

Relatoría

Seminario

10 años del CONEVAL:
pobreza multidimensional
y buenas prácticas de
monitoreo y evaluación

1 y 2 de diciembre de 2015

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social



10
años aniversario
CONEVAL

Investigadores académicos

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Fernando Alberto Cortés Cáceres

El Colegio de México

Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social-Occidente

Salomón Nahmad Sittón

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

Secretaría Ejecutiva

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo

Thania Paola de la Garza Navarrete

Directora General Adjunta de Evaluación

Ricardo C. Aparicio Jiménez

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Edgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración



Contenido

INTRODUCCIÓN	3
ESQUEMA DE LA AGENDA FINAL	4
RESUMEN EJECUTIVO POR MESA DE TRABAJO	33
Tema: Pobreza y Desarrollo Social en México	33
Tema: Uso de información CONEVAL para la toma de decisiones en las entidades federativas	37
Tema: Uso de evidencia para el diseño de política pública	45
Tema: Uso de las evaluaciones para la toma de decisiones	49
Tema: Uso de información CONEVAL para la mejora de programas	56
RESUMEN DE PONENCIAS	61
Tema: Pobreza y Desarrollo Social en México	61
Tema: Uso de información CONEVAL para la toma de decisiones en las entidades federativas	72
Tema: Uso de evidencia para el diseño de política pública	86
Tema: Uso de las evaluaciones para la toma de decisiones	92
Tema: Uso de información CONEVAL para la mejora de programas	102
CONCLUSIONES	109
ANEXO 1: MEDICIÓN DE LA POBREZA Y PRECISIONES ESTADÍSTICAS	111
ANEXO 2: ENTREGA DE RECONOCIMIENTOS A LAS BUENAS PRÁCTICAS	113



INTRODUCCIÓN

En el marco del décimo aniversario del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual tuvo lugar el 1º y 2º de diciembre del presente año, se realizó el seminario denominado *10 años del CONEVAL: Pobreza multidimensional y buenas prácticas de monitoreo y evaluación*.

Dicho seminario tuvo como principal objetivo hacer una revisión de la discusión actual sobre los avances y retos del sistema de monitoreo y evaluación en México así como de la metodología de medición de la pobreza multidimensional.

Las diferentes mesas de discusión que formaron parte del seminario analizaron las evaluaciones desarrolladas a los programas presupuestarios y estrategias en materia de la política pública de desarrollo social. Se tomó como eje fundamental de la discusión, el desempeño de las herramientas de la evaluación y su uso para la mejora de las políticas públicas.

Las experiencias de la investigación aplicada de los evaluados por el CONEVAL, fue un motor primordial para reconocer que su actividad ha generado cambios para el mejoramiento de las políticas públicas, programas sociales, el uso de la información por parte de las entidades federativas, el diálogo entre los actores que generan y aplican la información, la resolución de las problemáticas sociales, la presentación de resultados y la transparencia, así como el reconocimiento del CONEVAL en el entorno internacional, entre otros ámbitos.



ESQUEMA DE LA AGENDA FINAL

Tema: Pobreza y desarrollo social en México

Moderador



Dr. Fernando Cortés Cáceres
Consejero Académico del CONEVAL

Fernando Cortés Cáceres es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Su trayectoria le ha valido el nombramiento de consejero para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF. En 2005 fue nombrado Profesor Emérito por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y desde 2007 es Investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en México. Es autor del libro “Procesos sociales y desigualdad económica en México” editado por Siglo XXI.

Metodología de Medición multidimensional de la pobreza en México, controversias y objetivos de desarrollo sostenibles

Se abordó la vinculación entre evaluación y pobreza, poniendo a debate los enfoques unidimensional y multidimensional de la pobreza. El primer enfoque considera solamente el factor de bienestar, mientras que el segundo establece una relación entre bienestar y derechos sociales. Los componentes principales de este último enfoque son el bienestar (medido a través del ingreso), los derechos sociales (visto a través de las carencias) y cohesión social. En este sentido se considera que “una persona se encuentra en pobreza multidimensional cuando: presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades”. Mientras que la pobreza multidimensional extrema se refiere a una persona que presenta “tres o más carencias sociales y no tiene un

ingreso suficiente para adquirir los bienes de la canasta alimentaria”. Por estas definiciones se considera que la medición mexicana de la pobreza es expresada como la intersección de sus tres componentes aunque en la práctica no se considera la cohesión social en esta medición. No se puede contar con una medida resumen (tal como un índice) en la pobreza multidimensional debido a que los componentes de derechos sociales y bienestar miden dimensiones diferentes del problema.

http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/Pobreza-Metodologia-controversias-ODS_VF.pdf





Dr. Enrique Jesús Ordaz López
Director General de Integración, Análisis e
Investigación del Instituto Nacional de
Estadística Geografía e Informática

Enrique Ordaz es egresado de Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México; estudió la maestría en Economía en la Universidad de Northwestern, EE. UU. y obtuvo el doctorado en la Universidad de Ciencias Económicas de Budapest, en Hungría. Actualmente es Secretario Técnico del Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Co-presidente, junto con Filipinas, del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre Indicadores de los ODS establecido por la Comisión de Estadística de la ONU. Del año 2000 al 2002 fue director de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

La respuesta del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica INEGI a la Agenda 2030

A partir de los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable”, que comprenden el fin de la pobreza y el hambre, el combate a la desigualdad entre sexos y razas, la construcción de sociedades pacíficas, justas, inclusivas y equitativas, y la protección sustentable del planeta tierra, el INEGI se plantea la tarea de proveer datos estadísticos multidimensionales y un número considerable de indicadores que ayuden a cumplir las metas establecidas por el acuerdo internacional.

Para la conformación de los indicadores, que suman 154, se toma en cuenta una serie de factores como ingreso, etnicidad, educación, empleo, estatus migratorio, ubicación geográfica, discapacidades físicas de los individuos y proporciones variables de pobreza entre sexos y edades. Estos elementos, junto a los instrumentos metodológicos y conceptuales que permitieron su obtención, son revisados y actualizados continuamente por el INEGI en coordinación con la

participación del sector privado y social, como CONEVAL, para integrar informes de avances respecto a las 169 metas propuestas por 28 países en la Agenda 2030.

<http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/CONEVAL-INEGI.pdf>





Mtro. Rodolfo de la Torre

Coordinador General de la Oficina de
Investigación en Desarrollo Humano del
Programa de Naciones Unidas para el
Desarrollo

Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Maestro en Economía por la Universidad de Oxford, es Director e Investigador del Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social de la Universidad Iberoamericana. Desde el año 2000 es Consultor del Banco Mundial. Ha sido profesor para el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Universidad Nacional Autónoma de México. También ha fungido como Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Objetivos de Desarrollo y el CONEVAL: los próximos 10 años

Respecto al programa internacional “Objetivos de Desarrollo del Milenio” ODM, que antecede al programa “Objetivos de Desarrollo Sostenible” ODS, ambos establecidos por la ONU, México ha alcanzado un 72.5% de cumplimiento, cubriendo 37 de 51 metas indicadas. El país mostró progresos insuficientes en los programas que comprenden la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, el mejoramiento de la salud en la maternidad y el combate contra el VIH y otras enfermedades, mientras que en el tema de aseguramiento de un medio ambiente sano y seguro registró un progreso estancado y/o deterioro.

Para el cumplimiento de metas del programa ODS, se recomienda a los organismos nacionales de evaluación como lo es CONEVAL, revisar e incorporar en los sistemas de medición una nueva generación de medidas multidimensionales que incluyan una mayor gama de dimensiones para: identificar la desigualdad más allá de lo descriptivo; reconocer como limitantes las

definiciones de variables propuestas en la “Ley General de Desarrollo Social”; vincular conceptualmente, las “oportunidades” con el “acceso”; e incluir “tiempo disponible” en los parámetros de medición.

<http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/OBJETIVOS-DE-DESARROLLO-CONEVAL.pdf>



Tema: Uso de información CONEVAL para la toma de decisiones en las entidades federativas

Moderador



Dr. Agustín Escobar Latapí
Consejero Académico del CONEVAL

Es Licenciado en Antropología Social de la Universidad Iberoamericana. Obtuvo los grados de Maestría y Doctorado en Sociología en la Facultad de Estudios Económicos y Sociales de la Universidad de Manchester en Gran Bretaña. Es Director General del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel III) e integrante de la Academia Mexicana de las Ciencias. Su interés de investigación se enfoca en la política social mexicana, específicamente en la evaluación de programas sociales y en la migración México-Estados Unidos. Entre sus publicaciones se encuentran “Construyendo estadísticas. Movilidad y migración internacional en México”, “Los extranjeros en México: continuidades y nuevas aproximaciones”, “Los nuevos rostros de la migración en el mundo” y “La emigración cubana actual”.

El CONEVAL hace el diagnóstico y el análisis de la evaluación y monitoreo de las entidades federativas cada dos años. Los resultados que se desprenden del análisis realizado durante el presente año, dan cuenta de los avances que han tenido los estados. En uno de los indicadores del CONEVAL basado en 27 preguntas, se identificó una mejora del 14.4 % en todo el país. Las entidades que encabezan el índice de monitoreo y evaluación para la implementación de instrumentos normativos y prácticos, con promedios por arriba del nacional son Jalisco, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato y Oaxaca. Los estados que presentan mayor variación en este índice son Morelos, Yucatán, Jalisco,

Hidalgo y Chihuahua. Asimismo, CONSEVAL establece un componente normativo y otro práctico para la calidad de los sistemas de monitoreo y evaluación. Respecto al sistema normativo, quienes presentaron mayores avances fueron los estados de Morelos y Querétaro al emitir su Ley de Desarrollo Social. En 2013, sólo 17 estados contaban con dicha normativa, para 2015 suman 24. Respecto al componente práctico, en el año 2013 sólo siete entidades contaban con un Programa Anual de Evaluación, para 2015 son 27. En las evaluaciones destacadas en el ejercicio de principio ciudadano que hace CONSEVAL, se pasó de siete en 2013 a 21 en 2015. En este componente, Yucatán tuvo el mayor avance. Los principales retos son: sólo 15 entidades han realizado estudios, diagnósticos e investigaciones sobre desarrollo social (menos de la mitad, de ellos, hubo mejora en la información nueve, y seis remitieron por primera vez para ser calificados por CONSEVAL, nueve entidades aún no cuenta con normativas para crear y evaluar programas sociales. Una de las tareas a cumplir es la institucionalización, que incluya la ley, las instituciones, los cuerpos colegiados y fondos para la evaluación.





Ing. Rodrigo Fuentes Ávila
Secretario de Desarrollo Social
de Coahuila

Rodrigo Fuentes Ávila es Ingeniero Agrónomo Fitotecnista por la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro. Se ha desempeñado como Servidor Público desde el año 1995 ejerciendo los cargos de Director de Conservación de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Gobierno del Estado de Coahuila, Director de Conservación de Caminos de la Secretaría de Desarrollo Regional de la Laguna, Primer Regidor del R. Ayuntamiento de Torreón, Coahuila y Diputado Local en la LIX Legislatura del Congreso Independiente, Libre y Soberano del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Encuesta “Coahuila Habla”

A partir de los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” y los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, el “Plan de Desarrollo Estatal 2011-2017” del gobierno de Coahuila impulsó la realización de un levantamiento de datos poblacionales llamado “Coahuila Habla”. Recibiendo la asesoría del INEGI, se diseñó un cuestionario para recopilar la información necesaria para conocer las condiciones de pobreza de los habitantes del estado. El registro se llevó a cabo de enero a marzo de 2012 con la capacitación y ayuda de 1000 encuestadores. Se visitaron 406,079 viviendas y 1,344,254 personas fueron registradas. Los resultados coinciden con los de CONEVAL: 93,440 personas se encontraron en situación de pobreza extrema y 24, 889 viviendas fueron clasificadas en condiciones de pobreza extrema.

Las acciones derivadas de la recopilación de datos a través de la encuesta, consistieron en la socialización de la información obtenida a instancias públicas correspondientes y la población en general; así como la conformación de estrategias de combate a la pobreza a través de la identificación de programas de desarrollo federales y locales.

<http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/Rodrigo-Fuentes-Encuesta-Coahuila-Habla.pdf>



Mtro. Diego Sinhué Rodríguez Vallejo
Secretario de Desarrollo Social y Humano de
Guanajuato

Licenciado en Derecho por la Universidad de La Salle Bajío y Maestro en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato, ha sido Diputado local en la LXI Legislatura del Congreso de Guanajuato de 2010 a 2012 y en el 2005 ocupó el cargo de Regidor del H. Ayuntamiento de León.

Mesa interinstitucional para fortalecer la Ley de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato

Mediante un plan de monitoreo y evaluación de los programas sociales efectuado por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del estado de Guanajuato, se encontró una desarticulación de procesos para evaluar y transparentar los programas sociales. En ese sentido, se conforma la “Mesa Interinstitucional para fortalecer la Ley de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato”, la cual está conformada por los siguientes organismos estatales: Coordinación General Jurídica, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, la Coordinación General de Políticas Públicas, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, el Instituto de Planeación Estadística y Geografía, y la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas. La alineación de metas comunes entre dependencias derivó en la creación de reglamentos únicos de operación, análisis de modelos de gestión, diseños de programas sociales, bancos de estudios, difusión de evaluaciones, catálogos de programas sociales estatales, nuevos seguimientos, incorporación de recomendaciones de organizaciones especializadas y un mejor monitoreo de los programas de desarrollo social del estado.

<http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/Diego-Sinhue-Mesa-interinstitucional-fortalecer-Ley-Desarrollo-Social-Humano-Guanajuato.pdf>



Dra. Mónica Ballescá Ramírez
Directora General de Monitoreo y Evaluación.
Secretaría de Planeación, Administración y
Finanzas de Jalisco

Economista, con maestría y doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con experiencia docente en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad de Guadalajara y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es miembro fundador de la Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados. Actualmente es Directora General de Monitoreo y Evaluación en la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno de Jalisco. Adicionalmente, es Secretaria Técnica del Consejo Ciudadano MIDE Jalisco y del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas, Consejo Técnico Evalúa Jalisco.

Monitoreo y evaluación, Gobierno de Jalisco

A través del plan “Evalúa Jalisco”, el gobierno del estado ha logrado la eficiencia de programas y políticas públicas con una estrategia evaluativa que incorpora la mejora de condiciones de evaluación, la promoción de la práctica evaluativa y el uso de la evidencia. Dicho plan, registra el diseño, operación, resultados, satisfacción de beneficiarios, consistencia y estrategias de programas y políticas públicas. Entre las iniciativas evaluadas se encuentran el acceso a la educación, el bienestar económico, la competitividad empresarial, el desarrollo creativo, la divulgación tecnológica, la generación de empleos, el impulso a la cultura y las artes y la vida sin violencia. Además, “Evalúa Jalisco” ha trazado caminos para

fortalecer el uso de la evaluación con la incorporación de agendas y compromisos de mejora, programas anuales de evaluación, y diplomados, talleres y cursos que impulsen el sentido la práctica evaluativa. El programa de evaluación cuenta con un consejo creado en mayo de 2013 que funciona como organismo consultivo del Gobierno de Jalisco en la implementación de la estrategia de evaluación. El consejo está conformado académicos locales, miembros del gobierno estatal y especialistas de instancias nacionales.

<http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/Ballesca-Buenas-practicas-Jalisco-monitoreo-evaluacion.pdf>





Dr. Constantino Alberto Pérez Morales
Coordinador de Planeación del Desarrollo del
Comité Estatal de Planeación del Desarrollo de
Oaxaca.

Es economista egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México, con maestría en esa misma Facultad y doctorado en Ciencias en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional por el Instituto Tecnológico de Oaxaca. Ha colaborado como investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y profesor en la Facultad de Economía de la UNAM y en la Escuela de Economía de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Obtuvo el Primer Lugar en el Premio “Ricardo Torres Gaytán”, que otorga el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM con el artículo “Recursos Fiscales y el Gobierno Municipal”. Posteriormente, en la Administración Pública, colaboró en la Subsecretaría de Ingresos y en la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y ha ocupado diversos cargos en áreas de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Oaxaca.

Sistema de información para la planeación del Desarrollo

En marzo de 2014 se inició el diseño del Sistema de Información para la Planeación de Desarrollo SISPLADE con el objetivo de constituirse como mecanismo innovador para el apoyo del ciclo de planeación, monitoreo y uso eficiente y transparente de los recursos públicos. El SISPLADE evolucionó de la sistematización de la información a partir de una ficha en hojas de cálculo con datos básicos a un sistema que presenta la información desde la perspectiva del proceso de planeación, fundamentalmente para la toma de decisiones. Aglutina de manera ordenada datos de los 570 municipios y 54 microrregiones del estado de Oaxaca proporcionados por CONEVAL, CONAPO, SEDESOL, SHCP, INAFED

entre otras dependencias federales y estatales. Tanto los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno como los ciudadanos, pueden conocer y monitorear las obras y acciones priorizadas y gestionadas en sus municipios a través del acceso a la liga:

<http://sisplade.oaxaca.gob.mx/sisplade>

<http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/Constantino-Perez-Sistema-Informacion-para-Planeacion-Desarrollo-Oaxaca.pdf>



Tema: Uso de evidencia para el diseño de política pública

Moderador



Dr. John Roberto Scott Andretta
Consejero Académico del CONEVAL

Licenciado en Filosofía de la Universidad de Nueva York y estudios de posgrado en Economía de la Universidad de Oxford. Es Profesor-Investigador y ex-director de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ha sido miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y de la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud. Sus áreas de investigación incluyen el estudio de la pobreza y la desigualdad, el diseño y evaluación de la política social y las políticas de desarrollo rural, los subsidios agrícolas y energéticos, la economía de la salud y la seguridad social, y la incidencia distributiva del gasto público. Ha trabajado como consultor en estos temas para diversos organismos nacionales e internacionales (SAGARPA, SEDESOL, Banco Mundial, FAO, CEPAL entre otros). Ha producido un conjunto amplio de reportes técnicos y publicaciones académicas en estos temas.

La evidencia utilizada en materia de políticas públicas ha ido evolucionando con los años al contar con cada vez mejores herramientas de evaluación. La idea de contar con políticas públicas basadas en evidencia es el uso del método científico para garantizar la efectividad en las políticas públicas. Los casos más destacados son Progresá (ahora Prospera) y el Seguro Popular. Sin embargo, la evidencia no es suficiente, se requieren mejores herramientas para responder preguntas sencillas en la materia. Se debe cambiar la lógica de evaluaciones retrospectivas a prospectivas. Es importante que se agregue todo el conocimiento generado de los diferentes tipos de evaluación para su uso en políticas públicas, lo que es un reto.



Dr. Miguel Szekely Pardo
Director del Centro de Estudios Educativos y
Sociales

Doctor y maestro en Economía por la Universidad de Oxford se desempeña también como asesor del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ha practicado la docencia en el Colegio de México y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Entre los años 2000 y 2010 ocupó cargos gubernamentales en materia de desarrollo social y evaluación de políticas públicas. Cuenta con 84 publicaciones académicas sobre temas educativos, de política social, de pobreza y desigualdad, y de evaluación en políticas públicas, entre las que se incluyen 9 libros.

Nuevos retos para la evaluación de la política social en México y América Latina

El CONEVAL ha roto paradigmas en materia de monitoreo y evaluación en México y sus acciones han contribuido a la transparencia y la rendición de cuentas. CONEVAL se posicionó en un entorno donde sólo existía al inicio la evaluación de impacto de Progresa. Derivado de la serie de acciones, como el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación en materia social en México, a través de instrumentos como la normatividad en evaluación en sus diferentes tipos y la puesta en marcha de los mecanismos de mejora derivado de las evaluaciones, CONEVAL ha logrado posicionarse no sólo en México sino también ganar prestigio en América Latina y consolidarse como un modelo a seguir. En este marco, el principal reto para el CONEVAL es saber internalizar las mejoras sugeridas en las evaluaciones para tener impacto en los programas evaluados. A diferencia de mecanismos centralizados o sectoriales que existen en los gobiernos de otros países, el CONEVAL es un modelo autónomo que le permite llevar a cabo

las acciones con objetividad, transparencia y rendición de cuentas, sin olvidar que se enfrenta al reto constante entre rigor académico y utilidad práctica de las evaluaciones. Internalizar las mejoras a programas y medir cómo esas mejoras incidieron en el impacto del programa y valorarlo es el reto principal del CONEVAL para seguir a la vanguardia. Para esto se requiere crear puentes entre evaluadores y ejecutores de programas.

http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/Nuevos_Retos_Evaluacion_Miguel_Szekely.pdf





Dra. Ana María Aguilar

Directora de Estudios Económicos del Banco de México

Doctora en Economía por la Universidad de California, es Directora de Estudios Económicos del Banco de México, después de haber ejercido en la misma institución los cargos de Investigador y Gerente de Investigación Monetaria. Ha sido profesora del Instituto Tecnológico Autónomo de México del cual es egresada.

Uso de la evidencia en el Banco de México

Se describe cómo el Banco de México utiliza la evidencia para la determinación de su política macroeconómica, especialmente los objetivos de inflación y pronósticos de crecimiento. En la década de los setenta hubo un cambio en la forma de cómo analizar la política económica a partir de la “crítica de Lucas”, es decir, cómo reaccionaban los agentes ante la implementación de la política macroeconómica. Se determinó que en el análisis de la política macroeconómica puede existir inconsistencia temporal, refiriéndose a que las políticas óptimas pueden cambiar con el tiempo. Por lo tanto, las herramientas con las que se analizaba la política macroeconómica cambiaron. El rediseño de los bancos centrales permitió que tuvieran autonomía en sus decisiones. En México se constituyó el órgano colegiado de Banxico y el traslape con el gobierno federal, en cuanto a la elección del Presidente de la República y el del Banco Central. En 1993 se reestructuró Banxico con el otorgamiento de su autonomía. Se estableció como objetivo primordial tener una inflación de tres por ciento. Las decisiones de política monetaria se llevan a cabo ocho veces al año, la información pertinente se presenta ante la junta de gobierno, se delibera y discute para lograr un consenso en temas de política monetaria, como las tasas de interés. A partir de esta

información se hace un reporte trimestral de los pronósticos, por ejemplo, cuando los pronósticos de crecimiento de la economía cambian. En el programa monetario anual se establecen las directrices de la política monetaria. El reto es contar con información oportuna para la toma de decisiones. No obstante aún quedan retos para el Banco de México como las variables no observables, la capacidad de la economía y respecto a la política monetaria, la información rezagada con la que se trabaja.





Mtra. Lorena Goslinga Remírez
Secretaria de Estudio y Cuenta de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación

Licenciada y maestra en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la Universidad Nacional Autónoma de México, ha desempeñado cargos directivos en la Judicatura Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos desde el año 1996. Es coautora del libro “Evolución del Marco Jurídico del Ombudsman Nacional Mexicano: 1990-2002”, editado por la CNDH en el 2002. Actualmente, es miembro del Comité Editorial de la sección de “Salud y Derecho” de la Gaceta Médica de México e integrante del Seminario Permanente de la Licenciatura en Ciencia Forense de la UNAM.

El uso de evidencia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En los tiempos actuales, caracterizados por acelerados avances científicos y tecnológicos, se hace necesario, cada vez con mayor frecuencia, que los tribunales se alleguen de evidencia científica y empírica para resolver sobre los hechos, actos o normas que se someten a su conocimiento. Sólo así podrán emitir sus fallos de una manera informada, evitando incurrir en especulaciones, sobre ámbitos que van más allá del conocimiento jurídico propiamente dicho. Los tribunales necesitan evidencia específica, tomada del contexto de la realidad, para contribuir en la toma de decisiones. Documentos y pruebas, relevantes y fidedignos, son utilizados por los jueces para una mejor resolución de asuntos. Las reformas de la Corte de Justicia, basadas en casos con uso de evidencia, pueden incidir en cambios de políticas públicas. Como instituciones que se precian de ser apolíticas, la ciencia y el derecho son importantes generadores de confianza. Los productos de ambas ramas del conocimiento se presumen imparciales, ajenos a intereses particulares y válidos, sin importar el contexto inmediato de su generación; por ello, deben orientar las políticas públicas y servir de fundamento

para evaluar la racionalidad de las decisiones políticas. Juntos, el derecho y la ciencia, constituyen un medio para asegurar la legitimidad de las decisiones gubernamentales. De ahí la importancia del uso adecuado de evidencia para el diseño, creación e implementación de las políticas públicas, en general, y la impartición de justicia, en particular.

<http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/Uso-Evidencia-SCJN-Lorena-Goslinga.pdf>



Tema: Uso de evaluaciones para la toma de decisiones**Moderadora**

Dra. Ma. del Rosario Cárdenas Elizalde
Consejera Académica del CONEVAL

Es médica cirujana por la Universidad Autónoma Metropolitana y Doctora en Estudios de Población y Salud Internacional por la Universidad de Harvard. Es profesora-investigadora en el Departamento de Atención a la Salud de la Universidad Autónoma Metropolitana. Se especializa en sistemas de salud, sistemas de información de salud y mortalidad materna e infantil.



Diputado Javier Guerrero García

Presidente de la Comisión de Desarrollo Social
de la Cámara de Diputados

Maestro en Administración Pública por el Instituto de Administración Pública, ha sido catedrático en la Universidad Iberoamericana, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma del Estado de México. Ha fungido como Alcalde de San Pedro de las Colonias, Coahuila y ocupado cargos gubernamentales como Secretario de Finanzas del estado de Coahuila, Director General de Organización Social del programa nacional Solidaridad y Subsecretario de Desarrollo Comunitario y Participación Social de la Secretaría de Desarrollo Social.

La cultura de la política social en México tiene una historia reciente, por lo que su evaluación es una exigencia del poder legislativo al ejecutivo. Con la alternancia de partidos en el poder ejecutivo, ocurrida durante la primera mitad de la década pasada, se empieza a cuestionar la eficacia de los programas públicos. En este sentido se promulga la “Ley General de Desarrollo Social” que permite la rendición de cuentas, monitoreo y evaluación de las acciones del gobierno en materia de desarrollo social. Desde el marco jurídico mencionado se busca, con una perspectiva interinstitucional, la mejora de la productividad y bienestar en las regiones de pobreza. Con una perspectiva de futuro, la recomendación es revisar la información que genera CONEVAL a la luz de sus objetivos, reflexionar acerca de la transparencia y rendición de cuentas en la ley de desarrollo social, del sistema real de evaluación nacional y de la coordinación interinstitucional.



Lic. Roberto Salcedo Aquino

Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría
Superior de la Federación

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México ha desempeñado los cargos de Oficial Mayor en el Departamento del Distrito Federal, Director General Adjunto del Banco Nacional de Obras y Servicios y Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social. Desde el año 2000 es Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

Desde hace quince años, cuando iniciaban las operaciones de la Auditoría Superior de la Federación, el departamento Especial de Desempeño de la Auditoría ha emitido alrededor de trescientas acciones de controversia constitucional para el mejoramiento de políticas públicas. Bajo el marco jurídico de la “Ley General de Desarrollo Social”, la Auditoría Superior de la Federación está capacitada para proporcionar recomendaciones de evaluación de programas de desarrollo. Todas las leyes existen para la evaluación y para tomar decisiones, todos los servidores públicos deben de atender las resoluciones. Si los resultados no son persuasivos, no convencerán, si exceden presupuestos se olvidarán. Se requiere la argumentación del evaluador y el convencimiento del evaluado. El evaluador tiene autoridad de la razón, pero el ejecutor la responsabilidad de las consecuencias. Se debe tener en cuenta las responsabilidades del evaluado y analizar todos los riesgos y recomendaciones que se proponen.



Lic. Fernando Galindo Favela

Subsecretario de Egresos de la Secretaría de
Hacienda y Crédito Público

Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, actualmente se desempeña como Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ha sido Director de Apoyos Financieros del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Director General de Política Fiscal y Jefe de la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación para el gobierno del Estado de México.

¿Cómo se integró el proyecto de presupuesto de egresos 2016?

A partir de la disminución de ingresos petroleros y un incremento internacional de tasas de interés, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con recomendaciones de CONSEVAL y otras instancias públicas realiza un ajuste al gasto público. Condicionado por la reducción de la pobreza y el aumento al acceso de los derechos sociales de la población mexicana, el ajuste presupuestal requirió el corte de 818 programas en funcionamiento a 605 planes para operar el año siguiente. Para el ajuste se tomó en consideración los programas determinados por CONSEVAL como prioritarios, además de los destacados por el gobierno en materia de mejora de la educación, estímulo de la cultura y apoyo a la ciencia y tecnología.

<http://www.conseval.gob.mx/Eventos/Documents/BP-PPEF16-Fernando-Galindo.pdf>

Tema: Uso de la información CONEVAL para la mejora de programas

Moderadora



Dra. Graciela Teruel Belismelis
Consejera Académica del CONEVAL

Es licenciada en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestra y doctora en Economía por la Universidad de California, Los Ángeles. Sus áreas de especialización son: medición del bienestar, pobreza y evaluación de programas sociales. Ha participado en la evaluación de impacto de programas sociales, entre los que se encuentran: Progresa (componente rural), Oportunidades (componente rural y urbano) y Proyectos Productivos. Fue miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. Miembro académico del Consejo Consultivo para el Aprovechamiento de la Energía Sustentable. Ha sido co-directora de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares, 2002, 2005 y 2010, ganadora del primer premio a la innovación estadística que otorgó el Banco Mundial en 2008. Es miembro; del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 3.

El objetivo de CONEVAL siempre ha sido proveer evidencia que mejore las políticas públicas y los programas sociales.



Mtra. Paula Hernández Olmos
Coordinadora Nacional de PROSPERA Programa
de Inclusión Social

Es ingeniera civil y maestra en Comunicación Organizacional Internacional por la Universidad del Valle de México. Se ha desempeñado como Secretaria de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos en el estado de Hidalgo. Fue Diputada Federal en la LXI Legislatura, siendo Secretaria de la Comisión de Transportes e integrante de las Comisiones de Vivienda, Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y formó parte del Comité de Administración de la H. Cámara de Diputados.

Prospera, programa de inclusión social

Prospera es el resultado de la transformación del programa Oportunidades que precedió al plan Progresá. Si bien estos dos programas anteriores atendían demandas básicas como educación, salud y alimentación, Prospera incluye en su agenda los desarrollos de capacidades financieras, productivas y laborales de la población. A través de indicadores nacionales e internacionales, el programa entrega a 6.2 millones de beneficiarios un paquete integral conformado por elementos de seguridad alimentaria, mejoras en la salud, guías de autoempleo y manuales de productividad con el objetivo de empoderar a la población receptora. El seguimiento del programa se realiza a través de talleres, apoyos y capacitaciones que aseguren un mejoramiento socioeconómico.

<http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/Prospera-Paula-Hernandez.pdf>



Dra. Nelly Haydee Aguilera Aburto
Titular de la Unidad de Análisis Económico de
la Secretaría de Salud

Doctora en economía por la Universidad de Chicago, actualmente se desempeña como Titular de la Unidad de Análisis Económico de la Secretaría de Salud. Antes de su incorporación en marzo de 2013 a la Secretaría de Salud fungió ocho años como economista senior de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Es representante en México de la Red de Investigación sobre Pobreza y Desigualdad de América Latina y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

10 años del CONEVAL: pobreza multidimensional y buenas prácticas de monitoreo y evaluación

La evaluación sirve para mejorar los programas públicos. Las evaluaciones que más se han llevado a cabo son las de diseño, desempeño y consistencia de resultados. En este sentido, desde la creación de CONEVAL, la Secretaría de Salud ha implementado evaluaciones en los procesos de diagnóstico, diseño, resultados, desempeño, impacto y logística de los programas de desarrollo que la secretaría efectúa: los programas de Seguro Popular, Seguro Médico Siglo XXI, Unidades Médicas Móviles, Prevención y atención contra las adicciones, entre otros. Las evaluaciones han mejorado los objetivos, la definición de la población potencial, la planeación de metas y el diseño de indicadores. Desde esta experiencia, la Secretaría de Salud considera a la evaluación como una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño y ejecución de proyectos destinados a mejorar el desarrollo social de la población mexicana.

<http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Documents/SALUD-Nelly-Aguilera.pdf>



Lic. Omar Garfias Reyes
Director General Adjunto de Coordinación
Intersecretarial de la Secretaría de Desarrollo
Social

Licenciado en Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestro en Antropología Urbana por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Se desempeña actualmente como Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial para la Implementación de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Ha sido subdelegado y delegado de la Secretaría de Desarrollo Social en Sinaloa, así como Subsecretario y Secretario de Desarrollo Social de la misma entidad federativa.

Programa nacional de Cruzada contra el hambre

La ejecución del programa de desarrollo alimentario Cruzada Nacional Contra el Hambre partió de una ausencia de indicadores metodológicos, estadísticos y poblacionales. Frente a esta problemática se asumió la estrategia de resolver entre instituciones coordinadas el vacío esquemático. En este contexto CONEVAL proporcionó a la secretaría la localización y evaluación de sistemas coordinados. El desarrollo estratégico del programa se encuentra en permanente cambio debido a que los factores considerados, pobreza y nutrición, se modifican constantemente por influencia de elementos externos. Desde la experiencia del plan, la Secretaría de Desarrollo Social sugiere para un mejor proceso de desenvolvimiento de evaluación, el acompañamiento institucionalizado entre evaluados y evaluadores, además del establecimiento de trabajo de una agenda pública.

RESUMEN EJECUTIVO POR MESA DE TRABAJO

Tema: Pobreza y Desarrollo Social en México



La mesa trató el tema de la pobreza multidimensional, explicó el proceso que llevó a cabo el CONEVAL para diseñar una metodología que pudiera abordar dos aspectos fundamentales en su medición: el enfoque de bienestar, medido a través de los ingresos de los hogares, y el enfoque de derechos, manifestado a través de las carencias sociales que caracterizan a los hogares pobres. Asimismo, se explica los debates que ésta generó y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se trataron también los temas de los retos de México en materia de información respecto a dichos Objetivos y los retos que enfrenta el CONEVAL en relación con la metodología de medición de la pobreza multidimensional. Se impartieron tres ponencias. La mesa fue moderada por el Dr. Fernando Cortés Cáceres, Consejero Académico del CONEVAL, quien participó además como ponente.

La primera ponencia abordó tres temas que se encuentran enlazados: los aspectos generales de la medición oficial de la pobreza en México, la discusión sobre la medición y por último la relación entre ésta y los Objetivos de Desarrollo



Sostenible (ODS). Los aspectos generales de la medición de la pobreza inician con la creación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en la que se establece la creación del CONEVAL y el marco normativo para que éste realice la medición oficial de la pobreza así como la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social. La medición de pobreza multidimensional se basa en la medición de dos espacios o dimensiones: la de bienestar (medida por ingresos) y el de derechos (que se mide por carencias sociales). De este modo una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta carencias en ambas dimensiones, es decir es una medición que considera la intersección de dimensiones. Esto generó algunas discusiones sobre las ponderaciones que debe tener cada una de las dimensiones y sobre la inexistencia de una medida resumen (tal como un índice) en la pobreza multidimensional debido a que los componentes de derechos sociales y bienestar miden dimensiones diferentes del problema.

Por último, se abordó el tema de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el cual es un enfoque claramente de derechos. Si bien el marco de indicadores de los ODS serán elaborados por un grupo interinstitucional y de expertos en marzo de 2016, México esta en capacidad de responder a dicho llamado,, gracias a su medición de pobreza orientada por derechos.

No obstante, para aproximarse a los ODS dentro del marco de la LGDS habría que incorporar los derechos faltantes: al trabajo, medio ambiente sano y no discriminación; incluir la medición de calidad en los servicios educativos, y en el acceso a la seguridad social y la salud e incorporar mediciones específicas de derechos a grupos poblacionales particulares como son los niños, los jóvenes, las mujeres y los indígenas.

En la segunda ponencia se mostró cuál es la respuesta del Sistema Nacional de Información Estadística e Informática de México, que es coordinado por el INEGI, ante la agenda 2030 de la Objetivos de Desarrollo Sostenible. La ponencia estuvo compuesta por cuatro temas, los cuales se enlistan a continuación: i) retos de la



información estadística y geográfica 2030, ii) respuesta del sistema nacional de información estadística y geográfica, iii) actividades en el ámbito internacional y, finalmente, iv) el camino hacia adelante. El reto que propone los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de información es doble: por un lado logra producir datos estadísticos que deben obedecer a los principios de oportunidad, objetividad, veracidad y desde luego independencia y por el otro el proveer un número masivo de indicadores que apoyen al diseño de implementación y la evaluación de las políticas públicas. La respuesta del sistema nacional de información estadística y geográfica podría iniciarse diciendo que México no comienza de cero, debido a que existe un comité que estuvo funcionando desde 2006, que es el Comité de Objetivos Desarrollo del Milenio donde hay avances de términos de marco institucional, de los procesos de trabajo, de la difusión de indicadores y también de la evaluación de informes. Se creó un comité para el seguimiento de los Objetivos, el cual es integrado por Presidencia, INEGI y el Consejo Nacional de Población. En el ámbito internacional México copreside conjuntamente con Filipinas el grupo de expertos cuya misión es formular criterios y proponer indicadores que permitan medir los avances de todos los países incluidos en la medición de los Objetivos.

La tercera ponencia se enfocó en los objetivos de desarrollo y el CONEVAL, es decir, lo que podría ser parte de la agenda del CONEVAL en los próximos 10 años de su existencia y relacionarla con la agenda Internacional referida a los objetivos de desarrollo. Los objetivos del desarrollo sostenible que ahora están como guía internacional para muchas políticas de desarrollo tienen su origen en los Objetivos de Desarrollo del Milenio planteados en el año 2000, adoptados por un conjunto de naciones para guiar buena parte de sus medidas. A diferencia de los de desarrollo sostenible, los del Milenio fueron planteados por un grupo de expertos más que por una discusión amplia entre el conjunto de la naciones que los iban a adoptar. México tuvo un desempeño suficiente en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, con un cumplimiento de poco más del 70 por ciento. Los



Objetivos de Desarrollo Sustentable han sido propuestos de una forma totalmente diferente, han sido producto de una negociación entre los representantes de los más de 180 países que conforman el sistema de la ONU y por lo que se han multiplicado el número de objetivos a alcanzar, ya no son 8 sino son 17, ya no son 51 metas sino son 169 metas y las consecuencias de esto es perder el foco en problemas actuales a la hora de ampliar de una manera generosa la serie de metas. México ha tenido una participación influyente y propone la metodología de pobreza multidimensional como una medición de referencia que propone un enfoque en dos dimensiones, derechos y bienestar. Sin embargo, el CONEVAL enfrenta una serie de retos en su medición de pobreza como el hecho de no tomar en cuenta cuestiones como medir la severidad de la pobreza. Se debe intentar un índice integrado de pobreza que sea además sensible a la desigualdad. Para lograrlo se requiere dar una ponderación de carencias y de ingresos, quizás en último término, renunciar a una de estas dimensiones, como a la dimensión de ingresos para darle más sentido al conjunto que queda y tener una sola medición que incorpore la desigualdad. Esto permitiría tener una agenda a explorar para el CONEVAL en un futuro que se conecte con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En la sesión de preguntas surgieron dudas acerca de la cohesión social y cómo visualizar a las poblaciones indígenas en los registros administrativos, además preguntas relacionadas a la ponderación de las carencias y el bienestar en la medición de pobreza. El Dr. Ordaz comentó que es un reto contar con registros administrativos de poblaciones vulnerables pero depende de la auto-adscripción étnica. En el INEGI se identifica por medio del uso de lenguas indígenas, se intentará presentar datos a nivel municipal a través de la Encuesta Intercensal. Sobre la cohesión social el Mtro. De la Torre, comentó que puede existir pobreza con cohesión social y cuando ésta no existe se podría agravar la pobreza; la cohesión social mide el grado de relaciones interpersonales. El Dr. Cortés comentó que el tema de la medición es complejo porque uno mide conceptos e ideas pero no la realidad. El concepto de pobreza más reconocido es la pobreza



por ingresos. La pobreza en México es un concepto dual que apunta hacia lo económico (que apunta al aislamiento) y otro que mide el sujeto en la sociedad, por lo que se tiene que medir los dos. Cómo se junta la parte de ingreso y medidas básicas insatisfechas. El asunto de las ponderaciones es complejo; la única forma de ponerse de acuerdo fue ponderar todo por igual; la única manera de hacer una medición no arbitraria es proponer una función de bienestar no arbitraria.

Tema: Uso de información CONEVAL para la toma de decisiones en las entidades federativas



La mesa trató el tema de cómo las entidades federativas utilizan la información generada por CONEVAL en la toma de decisiones en materia de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de sus programas y políticas de desarrollo social así como sus instituciones que tienen a cargo dichas labores. La mesa constó de cuatro ponencias y fue conducida por el Dr. Agustín Escobar Latapí, Consejero Académico del CONEVAL quien expuso algunos resultados que se presentan a continuación.

El CONEVAL tiene un indicador basado en 27 preguntas, cuyos valores oscilan entre 0 y 100. De acuerdo a este indicador se identificó una mejora en las entidades de todo el país: de los 52.5 puntos que se presentaban en el año 2013,



se alcanzaron 66.9 en el 2015. Es decir, hubo un incremento de 14.4 puntos. En el índice de monitoreo y evaluación para la implementación de los instrumentos normativos y prácticos las entidades que encabezan la lista son: Jalisco, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato y Oaxaca, todas ellas presentando promedios por arriba del nacional. Con respecto al indicador CONEVAL para la calidad de los sistemas de monitoreo y evaluación, que tiene fundamentalmente dos componentes, uno normativo que se refiere a leyes, reglamentos, etcétera; y otro práctico, que se deriva de las respuestas a las preguntas de lo que los estados están haciendo en realidad. En el primero, Morelos emitió su ley de desarrollo social en noviembre de 2013 y Querétaro en marzo de 2015. En el año 2013 sólo 17 entidades contaban con normatividad, la cual establecía criterios para la creación de programas nuevos. Para el presente año ya son 24, siendo Morelos la entidad que tuvo mayores avances en este componente normativo. Por su parte, el componente práctico se refiere a todo aquello que los estados están haciendo en el tema de la planeación, ejecución y seguimiento de las evaluaciones. Al respecto se muestran avances importantes: en el año 2013 sólo 7 entidades contaban con un programa anual de evaluación; mientras que en 2015 son 27.

Si bien existen grandes avances, también existen grandes retos, entre los cuales se encuentran los siguientes: solo 15 entidades han realizado estudios, diagnósticos, investigaciones en materia de desarrollo social. De estas 15 entidades, nueve ya habían realizado este tipo de estudios y han mejorado la información contenida en dichos documentos y seis han llevado a cabo este ejercicio por primera vez para ser calificados por CONEVAL. Y por otro lado, nueve entidades aun no cuentan con una normativa que regule los criterios para crear, evaluar y seguir programas sociales.

La normatividad está contenida en los presupuestos anuales de muchos de los estados, por lo que los programas, las evaluaciones y el conjunto del sistema de desarrollo social están a merced de la cantidad de presupuesto que se les pueda



asignar anualmente en los congresos estatales. Lo anterior nos lleva a la definir la institucionalización como uno de los principales retos en el futuro. Si bien, son notables los avances en el uso de la información del CONEVAL respecto a la creación de instituciones para evaluar y para mejorar la política pública, lo cierto es que en cada estado hay diferencias muy grandes. El CONEVAL no quiere decir que hay un camino para la institucionalización o para hacer que la evaluación sirva y mejore la política de cada estado. Cada uno de ellos está aprendiendo y está forjando su propio camino para hacerlo, pero esto debe incluir la ley, un instituto de evaluación, con cuerpos colegiados que normen la evaluación con fondos seguros para la evaluación.

La primera ponencia trató el tema del uso de la información CONEVAL en el estado de Coahuila, se expuso la Encuesta realizada a hogares del estado llamada “Coahuila habla”. El gobierno del estado de Coahuila se planteó al principio de su administración cuatro ejes rectores para su Plan Estatal de Desarrollo, entre los cuales destaca el número tres: una nueva propuesta para el desarrollo social, y cuatro: un nuevo pacto social, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social estatal, con el objetivo de alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Éstos han quedado integrados en el Plan Estatal de Desarrollo de Coahuila, con lo cual se ha planteado la erradicación de la pobreza extrema como una de las metas a cumplir. Para ello, en colaboración con el INEGI estatal se diseñó y se implementó la encuesta “Coahuila habla”, con el fin de contar con una correcta focalización de los recursos en la atención de las carencias sociales que afectan a la población coahuilense. Todo esto a través de un registro administrativo de los polígonos de pobreza en el estado. Dicho registro se llevó a cabo de enero a marzo del 2012 en más de 406 mil hogares que representa el 56 % de la población, se entrevistaron a 1, 344, 254 coahuilenses que representaban el 49 % de la población. Se basó en el cuestionario ampliado del módulo de condiciones socioeconómicas del INEGI. La encuesta permitió contar con información estadística georreferenciada, actualizada, con amplia



cobertura, desagregada, suficiente, confiable y precisa. Se obtuvo una radiografía clara, principalmente de la población más vulnerable: 24,889 hogares en pobreza extrema, que se traducen en 93,440 individuos.

Las acciones derivadas de la información fue la focalización y se formuló el Plan 59 para que se pudieran combatir las carencias sociales en estas 59 localidades. La información también permitió generar la Ley de Prevención y Combate a la Pobreza. Se programaron las metas programadas para el 2016 y en este sentido se tiene la intención de trabajar con el CONEVAL y con las diferentes instituciones para hacer igual o mejor que los estados líderes en cada una de las carencias. A partir del tercer trimestre de 2015 se aplica la recertificación del registro administrativo de la encuesta “Coahuila habla” con el objetivo de evaluar las siete dimensiones de la pobreza, partiendo de lo que es la población objetivo. La encuesta “Coahuila habla” ha permitido focalizar y no tener duplicidad en la entrega de recursos y que los tres órdenes de gobierno se reúnan periódicamente y que a través de los diferentes grupos de trabajo cada quien asuma su responsabilidad para atender a las personas más vulnerables de Coahuila y mejorar sus condiciones de vida.

La segunda ponencia trató el tema de la Mesa interinstitucional para fortalecer la ley de Desarrollo Social y Humano del estado de Guanajuato. La Mesa Interinstitucional se creó en el estado de Guanajuato para fortalecer la Ley de Desarrollo Social y Humano para tener un reglamento de monitoreo y evaluación de programas sociales del estado, dividiéndola en cinco grandes rubros: 1) el origen de la práctica; 2) la articulación institucional; 3) la implementación de este modelo; 4) los resultados obtenidos y 5) las lecciones aprendidas, los alcances y los retos. Esta práctica se origina con el gobierno actual del estado. Se encontró una desarticulación de procesos dentro del gobierno estatal para evaluar y para poder transparentar los programas sociales y no existía una definición de programa social dentro del marco normativo. Esta desarticulación se encontró en la evaluación, en los procedimientos, en el seguimiento de los indicadores, en la



contraloría social y en reglas de operación. Por ello, se planteó como solución la creación de la Mesa Interinstitucional, la cual permitió reforzar los mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas sociales estatales a través de la articulación de procesos como la contraloría social, las evaluaciones, el seguimiento a indicadores, el padrón de beneficiarios y las reglas de operación. El proceso de articulación interinstitucional se conformó de diferentes etapas: se invitó a participar a las dependencias y entidades normativas implicadas en el tema de monitoreo y evaluación de los programas sociales, después se revisaron las facultades con las que contaban respecto al monitoreo y la evaluación, además de la incidencia aplicable del gobierno estatal y municipal y cómo sería la relación entre ambos niveles de gobierno. Se identificó la existencia de las dependencias que formarían parte de la mesa y sería conducida por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. La integración se llevó a cabo en cinco pasos: reconocimiento, integración, perspectiva común, desarrollo y validación. Los modelos de gestión de los Programa Sociales Estatales (PSE) tuvieron su origen en el círculo virtuoso que se armó, donde el diseño del programa social a través de la creación de un catálogo único de PSE. Se identificaron más de 140 programas sociales en el estado con objetivo social, que sumaban más de 7,000 millones de pesos al año, pero que no tenían articulación hacia un mismo sentido o idea. Asimismo, se está trabajando en la consolidación del sistema monitoreo y la evaluación de programas sociales estatales. También se obtuvo la evaluación de los programas sociales, las cuales permiten dar seguimiento a estas recomendaciones que se generan de la evaluación, y con ello se logra cerrar el círculo, diseñando con estas recomendaciones los programas sociales a futuro. La Mesa Interinstitucional derivó en tres productos específicos: Reglamento de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el estado y municipios de Guanajuato, Sistema de Monitoreo y Evaluación de programas sociales estatales y la Definición e integración del catálogo de PSE. Se establecieron condiciones para mejorar el resultado e impacto de los programas sociales basados en la toma de decisión con evidencias



y por primera vez en el estado de Guanajuato, la Ley de Egresos de 2016 contempla el listado de PSE, así como la estructura base de Reglas de Operación 2016. Y por último, el reto es operar un Sistema de Monitoreo y Evaluación de programas sociales de una manera eficiente que ofrezca una mejora continua.

La tercera ponencia fue sobre las buenas prácticas de monitoreo y evaluación en el estado de Jalisco. El ejercicio que se ha coordinado dentro de la Secretaría de Planeación y Administración de Finanzas, incluye los programas de desarrollo social así como otras prácticas más allá de estos. En el caso de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación hay equipo de trabajo colectivo, conformado por técnicos que están convencidos respecto a la importancia del monitoreo y evaluación que puede llevar a la mejora de los resultados del gobierno. Dichas prácticas y actividades fueron retomadas de anteriores administraciones, evolucionando hacia una manera mucho más estratégica de llevarla a cabo. Se ha trabajado en tres grandes dimensiones: 1) Mejora de las condiciones de evaluación de los proyectos y programas porque se encontró una gran dispersión de programas, razón por la cual se ha trabajado con el objetivo de mejorar las condiciones de evaluabilidad. 2) Promoción de la práctica evaluativa con el objetivo de mejorarlas o incrementarlas. 3) Uso de la evidencia obtenida a partir de evaluación y monitoreo. En cuanto a la evaluabilidad se ha trabajado también en un catálogo de programas públicos que no solamente incluye los de desarrollo social, sino también aquellos que tienen una perspectiva de política pública con la intención de mejorar las condiciones de vida. Se trata de 176 programas y acciones que en total suman 10,500 millones de pesos, cifra que representa más o menos el 11% del presupuesto del gasto total del estado. Este sistema que inició para conocer cuál es el universo de evaluación ahora es un proyecto propio que se ha convertido en el proveedor principal de información respecto a los problemas públicos que se busca atender, las reglas de operación, el presupuesto asignado y ejercido, los responsables, los indicadores vinculados al desarrollo. Este sistema sirvió como proveedor del diagnóstico que elaboró este año el



CONEVAL. Se han trabajado en la mejora de las reglas de operación a través de la elaboración de una guía. En materia del ámbito normativo y conceptual, se publicó por primera vez en 2013 los lineamientos generales de monitoreo y evaluación. En materia de mejora de la transparencia y de mejora de las condiciones y consistencia de calidad de los programas públicos, se encuentra el programa del Padrón Único de Beneficiarios que integra la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, el cual es un sistema que en los últimos años ha implicado mucho trabajo, son 20 dependencias actualmente que integran el Padrón Único de Beneficiarios. Se inició 2013 y ha tenido cortes semestrales en los últimos dos años. Se inició con 42 programas incluidos en este padrón y recientemente llegó a 68 programas incluidos, cuatro millones de beneficiarios. En este año se llevó a cabo un proceso de depuración, de consistencia de los resultados, donde se encontró que muchos de los beneficiarios del programa de Seguro Popular estaban repetidos. En materia de condiciones de evaluabilidad se conformó un consejo técnico independiente de evaluación, Consejo Evalúa Jalisco que pretende es tener un referente consultivo externo que ayudará a orientar y hacer recomendaciones específicas en torno a la estrategia de evaluación y que tiene tres grandes componentes: Instancias nacionales (CONEVAL, CLEAR América Latina, SHCP, SFP), Centros Académicos (U de G, CIESAS, ITESO, COLJAL, ITESM) y Organismos estatales: SEPAF, SEDIS. Se creó el Fideicomiso del Fondo para estudios evaluativos externos como parte de la coordinación de la estrategia evaluativa.

La cuarta ponencia es sobre el Sistema de información para la planeación del Desarrollo del estado de Oaxaca. Es muy difícil hacer planeación en un estado como Oaxaca, con 570 municipios, 417 que se rigen por el sistema de usos y costumbres, y el resto por elecciones de partidos políticos, así como diferentes capacidades institucionales. Los sistemas de información no están integrados. Cuando los funcionarios tienen que recurrir a diferentes fuentes de información para hacer análisis, diagnósticos y propuestas de políticas públicas es sumamente



complicado. Todos estos elementos se encuentran dispersos en distintas fuentes de información. Para enfrentar la situación descrita, el gobierno del estado de Oaxaca creó la Coordinación General de COPLADE, con el fin de desarrollar un sistema de información para la planeación. Incluso se instrumentó dentro de la Ley Orgánica y se precisó que se debe tener un sistema de información para la planeación. El reto fue cómo sistematizar la gran cantidad de información. En el año 2014, se diseñó el sistema que trató de unir las distintas fuentes de información, donde la columna vertebral fue la información que tenía el CONEVAL. Este sistema en su fase más robusta, tiene tres elementos básicos: 1) Se puede ver información a nivel municipal, a nivel microrregional, con una clara columna vertebral que es todo el cúmulo de información pero clasificándola por municipio o microrregión. Además este sistema, no solamente tiene indicadores, también tiene un sistema donde los municipios aportan información cuando hacen la gestión de recursos. Esto permitió que los municipios gestionaran recursos a través de un sistema ya integral, a utilizar la información y que lo demostraran a través de este sistema de gestión. La propuesta fue que con este sistema se pudiera acceder para consultar las fichas básicas con las que se inició, que pudieran incorporar sus planes municipales con una metodología que diseñó el COPLADE que se basaba en el marco lógico. Pero además, los presidentes municipales pueden consultar los planes municipales hasta de tres periodos anteriores en esta página. Este sistema les da acceso a que vean las carencias y el programa que se liga a esas carencias. Esta experiencia fue retomada para la Cruzada Nacional contra el Hambre. Además se publicaron las bases de datos de SEDESOL, donde pueden consultar las Zonas de Atención Prioritarias, pueden consultar para qué pueden utilizar los recursos, ya sea en obras de carácter directo, indirecto o auxiliares. Los componentes principales del SISPLADE, es el municipal y el microregional. El SISPLADE municipal sirve como base para la toma de decisiones en la priorización de obras, informa sobre los recursos con que cuenta cada municipio para el desarrollo social y se constituye en mecanismo de coordinación entre el



gobierno del estado y los 570 municipios para la coconversión de proyectos. Por su parte, el SISPLADE microrregional busca impulsar y fortalecer la estrategia de desarrollo que sigue la actual administración estatal.

Por motivos de tiempo, en esta mesa no hubo sesión de preguntas y respuestas en el auditorio. Los ponentes se llevaron las dudas de los asistentes y éstas deberán ser respondidas por correo electrónico.

Tema: Uso de evidencia para el diseño de política pública



La mesa abordó el tema de la evidencia para el diseño de política pública. Se resaltó la importancia, a través de las ponencias presentadas, de la evidencia derivada de la generación de información para mejorar el diseño en materia de política pública y su uso para la mejora de los programas o políticas públicas. Se presentaron tres ponencias: la primera en materia de desarrollo social, la segunda en materia de política macroeconómica y la tercera en materia judicial. La mesa fue conducida por el Mtro. John Scott Andretta, Consejero Académico del CONEVAL.

El Mtro. Scott resaltó la importancia de la generación de evidencia para dotar a los tomadores de decisión de mejores herramientas en materia de política pública. La evidencia utilizada en materia de políticas públicas ha ido evolucionando con los años al contar con cada vez mejores herramientas de evaluación. Ahora se cuenta con evaluaciones que van desde el diseño de un programa, la evaluación de su operación, la de percepción de beneficiarios, resultados e impacto de un programa o una política pública. La idea de contar con políticas públicas basadas en evidencia es el uso del método científico para garantizar la efectividad en las políticas públicas. Los casos más destacados son el programa Progresá (ahora Prospera) y el Seguro Popular, los cuales tienen un historial amplio de evaluaciones realizadas. Sin embargo, la evidencia no es suficiente, se requieren mejores herramientas para responder preguntas sencillas en la materia. Se debe cambiar la lógica de evaluaciones retrospectivas a prospectivas. Es importante que se agregue todo el conocimiento generado de los diferentes tipos de evaluación para su uso en políticas públicas, lo que es un reto. Este reto lo trabaja 3ie y J-PAL pero aun es complejo intentar cómo obtener efectos en las políticas públicas.

La primera ponencia trató sobre los retos que tiene el CONEVAL en relación al uso de las recomendaciones de mejora a los programas de desarrollo social para el impacto en su desempeño. Se mencionó que el CONEVAL ha roto paradigmas en materia de monitoreo y evaluación en México y sus acciones han contribuido a la transparencia y la rendición de cuentas. CONEVAL se posicionó en un entorno donde solo existía al inicio la evaluación de impacto de Progresá (programa que se diseñó con un mecanismo de evaluación desde su inicio) y derivado de la serie de acciones desarrolladas como la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación en materia social en México, a través de instrumentos como la normatividad en evaluación en sus diferentes tipos y la puesta en marcha de los mecanismos de mejora derivado de las evaluaciones le permitió posicionarse no sólo en México sino ganar prestigio en América Latina y ser un modelo a seguir.



Pero el principal reto para el CONEVAL que se propone en la ponencia es cómo internalizar las mejoras sugeridas en las evaluaciones para tener impacto en los programas evaluados. En materia de evaluación, existen tres tipos de mecanismos: i) modelo centralizado (SHCP), limitación: al tener que evaluar a un sector tan diverso es muy difícil hacer traje a la medida y se tienen modelos generalizados y que pierden especificidad; ii) el sectorial es decir secretarías: es mucho más cerca a los programas y dirigidos a un solo sector. Se pueden internalizar las preguntas. Limitaciones: el tener el evaluador dentro de la institución puede generar fricciones con las áreas operadoras del programa. Balance entre rigor académico y utilidad práctica de la evaluación. iii) por último tenemos el independiente (CONEVAL), el cual tiene enormes ventajas en transparencia, objetividad. Problemas entre rigor académico y utilidad práctica de la evaluación. El CONEVAL es un modelo autónomo que le permite llevar a cabo las acciones con objetividad, transparencia y rendición de cuentas, sin olvidar que se enfrenta al reto constante entre rigor académico y utilidad práctica de las evaluaciones. Internalizar las mejoras al programas y medir como esas mejorar incidieron en el impacto del programa y valorar esto es el reto principal del CONEVAL para seguir a la vanguardia. Para esto se requiere crear puentes entre evaluadores y ejecutores del programa.

La segunda ponencia trató el tema del uso de evidencia para la formulación de la política monetaria del Banco de México. Se describió cómo el Banco de México utiliza la evidencia para la determinación de su política macroeconómica, especialmente los objetivos de inflación y pronósticos de crecimiento. En la década de los setenta hubo un cambio en la forma de analizar la política económica a partir de la “crítica de Lucas”, es decir, cómo reaccionaban los agentes ante la implementación de la política macroeconómica. Se determinó que en el análisis de la política macroeconómica puede existir inconsistencia temporal, es decir, las políticas óptimas pueden cambiar con el tiempo. Las herramientas con las que se analizaba la política macroeconómica cambiaron. Hubo un rediseño



de los bancos centrales de manera que estos tuvieran autonomía en sus decisiones. En México se constituyó el órgano colegiado de Banxico y el traslape con el gobierno federal en cuanto a la elección del Presidente de la República y el del Banco Central. Se reestructuró Banxico en 1993 con el otorgamiento de su autonomía. Se puso como objetivo primordial tener una inflación de 3 por ciento. Las decisiones de la política monetaria se toman ocho veces al año. Se lleva la información a la junta de gobierno y ellos deliberan y discuten para llegar a un consenso y se discute la política monetaria de tasas de interés. Se hace un reporte trimestral de los pronósticos de ellos por ejemplo cuando cambia los pronósticos de crecimiento de la economía. Se diseña el programa monetario anual donde se dice cuáles serán las directrices en política monetaria. El reto es tener información más oportuna para la toma de decisiones. El Banco de México se enfrenta con problema con variables no observables como la capacidad de la economía y el problema con la política monetaria es que se trabaja con información rezagada.

La tercera ponencia trató sobre el uso de evidencia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En estos tiempos de avances tecnológicos, es cada vez mayor la necesidad que los tribunales recurran a la evidencia científica y empírica para resolver sobre los hechos, actos o normas que se someten a su conocimiento en materia de procedimientos judiciales. De esta manera, podrán emitir sus fallos de una manera informada, evitando incurrir en especulaciones, sobre ámbitos que van más allá del conocimiento jurídico propiamente dicho. Los tribunales necesitan evidencia específica, tomada del contexto de la realidad, para contribuir en la toma de decisiones. Documentos y pruebas, relevantes y fidedignos, son utilizados por los jueces para una mejor resolución de asuntos. Las reformas de la Corte de Justicia, basadas en casos con uso de evidencia, pueden incidir en cambios de políticas públicas. Como instituciones que se precian de ser apolíticas, la ciencia y el derecho son importantes generadores de confianza. Los productos de ambas ramas del conocimiento se presumen imparciales, ajenos a intereses particulares



y válidos, sin importar el contexto inmediato de su generación; por ello, deben orientar las políticas públicas y servir de fundamento para evaluar la racionalidad de las decisiones políticas. Juntos, el derecho y la ciencia, constituyen un medio para asegurar la legitimidad de las decisiones gubernamentales. De ahí la importancia del uso adecuado de evidencia para el diseño, creación e implementación de las políticas públicas, en general, y la impartición de justicia, en particular.

Por motivos de tiempo, en esta mesa no hubo sesión de preguntas y respuestas en el auditorio. Los ponentes se llevaron las dudas de los asistentes y éstas deberán ser respondidas por correo electrónico.

Tema: Uso de las evaluaciones para la toma de decisiones



La mesa trató el tema del uso de las evaluaciones para la toma de decisiones por parte de diferentes instituciones tanto del poder ejecutivo como del legislativo. Se expuso cuál es la importancia del uso de evaluaciones en tres instituciones: la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público. La mesa fue moderada por la Dra. María del Rosario Cárdenas Elizalde, Consejera Académica del CONEVAL.

La primera ponencia expuso el uso de las evaluaciones para la toma de decisiones en la Cámara de Diputados. La evaluación es reconocida como una poderosa herramienta para la toma de decisiones en política pública, para establecer un sistema de monitoreo y evaluación de la política pública. La experiencia mexicana es un ejemplo de la importancia que tiene la participación del Poder Legislativo para la institucionalización y consolidación de un sistema de monitoreo y evaluación, la creación de instituciones que permitan impulsar el desarrollo de evaluaciones y con ello, la rendición de cuentas y la mejora de políticas públicas. Éstas han sido un pilar fundamental en las acciones que el poder legislativo ha implementado, y sin duda, es un factor de éxito en el caso mexicano. La cultura de la evaluación de la política social en México tiene una historia reciente, cuyo surgimiento está fuertemente ligado a los equilibrios del Poder Ejecutivo y Legislativo y la necesidad de establecer la rendición de cuentas sobre todo, del gasto del gobierno. A partir de 1997, una serie de transformaciones en el proceso de constitución de la empresa mexicana, llevaron a un balance del poder y el comercio, se hizo más relevante para exigir la rendición de cuentas y para posicionar temas en la agenda legislativa. Con la alternancia de partidos en el gobierno de la República, se consolidó una nueva etapa en la vida política del país. En este contexto, el Congreso empezó a cuestionar el verdadero impacto de las políticas públicas y la palabra evaluación empieza a formar parte de la exigencia del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, como mecanismo de rendición de cuentas acerca de la forma en que se ejerce el presupuesto federal, los beneficios e impacto social de los programas del gobierno. Un avance fundamental sucedió el 2004 con la aprobación de la Ley general de Desarrollo Social que estableció la creación de CONEVAL, como un organismo público descentralizado de la administración pública federal con autonomía técnica y de gestión y con la atribución de generar información objetiva sobre la medición de la



pobreza en el país y la evaluación de los programas de desarrollo social que implementa el gobierno federal. La generación del marco legal sobre el cual se fundamenta el ejercicio de la evaluación y la creación de instituciones para regular este ejercicio, han permitido la implementación de acciones como: la definición de los objetivos de la evaluación y los instrumentos necesarios para lograr estos objetivos y así constituir un sistema de monitoreo y evaluación que integra la planeación y evaluación. Uno de los aspectos importantes es alinear algunas de los aspectos de la Ley de Desarrollo Social con respecto al tema de la información, con respecto a las modificaciones constitucionales recientes en materia de derechos humanos y a la necesidad de trabajar en dos vías: en el ámbito estatal y municipal para promover la creación de las leyes de desarrollo social a nivel estatal o la alineación de estas leyes estatales. Por el otro lado, en el marco de la Ley General de Contabilidad Gubernamental impulsar la constitución de las unidades técnicas de evaluación en los congresos locales, puesto que es importante integrar un sistema real, robusto de evaluación a nivel nacional, estatal y municipal. También habrá que incorporar al debate conceptual, teórico y legislativo lo que está pasando en las regiones de mayor pobreza en el país. Sobre todo en el ámbito productivo y de bienestar. También es importante enfatizar en el aspecto de la coordinación interinstitucional, que es un tema de diseño, pero también es un tema de voluntades políticas. Se identifica también un divorcio entre la acción e integralidad de la política pública, y el resultado final. Por lo tanto, hay una agenda pendiente, un debate actual que se debe impulsar y la Cámara de Diputados tiene responsabilidad en ello.

La segunda ponencia fue sobre el uso de las evaluaciones para la toma de decisiones en la Auditoría Superior de la Federación. Todas las leyes dicen que hay que evaluar para tomar decisiones, para modificar, cambiar, corregir, transformar, exigir, etcétera, para eso se evalúa. Un ejemplo de ello es: La Ley de Responsabilidades Administrativas dice “Todos los servidores públicos deben atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciban



del proceso fiscalizador, de los titulares de las auditorías y atender con diligencia todas las instrucciones para mejorar”. Es una instrucción que es una obligación que tienen todos los servidores públicos. Todo funcionario dice que la va a hacer cumplir y la ley le dice “Hazle caso a los evaluadores”. Sin embargo esto no se lleva a cabo, por lo tanto no están cumpliendo la ley. Por ello, hay que subrayar la importancia de la evaluación en la toma de decisiones, puesto que la ley está diciendo “cúmplase la ley respecto de las evaluaciones” y aquel que no lo haga no está cumpliendo con sus objetivos. A 10 años de la existencia del CONEVAL, y a 15 de la Auditoría Superior de la Federación, se está discutiendo la ausencia de decisiones frente a los resultados de evaluación, lo cual significa que la cultura de la evaluación no ha permeado. Cuando no se toman las decisiones correspondientes, no solamente se incumple la ley, sino también se tienen consecuencias después a mediano plazo. No tomar decisiones nos puede llevar a la catástrofe. Si los resultados de las evaluaciones no son persuasivos no convencerán a los ejecutores de tomar decisiones. Si los resultados proponen acciones sin tomar en cuenta las posibilidades de la administración de los recursos, entonces los ejecutores los dejan en el olvido. Cuando la recomendación conlleva una carga de dinero, tiempo y esfuerzo, y supone un cambio en las prácticas del personal, tienen miedo y una razón es suficiente: no hay recursos. Por consiguiente, la aceptabilidad de una recomendación requiere de argumentación del evaluador y de convencimiento del evaluado. Pero a veces, está divorciado el evaluador del evaluado y ese divorcio es mucho mayor cuando el evaluador viene de la academia. Los evaluadores deben tomar en cuenta los problemas a los que se enfrenta el ejecutor. El evaluado tiene la responsabilidad de lo que ocurra con lo que haya o modifique, tiene la autoridad legal para hacer atribución, y tiene la responsabilidad de las consecuencias. Por eso, los ejecutores son más renuentes y el evaluador debe ser más persuasivo, más argumentativo y más racional. Otra cosa que se ha identificado es que cuando la política pública está diseñada como una utopía, todo lo que haga se mueve marginalmente. El



evaluado, como tiene la responsabilidad tiene el miedo a tomar las decisiones que le están proponiendo, y ese miedo es la “decidofobia” el miedo a decidir porque no sabe exactamente cómo resolver y los evaluadores no le dicen cuáles podrían ser los cursos de acción. Por supuesto, hay algunos que si son temerarios y cambian. En conclusión, hay que tener en cuenta la responsabilidad que tiene el evaluado. Hay que tener en cuenta y ponerse en el papel de ellos, y conocer todos los riesgos que implican las recomendaciones.

La tercera ponencia fue sobre el uso de las evaluaciones en la toma de decisiones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, específicamente su uso en la integración del proyecto de presupuesto de egresos 2016. Las evaluaciones de desempeño han sido un factor fundamental para la determinación del presupuesto de egresos de la federación, pero ahora lo han sido también como una nueva realidad presupuestal que se enfrentó en este ejercicio fiscal. Debido al entorno macroeconómico adverso, se determinó hacer un ajuste al gasto público, de dos maneras: hacer una reducción igual para todas las dependencias del gobierno federal, o hacer una reingeniería del gasto público, tomando en cuenta las evaluaciones del CONEVAL, los informes de la Auditoría Superior de la Federación, las propias evaluaciones que hacia la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y determinar cuáles eran las prioridades nacionales para poder ver en dónde se tendría que ajustar el gasto público, en dónde habría que fortalecer el gasto público y las políticas públicas y esa es fue la decisión que se tomó desde la presidencia de la república. Actualmente se vive una realidad presupuestaria, caracterizada por la reducción en los ingresos petroleros, el incremento en las tasas de interés de E.E.U.U y el menor dinamismo de la economía global. La Secretaria de Hacienda hizo una reingeniería profunda del gasto público apegado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta reingeniería se hizo con base en un enfoque de presupuesto base cero, fundamentado en cuatro ejes de gasto y un eje transversal en materia de



transparencia: 1) Programas presupuestales del gobierno, 2) Estructuras del gobierno, 3) Gasto de operación del gobierno y, 4) Programas y proyectos de inversión. Y el eje transversal es el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que se refiere a una reingeniería profunda de cómo se venía presupuestando los proyectos y programas de inversión. El primer eje fue la revisión del programa presupuestal. Esta revisión se hizo a partir de cada uno de los 818 programas presupuestales con los que cuenta el gobierno, a partir de la revisión de sus propósitos y objetivos, de sus indicadores, de la población objetivo, de los bienes y servicios que provee cada uno de los programas presupuestales, de las evaluaciones de desempeño y de las evaluaciones del CONEVAL, de los informes de la Auditoría Superior de la Federación. A partir de todo ello se identificaron las complementariedades y similitudes que tenían estos programas presupuestales que, fusionándolos, se podría implementar una mejor política pública para el próximo año. Con base en ellos, se determinó llevar a cabo algunas fusiones de programas, algunas resectorizaciones de programas presupuestarios y, en otros casos, se determinó eliminar programas presupuestales. El resultado de este ejercicio es el documento que se denomina Estructura Programática a utilizar en el presupuesto fiscal, y fue enviado a la Cámara de Diputados. Con este ejercicio, hubo una reducción del 26% de los programas presupuestarios. La segunda parte fue determinar cómo se asignaban los recursos a los 818 programas presupuestales. Una parte fundamental de este ejercicio fue determinar los recursos, para lo cual el gobierno tomó en cuenta lo siguiente: los documentos que emite el CONEVAL, en los cuales identifica los programas presupuestarios que son fuertemente, medianamente y ligeramente prioritarios para reducir la pobreza y para aumentar el acceso efectivo a los derechos sociales. Con base en este documento, se formaron los 74 programas que son fuertemente y medianamente prioritarios para alcanzar estos objetivos y se protegieron los recursos públicos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. El CONEVAL determinó 107 programas con algún tipo de prioridad



(ligera, mediana o fuerte) en relación a dos objetivos: Reducir la pobreza y aumentar el acceso efectivo a los derechos sociales: alimentación, educación, medio ambiente sano, no discriminación, salud, seguridad social, trabajo y vivienda. Se determinaron otras prioridades al interior del gobierno, y algo fundamental fue la educación media superior y superior. Es decir, se incrementaron los recursos de las universidades públicas, estatales y de la federación. El tercer objetivo fue mantener los recursos en materia de inversión en ciencia y tecnología. Y el cuarto objetivo de este Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación fue mantener los recursos en materia de seguridad nacional. El ejercicio de reingeniería del gasto público aún no termina, falta definir la tercera etapa que se deriva de las reglas de operación de los programas, es aquí donde realmente se puede determinar la eficiencia en la ejecución de los programas y ahí se está trabajando con todas las dependencias del gobierno federal para poder rediseñar nuevos programas y las reglas de operación para poder tener una mayor eficiencia y calidad del gasto público y también se están tomando en cuenta las evaluaciones que están llevando a cabo las autoridades competentes en la materia.

La Secretaría de Hacienda tiene un compromiso fundamental con el ejercicio de la transparencia, de la rendición de cuentas y sobre todo, continuar utilizando las evaluaciones que emiten las autoridades competentes para poder mejorar el ejercicio del gasto público y, sobre todo, dar mejores servicios a la ciudadanía, reducir la pobreza y permitir el mayor acceso a los derechos sociales.



Tema: Uso de información CONEVAL para la mejora de programas



La mesa abordó el tema de la utilidad derivada del uso de la información generada por el CONEVAL con la finalidad de mejorar el desempeño de los programas sociales. Se resaltó la importancia, a través de las ponencias presentadas, del uso de dicha información y cómo los programas sociales mejoraron en sus diferentes facetas como: cambios en reglas de operación, modificación de indicadores, cambios en la población objetivo, modificación del propósito, optimización en los procesos de coordinación institucional y mejoras en la cultura de la evaluación, entre los aspectos más importantes. Se presentaron tres ponencias: la primera sobre el uso de la información CONEVAL que hace el programa Prospera, la segunda sobre el uso de esta misma información por parte de la Secretaría de Salud y la última sobre el uso de esta información que hace la coordinación de la Cruzada Nacional contra el Hambre. La mesa fue conducida por la Dra. Graciela Teruel Belismelis, Consejera Académica del CONEVAL.

La primera ponencia explicó el funcionamiento y los primeros resultados del programa Prospera, a partir de lo conseguido por el programa Oportunidades y cómo el uso de la información CONEVAL permitió la transición de un programa al otro. Este fue un programa exitoso para mejorar las condiciones en educación, salud y alimentación de su población. Presidencia de la República expresó que Oportunidades no desaparecería sino que al contrario, es un programa que crecería, evolucionaría y se transformaría. ¿Qué motivó a esta transformación? En 1997 se creó el programa “Progresá” en el cual se tenían tres componentes originales: la salud, la educación, la alimentación, un padrón de 300 mil familias y con orientación a población que vivía en zonas rurales. A partir del año 2002 el programa cambia el nombre a Oportunidades, ampliando su cobertura hasta 5.8 millones de hogares y se extendió su atención a zonas urbanas. En 2014 se cambia el nombre a “Prospera”, se mantiene el componente original de salud, educación y alimentación, pero además se incorporaron nuevos componentes como es la inclusión financiera, inclusión productiva y la inclusión laboral, en un marco de derechos y todo esto bajo este gran paraguas de la inclusión social, se atienden a 6.1 millones de familias, prácticamente 6.2 millones de becarios y se atienden comunidades en las que antes no había llegado ningún programa social. La evidencia que se utilizó para el rediseño del programa fue la información generada por CONEVAL tanto en aspectos de evaluación como en la medición de pobreza. El componente educativo se amplió a becas en educación superior y en educación no escolarizada ya que la evidencia arroja resultados a favor de intervenciones en este segmento de beneficiarios como son los jóvenes. El componente de salud se amplió para incluir a la población beneficiaria de Prospera al Seguro Popular. El componente de alimentación se amplió para contar con una adecuada vigilancia nutricional en niños y en madres embarazadas a través del suministro de leche LICONSA y suplementos alimenticios. Asimismo en el componente laboral se firmó un convenio con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social para que los jóvenes beneficiarios de Prospera tengan acceso al



programa Bécate. En materia de inclusión se implementó el Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF) que consiste en vincular la oferta de crédito, productos de ahorro, microseguros y acciones de educación financiera a los beneficiarios de Prospera. En materia de inclusión productiva, Prospera facilita el acceso efectivo a los miembros de familia Prospera a los programas de fomento productivo con el objetivo de mejorar sus ingresos de manera sostenida. Parte de lo que se plantea en Prospera es cómo seguir evaluando, cómo poder tener claridad si estos nuevos componentes del programa están siendo efectivos.

La segunda ponencia trató el tema de la información CONEVAL para la mejora del desempeño de los programas de la Secretaría de Salud, la cual maneja muchos programas y el más conocido es el Seguro Popular, pero tiene 50 unidades administrativas, es un reto determinar la evolución de los programas y las evaluaciones del CONEVAL empiezan a dar una guía para contar con criterios de priorización; a partir de los lineamientos del Presupuesto Base Cero, establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desaparecieron 12 programas y esto fue beneficioso ya que esto permitió que tuvieran mejoras, por lo que este es el principal aporte del CONEVAL. El sector salud tiene una larga tradición de evaluación. Desde que existe CONEVAL la Dirección General de Evaluación de Desempeño de la Secretaría se encarga de todas las evaluaciones y se han incrementado el número de programas evaluados, y en 2015 se puede ver que la tendencia es ascendente. En la Secretaría de Salud están interesados por su utilidad en las Específicas de Desempeño y las de Consistencia y Resultados. El Seguro Popular ha estado sujeto a evaluaciones de todo tipo tanto por CONEVAL como por investigadores privados. Programas como Unidades Médicas Móviles, el Nacional de Vacunación, entre otros, están sujetos también a las evaluaciones de CONEVAL. El Seguro Popular está evaluando un programa piloto que tiene sobre estimulación temprana y los primeros resultados no son nada alentadores y se trabajará en mejorarlo. Se han encontrado que no se tiene claridad en los objetivos de programas, o en la definición de la población objetivo. También las



recomendaciones van en el punto de modificar las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR), a los indicadores y las metas; a veces los indicadores no son claros. Derivado de ello, se hicieron modificaciones a las reglas de operación de los programas. ¿Qué hace falta?, no se están evaluando los programas de acción específico, el cual se encadena con el programa sectorial, se tuvo que guardar la alineación con el Programa Sectorial de Salud y el Plan Nacional de Desarrollo; pero estos programas de acción específico. Otra limitante es que algunos programas no han sido evaluados.

La tercera ponencia trató el tema del uso de la evidencia en la Cruzada contra el Hambre. En la cruzada se inició una estrategia asumiendo que debía tomarse en cuenta el tema de la evaluación. Primero porque se encontró que no se contaba con las herramientas metodológicas en el gobierno mexicano para poder identificar a su población objetivo. Se diagnosticó que se requería trabajar con un esquema territorial y tratar de encontrar los sectores que podían ser parte de la misma. Se inició entendiendo que se debía realizar una evaluación de diseño y CONEVAL les asesoró. La Cruzada como tal no tenía la obligación de ser evaluada debido a que no era un programa social pero se observó la necesidad de llevar a cabo una primera evaluación porque no existía el andamiaje para llevar a cabo la Cruzada. Se inició también con la evaluación de la agenda pública de la Cruzada, es decir, cuáles son los temas que el gobierno se está planteando atender y si existía un vacío por parte de los programas existente. Otro tema al respecto es la instrumentación, pues en México no existía un sistema de información social a diferencia de otros países donde cada una de las personas tienen un registro y se sabe cuáles son las carencias y se sabe cuáles son los avances que tienen y como han evolucionado, es decir un padrón único de seguimiento de las personas. En México hace falta un sistema que se actualice permanentemente para que al momento de hacer planeación y salga mucho menos costoso recolectar datos y en qué momento y en circunstancias muy particulares hay algún componente en nuestro sistema de información social que



es muy necesario en el país. La Cruzada lleva a cabo un trabajo de acompañamiento institucionalizado donde se observa cómo evoluciona la atención a las observaciones del CONEVAL, cómo además con los recursos es posible lograr concretar las mismas y hacer que el dialogo sea permanente. Reportar periódicamente al CONEVAL lo que se haciendo, pero sigue siendo un proceso digamos casual no está institucionalizado y además pues no se tiene muchas veces la retroalimentación más fluida. El punto más exitoso es el de la coordinación interinstitucional de manera que se optimicen las acciones entre las secretarías y se realizó, por recomendación de CONEVAL una evaluación de coordinación interinstitucional.

Por motivos de tiempo, en esta mesa no hubo sesión de preguntas y respuestas en el auditorio. Los ponentes se llevaron las dudas de los asistentes y éstas deberán ser respondidas por correo electrónico.



RESUMEN DE PONENCIAS

Tema: Pobreza y Desarrollo Social en México

Dr. Fernando Cortés Cáceres, Consejero Académico del CONSEVAL

Moderador y Ponente

Título de Ponencia: *Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México, controversias y Objetivos de Desarrollo Sostenible*

En la ponencia se abordaron tres temas que se encuentran enlazados: los aspectos generales de la medición oficial de la pobreza en México, la discusión sobre la medición y por último la relación entre ésta y los objetivos de desarrollo sostenible. Los aspectos generales de la medición de la pobreza inician con la creación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), publicada en 2004, establece el marco normativo para realizar la medición oficial de la pobreza así como la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social. Se establece la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONSEVAL) como el organismo encargado del monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo social y la medición de la pobreza multidimensional. En el CONSEVAL se establecen los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza multidimensional, proveer los lineamientos y criterios para la identificación de las zonas de atención prioritaria en materia de desarrollo social, la elaboración de estudios para analizar la pobreza y emitir recomendaciones de política pública en la materia.

En relación con el concepto de pobreza multidimensional, la LGDS establece tres dimensiones: bienestar, derechos sociales y cohesión social. La inclusión de los derechos sociales tiene por propósito garantizar su pleno ejercicio, los cuales son establecidos en la Constitución, con el fin de asegurar el acceso de toda la



población al desarrollo social pleno. Los derechos sociales mencionados son salud, seguridad social, alimentación, vivienda, educación trabajo y medio ambiente sano. La información que debe usar CONEVAL es la generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Para la medición de la pobreza multidimensional, CONEVAL utiliza la información de dos dimensiones: la de bienestar, expresada por el ingreso per cápita, y el enfoque de derechos, expresado en carencias sociales mediante el acceso a educación, salud, seguridad social, servicios básicos, vivienda y alimentación.

De esta manera, la medición de la pobreza multidimensional considera dos espacios, el de bienestar y el de derechos. Ambos espacios son independientes lo que significa que una persona puede gozar de bienestar económico pero tener carencia en sus derechos sociales y el caso contrario también es posible. A partir de ello, la medición establece que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando tiene al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades, de manera que la medición contempla la carencia en ambos espacios. Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando no cuenta con un ingreso suficiente para cubrir la canasta alimentaria y presenta al menos tres carencias sociales. Las personas cuyo ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades pero no presenta carencias se denominan vulnerables por ingreso. Las personas que presentan alguna carencia social pero cuentan con un ingreso que le permite cubrir sus necesidades se denominan vulnerables por carencia social.

El segundo tema que se abordó en la ponencia fue la discusión en torno a la medición de la pobreza multidimensional. Un primer punto fue el motivo de no contar con un solo índice de pobreza; el Dr. Cortés manifestó que es un problema de agregación de espacios y además contraviene lo establecido en la LGDS. A este mismo punto pertenece la discusión de cuál es la ponderación adecuada al espacio de carencias y al de bienestar. La medición de pobreza de México incluye ambos espacios mientras que las de Colombia, Chile, El Salvador y CEPAL sólo



incluyen el espacio de carencias. Para el caso de México, James Foster propuso ponderar por igual los ingresos y las carencias. La razón es que no se puede justificar el hecho de ponderar más a un espacio que a otro o a una carencia que otra. La medición en México define la pobreza como una intersección, por el hecho de que ser considerado pobre requiere ser carente en ambos espacios de manera simultánea. De aquí se derivan dos temas de discusión. El primero es ¿por qué no se usa la unión en lugar de la intersección? Esto implicaría que con ser carente en alguno de los dos espacios (bienestar o derechos) la persona se encontraría en situación de pobreza multidimensional lo que va en contra no sólo de lo que establece la LGDS sino que equipara la pobreza unidimensional a la multidimensional. Si se considera un caso particular de lo anterior, si se incluyen como pobres a las personas vulnerables por ingreso, equivaldría a medir la pobreza únicamente por ingreso sin considerar los derechos, lo que es un retroceso respecto a la conceptualización de pobreza multidimensional establecida en la LGDS. La medición de la pobreza multidimensional considera que los derechos son indivisibles, es decir, que cada uno de ellos conforma una totalidad, y que son interdependientes, de modo que la garantía o transgresión de uno de ellos, impacta en el resto. De este modo se debe considerar que: los derechos son dicotómicos, no tienen jerarquía entre ellos por lo que todos tienen el mismo peso y se deben satisfacer sin excepción. Además, basta que un indicador de una dimensión sea carente para que toda ella se califique como carente. De esta manera, el índice de carencias se construye como la suma de valores dicotómicos asociados a las dimensiones.

El último tema que se aborda en la ponencia es la relación entre la medición de pobreza multidimensional mexicana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Ésta es una alianza de colaboración entre países para alcanzar el desarrollo sostenible en 2030, iniciando en enero 2016. Los ODS incluyen tanto a países desarrollados como en vías de desarrollo y conjugan tres dimensiones: económica, social y ambiental. Es un enfoque claramente de derechos. Si bien el



marco de indicadores de los ODS los elaborará el grupo interinstitucional y de expertos en marzo de 2016, México puede responder al llamado, aunque sea parcialmente, gracias a su medición de pobreza orientada por derechos. Para aproximarse a los ODS dentro del marco de la LGDS habría que incorporar los derechos faltantes: al trabajo, medio ambiente sano y no discriminación; incluir la medición de calidad en los servicios educativos, y en el acceso a la seguridad social y la salud. El Dr. Cortés además señala que se deberían incorporar mediciones específicas de derechos a grupos poblacionales particulares como son los niños, los jóvenes, las mujeres y los indígenas.

Dr. Enrique Jesús Ordaz López, Director General de Integración, Análisis e Investigación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

Ponente

Título de Ponencia: *La respuesta del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica a la Agenda 2030*

En la ponencia se muestra cuál es la respuesta del Sistema Nacional de Información Estadística e Informática de México, que es coordinado por el INEGI, ante la agenda 2030 de la Objetivos de Desarrollo Sostenible. La ponencia se compone de cuatro temas, los cuales se enlistan a continuación: i) retos de la información estadística y geográfica 2030, ii) respuesta del sistema nacional de información estadística y geográfica, iii) actividades en el ámbito internacional y, finalmente, iv) el camino hacia adelante.

La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. La nueva estrategia regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades



de los más pobres y vulnerables. *«Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales», señalaron los Estados en la resolución.»*

El reto que propone los ODS en materia de información es doble: por un lado logra producir datos estadísticos que deben obedecer a los principios de oportunidad, objetividad, veracidad y desde luego independencia y por el otro el proveer un número masivo de indicadores que apoyen al diseño de implementación y la evaluación de las políticas públicas. El presidente ya lo expresó, esta agenda 2030 es un compromiso del estado mexicano que aumenta el compromiso del INEGI para trabajar en alianzas con otros productores de información y poder generar los datos que sean necesarios. Lo que se necesita es que este sea un proceso abierto e incluyente que involucre a usuarios estratégicos: actores que influyan en las políticas públicas tales como la academia, las organizaciones internacionales y la sociedad civil.

La respuesta del sistema nacional de información estadística y geográfica podría iniciarse diciendo que México no comienza de cero, debido a que existe un comité que estuvo funcionando desde 2006, el Comité de Objetivos Desarrollo del Milenio, donde hay avances en términos de marco institucional, de los procesos de trabajo, de la difusión de indicadores y también de la evaluación de informes. En particular en el marco institucional y legal, el INEGI posee autonomía, y tiene la función de producir información y coordinar el sistema nacional de información estadística y geográfica que está integrado en este momento por cuatro subsistemas: el subsistema de información demográfica y social, el subsistema de información económica, el de geografía y medio ambiente, y uno relativamente



nuevo sobre información de gobierno y seguridad pública y justicia. Además, existe un arreglo de mecanismos institucionales que permiten la vinculación y articulación entre los productores de la información con la finalidad de abordar la demanda de ésta en cada uno de estos temas pero de manera coordinada. Es importante hacer énfasis en que estos cuatros subsistemas en general cubren prácticamente todos los temas que se expresan en el documento de la agenda 2030. El 06 de noviembre de este año, la junta de gobierno del INEGI estableció la creación del comité de información de objetivos de desarrollo sostenible. Este comité tiene como propósito coordinar los trabajos para generar y actualizar periódicamente la información que nos permita dar seguimiento al cumplimiento de los ODS que son comprometidos por México en el marco de esta agenda. La lista de acciones más importantes son revisar aspectos conceptuales y metodológicos sobre la información, revisar y seleccionar las fuentes que sean adecuadas, coordinar la participación institucional, concertar con autoridades locales las acciones que permitan la participación de ellas en el monitoreo coordinado de metas e indicadores, atendiendo a prioridades nacionales y locales. Este comité está integrado por Presidencia, INEGI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Las actividades en el ámbito internacional se enmarcan dentro de la comisión estadística que estableció tener marcos de seguimiento, ahí tenemos tres conjuntos de actividades que se están desarrollando: En el caso de la región México, ahora preside la Conferencia Estadística de la Américas y organizará con la CEPAL una reunión para establecer el mecanismo de seguimiento regional a los ODS. A nivel global, la Comisión de Estadística en marzo de este año creó dos grupos de trabajo, uno el grupo interinstitucional y de expertos para los indicadores, y el segundo, el Grupo de Alto Nivel relacionado con el objetivo 17, el cual se refiere a los medios de implementación y en particular, a metas relativas al fortalecimiento de la capacidad estadística. Este grupo de alto nivel está enfocado en conseguir y buscar recursos que permitan el fortalecimiento de la capacidad



estadística. Sobre el grupo interinstitucional y de expertos de la ONU que está presidido por México y Filipinas, se encuentra el mandato de desarrollar un marco y una lista de indicadores, asegurar el uso de definiciones armonizadas, revisar los desarrollos metodológicos e informar sobre el avance global de los ODS.

Se debe proponer a la Comisión Estadística que se va a reunir en marzo próximo la lista de indicadores globales que una vez que aprobados se socializarán a la Asamblea General para su aprobación. Actualmente se cuentan con 154 indicadores acordados que cubren la mayor parte de los objetivos. Si se toma en cuenta que se tienen 169 metas, ahora hay 154 indicadores y hay otros 65 indicadores para los cuales existe acuerdo en el concepto general pero todavía requieren un mayor trabajo, principalmente metodológico. El compromiso del Instituto es liderar y coordinar el trabajo estadístico y geográfico, colaborar en la medición de los indicadores, proveer información dentro de sus posibilidades, explorar nuevas formas de generación de datos como el *Big Data*, y proveer apoyo técnico y metodológico.

Mtro. Rodolfo de la Torre García, Coordinador General de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México

Ponente

Título de Ponencia: *Objetivos de desarrollo y el CONEVAL. Los próximos 10 años.*

La ponencia se enfoca en los objetivos de desarrollo y el CONEVAL, es decir, lo que podría ser parte de la agenda del CONEVAL en los próximos 10 años y relacionarla con la agenda Internacional referida a los objetivos de desarrollo.

Los objetivos del desarrollo sostenible que ahora están como guía internacional para muchas políticas de desarrollo tienen su origen en los Objetivos de Desarrollo



del Milenio (ODM) planteados en el año 2000, adoptados por un conjunto de naciones para guiar buena parte de sus medidas. Estos Objetivos de Desarrollo del Milenio, es que a diferencia de los ODS actuales, fueron planteados por un grupo de expertos más que por una discusión amplia entre el conjunto de las naciones que los adoptaría. Como consecuencia el grupo de objetivos seleccionados fue un grupo relativamente pequeño, ocho objetivos planteados, incluyendo desde la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, hasta lograr una sociedad global para el desarrollo.

Una de las ventajas en la forma en que se adoptaron los ODM es el enfoque de los objetivos en un grupo pequeño de problemas, lo que enfatizó a estos dentro de las políticas públicas nacionales. Focalizar los esfuerzos nacionales en estos ocho objetivos fue relativamente sencillo con una serie de indicadores asociados, alrededor de cinco para cada uno. Sin embargo, se presentaron situaciones relacionadas a la medición que no se contemplaron, por ejemplo, el objetivo ocho no tenía indicadores para analizar el logro de sus meta, de esta forma se dio por sentado el logro de las metas a través de elementos cuantitativos que no tenían una contraparte numérica precisa.

¿Qué es lo que ha ocurrido en el caso de México?, en su último informe, México reporta el alcance de las metas previstas en 37 de los 51 indicadores, con poco más de 70% de su cumplimiento. Aquellos donde no se logró son el objetivo uno, erradicar la pobreza y el hambre, el objetivo cinco, mejorar la salud de la maternidad, el objetivo seis, avanzar en la lucha contra el VIH y otras enfermedades, y sobretodo el objetivo siete, asegurar un medio ambiente sano y seguro. Esto no quiere decir que el conjunto de metas en cada uno de los objetivos haya fallado, sino que solamente algunos de los elementos no se encuentran dentro de los parámetros. En el primer objetivo, como ejemplo, todas las metas planteadas excepto una se alcanzaron. La proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios, la línea de pobreza del Banco Mundial, se redujo en una proporción mayor a lo que era el objetivo. En



1989 esta pobreza correspondía a 9.3 por ciento de la población, para 2014, se redujo a 3.7, la meta era 4.6 por ciento, únicamente la tasa de crecimiento del PIB por persona no alcanzó la meta deseada.

Los ODS han sido propuestos a través de una estructura diferente, producto de una negociación entre los representantes de los más de 180 países que conforman el sistema de la ONU. Por lo mismo, se multiplicó el número de objetivos a alcanzar, en vez de 8 son 17 y las 51 metas son ahora 169. La consecuencia es la posibilidad de perder el enfoque en problemas actuales. Uno de los problemas es seleccionar dentro del conjunto de metas, aquellas prioritarias para cada país.

¿Cuál ha sido la participación de México en la conformación de estas metas? Uno de los principios que planteó México en las negociaciones, logró que se estableciera un elemento guía, en el planteamiento de las metas y en su medición, para observar las metas desde una perspectiva general de inclusión social y económica.

En los lineamientos y prioridades que México planteó para los ODS, la inclusión social y económica, es necesario un enfoque de derechos humanos y la interrelación de las tres dimensiones de desarrollo que están en los objetivos: la dimensión económica, la dimensión social y la dimensión ambiental. Se planteó también que se tomara la experiencia de la medición de pobreza multidimensional como una guía para la reducción de la pobreza. Se enfatizó el tema de género, la protección de medio ambiente y gestión sostenida de recursos naturales, fortalecimiento de las capacidades de medición. La experiencia de México con su sistema de medición de objetivos del desarrollo ha sido un ejemplo a nivel internacional. Se apoyó además los temas de migración, el estado de derecho y la gobernanza.

De este conjunto de elementos que México enfatizó en la agenda internacional, hay tres que el Mtro. De la Torre destaca por la relación con las labores del



CONEVAL: i) énfasis en la inclusión social de México y la incorporación de la desigualdad en la medición; ii) al enfatizar el aspecto de la pobreza multidimensional, México está planteando que la experiencia mexicana puede tomarse como ejemplo para otros países en cuanto a cómo monitorear los progresos, particularmente de pobreza; iii) en el fortalecimiento de capacidades de medición, no sólo es importante la generación de estadísticas, sino el proceso que genera el CONEVAL debería llevar una nueva generación de medidas multidimensionales.

El equipo del CONEVAL tiene que defender su autonomía, ya que podría cambiar la voluntad política en cuanto a sus decisiones. CONEVAL ha destacado el enfoque de derechos, pero aún tiene el problema de integrar ese con aquel relacionado al tema monetario de la pobreza.

Finalmente, hay una revisión pionera del CONEVAL, pero esta presenta problemas como por ejemplo, no necesariamente las dimensiones para medir la pobreza son las adecuadas, pueden existir más dimensiones, que algunas sobren y al agregar las carencias de las personas, cuando se identifique la pobreza, se pudo haber perseguido una ruta que no necesariamente permite avanzar en algunos de los puntos de la agenda de los objetivos de desarrollo social.

Si uno de los elementos de los ODS es captar la desigualdad, una pregunta que tenemos responder, que nadie de CONEVAL puede responder en estos momentos es: si una persona padece cinco carencias y está debajo de la línea de bienestar y otra persona se encuentra en otro punto con dos carencias y con mucho menor ingreso de la línea de bienestar. ¿Quién de estas dos personas es más pobre? La respuesta es que una de las persona es más pobre, pero oficialmente no se puede explorar la respuesta porque no hay equivalencia, no hay ninguna sustitución entre derecho e ingreso, sin embargo, sí hay algo de sentido común, menos ingreso significa más pobreza, menos carencia significa menos pobreza, sin embargo no hay una forma de establecer equivalencias. La definición



de pobreza tiene algunas lagunas que impide incorporar a la desigualdad más allá de lo descriptivo. El CONEVAL tiene una medición de la profundidad de la pobreza para las carencias en términos de ingreso en tanto no se relacionan entre sí, de hecho no existen razones técnicas para no conectarlas, el problema es las ponderaciones de cada caso.

Se hace un ejercicio constante de ponderaciones, a veces en igualdad para resolver este tipo de situaciones, por ejemplo el índice de desarrollo humano procede de esta forma y tiene una interpretación interesante. Por supuesto, el CONEVAL tiene una limitación que es la ley, ya que no le permite ir más allá de lo que debe tratar y se entiende perfectamente que los consejeros del CONEVAL tiene que acatar la ley, pero esta ley es inadecuada porque el índice de cohesión social no forma parte de la medición de la pobreza. En el fondo, el CONEVAL podría intentar dar a la ley interpretaciones que le podría modificar algunos de sus procedimientos, lo que se requiere es cambiar la ley. Se requiere una revisión de las dimensiones porque incluso hay dimensiones que no han sido consideradas, por ejemplo el tiempo que tienen las personas, salir del conjunto de carencias o de ingresos, en específico la duración de la jornada de trabajo.

Las variables que están en la medición de pobreza del CONEVAL son de acceso por ejemplo la salud. Formalmente puede tener el acceso, pero en la práctica no se tiene la oportunidad de cubrir esa necesidad. Hay que considerar que se toman variables de percepción y no variables objetivas, como la percepción del hambre.

Se debe de intentar un índice integrado de pobreza que sea además sensible a la desigualdad y para eso se requiere dar una ponderación de carencias y de ingresos, quizás en último término, renunciar a una de estas dimensiones, como a la dimensión de ingresos para darle más sentido al conjunto que queda y tener una sola medición que incorpore una medición de la desigualdad y así tener una agenda a explorar para el CONEVAL a futuro que se conecta con los ODS.



Tema: Uso de información CONEVAL para la toma de decisiones en las entidades federativas

Dr. Agustín Escobar Latapí, Consejero Académico del CONEVAL

Moderador

Introducción al tema

El tema de la esta mesa estuvo dedicada a las entidades federativas, al uso de la información CONEVAL y a la información pública que generan estos para mejorar su práctica e instituciones de evaluación y monitoreo. El CONEVAL cada dos años realiza un diagnóstico de los avances por parte de las entidades federativas en el tema de evaluación. Uno de ellos se llevó a cabo en el año de 2013 y otro acaba de realizarse este año. Los resultados obtenidos de este último, dan cuenta de los avances generales que se han alcanzado.

El CONEVAL tiene un indicador basado en 27 preguntas, cuyos valores oscilan entre 0 y 100. De acuerdo a este indicador se identificó una mejora en las entidades de todo el país: de los 52.5 puntos que se presentaban en el año 2013, se alcanzaron 66.9 en el 2015. Es decir, hubo un incremento de 14.4 puntos. En el índice de monitoreo y evaluación para la implementación de los instrumentos normativos y prácticos las entidades que encabezan la lista son: Jalisco, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato y Oaxaca, todas ellas presentando promedios por arriba del nacional. Las entidades con mayor variación en el índice de monitoreo y evaluación para la implementación de estos instrumentos son: Morelos con un avance de más de 30 puntos, Jalisco, Yucatán, Hidalgo y Chihuahua.

Con respecto al indicador del CONEVAL para la calidad de los sistemas de monitoreo y evaluación, se tienen fundamentalmente dos componentes, uno normativo que se refiere a leyes, reglamentos, etcétera; y otro práctico, que se



deriva de las respuestas a las preguntas de lo que los estados están haciendo en realidad. El componente normativo se explica principalmente por la emisión de normativas que regulan los criterios para la creación de programas, la publicación de las evaluaciones realizadas, el seguimiento a sus resultados y la información con la que deben contar los indicadores de los resultados. En este rubro, Morelos emitió su ley de desarrollo social en noviembre de 2013 y Querétaro en marzo de 2015. En sus normas se establecen los elementos rectores para la implementación de la política y los programas de desarrollo social en esos estados.

En el año 2013 sólo 17 entidades contaban con normatividad, la cual establecía criterios para la creación de programas nuevos. Para el presente año ya son 24, siendo Morelos la entidad que tuvo mayores avances en este componente normativo, derivado de la emisión de la Ley de Desarrollo Social y otros documentos que regulan la evaluación y el seguimiento de recomendaciones, las reglas de operación y los padrones.

Por su parte, el componente práctico se refiere a todo aquello que los estados están haciendo en el tema de la planeación, ejecución y seguimiento de las evaluaciones. Al respecto se muestran avances importantes: en el año 2013 sólo 7 entidades contaban con un programa anual de evaluación; mientras que en 2015 son 27.

En 2013 sólo siete entidades contaban con evaluaciones en el ejercicio del principio ciudadano que hace CONEVAL, observando qué es lo que se publica en las diversas páginas de los gobiernos de los estados. En 2015 se identifica este tipo de información en 21 entidades, la mayor parte de ellas relacionadas con fondos del ramo 33. Sin embargo, aún queda pendiente que en 11 entidades más se realice este tipo de ejercicio, hay ocho que nunca lo ha realizado, por lo que es importante que se incorporen a esta práctica. Yucatán es la entidad que tuvo mayor incremento en el componente práctico. A diferencia de lo realizado en 2013,



para el año 2015, publicó mayor información del presupuesto asignado y desagregado por cada uno de los programas, planeó y ejecutó la evaluación, y reportó un incremento en la información de sus fichas de indicadores.

Si bien existen grandes avances, también existen grandes retos, entre los cuales se encuentran los siguientes: sólo 15 entidades han realizado estudios, diagnósticos, investigaciones en materia de desarrollo social, es decir menos de la mitad. De estas 15 entidades, nueve ya habían realizado este tipo de estudios y han mejorado la información contenida en dichos documentos y seis han llevado a cabo este ejercicio por primera vez para ser calificados por CONEVAL. Y por otro lado, nueve entidades no cuentan aun con una normativa que regule los criterios para crear, evaluar y seguir programas sociales.

La normatividad está contenida en los presupuestos anuales de muchos de los estados, por lo que los programas, las evaluaciones y el conjunto del sistema de desarrollo social están a merced de la cantidad de presupuesto que se les pueda asignar anualmente en los congresos estatales. Lo anterior nos lleva a definir la institucionalización como uno de los principales retos en el futuro. Si bien, son notables los avances en el uso de la información del CONEVAL respecto a la creación de instituciones para evaluar y para mejorar la política pública, lo cierto es que en cada estado hay diferencias muy grandes. El CONEVAL no quiere decir que hay un camino para la institucionalización o para hacer que la evaluación sirva y mejore la política de cada estado. Cada uno de ellos está aprendiendo y está forjando su propio camino para hacerlo, pero esto debe incluir la ley, un instituto de evaluación, con cuerpos colegiados que normen la evaluación con fondos seguros para la evaluación.



Ing. Rodrigo Fuentes Ávila, Secretario de Desarrollo Social de Coahuila

Ponente

Título de ponencia: *Encuesta "Coahuila habla"*

El gobierno del estado de Coahuila se planteó al principio de su administración cuatro ejes rectores para su Plan Estatal de Desarrollo: 1) un nuevo gobierno, 2) una nueva ruta hacia el desarrollo económico, 3) una nueva propuesta para el desarrollo social, 4) un nuevo pacto social. A partir de la definición de estos cuatro ejes, la Secretaría de Desarrollo Social de Coahuila tiene la tarea de basar su labor en el eje número tres que corresponde a una nueva propuesta para el desarrollo social, y con ello, el objetivo de alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que ahora se traducen a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Éstos han quedado integrados en el Plan Estatal de Desarrollo de Coahuila, con lo cual se ha planteado la erradicación de la pobreza extrema como una de las metas a cumplir a través de una nueva política de desarrollo social. La intención es que esto se haga de una forma diferente y ordenada, con estrategia, responsabilidad y equidad; y basado en la transparencia y rendición de cuentas.

La Secretaría de Desarrollo Social junto con el acompañamiento del INEGI estatal, diseñó un cuestionario e instrumentó la metodología para la recopilación de la información necesaria, y la focalización de los recursos en la atención de las carencias sociales que afectan a la población coahuilense. Todo esto a través de un registro administrativo de los polígonos de pobreza en el estado. Dicho registro se llevó a cabo de enero a marzo del 2012 en más de 406 mil hogares que representa el 56 por ciento de la población, y se entrevistaron a 1,344,254 coahuilenses que representaban el 49 por ciento. Para ello se capacitó a más de mil encuestadores y el diseño del cuestionario se basó en el cuestionario ampliado de las condiciones socioeconómicas del INEGI.



La encuesta permitió contar con información estadística georreferenciada, actualizada, con amplia cobertura, desagregada, suficiente, confiable y precisa. Se obtuvo una radiografía clara, principalmente de la población más vulnerable: 24,889 hogares en pobreza extrema, que se traducen en 93,440 individuos. Estos resultados desembocaron en una discusión al interior del gabinete estatal de desarrollo social, respecto a si dicha información debería ser pública, puesto que hablaban de un incremento en el número de pobres en el estado.

La información obtenida por la Encuesta “Coahuila habla” coincide con la información publicada por el CONEVAL, la diferencia radica en que los resultados de la encuesta proporcionan además “el nombre, el apellido, las carencias sociales, el domicilio de más de 93 mil coahuilenses y sus hogares”. Razón por la cual, la importancia de los resultados de la Encuesta radica en que con estos se puede diseñar la estrategia de combate a la pobreza. Se identificaron 5,598 hogares sin agua potable; 7,206 sin drenaje; 1,934 sin energía eléctrica; 2,830 con piso de tierra; 7,535 con techo de material precario; 1,137 con paredes de material precario; 4,328 usaban leña para cocinar. De las 93,440 personas detectadas con pobreza extrema, 11,103 tienen entre tres y 15 años de edad y no asisten a la escuela; 3,244 tienen entre siete años y más y no saben leer ni escribir; 58,253 no tienen acceso a servicios de salud y 82,460 no cuentan con seguridad social.

Esta información se compartió con las diferentes dependencias del gobierno del estado, con los 38 gobiernos locales, con los delegados del gobierno de la República. Con lo cual se demuestra que la información es para compartirse, para que sean herramientas de trabajo para todos los gobiernos. “La pobreza no tiene ideología, ni religión, tiene carencias sociales y es responsabilidad de los tres órdenes de gobierno poder erradicar estas carencias sociales partiendo de lo que es un diagnóstico”. Se identificaron la pobreza extrema, la pobreza moderada, la pobreza por carencias y las localidades con muy alta marginación, las cuales suman 59 y en ellas viven alrededor de 1,600 coahuilenses.



Las acciones derivadas de la información fue la focalización, pues permitió generar el Plan 59 para que se pudieran combatir las carencias sociales en estas 59 localidades. La información también permitió generar la Ley de Prevención y Combate a la Pobreza, la cual fue aprobada prácticamente por unanimidad por todos los partidos políticos representados en el Congreso local. También se logró crear grupos de coordinación operativa, donde a través de cada una de las carencias identificadas y los 16 componentes que mide el CONEVAL se hicieran grupos de trabajo. Se programaron las metas programadas para el 2016 y en este sentido se tiene la intención de trabajar con el CONEVAL y con las diferentes instituciones para hacer igual o mejor que los estados líderes en cada una de las carencias. Algunos otros resultados que arroja la Encuesta “Coahuila habla” son los siguientes: 43,000 personas con discapacidad visual; 47,000 con discapacidad para caminar; 18,000 con enfermedades del corazón; 3,000 con cáncer; 79,000 con diabetes; 11,000 con presión alta. Esta información permite también que las diferentes dependencias puedan generar programas para la atención de estas personas.

A partir del tercer trimestre de 2015 se aplica la recertificación del registro administrativo de la encuesta “Coahuila habla” con el objetivo de evaluar las siete dimensiones de la pobreza, partiendo de lo que es la población objetivo, en este caso las personas y los hogares que se encuentran en pobreza extrema. Se sumó el esfuerzo ciudadano con el esfuerzo gubernamental, se tuvo la intervención y el acompañamiento de la Universidad Autónoma de Coahuila a través de sus prestadores de servicio, principalmente con la facultad de medicina, de odontología y con su grupo de servicio social. De esta manera la información que hoy nos arroja “Coahuila habla” nos ha permitido focalizar y no tener duplicidad en la entrega de recursos y que los tres órdenes de gobierno se reúnan periódicamente y que, a través de los diferentes grupos de trabajo, cada quien asuma su responsabilidad para atender a las personas más vulnerables de Coahuila y mejorar sus condiciones de vida.



Mtro. Diego Sinhué Rodríguez Vallejo, Secretario de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato

Ponente

Título de la ponencia: *Mesa interinstitucional para fortalecer la ley de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato*

La Mesa Interinstitucional se creó en el estado de Guanajuato para fortalecer la Ley de Desarrollo Social y Humano para tener un reglamento de monitoreo y evaluación de programas sociales del estado, dividiéndola en 5 grandes rubros: 1) el origen de la práctica; 2) la articulación institucional; 3) la implementación de este modelo; 4) los resultados obtenidos y 5) las lecciones aprendidas, los alcances y los retos.

Esta práctica se origina con el gobierno actual del estado. Se encontró una desarticulación de procesos dentro del gobierno estatal para evaluar y para poder transparentar los programas sociales, de hecho, no existía una definición de programa social dentro del marco normativo. Esta desarticulación se encontró en la evaluación, en los procedimientos, en el seguimiento de los indicadores de transparencia, en la contraloría social y en reglas de operación. Por ello, se planteó como solución la creación de la Mesa Interinstitucional, la cual permitió reforzar los mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas sociales estatales a través de la articulación de procesos como la contraloría social, las evaluaciones, el seguimiento a indicadores, el padrón de beneficiarios y las reglas de operación.

El proceso de articulación interinstitucional se conformó de diferentes etapas: primero se invitó a participar a las dependencias y entidades normativas que tenían que ver con el tema de monitoreo y evaluación de los programas sociales, después se revisaron las facultades con las que contaban respecto al monitoreo y la evaluación, además de la incidencia aplicable del gobierno estatal y municipal y



cómo sería la relación entre ambos niveles de gobierno. Se identificó la existencia de la Coordinación General Jurídica (CGI), la Coordinación General de Políticas Públicas (CGPP), el Instituto de Planeación Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPEG), la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH), la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (SFIA) y la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas (STyRC). Estas dependencias son las que forman parte de la Mesa Interinstitucional. La integración se llevó a cabo en cinco pasos:

- 1) Reconocimiento: Identificación y apropiación de los diferentes perfiles de los actores gubernamentales que integran la mesa; sus programas, proyectos y acciones.
- 2) Integración: el reconocimiento del trabajo de cada uno de los actores por parte del resto de integrantes de la Mesa Interinstitucional para el fortalecimiento mutuo y desarrollo de aptitudes institucionales para el monitoreo y evaluación de los Programas Sociales Estatales (PSE).
- 3) Perspectiva común: la alineación de metas y estrategias de trabajo bajo un marco de referencia y perspectivas comunes; y la convergencia transversal de los objetivos institucionales, orientados al monitoreo y evaluación de los PSE.
- 4) Desarrollo: el establecimiento de las bases para la gestión integral de los programas sociales estatales y la integración de la normatividad en materia de monitoreo y evaluación de los PSE
- 5) Validación: el análisis integral y retroalimentación del modelo de gestión, el diseño del reglamento en materia de monitoreo y evaluación de los PSE y la validación por parte de los titulares de las dependencias involucradas y la suscripción por parte del gobernador del estado.

Los modelos de gestión de los PSE tuvo un origen en el círculo virtuoso que se armó, donde el diseño del programa social a través de la creación de un catálogo único de programas sociales estatales. Se identificó la presencia de más de 140



programas sociales en el estado con objetivo social, que sumaban más de 7,000 millones de pesos al año, pero que no tenían articulación hacia un mismo sentido o idea. En el proceso de articulación fue muy importante la cooperación, pues en un principio había reticencia a cambiar las reglas de operación pero al final se logró que éstas convergieran.

Asimismo, se está trabajando en la consolidación del sistema de monitoreo y la evaluación de programas sociales estatales. Este sistema de monitoreo y evaluación tiene la característica de ser público, pues el objetivo es que sea útil a las dependencias y que sea de acceso público, es decir, que éste sea valioso no como una concesión del estado en el tema de transparencia, sino como una demanda real de la ciudadanía de conocer cómo se están ejerciendo los recursos públicos. Como una exigencia real de la ciudadanía de transparentar todo el monitoreo de estos programas estatales.

También se obtuvo la evaluación de los programas sociales, las cuales permiten dar seguimiento a estas recomendaciones que se generan de la evaluación, y con ello se logra cerrar el círculo, diseñando con estas recomendaciones los programas sociales a futuro.

En la implementación de esta mecánica fue sin duda importante el liderazgo de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano. Ésta fue la más interesada en lograr la articulación, porque de los más de 100 programas que se manejan a nivel estatal y que tienen un rasgo social, la Secretaría maneja alrededor de 13 programas. Se contó con los siguientes insumos para llevar a cabo el análisis: criterios de monitoreo y evaluación, diagnósticos del CONEVAL sobre el avance en monitoreo y evaluación 2011-2013, reglas de operación, evaluaciones de políticas y programas sociales, catálogo de PSE y Línea Base.

La Mesa Interinstitucional derivó en tres productos específicos:



- 1) Reglamento de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el estado y municipios de Guanajuato. Lo conforma el diseño de programas sociales y estatales, el monitoreo y evaluación, el seguimiento a los resultados de las evaluaciones, el banco de estudios, la difusión de las evaluaciones, la contraloría social y el catálogo de los programas sociales estatales.
- 2) Sistema de Monitoreo y Evaluación de programas sociales estatales. La SFIA, la STyRC y el IPLANEG, se coordinarán con la SDSH, para la operación de dicho sistema, proporcionarán las herramientas para apoyar la implementación de los procesos derivados del Reglamento. En dicho Sistema de Monitoreo y Evaluación participan los Consejos: Consultivo para el Desarrollo Social y Humano y la Contraloría Social del Estado de Guanajuato.
- 3) Definición e integración del catálogo de PSE. Los PSE se definieron como el “conjunto estructurado de acciones gubernamentales, con la participación activa de la ciudadanía, que propician y facilitan el acceso de las personas a los derechos económicos, sociales y culturales, para mejorar y fortalecer su calidad de vida”

Las lecciones aprendidas durante el proceso de conformación de la Mesa Interinstitucional, van en distintos sentidos. Por un lado, se llega a la conclusión de que debe existir un interés explícito por parte de las dependencias a la cabeza para poder alinear en un solo eje el monitoreo y evaluación de los programas sociales. La articulación y alineación también pueden multiplicar los resultados.

Se establecieron condiciones para mejorar el resultado e impacto de los programas sociales basados en la toma de decisión con evidencias y por primera vez en el estado de Guanajuato, la Ley de Egresos de 2016 contempla el listado de PSE, así como la estructura base de Reglas de Operación 2016. Y por último, el reto es operar un Sistema de Monitoreo y Evaluación de programas sociales de una manera eficiente que ofrezca una mejora continua.



Dra. Mónica Balleca Ramírez, Directora General de Monitoreo y Evaluación de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas de Jalisco

Ponente

Tema de la ponencia: *Buenas prácticas de Jalisco en monitoreo y evaluación*

El ejercicio que se ha coordinado dentro de la Secretaría de Planeación y Administración de Finanzas, incluye los programas de desarrollo social así como otras prácticas más allá de estos. En el caso de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación hay equipo de trabajo colectivo, conformado por técnicos que están convencidos respecto a la importancia del monitoreo y evaluación que puede llevar a la mejora de los resultados del gobierno.

La práctica que tanto en materia de monitoreo como de evaluación está implementando el gobierno de Jalisco en los últimos tres años. Dichas prácticas y actividades fueron retomadas de anteriores administraciones, evolucionando hacia una manera mucho más estratégica de llevarla a cabo.

Se ha trabajado en tres grandes dimensiones: 1) Mejora de las condiciones de evaluación de los proyectos y programas porque se encontró una gran dispersión de programas, razón por la cual se ha trabajado con el objetivo de mejorar las condiciones de evaluabilidad. 2) Promoción de la práctica evaluativa con el objetivo de mejorarlas o incrementarlas. 3) Uso de la evidencia obtenida a partir de evaluación y monitoreo.

En cuanto a la evaluabilidad se ha trabajado también en un catálogo de programas públicos que no solamente incluye los de desarrollo social, sino también aquellos que tienen una perspectiva de política pública con la intención de mejorar las condiciones de vida. Se trata de 176 programas y acciones que en total suman 10,500 millones de pesos, cifra que representa más o menos el once por ciento del presupuesto del gasto total del estado. Se encuentra en diferentes



clasificaciones, es también una plataforma pública con principios de datos abiertos, donde todo es descargable y reutilizable.

Este sistema que inició para conocer cuál es el universo de evaluación ahora es un proyecto propio que se ha convertido en el proveedor principal de información respecto a los problemas públicos que se busca atender, las reglas de operación, el presupuesto asignado y ejercido, los responsables, los indicadores vinculados al desarrollo. Este sistema sirvió como proveedor del diagnóstico que elaboró este año el CONEVAL. Este es un sistema que integra información de 40 dependencias y un gran número de organismos públicos descentralizados, y sirve como un instrumento que sirve para mejorar las prácticas de evaluabilidad.

Otro tema que se ha trabajado en término de mejora de las condiciones de evaluabilidad, es aquel que tiene que ver con las reglas de operación. Se realizó una guía para la elaboración de reglas de operación, que ha sido de gran utilidad cuando se presentan los criterios para elaborar reglas de operación. Por lo que en los tres últimos años se ha hecho un diagnóstico sobre la consistencia en la calidad de las reglas de operación y esto ha sido de utilidad para estandarizar y subir la calidad de las reglas de operación publicadas.

En materia del ámbito normativo y conceptual, se publicaron por primera vez en 2013 los lineamientos generales de monitoreo y evaluación, el cual es la base del marco teórico en cuanto a qué se va a evaluar, qué se pretende y con qué instrumentos. Por ello, el Modelo de Términos de Referencia de CONEVAL es muy importante. Sin embargo se ha planteado la intención de innovar en cuanto a los Términos de Referencia, uno específicamente de resultados, y otro de satisfacción de beneficiarios. La aplicación piloto de ambos modelos se está llevando a cabo el presente año.

En materia de condiciones de mejora de evaluabilidad, de la transparencia y de las condiciones y consistencia de calidad de los programas públicos, se encuentra el programa del Padrón Único de Beneficiarios que integra la Secretaría de



Desarrollo e Integración Social, el cual es un sistema que en los últimos años ha implicado mucho trabajo, son 20 dependencias que actualmente integran el Padrón Único de Beneficiarios. Se inició en 2013 y ha tenido cortes semestrales en los últimos dos años. Empezó con 42 programas incluidos en este padrón y recientemente llegó a 68 programas incluidos, cuatro millones de beneficiarios. En este año se llevó a cabo un proceso de depuración, de consistencia de los resultados, donde se encontró que muchos de los beneficiarios del programa de Seguro Popular estaban repetidos. Después de la depuración, se tiene el registro de casi 2.7 millones de beneficiarios, con 77 reactivos en cada uno de los padrones de los programas específicos de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social y un poco menos reactivos para el resto de los programas.

En materia de condiciones de evaluabilidad conformamos un consejo técnico independiente de evaluación, Consejo Evalúa Jalisco, lo que pretende es tener un referente consultivo externo que ayudará a orientar y hacer recomendaciones específicas en torno a la estrategia de evaluación y que tiene tres grandes componentes:

- 1) Instancias nacionales: CONEVAL, CLEAR América Latina, SHCP, SFP
- 2) Centros Académicos: UdeG, CIESAS, ITESO, COLJAL, ITESM
- 3) Organismos estatales: SEPAF, SEDIS

Se creó el Fideicomiso del Fondo para estudios evaluativos externos como parte de la coordinación de la estrategia evaluativa.

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales, Coordinador de Planeación del Desarrollo, COPLADE de Oaxaca

Ponente

Título de ponencia: *Sistema de información para la planeación del Desarrollo*

Es muy difícil hacer planeación en un estado como Oaxaca, con 570 municipios, 417 que se rigen por el sistema de usos y costumbres, y el resto por elecciones de



partidos políticos. Y sí se entiende que estos municipios tienen diferentes capacidades institucionales, el reto es mucho más grande.

Cuando se trata de trabajar con los municipios del estado de Oaxaca la primera pregunta que viene a la mente es ¿Qué podemos hacer para mejorar la planeación? Obviamente se encuentran los sistemas de información, pero estos no están integrados. Cuando los funcionarios tienen que recurrir a diferentes fuentes de información para hacer análisis, diagnósticos y propuestas de políticas públicas pues es sumamente complicado. Por ejemplo, para saber cuáles son las condiciones de un municipio, el CONEVAL es una fuente primordial de trabajo, pero también es primordial recurrir a las reglas de operación de los diferentes programas y se tienen que conocer los recursos con los que cuenta. Todos estos elementos se encuentran dispersos en distintas fuentes de información.

Para enfrentar la situación descrita, el gobierno del estado de Oaxaca creó la Coordinación General de COPLADE, con el fin de desarrollar un sistema de información para la planeación. Incluso se instrumentó dentro de la Ley Orgánica y se precisó que se debe tener un sistema de información para la planeación. El reto fue cómo sistematizar la gran cantidad de información. Para ello, el mejor método que se identificó fue seguir los procesos de planeación.

En el año 2014, se diseñó el sistema que trató de unir las distintas fuentes de información, donde la columna vertebral fue la información que tenía el CONEVAL. Este sistema en su fase más robusta, tiene tres elementos básicos: 1) Se puede ver información a nivel municipal, a nivel microrregional, con una clara columna vertebral que es todo el cúmulo de información pero clasificándola por municipio o microrregión. Además este sistema, no solamente tiene indicadores, también tiene un sistema donde los municipios aportan información cuando hacen la gestión de recursos. Esto permitió que los municipios gestionaran recursos a través de un sistema ya integral, a utilizar la información y que lo demostraran a través de este sistema de gestión.



La propuesta fue que con este sistema se pudiera acceder para consultar las fichas básicas con las que se inició, que pudieran incorporar sus planes municipales con una metodología que diseñó el COPLADE que se basaba en el marco lógico. Pero además, los presidentes municipales pueden consultar los planes municipales hasta de tres periodos anteriores en esta página. Este sistema les da acceso a que vean las carencias y el programa que se liga a esas carencias. Esta experiencia la retomamos de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Asimismo se les facilitó un cuadro muy sencillo, donde se les instruye cómo pueden obtener recursos federales y hacia dónde pueden dirigir dichos recursos, además se publicaron las bases de datos de SEDESOL, donde pueden consultar las Zonas de Atención Prioritarias, pueden consultar para qué pueden utilizar los recursos, ya sea en obras de carácter directo, indirecto o auxiliares.

Los componentes principales del SISPLADE, es el municipal y el microrregional. El SISPLADE municipal sirve como base para la toma de decisiones en la priorización de obras, informa sobre los recursos con que cuenta cada municipio para el desarrollo social y se constituye en mecanismo de coordinación entre el gobierno del estado y los 570 municipios para la coinversión de proyectos. Por su parte, el SISPLADE microrregional busca impulsar y fortalecer la estrategia de desarrollo que sigue la actual administración estatal.

Los instrumentadores de este sistema creen que es un sistema vivo, dinámico, que se va a ir perfeccionando y que va a ir apoyando el desarrollo del estado a partir de la realización de diagnósticos precisos con información clara y precisa.

Tema: Uso de evidencia para el diseño de política pública

Dr. Miguel Zsékely Pardo, Director del Centro de Estudios Educativos y Sociales de México



Ponente

Título de Ponencia: *Nuevos retos para la evaluación de la política social en México y América Latina*

En la ponencia se aborda el tema de los retos que tiene CONEVAL en materia de cómo las recomendaciones de mejora a los programas de desarrollo social impactan en su desempeño. Se comenta que el CONEVAL ha roto paradigmas en materia de monitoreo y evaluación en México y sus acciones han contribuido a la transparencia y la rendición de cuentas. CONEVAL se posicionó en un entorno donde sólo existía la evaluación de impacto de Progresá (programa que se diseñó con un mecanismo de evaluación desde su inicio) y derivado de la serie de acciones desarrolladas, como la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación en materia social en México, a través de instrumentos como la normatividad en evaluación en sus diferentes tipos y mecanismos de mejora derivado de las evaluaciones, le permitió posicionarse no sólo en México sino ganar prestigio en América Latina y ser un modelo a seguir. CONEVAL ha cumplido en materia de transparencia, que es algo que en México no se contaba. Además, se ha cumplido en la parte de rendición de cuentas, ya que la evidencia permite al público y a la ciudadanía, a los diputados, que toman decisiones presupuestales, y al gobierno tener información para mejorar el diseño de la política pública.

El principal reto para el CONEVAL es cómo internalizar las mejoras sugeridas en las evaluaciones para tener impacto en los programas evaluados. Esto es un paso realmente bastante complejo de realizar, si se observa la historia; por ejemplo, entre los años cincuenta y a principios de los ochentas, en América Latina la política social eran políticas de subsidio universales de todo tipo y con ese enfoque de política, la medición o la evaluación no era un mecanismo que se demandara como tal, más bien era la contabilidad de acciones, era más un tipo de análisis de auditoría sobre el uso de los recursos para dar ese bien o servicio. A



principios de los ochentas con las crisis económicas, hubo una contracción muy importante en la política social y ahí es donde surgió el concepto de focalización. Entonces el análisis de la política social se enfocó en verificar que realmente, eso que eran subsidios universales, ahora con recursos más restringidos, llegara a la población que intentaba beneficiar. Más bien era el análisis de acierto en esa focalización. Y fue hasta finales de los ochenta, literalmente con el programa Progresá, que fue un programa que rompió paradigmas porque desde su inicio, en el diseño contenía una evaluación de impacto, la primera en América Latina de su tipo, es hasta final de los noventa que la evaluación se empezó a concebir como evaluación de impacto o algo más allá de la simple contabilidad de cuánto se estaba dando o de si los recursos llegaban a la población a la que se requería llegar.

En materia de evaluación, existen tres tipos de mecanismos: i) modelo centralizado (SHCP) que permite un mayor control presupuestario pero tiene una limitación: al tener que evaluar a un sector tan diverso es muy difícil hacer traje a la medida y se tienen modelos generalizados y que pierden especificidad en perjuicio mismo de los programas; ii) el sectorial es decir secretarías: es mucho más cerca a los programas y dirigidos a un solo sector. Se pueden internalizar los problemas y existe un mejor mecanismo de retroalimentación aunque presenta limitaciones: el tener el evaluador dentro de la institución puede generar fricciones con las áreas operadoras del programa y se requiere un balance entre rigor académico y utilidad práctica de la evaluación. iii) por último, tenemos el independiente (sólo CONEVAL), el cual tiene enormes ventajas en transparencia y objetividad sin embargo tiene el reto de buscar el balance entre rigor académico y utilidad práctica de la evaluación. El CONEVAL es un modelo autónomo que le permite llevar a cabo las acciones con objetividad, transparencia y rendición de cuentas, sin olvidar que se enfrenta al reto constante entre rigor académico y utilidad práctica de las evaluaciones. Internalizar las mejoras al programas y medir como esas mejorar incidieron en el impacto del programa y valorar esto es el reto



principal del CONEVAL para seguir a la vanguardia. Para esto se requiere crear puentes entre evaluadores y ejecutores del programa.

Dra. Ana María Aguilar, Directora de Estudios Económicos del Banco de México

Ponente

Título de Ponencia: *Uso de evidencia en el Banco de México*

Se describe cómo el Banco de México utiliza la evidencia para la determinación de su política macroeconómica, especialmente los objetivos de inflación y pronósticos de crecimiento. En la década de los setenta hubo un cambio en la forma de cómo analizar la política económica a partir de la “crítica de Lucas”, es decir, cómo reaccionaban los agentes ante la implementación de la política macroeconómica. Se determinó que en el análisis de la política macroeconómica puede existir inconsistencia temporal, es decir, las políticas óptimas pueden cambiar con el tiempo. Las herramientas con las que se analizaba la política macroeconómica cambiaron. Hubo un rediseño de los bancos centrales de manera que estos tuvieran autonomía en sus decisiones. En México se constituyó el órgano colegiado de Banxico y el traslape con el gobierno federal en cuanto a la elección del Presidente de la República y el del Banco Central. Se reestructuró Banxico en 1993 con el otorgamiento de su autonomía. Se puso como objetivo primordial tener una inflación de 3 por ciento. Las decisiones de la política monetaria se toman ocho veces al año. Se lleva la información a la junta de gobierno y ellos deliberan y discuten para llegar a un consenso y se discute la política monetaria de tasas de interés. Se hace un reporte trimestral de los pronósticos de ellos por ejemplo cuando cambia los pronósticos de crecimiento de la economía. Se diseña el programa monetario anual donde se dice cuáles serán las directrices en política monetaria. El reto es tener información más oportuna para la toma de decisiones. El Banco de México se enfrenta con problema con variables no observables como la capacidad de la economía y el problema con la política monetaria es que se



trabaja con información rezagada. En estos últimos tiempos se están explorando nuevas metodologías para el tratamiento de la información como las técnicas de *Big Data*.

Mtra. Lorena Goslinga, Secretaria de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ponente

Título de Ponencia: *El Uso de la Evidencia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

La ponencia trata sobre el uso de evidencia en los procesos que se llevan a cabo en la corte suprema de justicia de la nación. Fuera de la administración pública y de cuestiones económicas para ir al ámbito de la toma de decisiones en el poder judicial, en la Suprema Corte de Justicia, hoy en día, se hace necesario que los tribunales y los juzgadores concentren evidencia científica y empírica para poder emitir su sentencia. Sólo así pueden emitir sentencias informadas que eviten caer en especulaciones que van más allá del conocimiento del caso. Se puede exigir a los jueces que recurran a los elementos necesarios para formar su criterio, de las evidencias necesarias para poder emitir una resolución apegada a la realidad. Dificilmente se puede calificar de fundada una sentencia en aquellos casos en que el derecho se vincula con áreas de conocimiento en que los juzgadores no son expertos y estos no recurren a cierto tipo de evidencia para formar su criterio y emitir una resolución en los procesos a su cargo. Durante mucho tiempo se consideró que un juez podía decidir con la evidencia aportada por las partes, y que solo esa era la evidencia válida. Sin embargo, se ha cambiado esa concepción y se han encontrado medios para que el juzgador consiga la información necesaria para formar su criterio en los casos en donde no es especialista. Además del material probatorio que aportan las partes, la Suprema Corte se ha sustentado en el artículo 79 del Código Penal de procedimientos civiles, para que el juzgador se pueda valer de cualquier persona, ya sea parte o un tercero, y de cualquier



recurso o documento para formar su criterio siempre y cuando esté dentro de la ley.

Algunos ejemplos de cómo la Suprema Corte ha conseguido evidencia y cómo se acerca a la ciencia y al conocimiento científico. Por un lado se encuentran en la contradicción de la tesis 54/2005 (que se contempla cuando dos órganos, por ejemplo dos tribunales colegiados deciden sobre un mismo punto) en este caso la cuestión de juicios de paternidad y que se ofrece la prueba de ADN, como prueba para acreditar la afiliación; ante la negativa de la persona demandada podía presumirse que si existía la afiliación. Para ello la Corte consideró que debía saber cuál era la validez de la evidencia del ADN, y se consideró necesario determinar qué características debe reunir los conocimientos científicos para ser tomados en cuenta por los juzgadores para tomar su resolución. Cuando la Corte, después de consultarlo con expertos en ADN y médicos especializados en la materia, tuvo la certeza de que las pruebas mencionadas ofrecían un 99.99 por ciento de veracidad, se tomó entonces en cuenta como una evidencia para la toma de decisiones.

Otro asunto es el amparo 2146/2005 en este caso la cuestión a resolver era sobre la constitucionalidad de un artículo de la ley del Instituto de Seguridad Social de las fuerzas armadas mexicanas, que preveían la causa legal de retiro por inutilidad basándose por la positividad a los anticuerpos del VIH. Para resolver este asunto, se acudió a la ciencia, y esta vez se hizo formalmente. Se pidió a la Academia Mexicana de Ciencias que designara a los expertos entre sus miembros para que respondieran un cuestionario sobre cuestiones allegadas al tema. Después, el juez les preguntó a los expertos que tomando en cuenta lo que respondieron, se concluyó que si bien la norma tenía un fin legítimo que garantizaba las labores del ejército se desarrollaran adecuadamente y no se dañara a terceros, era completamente inadecuada para alcanzar la finalidad, porque la ciencia médica demostró con exactitud que quienes porten el virus sean agentes de contacto directo. Y también parecía desproporcional porque el verificador tenía a su



disposición alternativas, como reubicar a los militares, y también se dijo que carecía de razón porque estaba construida sin distinguir si eso se apegaba a la evidencia y a la realidad. Se hizo jurisprudencia y se determinó que era inconstitucional la norma. Fue tan fuerte el impacto, que se reformó la Ley del Instituto de las Fuerzas Armadas y ya no se considera causa de baja del ejército.

También en la Ley de Telecomunicaciones se hicieron comparecencias con políticos y expertos del IPN y de la UNAM para aportar elementos técnicos para la toma de decisión. En el tema del consumo de la marihuana también se necesita la evidencia científica y bien sustentada que avale su uso médico y recreacional.

Con base en estos ejemplos, podemos tener algunas reflexiones finales. Los ejemplos nos permiten advertir cómo se ha utilizado la evidencia científica. Las resoluciones de la Corte impactan en los criterios para la formulación de políticas públicas encaminadas a garantizar el respeto y efectividad de los derechos humanos. En ese sentido, si la decisión se encuentra con fundamento en la ciencia y en el derecho, esto le da legitimidad y confianza, y entonces la política pública se fundamenta con la evidencia científica.

Tema: Uso de las evaluaciones para la toma de decisiones

Dra. María del Rosario Cárdenas Elizalde, Consejera Académica del CONEVAL

Moderadora

Diputado Javier Guerrero García, Presidente de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados

Ponente

Hoy en día la evaluación es reconocida como una poderosa herramienta para la toma de decisiones en política pública, para establecer un sistema de monitoreo y evaluación de la política pública, que es tan importante como el diseño y la propia



implementación de esta política. La experiencia mexicana es un ejemplo de la importancia que tiene la participación del Poder Legislativo para la institucionalización y consolidación de un sistema de monitoreo y evaluación, la creación de instituciones que permitan impulsar el desarrollo de evaluaciones y con ello, la rendición de cuentas y la mejora de políticas públicas. Éstas han sido un pilar fundamental en las acciones que el poder legislativo ha implementado, y sin duda, es un factor de éxito en el caso mexicano.

La cultura de la evaluación de la política social en México tiene una historia reciente, cuyo surgimiento está fuertemente ligado a los equilibrios del Poder Ejecutivo y Legislativo y la necesidad de establecer la rendición de cuentas sobre todo, del gasto del gobierno. A partir de 1997, una serie de transformaciones en el proceso de constitución de la empresa mexicana, llevaron a un balance del poder y el comercio, se hizo más relevante para exigir la rendición de cuentas y para posicionar temas en la agenda legislativa.

Con la alternancia de partidos en el gobierno de la República, se consolidó una nueva etapa en la vida política del país. En este contexto, el Congreso empezó a cuestionar el verdadero impacto de las políticas públicas y la palabra evaluación empieza a formar parte de la exigencia del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, como mecanismo de rendición de cuentas acerca de la forma en que se ejerce el presupuesto federal, los beneficios e impacto social de los programas del gobierno.

Un avance fundamental sucedió el nueve de diciembre de 2003 con la aprobación del dictamen de la Ley general de Desarrollo Social que entró en vigor el primero de enero de 2004. Esta ley representa el marco jurídico para que las acciones y los programas de desarrollo social se articulen con el objetivo de lograr una política de estado comprometida con el desarrollo social. Su primer objetivo es realizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la



población al desarrollo social. La importancia de la ley es que establece claramente la obligación de evaluar las acciones del gobierno en materia de desarrollo social, lo que genera una necesidad de información sobre los resultados de dichas acciones.

Entre otras cosas, la ley establece la creación en 2005 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como un organismo público descentralizado de la administración pública federal con autonomía técnica y de gestión y con la atribución de generar información objetiva sobre la medición de la pobreza en el país y la evaluación de los programas de desarrollo social que implementa el gobierno federal.

La generación del marco legal sobre el cual se fundamenta el ejercicio de la evaluación y la creación de instituciones para regular este ejercicio, han permitido la implementación de acciones específicas y notables como: la definición de los objetivos de la evaluación y los instrumentos necesarios para lograr estos objetivos, la identificación de los sujetos de evaluación, los evaluadores y los actores involucrados, la redefinición de reglas institucionales en materia de evaluación para los programas federales, y de manera general, la constitución de un sistema de monitoreo y evaluación que integra la planeación y evaluación, así como su uso en la mejora de la política pública.

Hay varios temas importantes que tienen que se encuentran dentro del ámbito legislativo y que tiene repercusiones. Uno de ellos, es el tema de la información, puesto que se tiene que avanzar en la información que se ha estado generando en el país y sobre las cuales el CONEVAL hace su diagnóstico y su medición, y ese es un tema importante que va desde la relación ingreso-gasto hasta otra serie de datos y encuestas de calidad que se generan en el país pero que vale la pena revisar a la luz de los objetivos de CONEVAL y de la propia ley. Particularmente en el tema de carencias y en el tema de ingresos.



Uno de los aspectos importantes es alinear algunas de los aspectos de la Ley de Desarrollo Social con respecto al tema de la información, con respecto a las modificaciones constitucionales recientes en materia de derechos humanos y a la necesidad de trabajar en dos vías: en el ámbito estatal y municipal para promover la creación de las leyes de desarrollo social a nivel estatal o la alineación de estas leyes estatales. Por el otro lado, en el marco de la Ley General de Contabilidad Gubernamental impulsar la constitución de las unidades técnicas de evaluación en los congresos locales, puesto que es importante integrar un sistema real, robusto de evaluación a nivel nacional, estatal y municipal.

También habrá que incorporar al debate conceptual, teórico y legislativo lo que está pasando en las regiones de mayor pobreza en el país. Sobre todo en el ámbito productivo y de bienestar. Los esfuerzos que está desarrollando la política pública y las instituciones; las ausencias, los vacíos y también los impactos positivos. Y también es importante enfatizar en el aspecto de la coordinación interinstitucional, que es un tema de diseño, pero también es un tema de voluntades políticas. Se identifica también un divorcio entre la acción e integralidad de la política pública, y el resultado final. Por lo tanto, hay una agenda pendiente, un debate actual que se debe impulsar y la Cámara de Diputados tiene responsabilidad en ello.

Lic. Roberto Salcedo Aquino, Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación

Ponente

Todas las leyes dicen que hay que evaluar para tomar decisiones, para modificar, cambiar, corregir, transformar, exigir, etcétera, para eso se evalúa. Un ejemplo de ello son las siguientes:



La Ley de Responsabilidades Administrativas dice “Todos los servidores públicos deben atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciban del proceso fiscalizador, de los titulares de las auditorías y atender con diligencia todas las instrucciones para mejorar”. Es una instrucción que es una obligación que tienen todos los servidores públicos. Todo funcionario dice que la va a hacer cumplir y la ley le dice “Hazle caso a los evaluadores”. Sin embargo esto no se lleva a cabo, por lo tanto no están cumpliendo la ley.

La Ley de Planeación dice en su Artículo 9 “El ejecutivo federal deberá instituir un sistema de evaluación y compensación por el desempeño”, y luego explica, “todos los servidores públicos que cumplan los objetivos y las metas hay que premiarlos”. Pero no se sanciona, ni se premia, entonces la pregunta es cuál es el incentivo de tomar decisiones.

La Ley General de Desarrollo Social en su Artículo 72 dice “El CONEVAL evaluará para corregir, modificar, adicionar y reorientar...” para tomar decisiones. La Ley de Desarrollo Rural, Artículo 180 dice más o menos lo mismo. La Ley Federal de Entidades Paraestatales en 3 artículos dice hay que evaluar.

La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa dice “La evaluación es el ejercicio de evaluar para mejorar la gestión y los procesos educativos”.

Por ello, hay que subrayar la importancia de la evaluación en la toma de decisiones, puesto que la ley está diciendo “cúmplase la ley respecto de las evaluaciones” y aquel que no lo haga no está cumpliendo con sus objetivos.

A 10 años de la existencia del CONEVAL, y a 15 de la Auditoría Superior de la Federación, se está discutiendo la ausencia de decisiones frente a los resultados de evaluación, lo cual significa que la cultura de la evaluación no ha permeado. Cuando no se toman las decisiones correspondientes, no solamente se incumple la ley, sino también se tienen consecuencias después a mediano plazo. No tomar decisiones nos puede llevar a la catástrofe.



Hay algunos elementos que ayudan a explicar por qué no se están tomando decisiones: en referencia a la evaluación. Si los resultados de las evaluaciones no son persuasivos no convencerán a los ejecutores de tomar decisiones. Si los resultados proponen acciones sin tomar en cuenta las posibilidades de la administración de los recursos, entonces los ejecutores los dejan en el olvido. Cuando la recomendación conlleva una carga de dinero, tiempo y esfuerzo, y supone un cambio en las prácticas del personal, tienen miedo y una razón es suficiente: no hay recursos.

Por consiguiente, la aceptabilidad de una recomendación requiere de argumentación del evaluador y de convencimiento del evaluado. Pero a veces, está divorciado el evaluador del evaluado y ese divorcio es mucho mayor cuando el evaluador viene de la academia.

Los evaluadores deben tomar en cuenta los problemas a los que se enfrenta el ejecutor. Además, el evaluador tiene la autoridad de la razón, nada más. Pero el evaluado tiene la responsabilidad de lo que ocurra con lo que haya o modifique, tiene la autoridad legal para hacer atribución, y tiene la responsabilidad de las consecuencias. Por eso, los ejecutores son más renuentes y el evaluador debe ser más persuasivo, más argumentativo y más racional.

Otra cosa que se ha identificado es que cuando la política pública está diseñada como una utopía, todo lo que haga se mueve marginalmente a veces en décimas, a veces en centésimas y a veces en milésimas. Por ejemplo, cuando se dice que “hay que abatir la pobreza” se está diciendo que hay que desaparecerla, pero si se está hablando de 50 millones y se evalúa todo, se debe decir “si mejoras esto, si mejoras aquello, ya nada más te van a quedar 53 millones 99 mil” y por lo tanto el esfuerzo es totalmente marginal.

El evaluado, como tiene la responsabilidad tiene el miedo a tomar las decisiones que le están proponiendo, y ese miedo es la “decidofobia” el miedo a decidir porque no sabe exactamente cómo resolver y los evaluadores no le dicen cuáles



podrían ser los cursos de acción. Por supuesto, hay algunos que si son temerarios y cambian.

También, está el sistema de botín que es el que gana las elecciones también gana el aparato administrativo y pone ahí toda una serie de limitantes de su partido o de su camarilla que no necesariamente son los que saben manejar la maquinaria gubernamental y eso también y lo único que esperan es la próxima elección, no están esperando el perfeccionamiento de las políticas públicas.

En conclusión, hay que tener en cuenta la responsabilidad que tiene el evaluado. Hay que tener en cuenta y ponerse en el papel de ellos, y conocer todos los riesgos que implican las recomendaciones.

Lic. Fernando Galindo Favela, Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Ponente

Título de ponencia: *¿Cómo se integró el proyecto de presupuesto de egresos 2016?*

Las evaluaciones de desempeño han sido un factor fundamental para la determinación del presupuesto de egresos de la federación, pero ahora han sido fundamentales también como una nueva realidad presupuestal que se enfrentó en este ejercicio fiscal. México hoy vive una nueva realidad donde se tiene menos ingresos y la decisión era si incrementar los impuestos, obtener mayor deuda o hacer un ajuste al gasto público. Y lo que se determinó fue hacer un ajuste al gasto público. Y hubo dos maneras de hacerlo: una fue hacer una reducción igual para todas las dependencias del gobierno federal, un ajuste proporcional en virtud de la caída que se tenía en los ingresos para este ejercicio y para el próximo. Otra opción fue hacer una reingeniería del gasto público, tomando en cuenta las evaluaciones del CONEVAL, los informes de la Auditoría Superior de la



Federación, las propias evaluaciones que hacia la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, y determinar cuáles eran las prioridades nacionales para poder ver en dónde se tendría que ajustar el gasto público, en dónde habría que fortalecer el gasto público y las políticas públicas y esa es fue la decisión que se tomó desde la presidencia de la república.

Actualmente se vive una realidad presupuestaria, caracterizada por la reducción en los ingresos petroleros, el incremento en las tasas de interés de E.E.U.U y el menor dinamismo de la economía global.

En este ejercicio fiscal se instruyó a la Secretaria de Hacienda para hacer una reingeniería profunda del gasto público apegado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta reingeniería se hizo con base en un enfoque de presupuesto base cero, fundamentado en cuatro ejes de gasto y un eje transversal en materia de transparencia:

- 1) Programas presupuestales del gobierno
- 2) Estructuras del gobierno
- 3) Gasto de operación del gobierno
- 4) Programas y proyectos de inversión

Y el eje transversal es el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que se refiere a una reingeniería profunda de cómo se venía presupuestando los proyectos y programas de inversión.

El primer eje fue la revisión del programa presupuestal, porque aquí la evaluación de cada uno de los programas fue fundamental para determinar: qué programa presupuestal continuaba el próximo año y qué monto se le asignaba en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que envió el ejecutivo a la Cámara de Diputados en el mes de septiembre. Esta revisión se hizo a partir de



cada uno de los 818 programas presupuestales con los que cuenta el gobierno, a partir de la revisión de sus propósitos y objetivos, de sus indicadores, de la población objetivo, de los bienes y servicios que provee cada uno de los programas presupuestales, de las evaluaciones de desempeño y de las evaluaciones del CONEVAL, de los informes de la Auditoría Superior de la Federación. A partir de todo ello se identificaron las complementariedades y similitudes que tenían estos programas presupuestales que, fusionándolos, se podría implementar una mejor política pública para el próximo año y también se identificaron algunos programas presupuestales que tenían exactamente lo mismo distribuido en distintas secretarías con distintas personas responsables dentro de una misma secretaría.

Con base en ellos, se determinó llevar a cabo algunas fusiones de programas, algunas resectorizaciones de programas presupuestarios y, en otros casos, se determinó eliminar programas presupuestales. El resultado de este ejercicio es el documento que se denomina Estructura Programática a utilizar en el presupuesto fiscal, y fue enviado a la Cámara de Diputados, explicando de manera detallada cuál fue cada una de las razones para determinar esta eliminación, fusión o creación de nuevos programas presupuestarios.

Con este ejercicio, hubo una reducción del 26% de los programas presupuestarios donde se encuentran los ramos administrativos, se pasó de 818 a 605 programas presupuestarios. Esta es la primera parte de la regeneración del gasto público, estas serán las herramientas con las que contará el gobierno el próximo año para ejercer los recursos públicos que autorizó la Cámara de Diputados.

La segunda parte fue determinar cómo se asignaban los recursos a los 818 programas presupuestales. Una parte fundamental de este ejercicio fue determinar los recursos, para lo cual el gobierno tomó en cuenta lo siguiente: los documentos que emite el CONEVAL, en los cuales identifica los programas presupuestarios que son fuertemente, medianamente y ligeramente prioritarios para reducir la



pobreza y para aumentar el acceso efectivo a los derechos sociales. Con base en este documento, se formaron los 74 programas que son fuertemente y medianamente prioritarios para alcanzar estos objetivos y se protegieron los recursos públicos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El CONEVAL determinó 107 programas con algún tipo de prioridad (ligera, mediana o fuerte) en relación a dos objetivos:

- 1) Reducir la pobreza. Especialmente la pobreza extrema, al disminuir las carencias de la población respecto de las dimensiones de la pobreza: acceso a la alimentación, rezago educativo, insuficiencia de ingreso, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda.
- 2) Aumentar el acceso efectivo a los derechos sociales: alimentación, educación, medio ambiente sano, no discriminación, salud, seguridad social, trabajo y vivienda.

Se determinaron otras prioridades al interior del gobierno, y algo fundamental fue la educación media superior y superior. Es decir, se incrementaron los recursos de las universidades públicas, estatales y de la federación, de la UNAM, del IPN, de la UAM con el objetivo de cumplir las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El tercer objetivo fue mantener los recursos en materia de inversión en ciencia y tecnología. Y el cuarto objetivo de este Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación fue mantener los recursos en materia de seguridad nacional. Es decir, los recursos en materia de seguridad nacional, es decir, los recursos destinados a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Policía Federal, de la Secretaría de Marina y de la Procuraduría General de la República.

El ejercicio de reingeniería del gasto público aún no termina, falta definir la tercera etapa que se deriva de las reglas de operación de los programas, es aquí donde



realmente se puede determinar la eficiencia en la ejecución de los programas y ahí se está trabajando con todas las dependencias del gobierno federal para poder rediseñar nuevos programas y las reglas de operación para poder tener una mayor eficiencia y calidad del gasto público y también se están tomando en cuenta las evaluaciones que están llevando a cabo las autoridades competentes en la materia.

La Secretaría de Hacienda tiene un compromiso fundamental con el ejercicio de la transparencia, de la rendición de cuentas y sobre todo, continuar utilizando las evaluaciones que emiten las autoridades competentes para poder mejorar el ejercicio del gasto público y, sobre todo, dar mejores servicios a la ciudadanía, reducir la pobreza y permitir el mayor acceso a los derechos sociales.

Tema: Uso de información CONEVAL para la mejora de programas

Mtra. Paula Hernández Olmos, Coordinadora Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social

Ponente

Título de Ponencia: *Prospera, programa de inclusión social*

La ponencia explica el funcionamiento y los primeros resultados del programa Prospera, a partir de lo conseguido por el programa Oportunidades y el uso de la información CONEVAL permitió la transición de un programa al otro. Este fue un programa exitoso para mejorar las condiciones en educación, salud y alimentación de su población. Presidencia de la República expresó que Oportunidades no desaparecería sino que al contrario, es un programa que crecería, evolucionaría y se transformaría. ¿Qué motivó a esta transformación?

En 1997 se creó el programa “Progresas” en el cual se tenían tres componentes originales: la salud, la educación, la alimentación, un padrón de 300 mil familias y con orientación a población que vivía en zonas rurales. A partir del año 2002 el programa cambia el nombre a Oportunidades, ampliando su cobertura hasta 5.8



millones de hogares y se extendió su atención a zonas urbanas. En 2014 se cambia el nombre a “Prospera”, se mantiene el componente original de salud, educación y alimentación, pero además se incorporaron nuevos componentes como es la inclusión financiera, inclusión productiva y la inclusión laboral, en un marco de derechos y todo esto bajo este gran paraguas de la inclusión social, se atienden a 6.1 millones de familias, prácticamente 6.2 millones de becarios y se atienden comunidades en las que antes no había llegado ningún programa social.

¿Cómo la evidencia se utilizó en el diseño de “Prospera”? Además del tipo de intervención que tenía Oportunidades, se incorporaron las becas de educación superior, las becas de educación Técnica no escolarizada y de formación para el trabajo y las becas para personas con discapacidad.

Estas nuevas intervenciones del programa se justifican en el hecho que cerca del 60 por ciento de los jóvenes mexicanos de entre 25 y 34 años de edad no finalizan sus estudios de educación media superior, lo que es un valor muy alto comparado con el promedio que los países presentan que es alrededor de un 20 por ciento. Una evaluación mostró que las principales razones para que los jóvenes de Prospera dejaran de estudiar eran los gastos asociados a la educación. La respuesta de prospera hoy por hoy es ofrecer apoyos económicos con modalidades de educación no escolarizada, jóvenes que tienen la necesidad de estudiar y trabajar, jóvenes que tienen necesidades de ir a modalidades abiertas. La evidencia muestra que la educación superior genera retornos sociales que se traducen en mejor salud, mayor productividad y disminución de la pobreza. En México se encontró que hay una progresión escolar adecuada en el grupo de edad que ha tenido la posibilidad de contar con becas del programa, los jóvenes de 14 a 17 años de Prospera tienen un mejor logro educativo que jóvenes mayores que no fueron becados.

Para el componente la salud, en el caso que se contaba con el paquete básico garantizado, que son apenas trece intervenciones y una capacitación para el



autocuidado de la salud, se incorporó nuevos componentes, al aumentar de 13 a 27 intervenciones cubiertas, promover la afiliación efectiva al Seguro Popular de hecho en estos tres últimos años se ha logrado que cinco millones de beneficiarios de “Prospera” se afilien al Seguro Popular.

Se mantienen los apoyos monetarios en la alimentación, pero se incorporaron nuevos componentes como el acceso a la leche LICONSA y suplementos alimenticios. Se implementó una nueva estrategia de alimentación para mejorar la atención en vigilancia nutricional y prácticas de lactancia materna, los cuales ayudan a reducir prevalencia de anemia en niños y mujeres embarazadas.

En materia de formación para el trabajo y formación laboral, “Prospera” en una alianza y vinculación con la Secretaria del Trabajo, de manera que los jóvenes de “Prospera” tengan acceso al programa Bécate de la Secretaria del trabajo, para que tengan la oportunidad de capacitarse, para incorporarse al empleo formal y que además también tengan acceso al conocimiento del Servicio Nacional de Empleo. En materia de inclusión se implementó el Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF) que consiste en vincular la oferta de crédito, productos de ahorro, microseguros y acciones de educación financiera a los beneficiarios de Prospera. En materia de inclusión productiva, Prospera facilita el acceso efectivo a los miembros de familia Prospera a los programas de fomento productivo con el objetivo de mejorar sus ingresos de manera sostenida. Parte de lo que se plantea en Prospera es cómo seguir evaluando, cómo poder tener claridad si estos nuevos componentes del programa están siendo efectivos.

Por último, Banerjee, Duflo y Karlan acaban de desarrollar un análisis piloto que realizaron comunidades rurales de seis países en vías de desarrollo para determinar qué funciona en materia de programas de superación de pobreza. Se les entregó a los beneficiarios un paquete para salir de la pobreza. Los resultados a corto plazo encontrados fue que se desarrollaron actividades productivas y auto-empleo sustentable. El modelo que presentan estos autores es el modelo de



Prospera y como consecuencia a mediano plazo vendrían el incremento de mejoras y patrones de consulta incremento de ingresos y patrimonio, mejoras en salud, es un estudio que acaba de concluir el 1ro de enero de 2015, y los responsables de Prospera observaron esta evidencia y tratan de seguir en la ruta correcta en materia de operación del programa.

Dra. Nelly Haydee Aguilera Aburto, Titular de la Unidad de Análisis Económico de la Secretaría de Salud

Ponente

Título de Ponencia: *Uso de las evaluaciones CONEVAL en la Secretaría de Salud*

La ponencia trata el tema de cómo han impactado las evaluaciones de CONEVAL en los programas de la Secretaría de Salud, la cual maneja muchos programas y el más conocido es el Seguro Popular, pero tiene 50 unidades administrativas, es un reto determinar la evolución de los programas y las evaluaciones del CONEVAL empiezan a dar una guía para contar con criterios de priorización; a partir de los lineamientos del Presupuesto Base Cero, establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desaparecieron 12 programas y no hay que temer a la desaparición de programas o a la fusión de programas ya que esto permitió que tuvieran mejoras, el primer aporte del CONEVAL fue en esas recomendaciones. El sector salud tiene una larga tradición de evaluación. Los biólogos ya han desarrollado evaluaciones de impacto en materia de vacunas por ejemplo. En la Organización Panamericana de la Salud al pedirle opinión a la Dra. Aguilera sobre lo mejor que ha pasado en México en los últimos años, ella señaló que Oportunidades, el Seguro Popular y CONEVAL.

¿Por qué hay que evaluar? Tanto el BID, el Banco Mundial y la metodología de marco lógico señalan que la evaluación es importante para mejorar los programas a través de la generación de evidencia. Sin evidencia no se puede hacer mucho, por lo que tener a CONEVAL acaba con los malos incentivos a financiar



programas que no funcionan. Esther Duflo dice que los funcionarios públicos deben evitar que malos programas continúen operando ya sea por ignorancia, por inercia o por incompetencia. CONEVAL ha sido fundamental para que la Secretaría de Salud desarrolle una cultura de evaluación. Desde que existe CONEVAL la Dirección General de Evaluación de Desempeño de la Secretaría se encarga de todas las evaluaciones y se han incrementado el número de programas evaluados, y en 2015 se puede ver que la tendencia es ascendente. Desde que forma parte de la Secretaría, la Dra. Aguilera pudo comprender la utilidad de otro tipo de evaluaciones diferentes a las de impacto como son las Específicas de Desempeño. Están interesados por su utilidad en las Específicas de Desempeño y las de Consistencia y Resultados. El Seguro Popular ha estado sujeto a evaluaciones de todo tipo tanto por CONEVAL como por investigadores privados. Programas como Unidades Médicas Móviles, el Nacional de Vacunación, entre otros, están sujetos también a las evaluaciones de CONEVAL. El Seguro Popular está evaluando un programa piloto que tiene sobre estimulación temprana y los primeros resultados no son nada alentadores y se trabajará en mejorarlo. También se ha evaluado el programa Seguro Médico Siglo XXI y muchos otros programas. Se han encontrado que no se tiene claridad en los objetivos de programas, o en la definición de la población objetivo. Por ejemplo las metas en el Programa Sectorial de Salud fueron agresivas sin embargo la Secretaría la están alcanzando. También las recomendaciones van en el punto de modificar las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR), a los indicadores y las metas; a veces los indicadores no son claros. Derivado de ello, se hicieron modificaciones a las reglas de operación de los programas.

¿Qué hace falta?, no se están evaluando los programas de acción específico, el cual se encadena con el programa sectorial, se tuvo que guardar la alineación con el Programa Sectorial de Salud y el Plan Nacional de Desarrollo; pero estos programas de acción específico. Otra limitante es que algunos programas no han sido evaluados.



Lic. Omar Garfias Reyes, Director General Adjunto de Coordinación Intersectorial de la Secretaría de Desarrollo Social

Ponente

Título de Ponencia: *El Uso de la Evidencia en la Cruzada contra el Hambre*

La ponencia trata el tema del uso de la evidencia en la Cruzada contra el Hambre. En la cruzada se empezó una estrategia desde el inicio asumiendo que debía ser dinámica, que en el curso del propio decreto de creación de la misma, ya que los programas que están incorporados iban a ser sujetos de cambios por dos circunstancias: la primera es que el hecho que el tema de la pobreza y el de la desigualdad son fenómenos en permanente modificación, principalmente es que cada vez más democratizamos lo bienes que hay en el país y en el mundo y asumimos que debieran ser compartido por todos los mexicanos y por todos los ciudadanos del mundo. En la cruzada se inició una estrategia asumiendo que debía tomarse en cuenta el tema de la evaluación. Primero porque se encontró que no se contaba con las herramientas metodológicas en el gobierno mexicano para poder e identificar a su población objetivo. Por eso al principio de la cruzada se diagnosticó que se requería trabajar con un esquema territorial y tratar de encontrar los sectores que podían ser parte de la misma. Se inició entendiendo que se debía realizar una evaluación de diseño y CONEVAL les asesoró. La Cruzada como tal no tenía la obligación de ser evaluada debido a que no era un programa social pero se observó la necesidad de llevar a cabo una primera evaluación porque no existía el andamiaje para llevar a cabo la Cruzada.

Se inició también con la evaluación de la agenda pública de la Cruzada, es decir, cuáles son los temas que el gobierno se está planteando atender y si existía un vacío por parte de los programas existente. Lo primero que hizo la Cruzada fue poner en la agenda pública del gobierno el tema del hambre, y a partir de aquí hay distintas conciliaciones. En esa agenda de eso últimos tiempos en comparación con otros sectores u otros países es un reto que vale la pena que



se haga el esfuerzo para trabajar la evaluación de la agenda. Otro tema al respecto es la instrumentación, pues en México no existía un sistema de información social a diferencia de otros países donde cada una de las personas tienen un registro y se sabe cuáles son las carencias y se sabe cuáles son los avances que tienen y como han evolucionado, es decir un padrón único de seguimiento de las personas.

En México hace falta un sistema que se actualice permanentemente para que al momento de hacer planeación y salga mucho menos costoso recolectar datos y en qué momento y en circunstancias muy particulares hay algún componente en nuestro sistema de información social que es muy necesario en el país. No se cuenta con un sistema de medición de peso y talla de los niños, de manera que los niños pueden ser monitoreados. Los niños que no están en Prospera no están registrado en ningún lado, es decir, no son monitoreados. La Cruzada lleva a cabo un trabajo de acompañamiento institucionalizado donde se observa cómo evoluciona la atención a las observaciones del CONEVAL, cómo además con los recursos es posible lograr concretar las mismas y hacer que el dialogo sea permanente. Reportar periódicamente al CONEVAL lo que se haciendo, pero sigue siendo un proceso digamos casual no está institucionalizado y además pues no tenemos muchas veces la retroalimentación más fluida. El punto más exitoso es el de la coordinación interinstitucional de manera que se optimicen las acciones entre las secretarías y se realizó, por recomendación de CONEVAL una evaluación de coordinación interinstitucional.



CONCLUSIONES

El seminario “10 años de CONEVAL: Pobreza multidimensional y buenas prácticas de monitoreo y evaluación” reunió a un grupo de actores para abordar y debatir sobre el uso de las evaluaciones, la forma en que los actores de interés (organismo gubernamentales, poder legislativo, gobiernos estatales, entre otros) han usado la información para tomar decisiones, no solamente en el área de desarrollo social, sino también en otras áreas importantes del gobierno; para discutir cuáles son las mejores prácticas en evaluación, sobre los retos que se siguen teniendo, y también sobre la medición de la pobreza multidimensional y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible; se hizo entrega de reconocimientos a un grupo amplio de actores precisamente por el tema de uso de la evaluación con diferentes fines.

El seminario se compuso de cinco mesas de discusión y un taller sobre medición de pobreza. Además, se hicieron entrega de reconocimientos a los siguientes actores relacionados a las buenas prácticas por el uso de la información del CONEVAL: medios de comunicación, entidades federativas, actores sociales y a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La primera mesa trató el tema de **Pobreza y Desarrollo Social en México**. Se discutió acerca de la medición de pobreza multidimensional en México, explicando los espacios de bienestar y derechos en los que descansa la medición y las aportaciones que pueden hacerse con ésta para la medición de los objetivos de desarrollo sostenible.

La segunda mesa trató el tema de **Uso de Información CONEVAL para la toma de decisiones en las Entidades Federativas**. Se expusieron las ventajas del uso de la información generada por CONEVAL para desarrollar herramientas que mejoraron la toma de decisiones en materia de pobreza, monitoreo y evaluación de programas sociales en las entidades federativas a través de la realización de



una encuesta para medir las carencias sociales, la puesta en marcha de una mesa interinstitucional para mejorar el monitoreo y evaluación de los programa sociales, la mejora en los criterios de evaluabilidad y por último la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y planeación de políticas a nivel municipal y microrregional.

La tercera mesa trató el tema de **Uso de evidencia para el diseño de política pública**. En esta mesa se describe la importancia de la evidencia generada con bases científicas para el diseño de política pública en el ámbito de desarrollo social, en materia de diseño de política macroeconómica y finalmente en el uso de evidencia en materia de procedimientos judiciales.

La cuarta mesa trató el tema de **Uso de las Evaluaciones para la toma de decisiones**. Se describe cómo se usa la información de evaluaciones coordinadas por CONEVAL en distintos tipos de instituciones como el poder legislativo, los órganos de fiscalización y los responsables de la política presupuestal.

La última mesa trató el tema de Uso de información CONEVAL para la mejora de programas. Se describe cómo la generación de información de CONEVAL desde recomendaciones en el diseño hasta las recomendaciones derivadas de las evaluaciones permiten mejorar el desempeño de las unidades de evaluación de Secretarías, programas y estrategias en materia de monitoreo y evaluación.

El aprendizaje de este seminario es amplio y permite socializar a los diferentes actores de la sociedad la importancia de que existan instituciones como el CONEVAL y el modelo de gestión con el que cuenta puede ser un modelo a seguir por otros países.



ANEXO 1: MEDICIÓN DE LA POBREZA Y PRECISIONES ESTADÍSTICAS

El propósito de este taller fue enseñar cómo se hace la medición de la pobreza a partir de la creación de una base de datos donde se tiene identificada a toda la población por i) condición de pobreza, ii) carencias, y iii) niveles de ingreso. El uso del paquete estadístico *Stata* es una herramienta para llevar a cabo la medición de la pobreza multidimensional, tal como lo establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), es decir, incluyendo las dimensiones de bienestar y derechos.

La LGDS establece que el CONEVAL tiene como una de sus funciones medir la pobreza con base en la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el cual levanta en los años pares la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) y un complemento de esta encuesta, el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) para llevar a cabo la medición de la pobreza multidimensional. La base de datos cuenta con representatividad estatal y nacional y los años que terminan en cero o en cinco es posible contar con mediciones de pobreza a nivel municipal. Estos microdatos son entregados al CONEVAL por parte de INEGI y entonces se estima la pobreza multidimensional a nivel nacional, urbano y rural, y por entidad federativa. Tanto las mediciones de pobreza, como los microdatos de la ENIGH y MCS así como los programas de cálculo (en lenguaje de *Stata*), se encuentran disponibles en la página de CONEVAL.

De esta manera, en este taller se enseña cómo seguir las instrucciones de los programas de cálculo que están subidos en la página de CONEVAL. El taller consiste de una introducción a los comandos básicos de *Stata*. Se cuenta con una bitácora que contiene las direcciones y las órdenes ejecutadas que va desarrollando el programa de cálculo, donde se muestra el número de registros generados directamente. Se tienen dos productos del proceso que es la base final y la bitácora donde se pueden revisar las instrucciones. La base de datos comprende variables entre las que se encuentran tamaño de la región, entidad,



edad, sexo, ingreso monetario, ingreso laboral, ingreso no monetario y se identifican las condiciones de pobreza y vulnerabilidad. El programa contiene varios indicadores como son el de carencia, tanto de poblaciones específicas y por entidades.

Lo que se pretende es reconocer la información que se tiene y lo que se puede realizar con dicha información, tener cuidado el alcance que tienen las bases de datos, ya que algunas no tienen un diseño de estudio amplio; se debe tener cuidado con las estimaciones y precisiones, si algo no se publica en la página de CONEVAL es porque no tiene suficiente precisión, se sugiere tener cuidado con la información así mismo con los cortes realizados a dicha información para llegar a datos estadísticos con veracidad.



ANEXO 2: ENTREGA DE RECONOCIMIENTOS A LAS BUENAS PRÁCTICAS

Entrega de reconocimientos a las buenas prácticas en el uso de la información del CONEVAL por parte de los medios de comunicación

Para introducir la entrega de reconocimientos, el Dr. Gonzalo Hernández Licona Secretario Ejecutivo del CONEVAL, mencionó que no es posible analizar la evolución favorable en la transparencia de las mediciones que están haciendo los gobiernos federal y locales, sino podemos reconocer el trabajo de muchos actores más allá del CONEVAL. En el proceso de mejora de la medición y la evaluación, en el cambio de la cultura de la evaluación uno de los actores más importantes son los medios de comunicación, quienes han podido llevar mensajes de cambio a partir de la información que genera CONEVAL. La comunicación que éste lleva a cabo con el funcionario para intercambiar puntos de vista y con el público a través de los medios de comunicación es uno de los factores más importante en el proceso de evaluación y medición, pero también para transmitir los resultados de la medición de pobreza y de la evaluación. Los analistas de los medios de comunicación examinan la información del CONEVAL y la exponen de una manera mucho más amigable para el ciudadano. Por eso que lo que hacen los medios de comunicación es muy relevante para CONEVAL.



RECONOCIMIENTOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

PROGRAMA	RECIBIÓ RECONOCIMIENTO	USO DE LA INFORMACIÓN
Formula financiera	Maricarmen Cortés, Marco Mares y José Yuste	Por el uso que ha dado a la información que genera el CONEVAL y por dar seguimiento a los temas de medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales enfocados al proceso presupuestario
Tertulia política de Enfoque	Leonardo Curzio	Por su labor periodística y por los análisis realizados a la información que genera el CONEVAL en materia de medición de la pobreza a través de la información estadística.
Animal Político / El Sabueso	Daniel Moreno	Por ser un proyecto que busca confirmar o refutar las afirmaciones de figuras públicas, ejemplo de ello es el análisis de la política social del Tercer Informe de Gobierno.
El Financiero	Víctor Piz	Por el uso que ha dado a la información que genera el CONEVAL, en específico al Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza.
Columna Jaque Mate de Reforma	Sergio Sarmiento	Por su labor periodística desarrollada en su columna Jaque Mate que después de la presentación de resultados de la medición de pobreza 2014 hizo un análisis de la información y una explicación de cómo entenderlas.
Excélsior	Paulo Cantillo	Por la labor periodística en el uso que ha dado a la información que genera el CONEVAL, en específico por las notas periodísticas: “Medio billón se va en exenciones” y “Seguridad social da productividad”.
La Jornada	Angélica Enciso	Por su trayectoria periodística al cubrir durante 10 años la labor del CONEVAL y dar seguimiento a los temas de medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales.
Dinero y Poder	Ezra Shabot, Macario Schettino y Ernesto Cervera Gómez	Por su labor periodística y por el uso que ha dado a la información que genera el CONEVAL y por dar seguimiento a los temas de medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales.
Milenio Televisión	Tomás Sánchez	Por la cobertura realizada a diversos eventos del CONEVAL, entre los que destacan conferencias de prensa, seguimientos a temas legislativos y comparecencias
México Social	Mario Luis Fuentes	Por el uso de la información que ha hecho la multiplataforma de México Social para analizar los temas de derechos sociales.

Entrega de reconocimientos a las buenas prácticas de las entidades federativas en monitoreo y evaluación

Con el objetivo de fomentar y difundir las mejores prácticas de evaluación y monitoreo implementadas por las entidades federativas e impulsar así la mejora continua de la gestión gubernamental a nivel local, el CONEVAL entregó el reconocimiento “Buenas Prácticas de las Entidades Federativas en Monitoreo y Evaluación 2015”. Por segunda ocasión, el CONEVAL otorgó premios a 12 entidades por las buenas prácticas orientadas a la creación de instrumentos de monitoreo y evaluación que permitan su institucionalización. El Secretario Ejecutivo del CONEVAL, Gonzalo Hernández Licona dijo que con la entrega de este reconocimiento se demuestran los avances que están teniendo todos los órdenes de gobierno, no sólo a nivel federal.



RECONOCIMIENTOS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADO	CATEGORÍA	BUENA PRÁCTICA	RECIBIÓ
Distrito Federal	Diseño de la política de desarrollo social	Emisión de los lineamientos para la elaboración de reglas de operación	Dr. Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno
Distrito Federal	Ejercicios de evaluación	Elaboración y publicación del Programa Anual de Evaluaciones Externas del Evalúa-DF	Dr. Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno
Chiapas	Instrumentos de monitoreo	Creación del Monitor Plan Estatal de Desarrollo, Sistema Estatal de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno	Lic. Juan José Zepeda Bermúdez, Secretario de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno
Oaxaca	Instrumentos de monitoreo	Implementación del Mecanismo de Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora	Lic. Alberto Esteva Salinas, Jefe de la Oficina de la Gubernatura
Oaxaca	Facilidad de acceso a la información	Creación del Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo	Lic. Gerardo Albino González, Coordinador General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca
Guanajuato	Regulación del Desarrollo Social	Implementación de una Mesa Interinstitucional para fortalecer la Ley de Desarrollo Social Estatal	Mtro. Diego Sinhué Rodríguez Vallejo, Secretario de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato
Guanajuato	Instrumentos de monitoreo	Evaluación de la calidad de 60 indicadores de diversas Matrices de Indicadores para resultados	Mtro. Diego Sinhué Rodríguez Vallejo, Secretario de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato
Coahuila	Evidencia del uso de la información de monitoreo y evaluación	Realización de la Encuesta "Coahuila Habla"	Lic. Rubén Ignacio Moreira Valdez, Gobernador
Durango	Abierta	Diseño e implementación de un Modelo de Especialidad que incluye temas relacionados con la gestión para los resultados.	C.P María Cristina Díaz Herrera, Secretaria de Finanzas y de Administración

Puebla	Evidencia del uso de la información	Diseño de una Estrategia para abatir las carencias sociales en el estado.	Lic. Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador
Puebla	Evidencia del uso de la información	Elaboración por parte del Distrito Local de Atlixco de un método para determinar la tarifa de mantenimiento a las redes de suministro de agua.	Lic. Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador
Chihuahua	Diseño de la Política de Desarrollo Social	Creación de un Clasificador de Programas Presupuestarios con Enfoque Social y que contribuyen al combate a la pobreza	Lic. César Horacio Duarte Jáquez, Gobernador
Estado de México	Ejercicios de evaluación	Implementación de los resultados de la Evaluación de diseño del Programa Presupuestario "Educación para el Desarrollo Integral", además los resultados se utilizaron para rediseñar la Matriz de Indicadores de Resultados de la política de educación del estado.	Dr. Eruviel Ávila Villegas, Gobernador
Morelos	Instrumentos de monitoreo	Creación de la Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social <i>Con Mención Honorífica al estado por haber obtenido la mayor variación positiva en el componente normativo del Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013-2015 en el Diagnóstico realizado por el CONEVAL</i>	Lic. Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador
Yucatán	Instrumentos de monitoreo	Creación del Catálogo de Indicadores <i>Con Mención Honorífica por haber obtenido la mayor variación positiva en el componente práctico del Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013-2015 en el Diagnóstico realizado por el CONEVAL</i>	Lic. Rolando Zapata Bello, Gobernador
Jalisco	Diseño de la Política	Creación del Padrón Único de	Mtro. Jorge Aristóteles



	de Desarrollo Social	Beneficiarios de Programas Gubernamentales del estado de Jalisco <i>Con Mención Honorífica al estado de Jalisco por haber obtenido el primer lugar en el Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013-2015 en el Diagnóstico realizado por el CONEVAL</i>	Sandoval Díaz, Gobernador
Jalisco	Facilidad de acceso a la información	Diseño e implementación del Sistema de Monitoreo de Programas Públicos <i>Con Mención Honorífica al estado de Jalisco por haber obtenido el primer lugar en el Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013-2015 en el Diagnóstico realizado por el CONEVAL</i>	Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, Gobernador
Jalisco	Abierta	Creación del Fideicomiso Fondo Evalúa Jalisco <i>Con Mención Honorífica al estado de Jalisco por haber obtenido el primer lugar en el Índice de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013-2015 en el Diagnóstico realizado por el CONEVAL</i>	Mtro. Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, Gobernador



Entrega de reconocimientos a las buenas prácticas de actores sociales en el uso y generación de información para la mejora de políticas públicas y rendición de cuentas



Por primera ocasión el CONEVAL entregó reconocimientos a las buenas prácticas de los actores sociales en el uso y generación de información para la mejora de políticas públicas y rendición de cuentas. Para el CONEVAL es muy importante el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil y los organismos autónomos, razón por la cual hace un reconocimiento al uso y análisis realizados a la información que genera y al seguimiento que se le da a los temas de medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales.

Gonzalo Hernández Licon, Secretario Ejecutivo del CONEVAL, mencionó que en los últimos años se ha consolidado el trabajo de todas las organizaciones de la sociedad civil organizada para pedirle información y rendición de cuentas a las dependencias de los tres órdenes de gobierno. Agregó que tanto las organizaciones de la sociedad civil como los organismos autónomos premiados han sido de gran importancia para la creación de una cultura de evaluación en la

sociedad, quien demanda un mejor desempeño de las políticas públicas implementadas por y desde el gobierno.

TERCERA RONDA DE PREMIOS		
ACTOR SOCIAL	BUENA PRÁCTICA	RECIBIÓ
COFECE	Elaboración de evaluaciones de impacto de las resoluciones de la COFECE en el bienestar social	Alejandra Palacios Prieto, Comisionada Presidenta de la COFECE
CLEAR para América Latina	Fortalecimiento de capacidades en Monitoreo y Evaluación	Sergio López Ayllón, Director General del CIDE-Centro y Claudia Maldonado, directora del CLEAR
ILPES de la CEPAL	Impulso a las capacidades en Matrices del Marco Lógico	Dr. Jorge Mata Marques, Director del ILPES
México Evalúa	Uso de la información del CONEVAL para el análisis del gasto público	Edna Jaime Treviño, Directora General
Acción Mexicana contra la Pobreza	Uso de las cifras de pobreza para proponer acciones dirigidas a disminuir la desigualdad	Lic. Rogelio Gómez Hermosillo Coordinador Y Pilar Faraz del Núcleo Coordinador
¿Cómo vamos?	Uso de las cifras de pobreza para el desarrollo de indicadores económicos Semáforo Nacional y Estatal	Lic. Mariana Galindo, investigadora del observatorio y en representación de la Directora General Liliana Ríos
GESOC, A. C	Uso de los resultados de las evaluaciones para calificar el desempeño de los	Mtro. Alejandro González Arriola, Director General

programas

ASF	Uso de las Matrices de resultados y de las evaluaciones en las Auditorías de Desempeño	Lic. Roberto Salcedo Aquino, Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, en representación del auditor superior, el Mtro. Juan Manuel Portal Martínez
INEGI	Perfeccionamiento de la información estadística para la medición de la pobreza	Mtro. Felix Vélez Fernández Varela, Vicepresidente de la Junta de Gobierno del INEGI, en representación del Presidente del Dr. Eduardo Sojo Garza-Adalpe
CEEY	Uso de la información de las evaluaciones para la elaboración de propuestas de política pública	Dr. Enrique Cárdenas Sánchez, Director Ejecutivo del Centro de Estudios Espinoza Yglesias

Entrega de reconocimientos a las buenas prácticas de la administración pública federal en el uso de la evaluación y monitoreo en el ciclo de políticas públicas



Por sexta ocasión el CONEVAL reconoce las prácticas de evaluación y monitoreo que tiene la intención de mejorar el diseño y la implementación de programas y políticas públicas que coadyuven a la toma de decisiones. Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo del CONEVAL, puntualizó que el Gobierno Federal ha registrado mejoras en la rendición de cuentas, permitiendo así que la ciudadanía conozca el destino de sus impuestos y el funcionamiento de las políticas de desarrollo social.

Con este reconocimiento, el CONEVAL fomenta el uso de la información producida por las acciones de monitoreo y evaluación para retroalimentar a los diseñadores, tomadores de decisiones y ejecutores de políticas públicas, a fin de mejorar el desempeño de los programas de desarrollo social a nivel federal a favor de los beneficiarios. Durante la ceremonia de premiación, el Secretario Ejecutivo del CONEVAL, Gonzalo Hernández Licona, dijo que en los últimos años, el Gobierno Federal se ha destacado por sus grandes avances en materia de monitoreo y evaluación de programas sociales. Además mencionó que se han registrado mejoras en la rendición de cuentas, permitiendo así que la ciudadanía conozca el destino de sus impuestos y el funcionamiento de las políticas de desarrollo social implementadas por este orden de Gobierno. Enfatizó. "El uso de la evaluación debe ser permanente, hay que innovar evaluando".

Remarcó que las instituciones antecesoras al CONEVAL hicieron un gran trabajo pero con complejidades en sus aplicaciones hasta la consolidación del este Consejo que se ha encargado de llevar un cambio dentro del gobierno.



CUARTA RONDA DE PREMIOS		
ORGANISMO DE LA APF	BUENA PRÁCTICA	RECIBIÓ
SAGARPA	Diseño del Programa de Apoyos a Pequeños Productores con base en los resultados de evaluaciones realizadas a otras intervenciones de apoyo a la productividad del sector rural.	Lic. José Calzada Rovirosa, titular de la SAGARPA
CONAFOR	Integración de un grupo multidisciplinario para el diseño de la evaluación de impacto del programa de pago por servicios ambientales.	Salvador Arturo Retis, Director General Adjunto, en representación del Director General de la Conafor, Jorge Rescala Pérez
OIC de la Secretaría de Economía	Uso de los resultados del desempeño de los programas en el acompañamiento de la definición de los compromisos de mejoramiento.	Enrique Abredop, Ex titular del OIC de la Secretaría de Economía
PROSPERA y SHCP	Integración del Comité de Expertos para el análisis de los nuevos componentes del programa Prospera	Mtra. Paula Hernández Olmos, Coordinadora Nacional de PROSPERA, y José Ernesto, López Córdova, Jefe de la Unidad de Productividad Económica de la SHCP
SCT	Iniciativa de incluir el componente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) del Programa de Empleo Temporal en la Evaluación Específica de Desempeño.	Raúl Murrieta Cummings, Subsecretario de Infraestructura de la SCT
SHCP	Uso de resultados de evaluaciones para el proceso presupuestario	Fernando Galindo Favela, Subsecretario de Egresos de la SHCP
AMEXCID	Fomento al desarrollo de capacidades en Medición de Pobreza y Evaluación en el ámbito de la cooperación Sur-Sur	Bernadette Vega Sánchez, Directora de Registro, Monitoreo y Evaluación de la AMEXCID
SEGOB	Desarrollo de la encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014	Alma Eunice Rendón Cárdenas, Directora General de Coordinación Intersecretarial de la SEGOB
SEP	Elaboración de los diagnósticos de los programas sociales mediante la	Ana María Luz Aceves Estrada, Directora General de Evaluación

coordinación de grupos de trabajo con responsables de programas de Políticas de la SEP

IMSS- PROSPERA	Disposición durante el desarrollo de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 del programa IMSS-PROSPERA	José Antonio González Anaya, Titular del IMSS y Frainné Azuara Yarzabal, Titular del Programa IMSS-Prospera.
SEDATU	Uso de la información de la Medición de Pobreza para el análisis de la problemática de hacinamiento en México	Rosario Robles Berlanga, Titular de la SEDATU
SEDESOL	Uso de indicadores de pobreza y de evaluaciones para una mejor coordinación institucional	José Antonio Meade Kuribreña, Secretario de la SEDESOL

