel Székely Pardo.

Evaluación Externa de los Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Resumen Ejecutivo

Por décadas la percepción de sectores importantes de la sociedad mexicana fue que las acciones y programas sociales eran altamente susceptibles de ser utilizadas y manipuladas con fines políticos. De hecho, México había mantenido una política poco transparente sobre las condiciones en las que se encontraban los grupos de menores ingresos en el país. Hasta hace 15 años era uno de los pocos países que no había autorizado la realización de un Informe de Desarrollo Humano por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y era uno de los pocos para los que no se había permitido la publicación de un Diagnóstico de Pobreza por parte del Banco Mundial.

A partir del año 1998, con la puesta en marcha de la evaluación de impacto del *Programa Nacional de Educación Salud y Alimentación* (PROGRESA) inició un cambio con el que se introdujo a la evaluación como una práctica en el sector social. Su institucionalización se dio con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero de 2004, con la cual se crea el CONEVAL con los mandatos de: (i) “normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas”; y (ii) “... establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”.

La constitución de CONEVAL en su contexto rompió varios paradigmas. Uno fue el mandato legal de que todos los programas sociales financiados con recursos públicos debían de estar sujetos a evaluación. Otro fue el establecimiento de parámetros, periodicidad y orientación para la realización de mediciones oficiales de pobreza. Pero quizás los más innovadores fueron, por un lado, la inclusión de investigadores independientes que no fungen como funcionarios públicos sino como profesionales especialistas en el tema en cuestión, y por el otro, el mandato de hacer pública la información de las evaluaciones y mediciones.

Este documento presenta la evaluación externa de resultados del CONEVAL a casi diez años de su creación oficial, y a prácticamente siete años del inicio de sus operaciones

formales. Si bien el CONEVAL ha tenido otras evaluaciones y auditorías, ésta en particular es relevante por varios motivos. Quizás el más importante es que la iniciativa de realizar la evaluación surgió de la misma institución de manera voluntaria con el objetivo de identificar áreas de mejora para su funcionamiento.

Otro es que en América Latina, y de hecho en la mayor parte de los países en desarrollo aún es poco frecuente que las acciones de política social se evalúen de manera sistemática; y es menos común que se evalúe a la instancia de evaluación. Por lo tanto, el presente análisis podrá servir como referencia a otros casos similares en el futuro.

Aunque cualquier actividad realizada por el sector público es en principio susceptible de evaluación, el evaluar a un órgano evaluador es poco común y conlleva una serie de retos. Un primer reto es que la evaluación como función en una sociedad democrática generalmente cumple tres funciones: la de transparentar el ejercicio de los recursos públicos, la de ser un instrumento para la rendición de cuentas, y la de generar información útil para la mejora de los programas y acciones evaluados. Por lo tanto, para verificar el valor agregado de una institución como el CONEVAL sería necesario medir el éxito en cada uno de estos ámbitos.

Un segundo reto, y que es el más importante metodológicamente hablando, es que en el caso de los tres ámbitos el éxito no puede medirse únicamente de manera unilateral verificando las acciones del CONEVAL. Ciertamente es indispensable que la información se genere y se difunda, pero es solamente cuando los agentes a quienes va dirigida han sido expuestos a ella y son capaces de utilizarla, que se logran sus objetivos. Por ejemplo, en el ámbito de la evaluación y sobre todo cuando el objetivo es evaluar para mejorar, la actividad de evaluación puede diseñarse de manera que sus resultados sean fácilmente utilizables y accesibles, pero si aún en ese caso quien la utiliza decide no poner en práctica sus conclusiones, su impacto final sobre la mejora puede ser nulo. Por lo tanto, juzgar la calidad de la evaluación por la calidad de los programas o acciones evaluados puede no necesariamente reflejar su potencial o valor agregado.

Dadas estas dificultades, para los fines del presente estudio centramos nuestro análisis en verificar los resultados del CONEVAL en términos de los productos generados, haciendo énfasis no solamente en la contabilidad de los mismos, sino en ofrecer evidencia sobre su calidad, sobre la eficiencia con la que se generan, y sobre la percepción de su valor

agregado. Para esto se siguen dos enfoques generales; uno denominado *evaluación de consistencia* en el que se examinan los productos, insumos y servicios, y otro, en donde se presentan y analizan los *resultados*.

Contamos con tres tipos de instrumentos. El primero incluye trabajo de gabinete con la documentación existente; el segundo consiste en la realización de entrevistas a profundidad y grupos focales con 53 actores relevantes² para la institución; el tercero es la aplicación de la “Encuesta de Percepción Externa del CONEVAL 2013” (EPEC). La EPEC se levantó del 14 de octubre al 10 de noviembre del 2013. Entre los participantes, prácticamente la mitad son funcionarios y exfuncionarios públicos, 24.3 por ciento son académicos, y 15.9 por ciento son consultores externos que han colaborado con el CONEVAL en alguno de sus procesos. El 5.5 por ciento de la muestra está compuesto por Legisladores, y el 4.2 por ciento por actores pertenecientes a otros grupos.

En el grupo de participantes en entrevistas a profundidad incluimos a diversos actores internacionales relevantes en el sector de evaluación y medición de la pobreza en el mundo. Un primer resultado de interés es que el 92 por ciento de los actores internacionales entrevistados cuenta con una excelente imagen del CONEVAL y el 8 por ciento restante manifiesta tener una muy buena imagen de la institución. A juzgar por los resultados, el CONEVAL se ha convertido en un referente sólido para otros países e instituciones activas e influyentes en los temas de evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y en la medición de la pobreza. Uno de los aspectos identificados más frecuentemente como innovación es el derivado del arreglo institucional prevaleciente.

En particular, en el campo de medición de la pobreza destacan las múltiples solicitudes de asesoría y orientación por parte de autoridades del sector social de otros países para conocer mejor y adaptar la medición multidimensional de la pobreza a su propio contexto. En este sentido, nueve países³ recibieron asesoría en la materia directamente del CONEVAL en el marco de acuerdos de colaboración. Incluso países como Chile, con una amplia tradición en esta área ha prácticamente replicado la metodología introducida originalmente por el CONEVAL para actualizar los procedimientos de medición de la

² El total de los 53 actores relevantes entrevistados no considera a los 24 actores internacionales entrevistados para la sección que analiza al CONEVAL en el contexto internacional.

³ Los países son China, Perú, Chile, Vietnam, Bolivia, Republica Dominicana, El Salvador, Marruecos y Colombia.

pobreza en ese país, y ha utilizado como punto de referencia el modelo de evaluación de programas sociales en su propia reglamentación.

Del análisis a nivel nacional identificamos una larga lista de fortalezas desarrolladas por la institución en sus primeros siete años de operación. Algunas de las más importantes son:

- La claridad de sus fines y del diseño adoptado para conseguirlos; en particular destaca el carácter independiente de sus consejeros académicos, electos en su mayoría por representantes del poder ejecutivo de los órdenes nacional y estatal, bajo un modelo que privilegia sus credenciales profesionales y su especialidad en los temas relevantes;
- La claridad de sus atribuciones, espacios de incidencia y de definición de la problemática que atiende;
- El enfoque que ha adoptado la institución, así como la normatividad, lineamientos y procedimientos emitidos para ejecutar sus funciones;
- La capacidad para adaptarse a los cambios en la normatividad que se dan a lo largo del tiempo;
- El alineamiento al Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales, y las Metas del Milenio;
- El cumplimiento de los objetivos y metas que se ha propuesto anualmente desde el año 2007;
- La utilización de su información y análisis en Programas de Desarrollo a nivel estatal y municipal;
- Su complementariedad con otras dependencias gubernamentales incluyendo la SHCP, la SFP, y el INEGI;
- La coherencia de sus mecanismos de implementación y su orientación a resultados;
- La eficiencia en su operación (su presupuesto representa menos de una quinta parte del uno por ciento del presupuesto de los Programas sociales, lo cual está considerablemente por debajo de los estándares internacionales de financiamiento);
- La eficacia de la capacitación ofrecida a diversos actores gubernamentales en el ámbito de la medición de la pobreza y la evaluación de programas sociales;
- Su participación y valor agregado en la realización del Programa Anual de Evaluación, el Sistema de Evaluación del Desempeño, y el Presupuesto Basado en Resultados;
- Su liderazgo y solidez técnica en la medición de la pobreza;

- La especificación con criterios claros y sólidos para la definición de las Zonas de Atención Prioritarias;
- La solidez, posicionamiento, y alto grado de credibilidad en la metodología multidimensional de medición de la pobreza;
- La transparencia en la generación y difusión de indicadores sobre las condiciones sociales de México y el desarrollo de la política social;
- Sus aportes al Sistema de Monitoreo y Evaluación y la incidencia de éste para generar información para realizar mejoras a los Programas sociales;
- La implementación y cobertura de sus distintos instrumentos de evaluación;
- La calidad de la normatividad, implementación y seguimiento a los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados de distintas dependencias, incluyendo el apoyo técnico para su realización;
- La identificación y seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora en los distintos programas de desarrollo social;
- La alta calidad y relevancia de las evaluaciones que realiza a programas sociales, las cuales son reconocidas ampliamente;
- Sus contribuciones a la mejora en el diseño y operación de los programas de desarrollo social, las cuales son reconocidas por los actores responsables de su ejecución;
- La pertinencia de las recomendaciones que emite para la mejora de programas, acciones y políticas de desarrollo social;
- Su alta capacidad institucional para incidir en la mejora del sector social;
- La relevancia, claridad, utilidad y accesibilidad de la información que genera;
- Su alta visibilidad positiva en medios de comunicación, con un posicionamiento como autoridad en la medición y evaluación de la política de desarrollo social;
- Un alto nivel de más de 75 por ciento de satisfacción con la institución entre actores relevantes del sector de desarrollo social, con 80 por ciento de opinión positiva sobre el valor de la información que emite para la toma de decisiones; 80 por ciento de reconocimiento positivo para su labor de rendición de cuentas; 87 por ciento de percepción positiva sobre su papel en la transparencia de la política social; un 95 por ciento de aceptación entre operadores de programas en cuanto a las recomendaciones que emite; un 92 por ciento de percepción positiva sobre su valor agregado; y un 94 por ciento de opiniones altamente positivas sobre la seriedad de la institución. El porcentaje de más de 75 por ciento de satisfacción por su desempeño contrasta marcadamente con los

- porcentajes obtenidos por otras instituciones en encuestas relacionadas, como las que se atribuyen a los servicios de salud y educación (para las cuales es menos de 50 por ciento), y las de seguridad e impartición de justicia (con menos de 20 por ciento de satisfacción); y,
- Nuestras estimaciones indican que el CONEVAL registra una considerablemente elevada relación beneficio-costos, con un beneficio positivo neto estimado de 41.82 por ciento con respecto a la inversión que se realiza en la institución (genera beneficios mayores a sus costos a partir de entre los primeros 3.6 y 4.5 meses de operación del año).

Siguiendo el espíritu de la iniciativa del CONEVAL de realizar una evaluación externa, identificamos también a lo largo de nuestro análisis diversas áreas de oportunidad para la mejora de la institución. Cabe mencionar que algunas de ellas, sin embargo, requieren de la participación o son incluso responsabilidad de otras instancias del Gobierno, por lo que será necesario plantearlas a los actores correspondientes.

En cuanto al diseño del CONEVAL, identificamos que éste impone cuatro retos importantes de coordinación, que denominamos horizontal (entre instancias de gobierno), *vertical* (dentro de la SEDESOL), *transversal* (con otros órdenes de gobierno), e *interna* (al interior de la institución). En cuanto a ésta última, el reto consiste en una mayor coordinación entre las áreas de evaluación y medición de la pobreza.

El área de oportunidad que se detecta es establecer de manera más clara la conexión natural entre ambas funciones, haciendo explícito que las evaluaciones juegan un papel central en el mejoramiento de los Programas sociales, que son el instrumento de política para incidir en el bienestar medido a través de la metodología multidimensional de la pobreza. En el caso de las variables incluidas en el índice podría de hecho establecerse un mapa de conexión entre la operación de la acción, su mejora mediante la evaluación, y su incidencia sobre el sub componente correspondiente a la dimensión afectada. Un buen punto de partida son los inventarios de Programas sociales a nivel federal y estatal que realiza la institución, a partir de los cuales es posible hacer explícitas las dimensiones sobre las que incide cada uno, y el potencial con que cuenta para modificar en los parámetros utilizados en la medición.

En el ámbito del diseño institucional, sin duda, el aspecto más relevante que enfrentará el Consejo en los años por venir está ligado a la Reforma Político-Electoral aprobada recientemente, en la que se establece la Autonomía Constitucional del CONEVAL. Ante el nuevo diseño propuesto se detectan áreas de vulnerabilidad de alto riesgo que presentan la posibilidad de debilitar a la institución. En particular, el que la elección de Consejeros pase a ser un órgano de representación política partidista impone el riesgo de politización y de que se desvirtúen los principios básicos de representatividad con fortaleza técnica y credenciales académicas que han prevalecido hasta ahora. Más aún, el otorgar poder de veto al Presidente de la República pone en tela de juicio la independencia de los integrantes de la institución e impone el riesgo de subordinación de los Consejeros al gobierno en turno.

En cuanto a la coordinación con otras entidades gubernamentales identificamos que a pesar de que en general existe claridad sobre las atribuciones del CONEVAL, en el caso particular del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se aprecian espacios de intersección en relación a la coordinación con la SHCP y en particular, en los límites de las facultades con las que cuenta cada una de las dos instituciones. Se sugiere reforzar la coordinación entre ambas instancias para hacer más eficiente el Sistema de Evaluación y Monitoreo. Se concluye además que:

- Existe una amplia heterogeneidad en las capacidades institucionales de las dependencias para implementar el SED, y en la utilización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Es necesario por tanto realizar esfuerzos continuos de capacitación y asesoría para desarrollar dichas capacidades. En momentos como el cambio de Administración Federal dichas necesidades se acentúan con la llegada de nuevos funcionarios públicos a las áreas de planeación y evaluación en distintas entidades;
- Los usuarios no identifican en general que exista una relación entre el SED y las asignaciones presupuestales de los programas cada año. En particular, no se observa que incida en la decisión de reasignaciones, en la toma de definiciones para evitar duplicaciones, o en la realización de consolidaciones (con solamente algunas excepciones). Esto generalmente se atribuye a falta de coordinación con la SHCP, ya que es ésta la institución que cuenta con los instrumentos para incidir en la definición del presupuesto de egresos;

- Las señales sobre la importancia del SED no son totalmente claras para los usuarios. En especial, se observa que la Dirección General de Programación y Presupuesto, que es la instancia con incidencia en el presupuesto de los programas y dependencias, se enfoca de manera preponderante en el ejercicio del gasto público y no en los indicadores de la MIR o en los resultados del SED. Esto ha creado la imagen de que el SED y los resultados de la MIR no inciden en las decisiones presupuestales, lo cual erosiona su imagen y percepción de utilidad e incidencia.
- Los usuarios perciben que hacia principios de la Administración 2006-2012 se daba importancia en la SHCP al SED y a la MIR, pero que ésta se ha ido diluyendo en el tiempo. Ahora estos procesos se perciben más como requisitos burocráticos sin incidencia real en la operación de los programas; y,
- Otro caso en donde se detecta la necesidad de analizar el diseño institucional para fortalecer la complementariedad entre distintas funciones, es el caso del CONEVAL en relación al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), ya que ambos cuentan con facultades para evaluar la educación. En su nuevo mandato como organismo autónomo, al INEE se le otorgan facultades para evaluar los procesos y programas educativos, por lo que es recomendable establecer mecanismos claros y reforzar las sinergias ya existentes con la finalidad de que ambas instituciones contribuyan a mejorar la política social del país, cada una desde sus ámbitos de acción.

En los temas operativos también se identifican algunas áreas de oportunidad para la mejora. En particular se sugiere fortalecer las relacionadas entre el Consejo y quienes instrumentan las evaluaciones, reforzando la asesoría y la capacitación por un lado, para enriquecer los diseños mismos de evaluación, y por otro, para incrementar la factibilidad de que los responsables de los programas y acciones sean capaces de internalizar la información para mejorar el diseño y la operación de los instrumentos de política pública.

Para ello es necesario que el Consejo cuente con la estructura y recursos suficientes para cumplir con sus objetivos, y además responda a las constantes demandas generadas tanto para la evaluación de programas como para la medición de la pobreza por parte de las entidades y dependencias, los tomadores de decisiones y a los órganos de decisión del propio Consejo.

Asimismo, para el proceso de divulgación de los productos del CONEVAL, sería recomendable que el Consejo fortalezca las estrategias y/o actividades que realiza tanto para difusión de productos como para medir su alcance. En específico, se podría ampliar la campaña de difusión anual, y fortalecer el uso de los diversos estudios realizados desde 2008 tales como los análisis de información de Lexia, el pretest, los resultados de la campaña Notimex, las pruebas de publicidad realizada en internet, prensa y revistas, las especificaciones de la campaña “Lo que se mide se puede mejorar”, etc. Además, fortalecer los procesos de comunicación social como la actualización de la página web, la edición e impresión de publicaciones oficiales, y el monitoreo y análisis de información, entre otros. A partir de esto, y con base en la medición que realiza de éstos procesos, se puede fortalecer también su planeación.

La consolidación del CONEVAL en el futuro tiene que ver con que los insumos que genera sean tomados en cuenta por los ejecutores de programas y políticas. Si bien es evidente que el CONEVAL está realizando su función adecuadamente en este sentido, se recomienda revisar periódicamente su utilización. Un ejemplo son los criterios para la definición de las Zonas de Atención Prioritaria, para las cuales se toma como referencia el porcentaje de pobreza en cada unidad geográfica, pero que al incorporar criterios complementarios como los de alta concentración de población en pobreza, podría ofrecer orientación a las instancias ejecutoras sobre los espacios en donde las acciones sociales beneficiarían a poblaciones objetivo más numerosas.

En el área del Programa Anual de Evaluación (PAE), de acuerdo con la información recabada en las entrevistas a profundidad y los grupos focales realizados en el marco del presente estudio, encontramos que existen áreas de oportunidad para la mejora. Específicamente, se percibe que:

- Los responsables de los programas se involucran sólo de manera limitada en la definición de la estrategia de evaluación, ya que su participación se acota únicamente a expresar su interés en que la acción de la que son responsables pueda ser evaluada, sin conocer la estrategia general. Un aspecto a reforzar es que al tomar las decisiones de evaluación, los responsables de los programas conozcan los esfuerzos de evaluación complementarios

para programas relacionados, por lo que se sugiere asegurar que éstos siempre se encuentren disponibles;

- Diversos actores manifiestan que no conocen suficientemente los criterios para especificar el PAE, por lo que se sugiere reforzar la capacitación e información al respecto;
- Existe un desfase entre la generación de resultados del PAE y los tiempos para la toma de decisiones presupuestales. De hecho, se percibe que el vínculo entre el PAE y el presupuesto es poco claro, ya que comúnmente los ejercicios de evaluación se concluyen una vez tomadas las decisiones de los montos a proponerse en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año subsecuente, con pocas posibilidades de influenciarlo; y,
- Una propuesta concreta en el marco de la evolución del PAE es la de complementar la información incluida en el plan de evaluación sexenal, con metas de mejora en los resultados de los programas y acciones de política social de mediano y largo plazo para ofrecerle un sentido más estratégico. Adicionalmente, se sugiere identificar en dicho Plan de Evaluación cuáles son los programas que atienden problemáticas similares para que sus evaluaciones se complementen entre sí, así como identificar cuáles son los programas gubernamentales estratégicos que deberán evaluarse con prioridad. El hacer esto al inicio de cada Administración contribuirá a evitar que por algún riesgo operativo o de probable politización, pudieran excluirse de la evaluación determinadas acciones.

Asimismo, es recomendable crear un vínculo entre el PAE y los resultados de la evolución de la pobreza multidimensional. Específicamente, se sugiere detectar las dimensiones que inciden con mayor sensibilidad en reducciones del índice para posteriormente identificar los programas y acciones que pueden influir en ellos. Este sería un criterio relevante para definir los programas a ser evaluados con mayor prioridad, ya que mediante la evaluación se podrán identificar áreas de mejora para incidir en la pobreza por medio de un diseño más sólido.

En cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados, existe la opinión de que a pesar de que el número de indicadores es limitado, para los encargados de su definición el número sigue siendo excesivo, particularmente en lo que se refiere al nivel de Actividades. Los entrevistados también advierten que no existen criterios únicos por parte de las instituciones que forman parte del SED para revisar y hacer recomendaciones para la construcción de los indicadores, e incluso es común que los participantes hagan observaciones que se

contraponen entre sí. En su opinión, la causa para esta divergencia de criterios se encuentra en que el marco de incentivos y los ciclos de la labor institucional de las distintas instituciones revisoras es diferente. Mientras que para la SHCP el incentivo se encuentra alineado hacia hacer un uso eficiente de los recursos, para la SFP y la ASF los incentivos están orientados hacia la fiscalización y el cumplimiento de la normatividad, y por otra parte, el CONEVAL se enfoca en el efecto de los programas y la consecución de sus metas y objetivos.

Sin embargo, con base en la revisión documental se identificó que en el marco del PEF sí se emiten los Criterios para la revisión y actualización de la MIR y en las distintas versiones del PAE se ha señalado que la revisión de Matrices de Indicadores para Resultados corresponde a las dependencias según sus competencias. Por esto, se sugiere que las instituciones que forman parte del SED difundan con mayor frecuencia los criterios para revisar y hacer recomendaciones para la construcción de los indicadores, puesto que los criterios si existen.

Un elemento importante es que se percibe un desfase en el reporte de los indicadores, producto de divergencias en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con lo cual queda en entredicho la incidencia del SED y la consecución de los objetivos de la MIR en las decisiones de asignación de presupuesto, que es una de sus funciones más relevantes. Por este motivo, es común encontrar que la información se provee para dar cumplimiento a los requerimientos normativos, más que para el seguimiento y la mejora. El riesgo es que estos procesos se conviertan en un requisito burocrático de cumplimiento de trámites, sin que permee en la mejora continua.

De nuestro análisis sobre la evolución de los instrumentos de evaluación detectamos que se deberán fortalecer los mecanismos para que los programas entiendan y utilicen los resultados de las evaluaciones a través de una mayor participación y entendimiento en el proceso de evaluación. Esto se puede realizar a partir de las siguientes áreas de oportunidad y sugerencias:

- Desde la primera etapa e interacción con los responsables del programa a evaluar, se sugiere presentar el ejercicio de evaluación como un instrumento para la mejora, estableciendo incluso metas de incremento de impactos, reducción de costos, eficiencias,

perfeccionamientos en la focalización, u otros aspectos, como objetivo final del ejercicio. Esto se considera necesario debido a que las unidades de evaluación al interior de las dependencias no siempre realizan esta función, ni cuentan con el mismo enfoque;

- Para el análisis y desarrollo de la evaluación, sería conveniente reforzar la comunicación entre el evaluador, las dependencias y el Consejo para hacerla más dinámica y fluida y para garantizar que las evaluaciones se enfoquen en elementos de interés para los responsables de los programas y acciones sociales, que no siempre coinciden con las de las unidades internas de evaluación. Específicamente se sugiere realizar una reunión de trabajo formal entre la instancia evaluadora y el responsable directo del Programa para garantizar una comunicación directa;
- Para todas las evaluaciones se sugiere reforzar la capacitación a los evaluadores y sus equipos de trabajo previo al inicio de la evaluación, para garantizar que se mantenga el mismo lenguaje y un adecuado nivel de comprensión de los términos e importancia de cada elemento a contemplar en el proceso. Esto redundaría no sólo en hacer mejores evaluaciones, sino también en incrementar las posibilidades de uso de la evidencia para la mejora;
- Fortalecer los esfuerzos para que a las reuniones de trabajo intermedias en donde los evaluadores presenten resultados preliminares en etapa intermedia para su retroalimentación, se garantice la participación de los responsables de mayor rango posible por parte de los programas evaluados y para propiciar un flujo continuo de información relevante al más alto nivel;
- Fortalecer los mecanismos para que los resultados de las evaluaciones sean revisados y considerados por los funcionarios de mayor rango jerárquico de los programas de tal forma que se propicie su utilización. Por ejemplo, se sugiere que en al menos una de las reuniones formales con los responsables de los Programas en las que asista el funcionario con el mayor rango jerárquico (subsecretario, titular de unidad u oficial mayor) se generen minutas y acuerdos de seguimiento a partir de que se presenten resultados, se ofrezca un espacio para aclaraciones, y se escuche el punto de vista de dichos responsables;
- Realizar un sondeo entre los usuarios de los resultados de las evaluaciones para verificar si los instrumentos de difusión utilizados están cumpliendo de manera efectiva con su función de transmisión de información, especialmente en el caso de los funcionarios participantes en la operación de los programas evaluados; y,

- Asistir a los responsables de los programas en el correcto entendimiento y aprovechamiento de los resultados de la evaluación en reuniones de trabajo a partir de las cuales el programa diseñe su plan de mejora con la mayor información posible.

Con base en el fin del CONEVAL para contribuir a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social mediante el análisis y las recomendaciones a través de coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, la sugerencia general es fortalecer los mecanismos de atención y seguimiento a los resultados de las evaluaciones de tal forma que se cumpla con este fin. Por tanto, con respecto a los ASM registramos las siguientes áreas de oportunidad y proponemos algunas acciones de mejora:

- El proceso de integración de los documentos en respuesta a los ASM corre el riesgo de convertirse en un proceso burocrático si no se liga a incentivos concretos de reconocimiento, impacto en presupuestos, establecimiento de responsabilidades a servidores públicos por su no atención e incluso observaciones hacia la ASF en caso de no ser tomados con la seriedad debida. Es necesario fortalecer y/o complementar los procesos de seguimiento para garantizar una atención adecuada a los aspectos identificados en el mecanismo, por ejemplo, mediante el reconocimiento público a los funcionarios que han logrado introducir una mejora que implique mayores impactos, eficiencias, ahorros de presupuesto, etc.;
- Se detectan necesidades importantes de capacitación a funcionarios públicos para poder aprovechar los ASM para mejorar resultados, especialmente en las dependencias en donde el personal a cargo del proceso de ASM cambió al llegar una nueva Administración. En particular, se sugiere el desarrollo de un manual para estructurar una respuesta para atender los aspectos de mejora identificados;
- En general, de acuerdo con la información recabada, los ASM institucionales, interinstitucionales e intergubernamentales se perciben como aspectos que tienen poca relación con la actividad cotidiana de los responsables de programas y acciones específicos, y en general, se perciben como poco factibles por lo que no se les otorga la seriedad y atención que requieren; por lo que se sugiere reforzar el planteamiento de los ASM de tal forma que los responsables de los programas y acciones puedan identificar con mayor claridad su contribución a cada uno de ellos; y

- Es importante reforzar el Mecanismo de SASM de tal forma que una vez que el programa defina los ASM que son factibles de atender, presente un análisis para ser revisado por el CONEVAL para la verificación de su consistencia en el contexto de la política social.

En el tema de la medición multidimensional de la pobreza, los resultados de la Encuesta de Percepción (EPEC) indican que pocos actores relevantes declara su total entendimiento y comprensión, aunque ellos son los que cuentan con perfil de académico ya que la relevancia de la medición de la pobreza recae en su utilización para la mejora de la política de desarrollo social y no necesariamente en su entendimiento. Sin embargo, se sugiere en este rubro fortalecer los mecanismos de comunicación y difusión de los aspectos metodológicos básicos que se requieren para utilizar la información, dirigidos a un público amplio de no especialistas. Identificamos además algunas áreas de mejora en la medición multidimensional de pobreza que se presentan con detalle en el texto.

Un aspecto relevante a estudiar es si el CONEVAL cuenta con la capacidad para adecuarse a cambios en el entorno que enfrenta. Uno reciente que no ha sido aún incorporado en sus metodologías de estimación de la pobreza es el cambio Constitucional que desde el año 2012 declara la obligatoriedad de la Educación Media Superior. Dado que este es ahora un derecho de la ciudadanía, será necesario modificar las dimensiones educativas incluidas en la medición multidimensional de la pobreza. De igual manera, con la Reforma Constitucional en el ámbito educativo aprobada en 2013, en el que se establece el derecho de los mexicanos y mexicanas a una educación de calidad, estrictamente hablando, sería necesario incluir también a la calidad educativa en la medición.

Sin embargo, debido a que la normatividad establece que “a fin de asegurar que las mediciones efectuadas permitan ofrecer cierta continuidad, es indispensable que los criterios metodológicos que las sustentan permanezcan inalterados por un período de tiempo razonable...”, desde la publicación en 2009 de la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (anexo C), el CONEVAL contempla un conjunto de indicadores complementarios a los de la medición oficial. En particular, los indicadores complementarios en la dimensión de la educación incluyen, entre otros, el analfabetismo; la educación obligatoria de acuerdo con grupos de edad; la educación básica obligatoria de la jefatura del hogar y su cónyuge, y la calidad educativa, medida a través de los resultados de las pruebas Excale, PISA y Enlace.

De acuerdo con la normativa vigente, el CONEVAL publica los resultados de la calidad educativa, como se puede observar en el anexo estadístico de la medición 2012⁴. Como parte integrante de estos indicadores, se sugiere que a partir de la siguiente medición, el CONEVAL reporte también el indicador de educación obligatoria por grupos de edad, al tomar en consideración la Reforma del Artículo Tercero de la Constitución que incluye a partir de 2013 la obligatoriedad de la educación media superior.

Para los procesos de difusión de información se recomienda hacer un mayor uso de las redes de usuarios de la información del CONEVAL, hacer un esfuerzo adicional por posicionar al CONEVAL como referente nacional e internacional en materia de medición de la pobreza, y fortalecer el aprovechamiento de las diversas redes sociales de comunicación, para llegar a un público más amplio.

⁴ Para los indicadores complementarios, la información se encuentra disponible en la página de internet del CONEVAL en http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Estatal2012/NACIONAL_2010-2012/Anexo_indicadores_complementarios_2008-2012.zip