

# **CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

**Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL:**  
elementos institucionales y metodológicos  
para la definición de criterios de  
confiabilidad, validez y relevancia

**CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA  
DE DESARROLLO SOCIAL****INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014****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

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

### 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

### COLABORADORES

#### Equipo técnico

**Thania Paola de la Garza Navarrete**

**Carolina Romero Pérez Grovas**

**Haydeé Macías Enciso**

Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: Elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia.

Primera edición abril de 2014

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Boulevard Adolfo López Mateos 160

Colonia San Ángel Inn

CP 01060

Delegación Álvaro Obregón

México, Distrito Federal.

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia*. México, DF: CONEVAL, 2014. Documento interno.

## Contenido

<b>LISTA DE CUADROS, GRÁFICAS Y FIGURAS</b>	<b>8</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Marco institucional de la evaluación en México</b>	<b>11</b>
Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal	13
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Catálogo Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Calidad de las evaluaciones</b>	<b>22</b>
¿Para qué evaluar?	22
La importancia de la evaluación externa	23
Mecanismo para el análisis de rigor metodológico de las evaluaciones: Elementos institucionales para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia	25
Evaluaciones con proceso homogéneo	28
Evaluación de Programas Nuevos	29
Evaluación en materia de Diseño y Evaluación de Consistencia y Resultados	30
Evaluación Específica de Desempeño y Evaluación Integral del Desempeño	34
Evaluación de Procesos	37
Evaluación de Impacto	41

Evaluación Integral	45
Otras Evaluaciones	48
Evaluación Complementaria	48
Evaluación Específica	51
Evaluación Estratégica	53
Medición de satisfacción de usuarios de evaluaciones 2008-2013	56
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Conclusiones</b>	<b>58</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>59</b>

## Lista de gráficas, cuadros y figuras

### Cuadros

Cuadro 1. Marco institucional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 12

Cuadro 2. Evaluaciones Estratégicas realizadas y publicadas por CONEVAL, 2007-2013 55

### Gráfica

Gráfica 1. Resultado de la Medición del Índice Mexicano de Satisfacción del Cliente respecto a las evaluaciones 57

### Figuras

Figura 1. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 17

Figura 2. Proceso de integración del Inventario CONEVAL de Acciones y Programas Federales de Desarrollo Social 2012 19

Figura 3. Proceso de integración del Inventario CONEVAL de Acciones y Programas Estatales de Desarrollo Social 2011 20

Figura 4. Proceso de integración del Inventario CONEVAL de Intervenciones Municipales de Desarrollo Social 21

Figura 5. Mecanismos generales para garantizar la calidad de los instrumentos implementados por el CONEVAL en materia de evaluación de la política y los programas de desarrollo social 26

Figura 6. Tipos de Evaluación 27

Figura 7. Evaluaciones con proceso homogéneo 28

Figura 8. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación en materia de Diseño y de la Evaluación 32

## de Consistencia y Resultados

Figura 9. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación Específica de Desempeño	36
Figura 10. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación de Procesos	40
Figura 11. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación de Impacto	44
Figura 12. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación Complementaria	50
Figura 13. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación Específica	52
Figura 14. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación Específica	54

## 1. Resumen Ejecutivo

A lo largo de más de siete años, de acuerdo con lo señalado en la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha llevado a cabo mediciones de pobreza a nivel nacional, estatal y municipal, y ha realizado y coordinado la evaluación de programas y acciones de la política de desarrollo social.

A la fecha, el CONEVAL ha coordinado cerca de mil evaluaciones, que en conjunto con las tres mediciones de la pobreza (realizadas para los años 2008, 2010 y 2012) y la aprobación de indicadores complementan la política de evaluación de desarrollo social en México. En específico, la evaluación de la política social, es una herramienta fundamental para mejorar de manera constante su desempeño y conocer cuáles de las acciones son o no efectivas para resolver los grandes problemas sociales y económicos que aquejan al país.

El objetivo de este documento consiste en describir los mecanismos de control de calidad con los que cuenta este Consejo para asegurar el rigor metodológico y la confiabilidad de los resultados de la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, para ello se cuenta con la normatividad en materia de monitoreo y evaluación y la implementación de las diversas metodologías de valoración, así como la evidencia de dichos ejercicios.

El informe está estructurado en cuatro capítulos. En el primero se presenta el marco institucional bajo el cual se encuentra sustentada la evaluación en México. El segundo capítulo describe la forma en la que se encuentra compuesto el universo de instrumentos sociales que implementan los gobiernos federales y locales para la conformación de un catálogo nacional de programas y acciones de desarrollo social. El tercer capítulo presenta un análisis de la calidad de las evaluaciones, así como los mecanismos implementados por el CONEVAL para asegurarla. Por último se presentan algunas conclusiones.

## **CAPÍTULO 1**

### **MARCO INSTITUCIONAL DE LA EVALUACIÓN EN MÉXICO**

Durante la última década, en México se han implementado una serie de reformas normativas con el objeto de dar fortaleza y dinamismo a las actividades de las administraciones públicas en sus distintas jurisdicciones y garantizar la eficiencia, eficacia y transparencia en el ejercicio y destino de los recursos públicos.

En octubre de 2007 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Mediante el decreto se estableció, entre otras, disposiciones en materia de evaluación del desempeño con el objetivo de verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas con base en indicadores estratégicos y de gestión para conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

En lo que a la evaluación de la política de desarrollo social federal se refiere, desde 2007 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) elabora y coordina evaluaciones periódicas de calidad de las políticas, programas y acciones de desarrollo social. En el cuadro 1 se presenta una breve reseña del marco institucional de la evaluación en México, en específico con la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social (para más información ver anexo 1).

**Cuadro 1. Marco institucional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México**

Documento Normativo	Capítulo/Artículo	Disposición
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 26 Inciso C	Incorpora la autonomía del CONEVAL con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)	Artículo 2 Fracción LI	Establece el Sistema de Evaluación del Desempeño mediante el cual sea posible realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos.
	Artículo 110	Indica que el CONEVAL será el encargado de coordinar las evaluaciones en materia de desarrollo social en los términos que dispongan la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en la Ley General de Desarrollo Social.
Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)	Artículo 79	Mediante la propuesta formulada por el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Nacional de Armonización Contable emitió la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las Entidades Federativas, con el fin de que la información financiera que generen y publiquen los entes públicos se base en estructuras y formatos armonizados.
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014	Artículo 29	Indica que la evaluación de los programas a cargo de las dependencias y entidades se llevará a cabo en los términos del Programa Anual de Evaluación que emitan, de manera conjunta, el CONEVAL, la SHCP y la SFP. Las evaluaciones estarán sujetas a los lineamientos, los modelos de Términos de Referencia y demás elementos en sus respectivos ámbitos de competencia.
Ley General de Desarrollo Social (LGDS)	Artículo 6	Los derechos para el desarrollo social son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
	Artículo 72	Define al CONEVAL como el responsable de la evaluación de la Política de Desarrollo Social mediante la revisión periódica del “cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”.
Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social	Artículo 75	Señala que el CONEVAL establecerá los requisitos mínimos que deberán cumplir los organismos evaluadores independientes que participen en las convocatorias que emita o en las que emitan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de la operación de los programas, acciones y recursos federales destinados al desarrollo social, sujetos a evaluación.
Estatuto Orgánico del CONEVAL	Capítulo X	Indica que la Dirección General Adjunta de Evaluación tiene como propósito normar y coordinar las evaluaciones de las políticas y programas sociales.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## **Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal**

Un elemento adicional que fortalece el Sistema de Evaluación del Desempeño son los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos) emitidos por el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2007, cuyo objetivo es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y de los sistemas de monitoreo, así como de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades.

En dicho instrumento normativo se definen los tipos de evaluación que retroalimentarán el Sistema de Evaluación del Desempeño, así como la acotación de que estas evaluaciones “se llevarán a cabo por evaluadores externos con cargo al presupuesto de la dependencia o entidad responsable del programa federal, o por el Consejo en el ámbito de su competencia y cuando éste así lo determine”. Asimismo, se indica que en el Programa Anual de Evaluación, que será establecido conjuntamente por la SHCP, la SFP y el CONEVAL, se definen las evaluaciones a los programas y acciones que comenzarán o se realizarán durante cada uno de los ejercicios fiscales que aplican, así como su cronograma de ejecución.

Por lo anterior, de acuerdo con el numeral décimo sexto, fracciones I y II los tipos de evaluación mediante los cuales pueden ser valorados los programas federales son los siguientes:

- a) Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores;

- b)** Evaluación de Indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados;
- c)** Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión;
- d)** Evaluación de Impacto: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal;
- e)** Evaluación Específica: aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo, y
- f)** Evaluaciones Estratégicas: evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Adicionalmente, en el numeral vigésimo primero de los Lineamientos se incluye la elaboración de un diagnóstico que argumente la creación de nuevos programas, la ampliación o la modificación sustantiva de los ya existentes. Asimismo, en el numeral vigésimo segundo se establece que durante el primer año de operación de los programas nuevos, se deberá llevar a cabo una evaluación en materia de diseño. La realización de evaluaciones complementarias, mismas que no se encuentran previstas en algún Programa Anual de Evaluación y que se pueden desarrollar con el fin de mejorar la gestión de los programas y obtener evidencia adicional sobre el desempeño de estos, se señala en el numeral vigésimo cuarto. Para el desarrollo de las evaluaciones, las dependencias y entidades utilizarán los modelos de términos de referencia que determinen la SHCP, la SFP y el CONEVAL, en el ámbito de su competencia.

Finalmente, con el fin de transparentar el proceso de evaluación en los términos de las disposiciones aplicables, los lineamientos incluyen varios apartados en los que se establece que las dependencias y entidades deben difundir todas las evaluaciones y los resultados de las mismas, así como los requisitos mínimos de elegibilidad que deberán cumplir los evaluadores para su contratación.

## **CAPÍTULO 2**

### **CATÁLOGO NACIONAL DE PROGRAMAS Y ACCIONES DE DESARROLLO SOCIAL**

Dentro de las cinco metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013–2018 (figura 1), se encuentra generar un México Incluyente, ello implica garantizar el ejercicio de los derechos sociales de toda la población y reducir las brechas de desigualdad social. En este sentido, se plantean diversos retos vinculados con la forma en que se conceptualizan y se ejercen las políticas públicas. Uno de ellos es el hecho de que los procesos de diseño, gestión, implementación y monitoreo se han trabajado de manera aislada, lo que ha derivado, en ocasiones, en la duplicidad de programas y en una falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

Asimismo, en la Estrategia II Gobierno Cercano y Moderno se plantean algunas líneas de acción entre las que resaltan: desarrollar políticas públicas con base en evidencia y cuya planeación utilice los mejores insumos de información y evaluación, así como las mejores prácticas a nivel internacional; evaluar y rendir cuentas de los programas y recursos públicos invertidos, mediante la participación de instituciones académicas y de investigación y a través del fortalecimiento de las contralorías sociales comunitarias; integrar un padrón con identificación única de beneficiarios de programas sociales, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información.

Por su parte, con el fin de cumplir la Meta México Próspero, se deberá mejorar la eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto público; para ello, se buscará implementar un adecuado diseño de procesos, fortalecer los mecanismos de medición de resultados de los programas

presupuestarios y facilitar la implementación de las mejores prácticas para incrementar la eficiencia del mismo en las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF).

**Figura 1. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Ahora bien, la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership) como iniciativa multilateral, busca promover la apertura de los gobiernos al reconocimiento público del actuar de sus instituciones, así como a la colaboración de la ciudadanía en la búsqueda de caminos más efectivos en lo relativo al diseño y control de las políticas públicas, la transparencia de los gobiernos en el manejo de los recursos públicos y la entrega de servicios, así como la innovación y el desarrollo colectivo de soluciones a los problemas de interés público.

Con el objetivo de contar con un Catálogo Nacional de Programas y Acciones de Desarrollo Social y conocer tanto el universo de instrumentos sociales que implementa el gobierno federal como sus principales características, el CONEVAL integró para el periodo comprendido entre 2004 y 2012 el Inventario CONEVAL de

Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario Federal), difundido en una plataforma web que sistematiza información respecto al universo de intervenciones en materia de desarrollo social de la APF en su conjunto de forma clara y precisa. En lo que al ámbito local se refiere, para los ejercicios fiscales 2010 y 2011, se integró el listado de programas y acciones que conforma el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social (Inventario Estatal) que en conjunto con el Inventario Federal proporcionan una visión integral y completa de la Política Pública de Desarrollo Social. Por su parte, el CONEVAL se ha dado a la tarea de identificar información y características de cada uno de los municipios situados a lo largo y ancho del territorio nacional, es decir, de los 2,440 Municipios que integran las 31 entidades federativas y las 16 delegaciones del Distrito Federal, de tal forma que, además de contar con las estimaciones de pobreza, se tengan datos respecto a las fuentes de información pública disponibles de los programas y acciones de desarrollo social a nivel municipal (para mayor detalle ver anexo 2). En las figuras 2, 3 y 4 se muestran los procesos de integración de los inventarios federal y estatal, así como del Estudio exploratorio de Programas y Acciones Municipales de Desarrollo Social, respectivamente.

**Figura 2. Proceso de integración del Inventario CONEVAL de Acciones y Programas Federales de Desarrollo Social 2012**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

**Figura 3. Proceso de integración del Inventario CONEVAL de Acciones y Programas Estatales de Desarrollo Social 2011**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

**Figura 4. Proceso de integración del Inventario CONEVAL de Intervenciones Municipales de Desarrollo Social 2012**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Nota:

Una vez integradas las bases de datos del Inventario CONEVAL de Intervenciones Municipales de Desarrollo Social, éstas son enviadas a las Asociaciones Municipales para su conocimiento.

## **CAPÍTULO 3.**

### **CALIDAD DE LAS EVALUACIONES**

#### **¿Para qué evaluar?**

Toda evaluación tiene como objetivo la generación de evidencias y resultados que aporten elementos confiables respecto a la efectividad de un proyecto, programa o política determinados. A través de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, es posible obtener información válida y confiable para:

- Apoyar el análisis de la política y los programas de desarrollo social y su efectividad en la solución de la problemática social;
- Mejorar continuamente el desempeño de los programas;
- Coadyuvar a una mejor toma de decisiones por parte de las autoridades y en consecuencia una mejor articulación de las políticas públicas que brinden resultados deseables; y
- Contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía sobre los hallazgos de las acciones implementadas en la política social.

En suma, con el fin de retroalimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño implementado en el Gobierno Federal se definieron los tipos de evaluación mencionados en el capítulo uno, mismos que aportan información en diferentes momentos dentro del ciclo de la política o programa que se analice y que en cada una de las etapas de éste proporcionan información útil respecto al diseño, la gestión, el desempeño, los procesos operativos, o el impacto, mediante la cual se identifican hallazgos y recomendaciones para la mejora de los mismos.

Bajo la premisa de que la información que arrojan las evaluaciones puede ser utilizada para su consulta, análisis y toma de decisiones por parte de los actores involucrados en el ciclo de las políticas públicas y la ciudadanía en general, surgió la necesidad de sistematizar los resultados de las evaluaciones y de esta forma mejorar la presentación e interpretación de los hallazgos que a su vez optimicen la credibilidad en los ejercicios de evaluación y fomenten una cultura de eficiencia, transparencia y eficacia. Por lo anterior, el CONEVAL, en un esfuerzo por presentar la información derivada de las evaluaciones en un lenguaje ciudadano y de fácil comprensión, ha sistematizado e implementado diversas herramientas que muestran de forma clara y concisa los principales resultados de los ejercicios de evaluación en el ámbito de su competencia<sup>1</sup>.

### **La importancia de la evaluación externa**

Un elemento que robustece la imparcialidad, independencia y la objetividad de las evaluaciones es su ejecución por parte de especialistas ajenos a quienes implementan y operan las políticas y programas a valorar. De igual forma, la selección de los evaluadores mediante procesos competitivos y transparentes de acuerdo con la normatividad aplicable, es otro factor que fortalece los aspectos antes mencionados. Lo anterior, no exenta a los actores involucrados de su implicación a lo largo de todo el proceso, ya que sin su participación, la evaluación quedaría incompleta y carente de factores clave que impactan directamente la calidad de los resultados obtenidos.

En todo momento, los especialistas deberán demostrar su conocimiento técnico y experiencia en la materia, en la realización de evaluaciones, en los temas

---

<sup>1</sup> Algunas de las herramientas que sistematizan la información derivada de las evaluaciones son: el Módulo para la Evaluación de Consistencia y Resultados (MOCYR), Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED), Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED), Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS), entre otros.

transversales, así como un pleno conocimiento de la situación y el contexto nacional en el que se implementan las políticas y los programas analizados. Por otra parte, de la disponibilidad, organización y claridad de la información para llevar a cabo la evaluación, dependerá, en gran medida, la calidad los resultados que puedan obtenerse; por ello, es necesario que todos los entes involucrados (operadores de los programas, unidades de evaluación, evaluadores externos y la instancia encargada de coordinar la evaluación) mantengan constante comunicación durante el desarrollo de la evaluación.

En México la evaluación externa realizada a los programas fue dándose de una forma gradual, debido a que en un principio los informes de éstas no lograron grandes cambios en la mejora de los programas y en la rendición de cuentas del ejercicio gubernamental. A partir de la creación del CONEVAL, a la emisión de una nueva normatividad y a las modificaciones a la ya existente, la evaluación externa se convierte en un elemento clave en la calidad de las evaluaciones desarrolladas<sup>2</sup>.

---

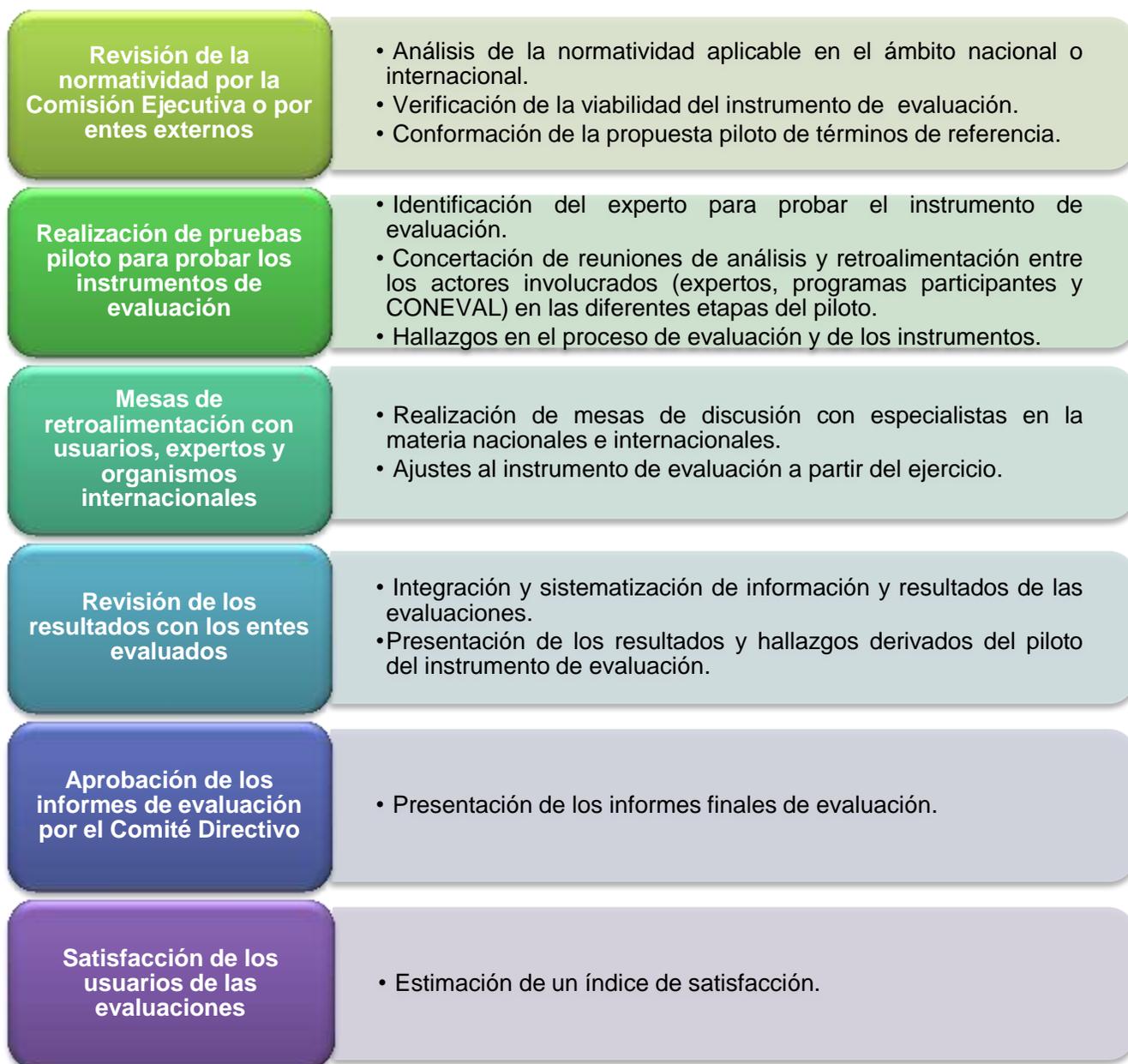
<sup>2</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2008). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, 2008*. México.

## **Mecanismo para el análisis del rigor metodológico de las evaluaciones: elementos institucionales para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia**

Diseñar la normatividad para realizar con criterios de calidad evaluaciones de la política, los programas y acciones de desarrollo social implica una comprensión profunda de la problemática que se enfrenta, saber lo que se busca identificar, tomar decisiones acerca de elementos clave y valorar la contribución de los aspectos mencionados en los resultados a obtener, de tal forma que con la normatividad propuesta se tenga plena claridad del propósito de la evaluación, las preguntas clave que se deberán contestar con ésta, las fuentes y la metodología para obtener información confiable, los estándares mínimos que deberán cumplir, así como los principales hallazgos y recomendaciones derivados de la evaluación. Asimismo, la calidad está determinada por el proceso de evaluación así como por las evidencias y recomendaciones factibles que aporta.

A partir de la premisa de que el ejercicio de evaluación cuente con un proceso mediante el cual se garantice el rigor metodológico que fortalezca la confianza en los resultados de la evaluación, el CONEVAL ha definido mecanismos generales que atienden criterios de confiabilidad, validez, relevancia, transparencia y representatividad, que se muestran en la figura 5.

**Figura 5. Mecanismos generales para garantizar la calidad de los instrumentos implementados por el CONEVAL en materia de evaluación de la política y los programas de desarrollo social**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Mediante estos mecanismos es posible alcanzar la independencia, la imparcialidad y el rigor metodológico que en conjunto derivan en una evaluación de calidad. En los siguientes apartados se desarrollará brevemente la implementación de dichos mecanismos en el diseño, definición e instrumentación de las valoraciones, ya sea para el caso de las que cuentan con una metodología específica por tipo de evaluación (proceso homogéneo) y para aquellas en las que la metodología es definida a partir de las características específicas de lo que se busca evaluar (proceso no homogéneo) (figura 6).

**Figura 6. Tipos de Evaluación**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## Evaluaciones con proceso homogéneo

Como se mencionó en el apartado anterior, las evaluaciones con proceso homogéneo son aquellas que cuentan con una metodología específica, es decir, cuentan con un Modelo de Términos de Referencia (TdR) probado y verificado que puede ser aplicado a la mayoría de programas y acciones de desarrollo social. En la figura 7, se muestran los tipos de evaluación con proceso homogéneo, así como el instrumento metodológico implementado para su valoración.

**Figura 7. Evaluaciones con proceso homogéneo**

<b>Programas nuevos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos.</li></ul>
<b>Diseño</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Modelo de TdR para la Evaluación en materia de Diseño.</li></ul>
<b>Consistencia y Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Modelo de TdR para la Evaluación de Consistencia y Resultados y desarrollo de la evaluación en el Módulo para la Evaluación de Concistencia y Resultados (MOCyR).</li></ul>
<b>Específica de Desempeño</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño y desarrollo de la evaluación en el Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED).</li></ul>
<b>Procesos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Modelo de TdR para la Evaluación de Procesos.</li></ul>
<b>Impacto</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Guión de Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto.</li></ul>
<b>Integral</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>•Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño (apartado Evaluación Integral del Desempeño de los programas evaluados).</li></ul>

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En los siguientes apartados se realizará una descripción breve de los mecanismos generales para garantizar la calidad de la metodología con proceso homogéneo.

### **Evaluación de Programas Nuevos**

En el numeral vigésimo primero de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos) se señala a los programas nuevos como aquellos programas federales que se encuentren en su primer año de operación o que hayan sido modificados sustantivamente<sup>3</sup> por lo que deberán llevar a cabo un diagnóstico que justifique su creación o en su caso, la justificación de las modificaciones efectuadas y el envío del informe final a la SHCP y, en el ámbito de su competencia, al CONEVAL para su revisión.

Pese a que los Lineamientos enuncian los elementos a especificar en el diagnóstico, no se contaba con un documento que definiera su estructura y el contenido de cada apartado para facilitar su elaboración. A partir de 2009 el CONEVAL llevó a cabo la revisión de los diagnósticos realizados, mismos que incluían la identificación de los problemas que cada programa buscaba resolver, así como las características generales de la población potencial y la población objetivo. Asimismo, mediante un análisis de gabinete, se llevó a cabo la revisión de los diagnósticos elaborados por parte de algunas dependencias y entidades que cuentan con programas en el ámbito de competencia del CONEVAL; al conjuntar ambos ejercicios, se generó una propuesta de *Elementos a considerar en la elaboración de diagnósticos*, la cual fue presentada y discutida por los consejeros

---

<sup>3</sup> El numeral 26 del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2014 de los Programa Federales de la Administración Pública Federal (PAE14), establece que las dependencias y entidades que hayan modificado la definición de la población objetivo o el propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) deberán notificar dicha situación a la SHCP, a la SFP o al CONEVAL según el ámbito de sus respectivas competencias. .

académicos del CONEVAL. Dicho instrumento fue mejorado y en 2011 la Comisión Ejecutiva del Consejo aprobó los **Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos**<sup>4</sup>.

La elaboración del diagnóstico contempla una estructura general mínima, así como las características necesarias de cada elemento en dicha estructura. Incluye también información respecto al origen de la intervención y su justificación, la identificación y descripción del problema que se pretende atender, los objetivos a los cuales habrá que enfocar la intervención señalar el área de intervención del programa y diversas características de cobertura del programa, el diseño de la intervención que se busca implementar así como el establecimiento de las fuentes, presupuesto e impacto presupuestario del programa a implementar.

### **Evaluación en materia de Diseño y Evaluación de Consistencia y Resultados**

El numeral vigésimo segundo de los Lineamientos indica que la evaluación en materia de diseño se realizará en los términos que se establecen en el numeral décimo octavo fracción I. En este sentido, la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) incluye el componente de diseño mediante el cual se analiza la justificación de la creación del programa; se verifica su vinculación con la planeación sectorial y nacional; se identifican posibles complementariedades o coincidencias con otros programas; que en suma, aporta información que retroalimenta el diseño, la gestión y los resultados del programa. Por lo anterior, en este apartado se describe el mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de ambos tipos de evaluación.

---

<sup>4</sup> Los Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica:  
[http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico\\_Programas\\_Nuevos.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf)

En abril de 2007 el CONEVAL, la SHCP y la SFP emitieron el modelo de TdR para la Evaluación de Consistencia y Resultados para que los programas federales de las dependencias y entidades sujetos a Reglas de Operación llevaran a cabo la evaluación para el periodo 2007-2008. En este marco, la ECR, en particular, ofreció un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. La ECR 2007-2008 se integró con cien preguntas y se llevó a cabo para 106 programas de desarrollo social.

A finales de 2008, con la finalidad de contar con una metodología de evaluación mejorada, se inició el proceso de análisis de la relevancia, el diseño, proceso de implementación y resultados de los instrumentos técnicos elaborados para la evaluación. Para ello, entre 2008 y 2011 se realizaron numerosas actividades entre las que destacan la realización de grupos focales y trabajo de gabinete a través de reuniones con expertos: evaluadores, funcionarios del área de evaluación de las dependencias y funcionarios responsables de la operación de los programas en evaluación (figura 8). A partir de los hallazgos en este análisis, se generó una nueva propuesta de instrumento metodológico para la ECR.

**Figura 8. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación en materia de Diseño y de la Evaluación de Consistencia y Resultados**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Posteriormente, en 2010, el CONEVAL solicitó un diagnóstico al instrumento de evaluación, mismo que presentó nuevamente mejoras a dichos TdR, por lo que a partir de estas modificaciones, se realizó una evaluación piloto del Programa de Abasto Rural (PAR)

De acuerdo con los resultados de la prueba piloto, el instrumento se modificó para que en abril de 2011 el CONEVAL emitiera el Modelo de Términos de Referencia

para la ECR 2011-2012<sup>5</sup> y cuyo objetivo fue evaluar la consistencia y orientación a resultados de los programas con la finalidad de proveer información que retroalimentara su diseño, gestión y resultados; el instrumento consta de 51 preguntas divididas en seis apartados: Diseño, Planeación y Orientación a Resultados, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Atendida y Medición de Resultados. Adicionalmente, el resumen ejecutivo, la introducción, la conclusión, los archivos anexos obligatorios, archivos adjuntos por pregunta y las fuentes de información.

Dicha evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa, así como con información adicional que la instancia evaluadora consideró necesaria para justificar su análisis. Asimismo, con el fin de contar con un instrumento homogéneo que lograra sistematizar el desarrollo de la ECR 2011-2012 y dar seguimiento puntual a la misma, se implementó la aplicación Módulo para la Evaluación de Consistencia y Resultados (MOCYR), que permitió a diecisiete dependencias y entidades del Gobierno Federal y a 68 evaluadores llevar a cabo, en tiempo real, la evaluación de los programas y las acciones federales, así como generar el informe de evaluación en línea. Asimismo, mediante el MOCYR fue posible generar reportes de la ECR a los tomadores de decisiones del CONEVAL.

Es importante mencionar que el MOCYR se apegó a los TdR, ya que consideró los seis apartados de la evaluación, cada uno con sus respectivas preguntas, el

---

<sup>5</sup> El Modelo de Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: [http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TER\\_REF\\_2011/TDR\\_para\\_ECR.docx.zip](http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TER_REF_2011/TDR_para_ECR.docx.zip). Asimismo, el Modelo de Términos de Referencia de la Evaluación en materia de Diseño se encuentra disponible: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Diseno/TDR\\_Evaluacion\\_de\\_Diseno.zip](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Diseno/TDR_Evaluacion_de_Diseno.zip).

resumen ejecutivo, la introducción, la conclusión, los archivos anexos obligatorios, archivos adjuntos que podían cargarse por pregunta para cada programa y las fuentes de información. En la aplicación fueron reportados 142 programas y acciones federales para realizar la ECR 2011-2012.

### **Evaluación Específica de Desempeño y Evaluación Integral del Desempeño**

Con el fin de generar información útil y rigurosa para la toma de decisiones, en 2008 se contó con el primer Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación Específica de Desempeño y, para contar con un instrumento probado, se realizó un ejercicio piloto a cuatro programas. Derivado del ejercicio, se mejoró el instrumento y se utilizó en 2009 con la primera Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2008-2009 a 131 programas presupuestarios, en cumplimiento con lo establecido en el numeral 15 del PAE 2008.

Con la finalidad de mejorar el instrumento, se realizó un taller de retroalimentación con los evaluadores en el que se abordaron temas relevantes y aquello que fue común para todos se integró a los TdR. Para medir la satisfacción de la EED 2008-2009, se realizó un estudio cuyo propósito fue medir la percepción de satisfacción de los responsables de las evaluaciones e identificar los factores que influían en dicha satisfacción. El estudio –realizado por un evaluador externo– y el taller de retroalimentación fueron los insumos para hacer las mejoras necesarias al instrumento.

Una vez mejorados, los TdR fueron utilizados en 2010 para llevar a cabo la EED 2009-2010 a 127 programas presupuestarios, de acuerdo con lo señalado en el numeral 17 del PAE 2009. Dadas las características de la evaluación, la importancia y la audiencia, se realizó un segundo taller con los evaluadores externos que ese año llevaron a cabo la evaluación; dicho taller incluía

nuevamente un estudio de medición de la satisfacción de usuarios. Debido a que los cambios realizados fueron sustanciales se replicó el ejercicio.

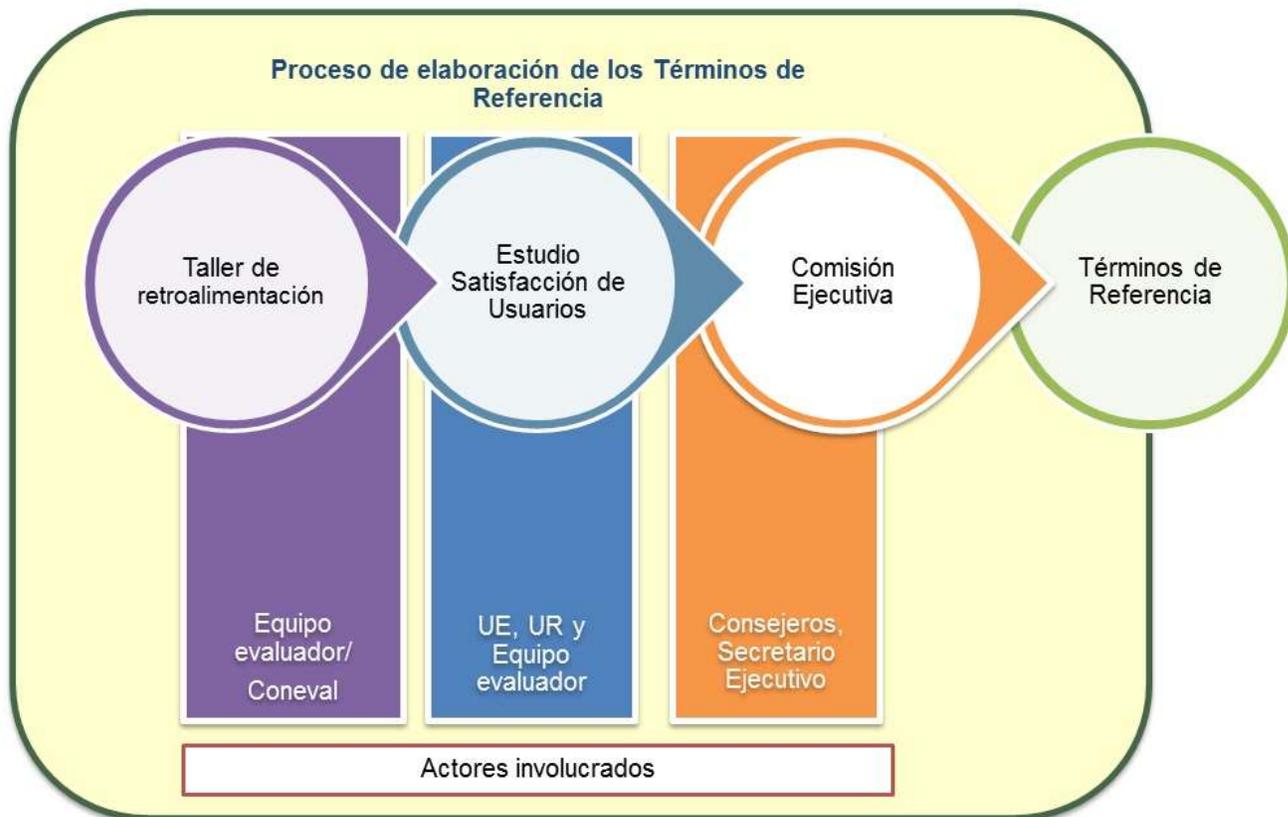
La retroalimentación ayudó a mejorar el instrumento el cual se aplicó por tercer año consecutivo, en 2011, mediante la EED 2010-2011 a 133 programas presupuestarios, en cumplimiento con el numeral 18 del PAE 2010. La mejora continua es importante, por ello se realizó la medición de satisfacción de usuarios de la EED 2010-2011 con el propósito de determinar el grado de satisfacción de las unidades de evaluación pertenecientes a las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal e identificar los factores que influyen en dicha satisfacción

El instrumento derivado del ejercicio anterior y que actualmente se utiliza no es tan diferente, sólo se tomaron en cuenta los resultados del estudio de medición de satisfacción, así como el contexto en el que en ese momento se operaban los programas sociales, ya que 2012 era el último año de la administración en turno. Con éste instrumento se llevó a cabo la EED 2012-2013<sup>6</sup> a 137 programas de desarrollo social, de conformidad con lo establecido en el numeral 27 del PAE 2012 y el numeral 32 del PAE 2013 (figura 9).

---

<sup>6</sup> El Modelo de Términos de Referencia de la Evaluación de Consistencia y Resultados puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica:  
[http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR\\_EED\\_2012/EED\\_TdR\\_2012\\_2013.zip](http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR_EED_2012/EED_TdR_2012_2013.zip)

**Figura 9. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación Específica de Desempeño**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Al igual que en la ECR y conforme a lo establecido en los TdR, para la EED 2012-2013 se sistematizó el desarrollo de la evaluación mediante la herramienta denominada Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED), la cual hizo posible que 14 dependencias y entidades de la APF y 22 evaluadores trabajaran, en tiempo real y sobre una misma base, la ejecución de dicha evaluación; así también se generó el informe completo, la ficha narrativa y la ficha de monitoreo de los programas y acciones de desarrollo social analizados.

El SIEED se adecuó a los TdR de la EED 2012-2013, con la finalidad de generar informes con estructura homogénea que facilitaran, mediante el análisis de los indicadores de resultados, de servicios y gestión, así como de los hallazgos relevantes derivados de las evaluaciones externas, el uso y explotación de la información de los programas evaluados; de igual forma, se revisó el avance de las metas de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en 2012, respecto de años anteriores y el avance en relación con las metas establecidas; adicionalmente, se analizó la evolución de la cobertura y el presupuesto de las intervenciones y se identificaron las fortalezas, los retos y las recomendaciones de los programas y acciones. Finalmente, con el SIEED se logró contar con información para realizar Evaluaciones Integrales del Desempeño de temáticas sociales, así como una Ficha Narrativa y una Ficha de Monitoreo por programa o acción que valorara su desempeño en distintas áreas.

### **Evaluación de Procesos**

La Evaluación de Procesos permite obtener información y analizar la estructura lógica de una intervención mediante la cual sea posible valorar si la gestión del mismo cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivos del programa, acción o política estudiada. Se emplea un enfoque cualitativo que posibilita la comprensión profunda de procesos sociales, sus dinámicas y estructuras, así como su relación con los resultados observables de la interacción entre los distintos elementos que componen la unidad de análisis (un programa de desarrollo social en este caso).

El objetivo de la Evaluación de Procesos es realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo de la misma. Asimismo, pretende identificar dónde y por qué hay cuellos de botella; en qué puntos es posible

mejorar la comunicación interna o externa; si se genera o no la información que necesitan los responsables, y cómo y cuánto la gestión detallada de la intervención permite su correcta operación y el logro de resultados. Pese a que no hace una medición de efectos o impactos, entrega elementos pertinentes para hacer que la gestión sea más eficaz y eficiente, y, por lo tanto, que crezcan los impactos y mejore el costo-beneficio de la intervención. Este tipo de evaluación contribuye directamente a la mejora continua de una intervención, ya que aporta las observaciones y recomendaciones pertinentes de acuerdo a la forma en que ésta opera realmente.

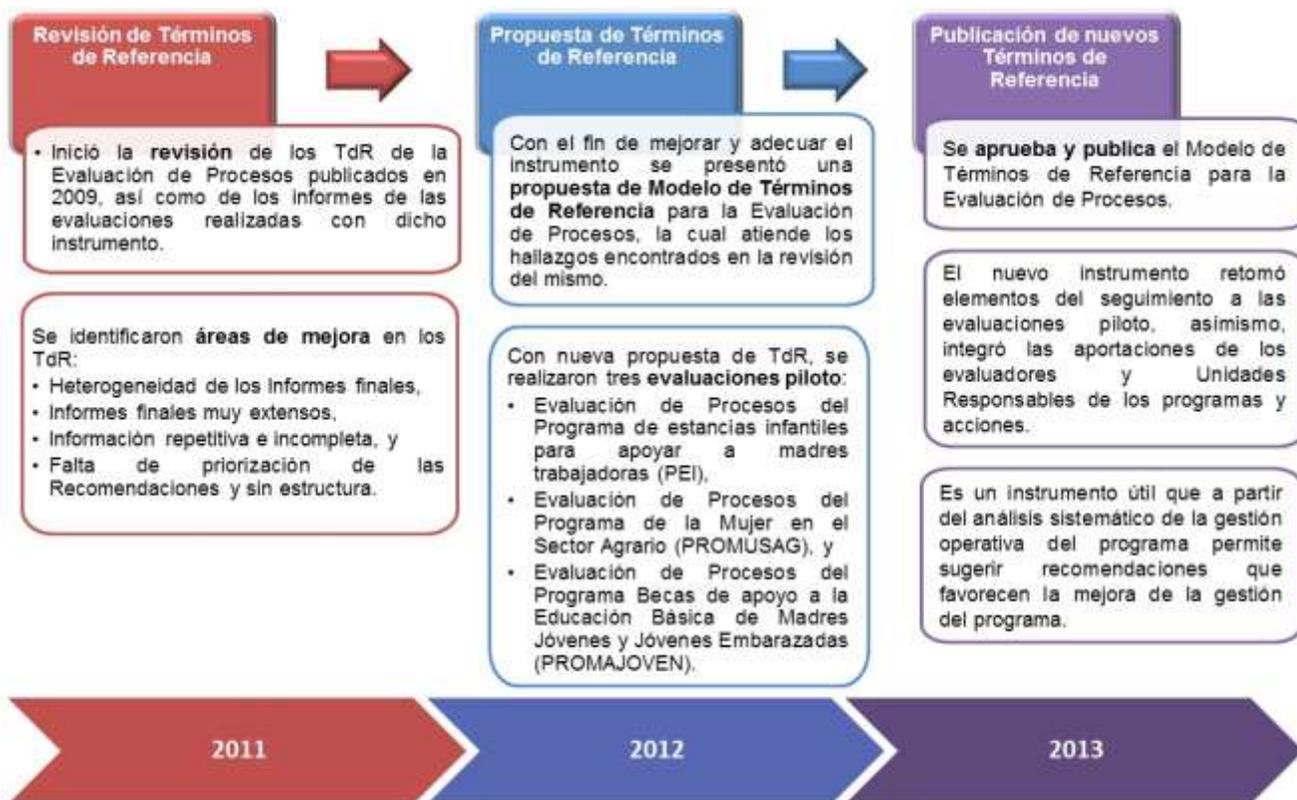
Por lo anterior, en 2008 el CONEVAL comenzó la elaboración del Modelo de Términos de Referencia (TdR) y la prueba piloto de la Evaluación de Procesos a los siguientes programas: Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio, de la Secretaría de Educación Pública; Programa de Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); de la Secretaría de Desarrollo Social los programas de Coinversión Social, de Desarrollo Local e IMSS-Oportunidades.

En función de los resultados obtenidos en la prueba piloto, se ajustaron los TdR y los instrumentos de la evaluación.

El tipo de revisión al que han sido sometidos los TdR de la Evaluación de Procesos, ha implicado la revisión sistemática de la bibliografía especializada, tanto en evaluación a políticas y programas sociales como la estrictamente vinculada a la estrategia metodológica de corte analítico que es usada por la Evaluación de Procesos. Además de las mesas de discusión con especialistas en el tema, se permitió la retroalimentación de quienes fueron evaluados; de esta manera, los servidores públicos de las unidades de evaluación y los programas a

través de sus posiciones institucionales, hicieron comentarios sobre la efectividad y eficacia de los instrumentos de evaluación, en particular los TdR. Finalmente, la Comisión Ejecutiva del CONEVAL revisó los TdR antes de su emisión (figura 10). Con este modelo en 2012 se llevaron a cabo tres pruebas piloto de la Evaluación de Procesos al Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, Programa de la Mujer en el Sector Agrario, y Programa Becas de apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.

**Figura 10. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación de Procesos**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

A partir de los resultados arrojados en estas tres evaluaciones, se volvieron a realizar ajustes, particularmente en la definición metodológica y el diseño de muestreo, así como en la simplificación de los anexos. De esta última revisión, fueron aprobados los TdR en 2013 para la Evaluación de Procesos, mismos que se encuentran disponibles en la página de CONEVAL para su consulta y uso<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> El Modelo de Términos de Referencia de la Evaluación de Procesos puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica:  
[http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR\\_Procesos\\_2013/TdR\\_Procesos\\_2013\\_vf.zip](http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/NORMATIVIDAD/TdR_Procesos_2013/TdR_Procesos_2013_vf.zip)

## Evaluación de Impacto

En relación con las evaluaciones de impacto realizadas a programas y acciones sociales, con base en el numeral vigésimo de los Lineamientos, la metodología y los términos de referencia de este tipo de evaluación deberán ser revisados y, en su caso, aprobados, de forma previa al procedimiento de contratación de los evaluadores externos, cuando sea el caso, por el CONEVAL, la SHCP y la SFP en el ámbito de sus atribuciones.

En este sentido y con el propósito de implementar un mecanismo para el análisis del rigor metodológico del instrumento (figura 11), se tienen establecidas tres etapas en la revisión y seguimiento de las evaluaciones de impacto<sup>8</sup>:

1. Análisis de factibilidad. La presentación de la metodología utilizada para una Evaluación de Impacto se lleva a cabo mediante un Análisis de Factibilidad (AF), el cual es elaborado por la dependencia o entidad que opera el programa o acción a evaluar. Para la elaboración de este documento, el CONEVAL cuenta, desde 2008, con el Guion del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto en el que además de determinar la estructura del AF y sus características generales, contiene un apartado con recomendaciones metodológicas para la evaluación y la bibliografía relacionada con la misma.

A partir de la revisión del AF, el CONEVAL emite un dictamen sobre la viabilidad de la evaluación; el resultado de este permite la continuidad del proceso de evaluación de impacto o, en su defecto, la realización de otro tipo de seguimiento. La determinación de si una evaluación de impacto es o no

---

<sup>8</sup> El Guion de Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica:  
[http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES\\_PROGRAMAS\\_POLITIC\\_AS\\_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion\\_analisis\\_de\\_factibilidad.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITIC_AS_DS/Evaluaciones%20de%20Impacto/guion_analisis_de_factibilidad.pdf)

factible es fundamental para coadyuvar al rigor metodológico con que se realizan las evaluaciones y el éxito posterior del proceso. La revisión de los análisis de factibilidad de las evaluaciones de impacto ha permitido la detección de debilidades en el diseño de las evaluaciones, mismas que se buscan corregir a través de las recomendaciones y comentarios encaminados a mejorar el diseño de evaluación.

Asimismo, considerando que pueden existir elementos en el análisis de factibilidad que necesiten profundizarse y con la intención de fortalecer los vínculos institucionales que permitan retroalimentar a los involucrados en el desarrollo de la Evaluación de Impacto con información de mayor detalle, se llevan a cabo reuniones con las dependencias que presentan un AF para tener más elementos al momento de emitir el dictamen correspondiente.

2. Revisión de Términos de Referencia. En el caso de un dictamen positivo del AF, las dependencias deberán enviar los términos de referencia de la evaluación con el fin de que sean aprobados por el Consejo antes de la contratación de la evaluación.
3. Análisis de resultados por pares. Una vez concluida la evaluación, la dependencia deberá enviar al Consejo el informe final para su revisión. De esta manera, el CONEVAL convoca a una mesa de análisis de los resultados de la evaluación en la que participan:
  - La institución evaluadora externa, quien realiza la presentación de la evaluación con énfasis en el diseño de evaluación de impacto, el diseño de la muestra y los resultados obtenidos.

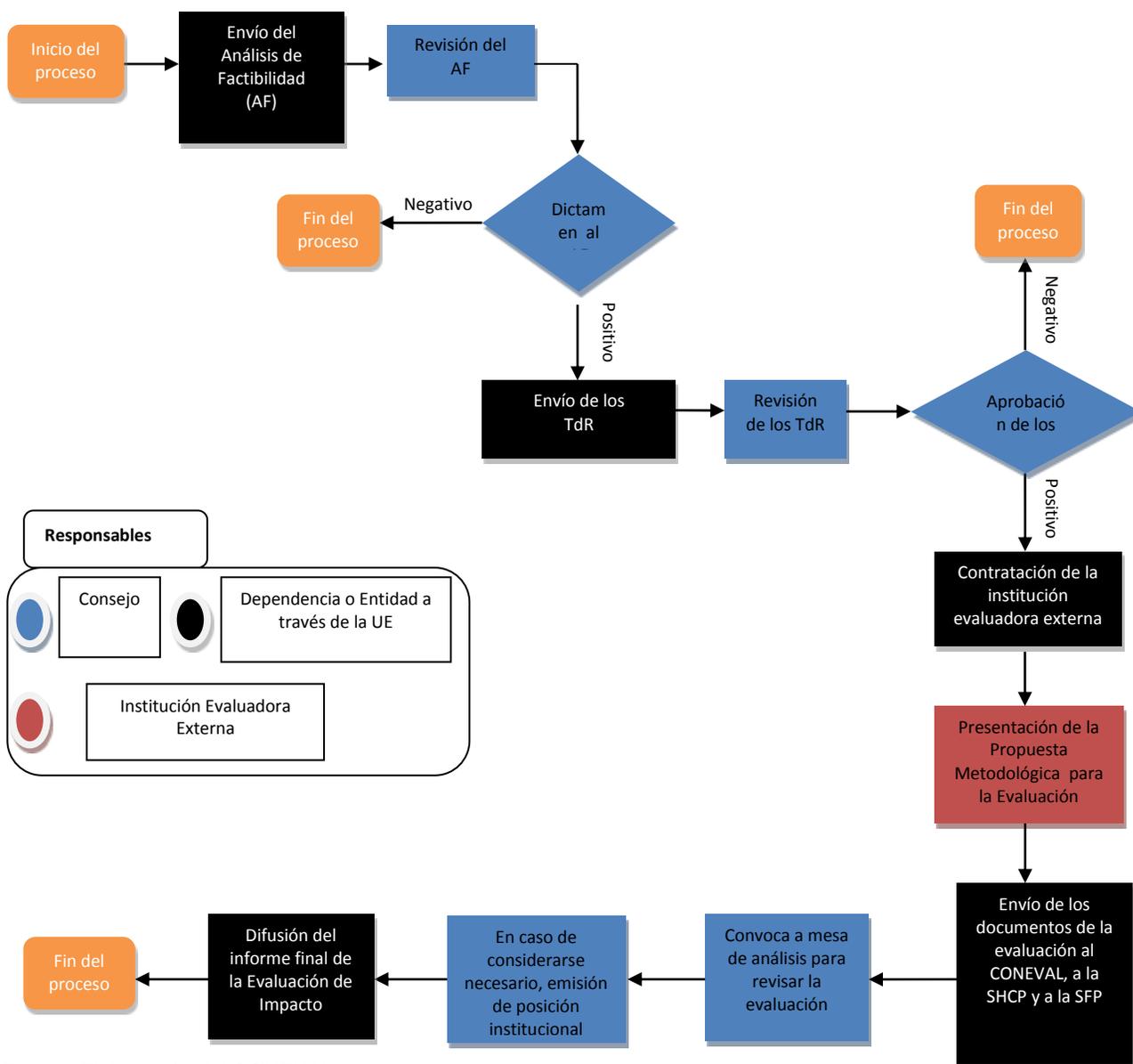
- La unidad responsable del programa evaluado y la Unidad de Evaluación de la dependencia.
- Integrantes de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL e investigadores académicos invitados, quienes revisan y analizan la evaluación con el fin de hacer comentarios que deberán ser incorporados por la institución evaluadora externa en el informe final de la evaluación antes de su difusión.

Desde el año 2007 se han realizado cinco mesas de discusión en las que se han revisado las evaluaciones de impacto de los siguientes programas:

- a) Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT, 2009).
- b) Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES, 2009).
- c) Programas que canalizan apoyos de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA, 2009).
- d) Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA (Sedesol, 2009).
- e) Programa de Estímulos fiscales al Gasto en Investigación y Desarrollo de Tecnología de las empresas Privadas en México (CONACYT, 2010).
- f) Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (Sedesol, 2011).
- g) Programa de Apoyo al Empleo (STPS, 2011).
- h) Estrategia 100x100 (Sedesol, 2012).
- i) Programa de Becas de Educación Media Superior (SEP, 2012).

Finalmente, a partir de los resultados de este ejercicio, el CONEVAL emite una posición institucional sobre la evaluación y sus resultados.

**Figura 11. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación de Impacto**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## **Evaluación Integral**

Con el propósito de contar con una perspectiva estratégica y articulada de los instrumentos de política pública respecto a la atención de problemáticas sociales, se incluyó en el desarrollo de las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2009-2010 y 2010-2011 un análisis integral denominado Evaluación Integral del Desempeño.

Las Evaluaciones Integrales del Desempeño analizan la acción conjunta de distintos programas sociales dirigidos a enfrentar problemáticas similares como salud, asistencia social, educación, empleo, desarrollo forestal, población indígena, vivienda, ayuda alimentaria, entre otros temas de interés. Los temas son definidos –por la Comisión Ejecutiva del CONEVAL– de acuerdo con los programas evaluados y las dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza que están ligadas a los derechos sociales, con el propósito de abarcar el análisis global de la política de desarrollo social. La valoración se realiza tanto a nivel programa como a nivel temática, en un contexto más amplio.

La estructura de estas evaluaciones se concentra en las siguientes líneas de análisis:

- Valoración general de la problemática que atiende el grupo temático.
- Revisión de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver dicha problemática.
- Logros y fortalezas principales del conjunto de los programas.
- Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado.
- Buenas prácticas externas: se presentan ejemplos de buenas prácticas en el diseño, operación o evaluación de programas similares implementados en

México u otros países; se destacan las que podrían servir para mejorar el desempeño de los programas.

En 2010 se evaluaron 127 programas agrupados en 19 grupos temáticos y en 2011 fueron evaluados 133 programas agrupados en 21 grupos temáticos.

A partir del análisis de las evaluaciones integrales por parte de la Comisión Ejecutiva y la retroalimentación de los responsables de los programas, para el 2012 se ajustó su estructura y, con base en el contexto de cambio de administración e integración de nuevos programas sectoriales, se realizaron grupos temáticos de acuerdo con las dependencias.

Por otra parte, la Evaluación Integral de las Dependencias de la Administración Pública Federal Asociadas al Desarrollo Social consiste en un análisis global de las dependencias de la APF asociadas al desarrollo social y establece un vínculo de sus acciones con los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico, misma que se deriva de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Este análisis se realizó por primera vez en 2012 a diez dependencias.

La Evaluación Integral está estructurada a partir de los siguientes aspectos:

- a) Problemáticas que atiende la dependencia y su vínculo con los derechos sociales y la dimensión de Bienestar Económico. Explica, de manera sucinta, el objetivo de los programas y el problema y necesidad que atienden.
- b) Resultados, retos, fortalezas y avances de los programas. Se analizan estos elementos en el contexto de las problemáticas identificadas en el apartado anterior.

- c) Presupuesto y cobertura de los programas 2008-2011. Análisis breve sobre la evolución del presupuesto de los programas en términos reales, en relación con el de la dependencia y la cobertura para el periodo 2008 a 2011.
- d) Avances y retos en temas de Monitoreo y Evaluación. Establecer los logros y fortalezas de la dependencia en cuanto a las buenas prácticas en materia de Monitoreo y Evaluación y el seguimiento a recomendaciones, así como señalar los ejercicios que trascienden las obligaciones normativas.
- e) Buenas prácticas nacionales o internacionales de la dependencia. Se describen buenas prácticas nacionales e internacionales en relación con la las problemáticas que atiende la dependencia.

El procedimiento para la revisión de las Evaluaciones Integrales sigue el principio de participación de los implicados en el proceso de evaluación. En este caso involucra al CONEVAL, a través de su Comisión Ejecutiva, así como de las dependencias federales, a través de sus Unidades de Evaluación con la finalidad de proporcionar elementos que indiquen la situación que guarda la política social, sus avances y retos, así como recomendaciones que las dependencias o los encargados del diseño y ejecución de la política social puedan implementar para la mejora de ésta.

El ciclo de la revisión lo integra el diseño de los TdR y su aprobación por la Comisión Ejecutiva, la discusión con las unidades de evaluación sobre los avances y resultados de las evaluaciones, el envío de los informes de las evaluaciones a los miembros de la Comisión Ejecutiva y a las unidades de evaluación, para su primera lectura y comentarios. Finalmente, una vez analizados los comentarios realizadas algunas de las mejoras sugeridas a los documentos, los informes son enviados a la Comisión Ejecutiva para su aprobación y publicación. Con este ciclo, no sólo se

proporciona calidad a los informes, sino que se garantiza la recepción del resultado de los análisis de estos por parte de las dependencias.

### **Otras Evaluaciones**

Hay evaluaciones que no cuentan con una metodología o un modelo específico de términos de referencia debido a que éstos son definidos a partir de las características particulares de cada evaluación, conforme al programa, conjunto de programas o política que se pretendan evaluar.

Dadas las características diversas de las metodologías de evaluación, el proceso implementado para asegurar el rigor metodológico de la normatividad aplicable a las evaluaciones heterogéneas que coordina CONEVAL se establece por medio de mecanismos diferenciados en los que se discuten:

- a) El tipo de metodología a utilizar, y
- b) Los recursos disponibles con los que se cuentan para la realización de las diferentes acciones para asegurar el rigor metodológico de la evaluación, mismas que son discutidas en el seno de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL.

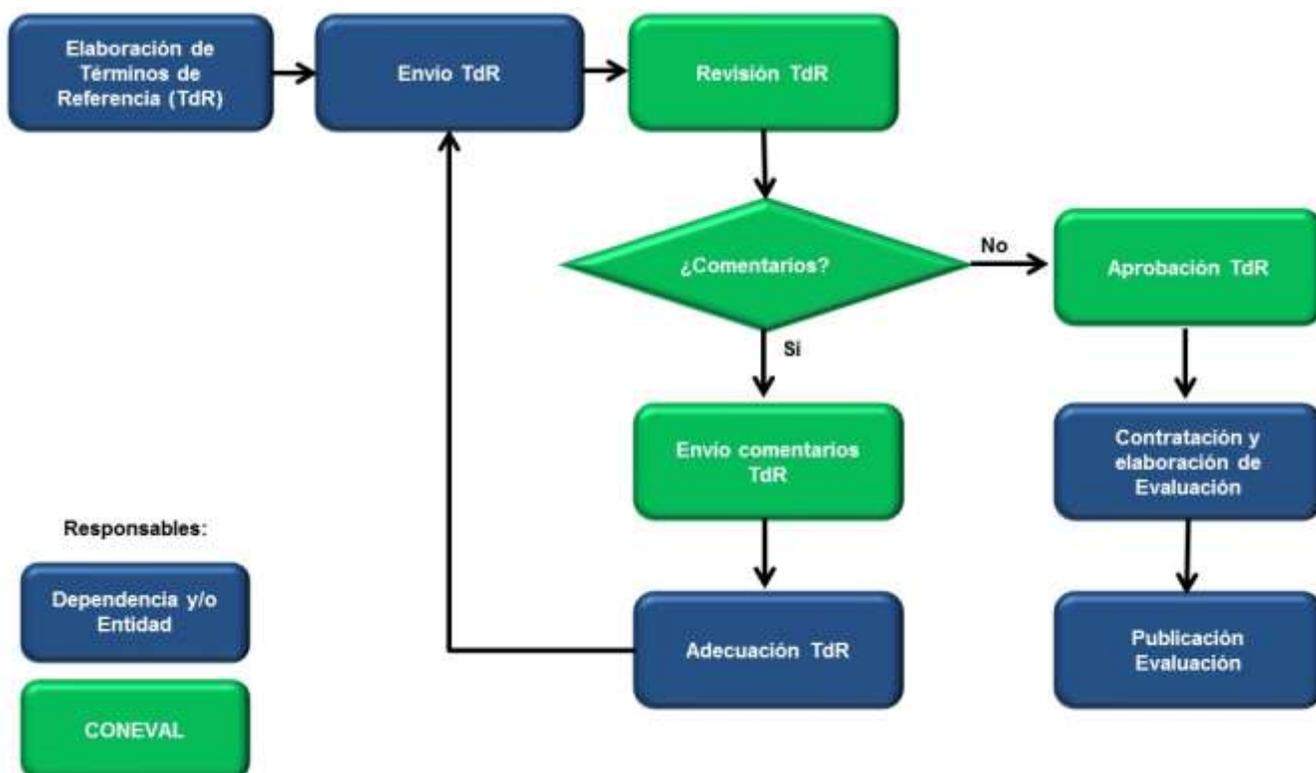
Por lo anterior, en este apartado se presentan los mecanismos para la Evaluación Complementaria, la Evaluación Específica y la Evaluación Estratégica que se describen a continuación.

### **Evaluación Complementaria**

El numeral vigésimo cuarto de los Lineamientos señala que las evaluaciones complementarias serán de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades de las dependencias y entidades.

En este sentido, con el propósito de coadyuvar la realización de estas evaluaciones, el CONEVAL proporciona retroalimentación a la estructura de los términos de referencia de evaluación que las dependencias y entidades pretendan y que no se encuentre comprendida en alguno de los otros tipos de evaluación; dicha estructura deberá incluir un apartado en el que se presenten las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada uno de los temas tratados en la evaluación, así como las recomendaciones derivadas de dicho análisis, con fundamento en el numeral trigésimo primero de los Lineamientos (figura 12).

**Figura 12. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación Complementaria**



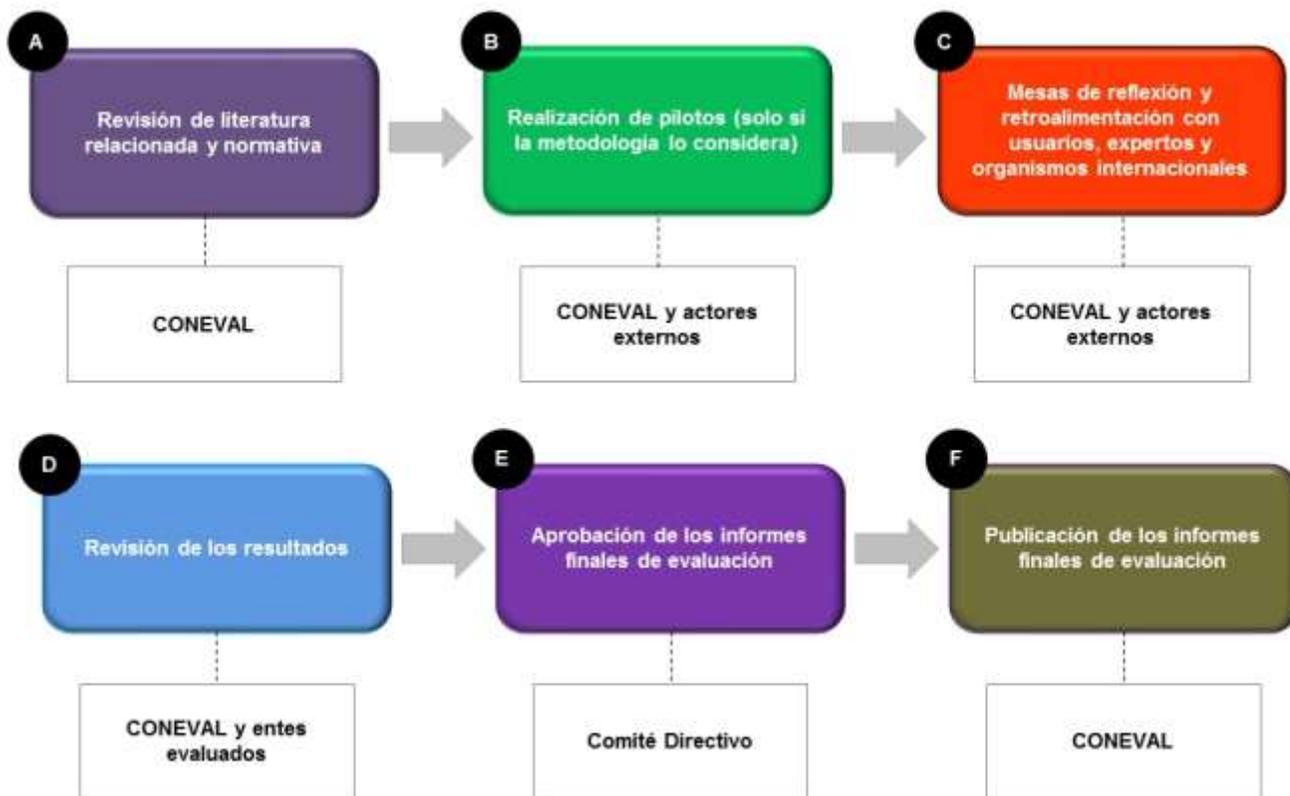
Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En este sentido, entre 2007 y 2012 el Consejo ha recibido más de 80 evaluaciones complementarias de programas y acciones de desarrollo social de la Comisión Nacional de la Vivienda; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano -antes Secretaría de la Reforma Agraria-; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Economía; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Secretaría de Salud.

### **Evaluación Específica**

De acuerdo con el numeral décimo sexto, fracción I, de los Lineamientos, se define como aquella evaluación no comprendida en dicha normativa y que se realiza mediante trabajo de gabinete o de campo. Derivado de la particularidad y heterogeneidad de estas evaluaciones, el mecanismo implementado para la verificación del rigor metodológico es muy similar al de las evaluaciones complementarias, comentadas en el apartado anterior. Para este tipo de evaluaciones, los Consejeros Académicos del CONEVAL comentan la propuesta de evaluación la cual debe contener una sección en la que se identifiquen claramente las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada uno de los temas tratados, así como las recomendaciones derivadas de dicho análisis (figura 13).

**Figura 13. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación Específica**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De esta forma, durante el periodo comprendido entre 2007 y 2012 CONEVAL publicó cerca de veinte evaluaciones específicas de programas y acciones de desarrollo social de cinco dependencias y entidades de la APF: Instituto Nacional de las Mujeres; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Economía; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Secretaría de Salud y que evalúan vertientes tales como: percepción de beneficiarios, monitoreo de obra, equidad de género, calidad de los servicios, análisis costo-efectividad, entre otras.

## **Evaluación Estratégica**

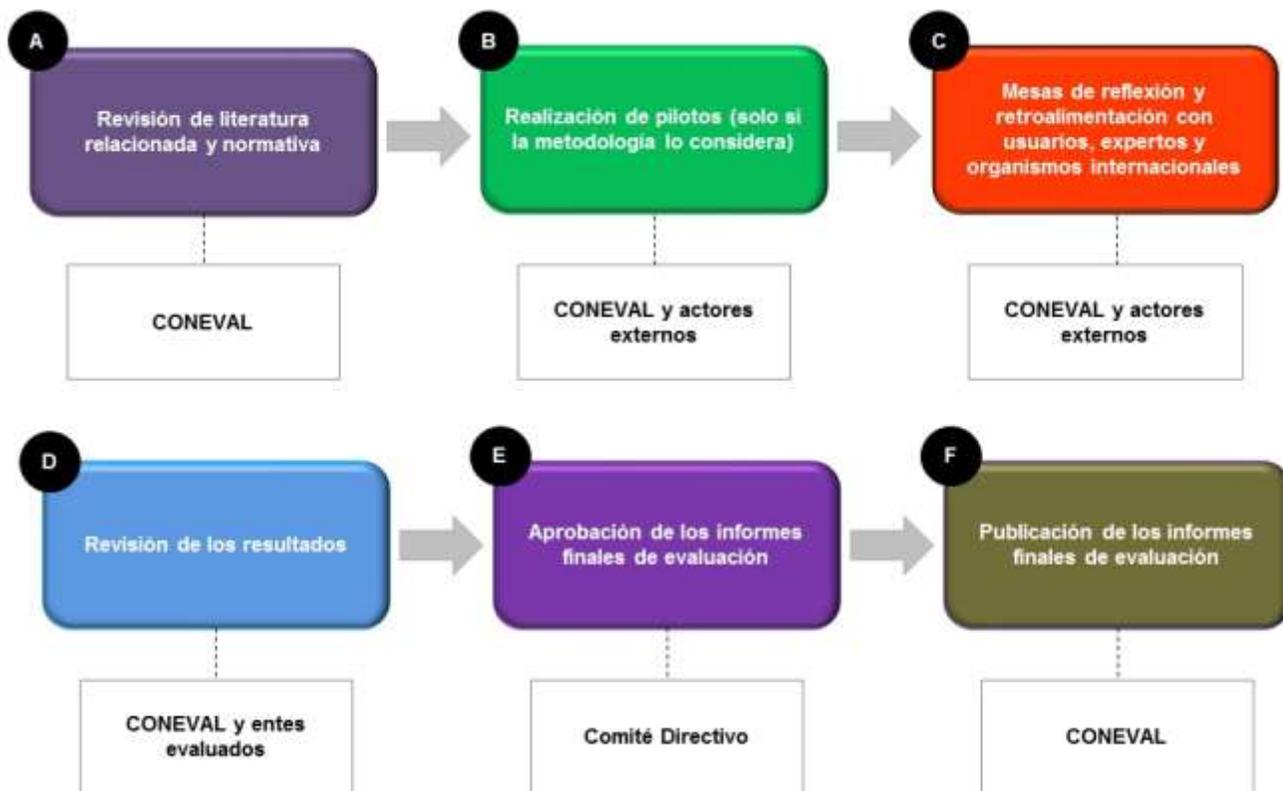
La Evaluación Estratégica se define en el numeral décimo sexto fracción II de los Lineamientos como “la evaluación que se aplica a un programa o conjunto de programas entorno a las estrategias, políticas e instituciones”. Uno de los mecanismos implementados para el análisis del rigor metodológico de estas evaluaciones es la aprobación de los informes de evaluación por parte del Comité Directivo del CONEVAL (figura 14).

Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 58, fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Honorable Comité Directivo del Consejo tiene entre sus atribuciones la de aprobar los informes. Asimismo, dicho Comité está integrado por:

- El Titular de la Secretaría de Desarrollo Social o la persona que designe, quien presidirá el Comité.
- Los seis investigadores académicos.
- Un representante de la SHCP.
- El Órgano de Vigilancia de la SFP.
- El Titular del Órgano Interno de Control.
- Por un Secretario Técnico y un Prosecretario designados por el Comité.

En este sentido, la aprobación de informes por el Comité Directivo implica la revisión de los documentos por los miembros integrantes del Comité quienes emiten comentarios a los mismos, con el fin de que sean incorporados antes de ser aprobados y posteriormente publicados.

**Figura 14. Mecanismo implementado para el análisis del rigor metodológico de la Evaluación Estratégica**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Asimismo, derivado de la necesidad de analizar políticas o grupos de programas en su conjunto, desde la emisión del primer Programa Anual de Evaluación (PAE 2007) se han coordinado una serie de evaluaciones estratégicas de diversas índoles y temáticas, mismas que fueron concluidas y se mencionan en el cuadro 2.

**Cuadro 2. Evaluaciones Estratégicas realizadas y publicadas por CONEVAL, 2007-2013**

Año	Programa	Coordinador
2007	Nutrición y Abasto	CONEVAL
2007	Política del Sector Rural	SHCP- CONEVAL
2008	Evaluación Estratégica del Ramo 33	CONEVAL
2009	Diagnóstico de la políticas públicas de microcrédito del gobierno federal	CONEVAL
2009	Inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de vivienda, salud, trabajo y proyectos productivos	INMUJERES
2009	PROCAMPO	CONEVAL
2010	Sistema de Protección Social en México	CONEVAL
2010	Políticas públicas de microcrédito del gobierno federal	CONEVAL
2011	Reducción de la Mortalidad Materna	CONEVAL
2011	Inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de violencia	INMUJERES

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Entre 2008 y 2010 con el fin de generar documentos que mostraran la situación actual y evaluaran el desempeño de los programas asociados a cada una de las carencias sociales,<sup>9</sup> el CONEVAL elaboró seis informes temáticos, derivados del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011, mismos que se encuentran en la página del CONEVAL para su consulta.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Las carencias sociales son: acceso a la alimentación, bienestar económico y generación de ingresos, acceso a los servicios de salud, rezago educativo, acceso a la seguridad social, acceso a la calidad, espacios y servicios básicos de la vivienda

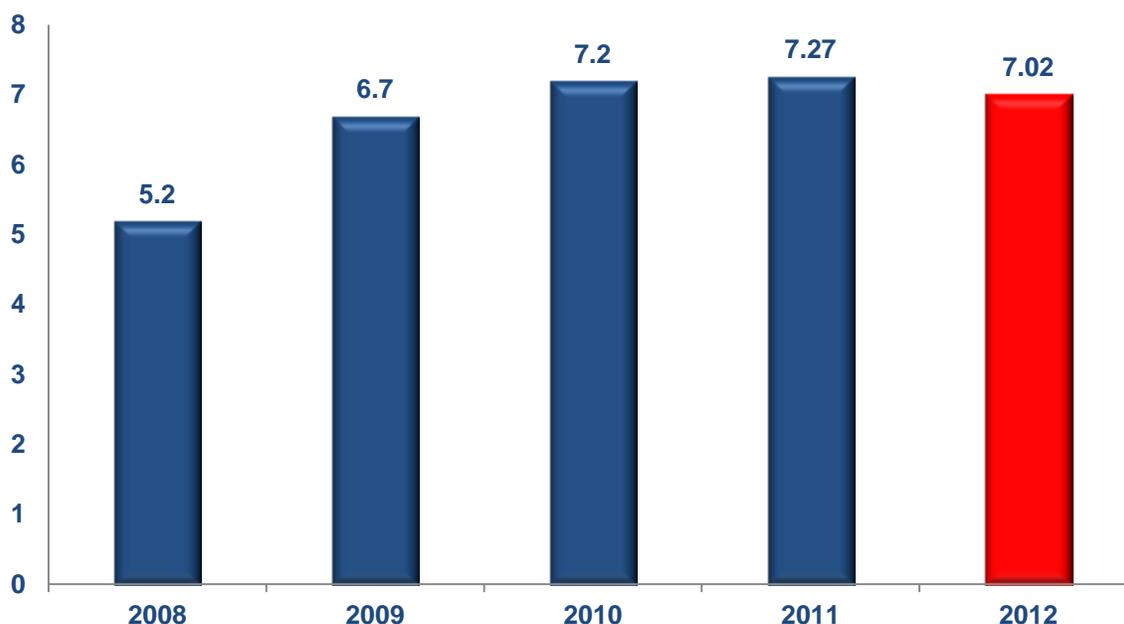
<sup>10</sup> Los seis informes temáticos están disponibles para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeResultados.aspx>

### **Medición de satisfacción de usuarios de evaluaciones 2008-2013**

Con el fin de mejorar los ejercicios de evaluación que el CONEVAL ha diseñado para conocer el desempeño de los programas sociales, en el periodo 2008-2013 se realizaron evaluaciones con el objetivo de conocer la percepción de las unidades de evaluación pertenecientes a las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal respecto al esquema y contenido de estas evaluaciones. Estos ejercicios derivaron en un índice de satisfacción para cada uno de los años en que se llevó a cabo, además de la identificación de los factores específicos que tenían mayor efecto en el nivel de satisfacción así como recomendaciones que ayudaron a mejorar los ejercicios de evaluación. La gráfica 1 muestra los resultados obtenidos en cada uno de las mediciones de satisfacción de usuarios realizada.

Así en los años 2009, 2010, 2011 y 2013 se llevaron a cabo las mediciones de satisfacción de usuarios de la Evaluación Específica de Desempeño (EED) mientras que en 2012 se llevó a cabo la medición de satisfacción de usuarios de la Evaluación de Consistencia y Resultados.

**Gráfica 1. Resultado de la Medición del Índice Mexicano de Satisfacción del Cliente respecto a las evaluaciones**



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Los resultados muestran que el nivel de satisfacción con las evaluaciones es relativamente alto para los estándares del sector público; sin embargo, en 2013 el índice de satisfacción disminuyó ligeramente con respecto al año anterior rompiendo la tendencia incremental observada en los últimos ejercicios, al respecto, existen varias explicaciones posibles. Por un lado, el efecto del cambio de sexenio generó cambios profundos en la dinámica de los programas, por lo que parte de este cambio de tendencia en la evaluación puede verse explicada por esta transición. Por otro lado, los ejercicios realizados parecen mostrar un acercamiento a un nivel máximo de satisfacción con un comportamiento asintótico (que alcanza un techo) y por lo tanto, no será posible en el corto plazo lograr mejoras de mayor magnitud en el índice de satisfacción.

## **CAPÍTULO 4**

### **CONCLUSIONES**

En México, durante la última década, se ha implementado una cultura de la evaluación y la rendición de cuentas tanto en la Administración Pública Federal, como a nivel estatal y municipal, que van más allá de la fiscalización de los recursos o la auditoría de los mismos; la evaluación es el instrumento central para la mejora del desempeño de la política pública en general.

En específico, la evaluación de la política social que realiza el CONEVAL genera información confiable mediante un proceso riguroso que incluye mecanismos de confiabilidad, validez y relevancia, entre los que destacan: modelos de términos de referencia, realización de pruebas piloto, mesas de retroalimentación y análisis, mejoras en los instrumentos de evaluación, definición de procesos innovadores y de aplicaciones informáticas y, finalmente, la aprobación por parte de la Comisión Ejecutiva y Comité Directivo que en suma dan como resultado evaluaciones de calidad que aportan hallazgos sustantivos para mejorar el desempeño de los programas, acciones y en conjunto de la política social.

De igual forma, la información obtenida de las evaluaciones permite mejorar la rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, propiciando un gobierno moderno y más cercano a la ciudadanía que redunde en la implementación de mejores prácticas y generar un México próspero e incluyente.

## **Anexo Marco institucional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México**

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Entre las grandes reformas de la actual administración se encuentra la llevada a cabo mediante el decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, que en su artículo 26, inciso C establece que “el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones”.

### **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incluye disposiciones que permiten establecer una planeación presupuestaria con enfoque en el logro de resultados para que éstos sean tomados en consideración en la toma de decisiones en el proceso presupuestario y con base en la información generada por evaluaciones, hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos e implementar políticas y programas más eficaces.

Adicionalmente, establece el Sistema de Evaluación del Desempeño y en su artículo 110, indica la coordinación de las evaluaciones en materia de desarrollo social por parte del CONEVAL en los términos que dispongan la LFPRH, así como

en la Ley General de Desarrollo Social. Asimismo, la evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. Con el objetivo de cumplir lo anterior, las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño podrán realizar la evaluación de políticas públicas o programas correspondientes, estableciendo los métodos de evaluación, por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar y formulando los programas anuales de evaluaciones.

### **Ley General de Contabilidad Gubernamental**

La Ley General de Contabilidad Gubernamental establece los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, para contribuir a medir la transparencia, eficacia, economía y eficiencia del proceso presupuestario. Asimismo, el 12 de noviembre de 2012 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto modificatorio a la Ley en comento, con el objeto entre otros temas, de fortalecer el ciclo de las haciendas públicas en todas sus etapas, desde la planeación hasta la rendición de cuentas y el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual establece que las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal evaluarán, de manera homóloga, el destino y el ejercicio de los recursos federales que les sean transferidos, conforme a las disposiciones aplicables a la Administración Pública Federal.

Asimismo, en esta reforma se incorpora el artículo 79 que señala, en primer lugar, que los Entes Públicos deberán publicar en sus páginas de internet, a más tardar el último día hábil de abril de cada ejercicio fiscal, su programa anual de

evaluaciones así como las metodologías e indicadores de desempeño. En segundo, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública así como el CONEVAL en el ámbito de sus competencia y de conformidad con lo establecido en la LFPRH, deberán enviar al Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)<sup>11</sup> los “criterios de evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal así como los lineamientos de evaluación que permitan homologar y estandarizar tanto las evaluaciones como los indicadores estratégicos y de gestión para que dicho consejo, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a determinar los formatos para la difusión de los resultados de las evaluaciones, conforme a lo establecido en el artículo 56 de esta Ley”.

Por lo anterior, y una vez presentada la propuesta en cuestión, el 4 de abril de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las Entidades Federativas, con el fin de que la información financiera que generen y publiquen los entes públicos se base en estructuras y formatos armonizados.

### **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014**

Como se ha descrito en los apartados anteriores, el ejercicio, control y la evaluación del gasto público federal, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente, se realiza conforme a lo establecido en la

---

<sup>11</sup> El órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental es el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), el cual tiene por objeto la emisión de las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos, previamente formuladas y propuestas por el Secretario Técnico. El CONAC desempeña una función única ya que emite el formato y operación de los instrumentos normativos, contables, económicos y financieros que deben ser implementados por los entes públicos.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y en las disposiciones que, en el marco de dichas leyes, estén establecidas en otros ordenamientos legales, así como en el Presupuesto de Egresos.

Este último precepto, en su artículo 29 señala que la evaluación de los programas a cargo de las dependencias y entidades, se llevará a cabo en los términos del Programa Anual de Evaluación que emitan la SHCP, la SFP y el CONEVAL, de manera conjunta, sujetos a los lineamientos, los modelos de términos de referencia y demás elementos particulares que se requieran para las evaluaciones que sean mandatadas, en sus respectivos ámbitos de competencia. Asimismo, indica que la evaluación externa será realizada por instituciones académicas y de investigación, personas físicas o morales especializadas en la materia u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas en los términos de las disposiciones aplicables y de acuerdo con lo establecido en el programa anual antes mencionado.

### **Ley General de Desarrollo Social**

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) tiene como uno de sus objetivos establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, así como la implantación de los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política antes mencionada, fue promulgada el 20 de enero de 2004; específicamente en el artículo 72 define al CONEVAL como el responsable de la evaluación de la Política de Desarrollo Social mediante la revisión periódica del “cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para

corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”. Un punto relevante en la institucionalización de la evaluación de la Política de Desarrollo Social, es que el CONEVAL está facultado para emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, de tal forma que sea posible fortalecer el vínculo de los resultados de las evaluaciones con la retroalimentación del diseño y avance de las políticas y programas sociales. Asimismo, la LGDS establece como derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el Reglamento de la LGDS indica, que el CONEVAL “establecerá los requisitos mínimos que deberán cumplir los organismos evaluadores independientes que participen en las convocatorias que emita o en las que emitan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de la operación de los programas, acciones y recursos federales destinados al desarrollo social, sujetos a evaluación”. Asimismo, de acuerdo con los criterios, normas y lineamientos establecidos por el Consejo y siempre en coordinación con éste, las dependencias o entidades de la APF “podrán realizar evaluaciones de los programas, acciones y recursos específicos destinados al desarrollo social que tengan a su cargo” y una vez concluidas serán remitidas al CONEVAL.

### **Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

Mediante el Estatuto Orgánico se precisan las bases de organización y funcionamiento interno del CONEVAL; en particular, la Dirección General Adjunta de Evaluación (DGAE) tiene como propósito normar y coordinar las evaluaciones de

las políticas y programas sociales. Para lograrlo cuenta con las siguientes funciones: planear, normar y coordinar la actividad del gobierno federal en materia de evaluación de la política y los programas de desarrollo social; establecer normas, criterios y metodologías para evaluar la política y los programas de desarrollo social; planear, promover y proponer los mecanismos para impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación de la política y los programas de desarrollo social; verificar el cumplimiento de la normatividad en materia de evaluación sobre las evaluaciones externas e internas que se realicen sobre la política y los programas de desarrollo social.

Para lo anterior, la Dirección General Adjunta de Evaluación cuenta con tres direcciones de área que en el ámbito de su competencia coadyuvan al logro de las funciones antes mencionadas, destacando el desarrollo e implementación de diversas metodologías de evaluación basadas en mecanismos para analizar el rigor metodológico de las mismas, así como la creación de un catálogo nacional de programas y acciones de desarrollo social, que son descritos en los siguientes apartados.

## **Anexo Inventarios de Programas y Acciones de Desarrollo Social**

### **Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social**

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario Federal) constituye un valioso insumo de trabajo para todo ciudadano y servidor público interesado conocer información clave de los programas del Gobierno Federal de manera transparente, objetiva y con rigor técnico. Las intervenciones que lo componen están organizadas con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en Ley General de Desarrollo Social. Los aspectos generales que contiene el Inventario son los siguientes:

1. Datos generales: se refiere a las características generales de identificación del programa o acción.
2. Derechos y objetivos: contiene la asociación directa o indirecta de los programas a los derechos sociales o a la dimensión de bienestar económico e incluye los objetivos del programa o acción.
3. Población: presenta información de la población potencial, objetivo y atendida de cada programa o acción, así como sus características.
4. Presupuesto: se refiere al presupuesto original, modificado y ejercido de cada programa o acción.
5. Evaluación: presenta la información de las diferentes evaluaciones del programa o acción.

Para el periodo 2004-2008 se presenta una base de datos en formato Excel; mientras que entre 2009 y 2012 puede consultarse de manera interactiva en Internet información de los programas y las acciones a través de 111 variables. A

continuación, se comentan algunos de los principales hallazgos de las intervenciones federales de desarrollo social.

Los programas y acciones de desarrollo social en 2012 fueron 278, es decir, 32 intervenciones más que en 2008 (gráfica 1), lo que representa un crecimiento de 212 por ciento.

**Gráfica 1. Programas y Acciones federales de desarrollo social por año, México, 2008-2012**



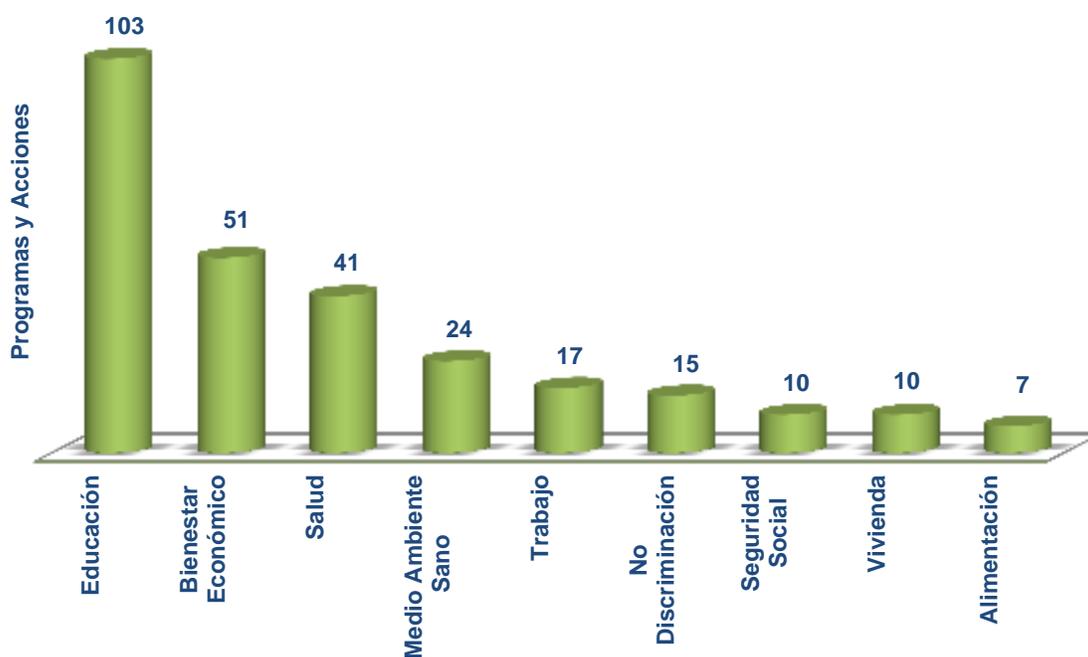
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2008-2012.

Nota: La información para 2008-2012 corresponde a los programas con las cuatro modalidades presupuestales (S, U, E y B).

En lo que a 2012 se refiere, el mayor número de programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal estaban dirigidos al derecho a la educación (gráfica 2). Éstos representaban el 37 por ciento del total de 278 programas y acciones. En contraste, el menor número de intervenciones eran las dirigidas al

derecho a la vivienda y seguridad social (3.6 por ciento, respectivamente), así como a la alimentación (2.5 por ciento).

**Gráfica 2. Programas y Acciones federales de desarrollo social por derecho social o dimensión de bienestar económico, México, 2012**



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012.

La diferencia entre en número de intervenciones educativas y el segundo grupo en importancia (los dirigidos a la dimensión de bienestar económico, 18 por ciento) es de dos a uno.

Para mayor información respecto a la conformación del Inventario Federal, la nota metodológica, las bases de datos y la aplicación electrónica del mismo, consulta la

siguiente

dirección

electrónica:

<http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>.

### **Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social**

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social (Inventario Estatal) integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social que las 32 entidades federativas operaron a través de dependencias o entidades locales, con presupuesto estatal durante los ejercicios fiscales 2010 y 2011. Al igual que en el caso del Inventario Federal, los programas y las acciones de desarrollo social que lo componen, están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en Ley General de Desarrollo Social. Los aspectos generales que contiene el Inventario Estatal son los siguientes:

1. Datos generales del programa o la acción.
2. Documentos de origen en los que se identificó el programa o acción.
3. Normatividad que rige la operación del programa o acción.
4. Características del programa o acción.

Las bases de datos del Inventario Estatal se integraron a partir de la búsqueda de información en los portales de internet de los gobiernos estatales, que se concentró en tres fuentes primarias de la entidad federativa: el Presupuesto de Egresos, la Cuenta de la Hacienda Pública, y el Informe de Gobierno, para los ejercicios fiscales 2010 y 2011, respectivamente. Estos documentos aportaron, principalmente, información sobre el listado de los programas y las acciones de desarrollo social que operaron los gobiernos locales durante el periodo de análisis. A partir de los listados antes mencionados, la información sobre las características

de cada programa y acción se obtuvo de los portales de internet de los gobiernos de las entidades federativas, a través principalmente, de documentos operativos. Por lo anterior, en los siguientes párrafos se comentan algunos de los principales hallazgos de las intervenciones estatales de desarrollo social.

Como se muestra en la tabla 1, en comparación con el ejercicio fiscal 2010, para el 2011 se registró un incremento del 19 por ciento en el total de programas y acciones de desarrollo social (2,391 y 2849 intervenciones, respectivamente). Cabe destacar que en 2010 para Aguascalientes no se identificaron intervenciones que cumplieran con la metodología de integración de la base de datos, sin embargo, para el siguiente ejercicio fiscal, la entidad registró 66 programas y acciones en la materia. Las entidades federativas que registraron el mayor incremento en el número de programas y acciones fueron Hidalgo y Nuevo León (con una tasa de variación del 767 por ciento y 279 por ciento, respectivamente). En contraste, los estados con mayor disminución en la cantidad de intervenciones fueron San Luis Potosí y el Estado de México (con una tasa de variación del 38 por ciento y 33 por ciento, respectivamente).

**Tabla 1. Número de programas y acciones estatales de desarrollo social por entidad federativa, México, 2010 y 2011**

Entidad Federativa	Número de programas y acciones	
	2010	2011
Aguascalientes	ND	66
Baja California	75	72
Baja California Sur	52	77
Campeche	91	81
Chiapas	240	244
Chihuahua	52	91
Coahuila	38	55
Colima	50	100
Distrito Federal	190	211
Durango	84	64
Estado de México	282	189
Guanajuato	97	123
Guerrero	46	74
Hidalgo	6	52
Jalisco	58	58
Michoacán	70	53
Morelos	70	87
Nayarit	64	84
Nuevo León	34	129
Oaxaca	52	49
Puebla	66	115
Querétaro	15	18
Quintana Roo	54	72
San Luis Potosí	74	46
Sinaloa	44	89
Sonora	60	86
Tabasco	28	40
Tamaulipas	52	50
Tlaxcala	ND	ND
Veracruz	189	183
Yucatán	78	98
Zacatecas	80	93
<b>Total</b>	<b>2,391</b>	<b>2,849</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social, para los ejercicios fiscales 2010 y 2011, respectivamente.

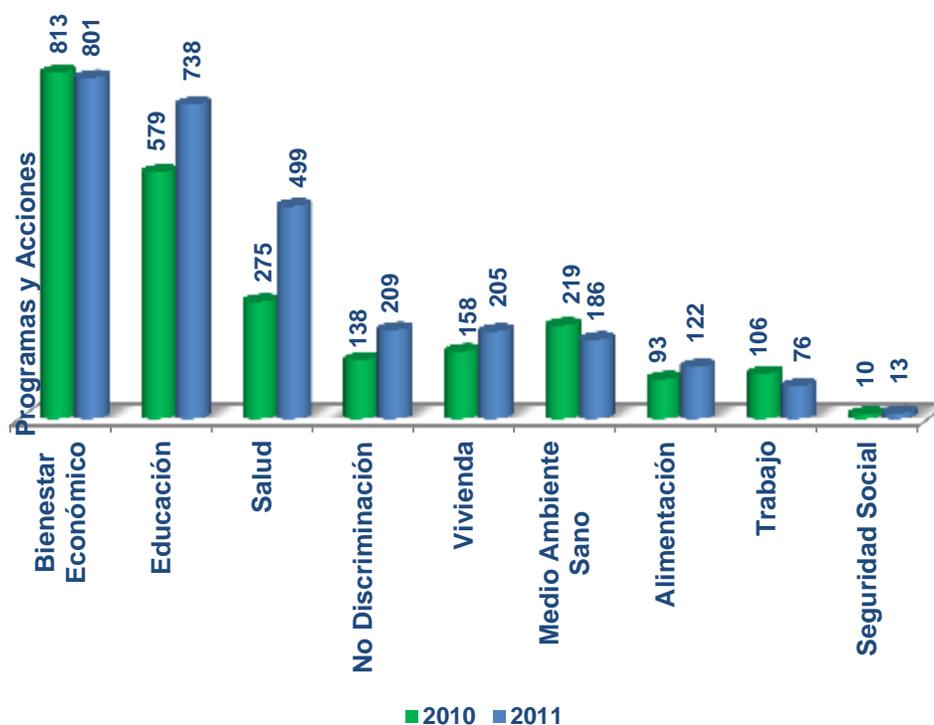
Notas:

El Inventario CONEVAL Estatal reúne información de programas y acciones de desarrollo social de las entidades federativas. El listado se integra a partir de tres principales fuentes: Presupuesto de Egresos, la Cuenta Pública y el Informe de Gobierno y posteriormente se incluyen las características con información publicada en sus portales de internet. En este sentido, no fue posible identificar las intervenciones de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2010 y en el caso de Tlaxcala para los ejercicios fiscales 2010 y 2011.

ND: No Disponible

En la gráfica 3 se muestra la distribución del Inventario Estatal por derecho social o por dimensión de bienestar económico, para los ejercicios fiscales 2010 y 2011. Para los derechos sociales educación, salud y no discriminación, se observa un aumento importante en el número de intervenciones alineadas a éstos, lo anterior pudiera sugerir la priorización de estos temas en las agendas locales, resaltando el tema de la salud. Por otro lado, en el caso de la dimensión de bienestar económico, medio ambiente sano y trabajo se observa lo contrario (disminución de la cantidad de intervenciones alineadas a éstos), en donde en este último registra un decremento del 28.3 por ciento.

**Gráfica 3. Número de programas y acciones estatales de desarrollo social por derecho social y dimensión de bienestar económico, México, 2010 y 2011**



Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social 2010 y 2011.

Durante el ejercicio fiscal 2011, el mayor número de intervenciones se dirigen a fomentar el bienestar económico (una de cada tres), mientras que el menor número corresponde a seguridad social (13 programas y acciones).

Para mayor información respecto a la conformación del Inventario, las bases de datos y la aplicación electrónica del mismo, se puede consultar la siguiente liga: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>.

### **Inventario CONEVAL de Intervenciones Municipales de Desarrollo Social**

El Inventario CONEVAL de Intervenciones Municipales de Desarrollo Social (Inventario Municipal) integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social que los municipios operaron, principalmente, con presupuesto municipal. Los aspectos generales que contiene este inventario, son los siguientes:

- Datos generales del programa o la acción.
- Documentos de origen en los que se identificó el programa o acción.
- Normatividad que rige la operación del programa o acción
- Características del programa o acción.

La integración del Inventario Municipal se generó a partir de la búsqueda de información en los portales de internet de los gobiernos municipales, que se concentró en cuatro fuentes de información: el Plan Municipal de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos, la Cuenta de la Hacienda Pública y el Informe de Gobierno. Estos documentos son el insumo de información sobre el listado de los programas y las acciones de desarrollo social que operaron los gobiernos municipales en 2012-2013.

Para el listado de municipios, páginas web municipales y datos de localización, se tomó la información del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) a la que se agregaron los cuatro nuevos municipios: Belisario Domínguez, El Parral, Emiliano Zapata y Mezcalapa del estado de Chiapas, que no existían cuando se elaboró la base de datos del INAFED del año 2010.

Dado que algunos municipios tienen páginas web en las que únicamente se menciona la ubicación geográfica, los atractivos turísticos y algún mensaje de bienvenida de la Presidenta o Presidente Municipal, en este estudio se decidió que para ser considerada página web oficial del municipio debería contener, cuando menos, uno de siguientes documentos insumo, que son: Programa Municipal de Desarrollo o Plan de Desarrollo Municipal o su equivalente en el portal del Municipio (período de gobierno actual), Informe de Gobierno 2012, Ley o Decreto de Egresos 2012 ó su equivalente, Cuenta Pública o su equivalente. Asimismo, se omitió incluir en el análisis aquellas fuentes de información que no se presentaban como los sitios oficiales del municipio o ayuntamiento.

Es importante destacar que el Inventario Municipal es un primer ejercicio exploratorio de los programas y acciones sociales que son implementadas por gobiernos municipales. La operación de un análisis más exhaustivo requiere que los municipios dispongan de acceso a plataformas y sistemas de información que les faciliten la tarea de publicar e integrar de manera sistemática sus programas, acciones y resultados. El apoyo de los gobiernos estatales a los ayuntamientos es un elemento fundamental para que la información se encuentre organizada y sea difundida de manera homogénea. Las tecnologías de información a nivel local deberán convertirse en el corto y mediano plazo tanto en un instrumento para recolectar, concentrar y difundir la información que facilite la generación de

indicadores y la toma de decisiones en materia presupuestaria, así como para la divulgación amplia y transparente de la misma.

Asimismo, es necesario que a nivel local se continúe con la adopción de la cultura sobre la importancia de la recopilación, almacenamiento, sistematización y difusión de la información relevante de sus programas sociales con el fin de garantizar la transparencia y rendición de cuentas de la política social del país.

En la tabla 2 se presentan los principales resultados obtenidos del estudio exploratorio para la conformación del Inventario Municipal.

**Tabla 2. Inventario Municipal: Análisis descriptivo por entidad federativa**

Entidad	Nº de municipios	Nº de municipios con página web	Municipios SIN programas	Municipios CON programas	Población total en municipios CON programas (millones de personas)	Número de programas
<b>Aguascalientes</b>	11	7	5	6	1,092,446	39
<b>Baja California</b>	5	5	1	4	3,076,619	47
<b>Baja California Sur</b>	5	4	3	2	499,035	25
<b>Campeche</b>	11	11	3	8	751,511	33
<b>Coahuila</b>	38	14	28	10	2,162,501	129
<b>Colima</b>	10	10	3	7	534,156	57
<b>Chiapas</b>	122	22	113	9	1,131,589	71
<b>Chihuahua</b>	67	67	48	19	2,458,843	127
<b>Distrito Federal</b>	16	16	2	14	8,131,080	116
<b>Durango</b>	39	18	37	2	592,352	10
<b>Guanajuato</b>	46	42	28	18	4,080,560	40
<b>Guerrero</b>	81	17	72	9	1,544,300	23
<b>Hidalgo</b>	84	18	77	7	660,050	15
<b>Jalisco</b>	125	106	95	30	4,703,847	124

Entidad	Nº de municipios	Nº de municipios con página web	Municipios SIN programas	Municipios CON programas	Población total en municipios CON programas (millones de personas)	Número de programas
<b>México</b>	125	52	110	15	6,202,629	51
<b>Michoacán</b>	113	18	104	9	736,465	41
<b>Morelos</b>	33	26	24	9	898,205	24
<b>Nayarit</b>	20	20	10	10	752,112	35
<b>Nuevo León</b>	51	20	41	10	3,768,394	112
<b>Oaxaca</b>	570	48	567	3	463,650	17
<b>Puebla</b>	217	35	203	14	2,991,412	26
<b>Querétaro</b>	18	18	2	16	1,742,925	115
<b>Quintana Roo</b>	10	10	7	3	106,822	17
<b>San Luis Potosí</b>	58	44	49	9	404,707	32
<b>Sinaloa</b>	18	18	7	11	2,135,298	166
<b>Sonora</b>	72	26	67	5	1,228,687	12
<b>Tabasco</b>	17	9	12	5	1,085,519	28
<b>Tamaulipas</b>	43	13	38	5	469,619	24
<b>Tlaxcala</b>	60	35	46	14	284,049	61
<b>Veracruz</b>	212	41	186	26	3,048,041	193
<b>Yucatán</b>	106	12	104	2	946,728	6
<b>Zacatecas</b>	58	35	46	12	588,940	67

Fuente: Elaboración del CONEVAL.