



**TECNOLOGICO
DE MONTERREY**®

Instituto de Innovación Educativa

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

Versión revisada, Diciembre, 2013

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

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción	20
1. El CONEVAL: Una innovación en el contexto internacional	24
1.1 Evolución de la política social en América Latina	24
1.2 Arreglos institucionales para la evaluación de la política social	26
<i>Modelo Centralizado</i>	27
<i>Modelo Sectorial</i>	28
<i>Modelo Independiente</i>	29
1.3 Imagen internacional del CONEVAL	30
2. Los retos metodológicos de evaluar al evaluador	35
2.1 Retos y enfoques para evaluar a una institución evaluadora	35
2.2 Enfoque seguido por el presente informe para la evaluación externa del CONEVAL	41
3. Diseño	
3.1 Claridad de los fines del CONEVAL y retos del diseño actual	45
<i>Retos de la Coordinación Horizontal</i>	47
<i>Retos de la Coordinación Vertical</i>	49
<i>Retos de la Coordinación Transversal</i>	51
<i>Retos de la Coordinación Interna</i>	52
3.2 La problemática que atiende el CONEVAL	55
3.3 Justificación del enfoque para atender la problemática de evaluación Y medición de la pobreza	57
3.4 El marco legal que sustenta las acciones del CONEVAL	58
3.5 Ajustes normativos para incrementar la eficacia del CONEVAL	61
3.6 Alineamiento del CONEVAL con el Programa Sectorial	63
3.7 Alineamiento del CONEVAL con el Plan Nacional de Desarrollo	64
3.8 Alineamiento del CONEVAL con las Metas del Milenio	66
<i>Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México</i>	67
<i>Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 del CONEVAL</i>	68
3.9 Complementaridad y coincidencia del CONEVAL con otras dependencias Del Gobierno	69
<i>Marco legal de la colaboración entre instancias</i>	70
<i>Dependencias federales con complementariedades con el CONEVAL</i>	71
<i>Áreas de oportunidad para la coordinación entre el CONEVAL y otras dependencias</i>	72
<i>Otros elementos de valor agregado del CONEVAL en el contexto gubernamental</i>	75
4. Planeación y orientación a resultados	77

5. Operación	83
5.1 Procesos de Ejecución	83
5.2 Procesos de identificación y cuantificación de gastos por parte de la institución	85
6. Resultados	88
6.1 Regulación técnica y actividades del CONEVAL	88
<i>Regulación para la Evaluación</i>	88
<i>Medición de la pobreza y deficiencia de Zonas de Atención Prioritaria</i>	92
6.2 El Sistema de Monitoreo y Evaluación y su capacidad para generar información	
Para realizar cambios en los programas	94
<i>Programa Anual de Evaluación</i>	94
<i>Las Matrices de Indicadores de Resultados</i>	103
<i>Evaluación de Programas y Políticas</i>	112
<i>Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora</i>	116
6.3 Mediciones de los indicadores de desarrollo social y el diagnóstico y seguimiento	
a la pobreza	123
6.4 Grado en que las recomendaciones que emite el CONEVAL proporcionan información	
para realizar cambios a nivel de las políticas de desarrollo social	142
6.5 análisis del conjunto de información generada por el CONEVAL	152
<i>Influencia sobre Planes y Programas de Desarrollo</i>	154
<i>Influencia en Programas Sectoriales</i>	158
<i>Incidencia en Programas de Desarrollo Social</i>	161
<i>Percepción de actores relevantes</i>	163
6.6 Internalización de modificaciones en el CONEVAL dadas por los cambios en	
el entorno	165
6.7 Utilización y acceso a la información que genera el CONEVAL	167
6.8 Capacidad institucional para mejorar la política social y la rendición de cuentas	180
6.9 Contribución del CONEVAL a la mejora del SED	188
6.10 Contribución del CONEVAL al PbR	
192	
6.11 Percepción de la contribución del CONEVAL a la mejora de la política de desarrollo	
social y la rendición de cuentas	195
<i>Beneficios</i>	197
<i>Tasa de descuento y Flujos</i>	199
<i>Inversión inicial</i>	201
<i>Estimación</i>	202
7. Principales resultados y áreas de oportunidad para la mejora	207

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

Resumen Ejecutivo

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

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

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

Este documento presenta la evaluación externa de resultados del CONEVAL a casi diez años de su creación oficial, y a prácticamente siete años del inicio de sus operaciones formales. Si bien el CONEVAL ha tenido otras evaluaciones y auditorías, ésta en particular es relevante por varios motivos. Quizás el más importante es que la iniciativa de realizar la evaluación surgió de la misma institución de manera voluntaria con el objetivo de identificar áreas de mejora para su funcionamiento.

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

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

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

Dadas estas dificultades, para los fines del presente estudio centramos nuestro análisis en verificar los resultados del CONEVAL en términos de los productos generados, haciendo

énfasis no solamente en la contabilidad de los mismos, sino en ofrecer evidencia sobre su calidad, sobre la eficiencia con la que se generan, y sobre la percepción de su valor agregado. Para esto se siguen dos enfoques generales; uno denominado *evaluación de consistencia* en el que se examinan los productos, insumos y servicios, y otro, en donde se presentan y analizan los *resultados*.

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

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

En particular, en el campo de medición de la pobreza destacan las múltiples solicitudes de asesoría y orientación por parte de autoridades del sector social de otros países para conocer mejor y adaptar la medición multidimensional de la pobreza a su propio contexto. En este sentido, nueve países³ recibieron asesoría en la materia directamente del CONEVAL en el marco de acuerdos de colaboración. Incluso países como Chile, con una

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

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

amplia tradición en esta área ha prácticamente replicado la metodología introducida originalmente por el CONEVAL para actualizar los procedimientos de medición de la pobreza en ese país, y ha utilizado como punto de referencia el modelo de evaluación de programas sociales en su propia reglamentación.

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

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

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

92 por ciento de percepción positiva sobre su valor agregado; y un 94 por ciento de opiniones altamente positivas sobre la seriedad de la institución. El porcentaje de más de 75 por ciento de satisfacción por su desempeño contrasta marcadamente con los porcentajes obtenidos por otras instituciones en encuestas relacionadas, como las que se atribuyen a los servicios de salud y educación (para las cuales es menos de 50 por ciento), y las de seguridad e impartición de justicia (con menos de 20 por ciento de satisfacción); y,

- Nuestras estimaciones indican que el CONEVAL registra una considerablemente elevada relación beneficio-costos, con un beneficio positivo neto estimado de 41.82 por ciento con respecto a la inversión que se realiza en la institución (genera beneficios mayores a sus costos a partir de entre los primeros 3.6 y 4.5 meses de operación del año).

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

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

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

las que incide cada uno, y el potencial con que cuenta para modificar en los parámetros utilizados en la medición.

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

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

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

Esto generalmente se atribuye a falta de coordinación con la SHCP, ya que es ésta la institución que cuenta con los instrumentos para incidir en la definición del presupuesto de egresos;

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

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

Para ello es necesario que el Consejo cuente con la estructura y recursos suficientes para cumplir con sus objetivos, y además responda a las constantes demandas generadas tanto para la evaluación de programas como para la medición de la pobreza por parte de las

entidades y dependencias, los tomadores de decisiones y a los órganos de decisión del propio Consejo.

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

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

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

- Los responsables de los programas se involucran sólo de manera limitada en la definición de la estrategia de evaluación, ya que su participación se acota únicamente a expresar su interés en que la acción de la que son responsables pueda ser evaluada, sin conocer la

estrategia general. Un aspecto a reforzar es que al tomar las decisiones de evaluación, los responsables de los programas conozcan los esfuerzos de evaluación complementarios para programas relacionados, por lo que se sugiere asegurar que éstos siempre se encuentren disponibles;

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

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

En cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados, existe la opinión de que a pesar de que el número de indicadores es limitado, para los encargados de su definición el número sigue siendo excesivo, particularmente en lo que se refiere al nivel de Actividades. Se advierte también que no existen criterios únicos por parte de las instituciones que forman

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

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

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

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

- Desde la primera etapa e interacción con los responsables del programa a evaluar, se sugiere presentar el ejercicio de evaluación como un instrumento para la mejora,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introducción

La política social de México ha cambiado considerablemente en los últimos 15 años. En 1998 el país destinaba alrededor de diez por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) a diversos programas e intervenciones catalogadas como *sociales*, lo cual lo ubicaba entre los de mayor inversión en América Latina, con una tendencia que había retomado su crecimiento después de la recesión observada en 1994.⁵

Sin embargo, además de fluctuar con los impactos económicos externos a lo largo del tiempo, la percepción de sectores importantes de la sociedad era que las acciones y programas sociales eran altamente susceptibles de ser utilizadas y manipuladas con fines políticos. Uno de los acontecimientos que más influyó sobre esta percepción fue la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) durante la Administración 1988-1994, que se interpretó como una acción con una pronunciada orientación electoral. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) creada en 1992 inició sus actividades con un enfoque percibido también como de un alto perfil político que no necesariamente respondía a atender las necesidades de la población de menores recursos del país.⁶

Un hecho relevante que alimentaba las percepciones es que México había mantenido una política poco transparente sobre las condiciones en las que se encontraban los grupos de menores ingresos en el país. Dos ejemplos ilustrativos son, por un lado, que el Gobierno mexicano no había autorizado la realización de un Informe de Desarrollo Humano por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –de hecho, México fue el último país en autorizar este tipo de informes en la región; y por otro, que era uno de los

⁵ Según datos de la CEPAL, el gasto por persona en servicios de educación, salud, seguridad social, vivienda y otros era de prácticamente \$600 dólares anuales, lo cual era superado solamente por Uruguay, Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica.

⁶ Véase por ejemplo Molinar y Weldon (1994) y Gordon (1993), o el volumen sobre “*Las Políticas Sociales de México en los años 1990*” editado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en el año 1998, por citar algunos de los muchos ejemplos sobre esta percepción.

únicos países latinoamericanos que no había autorizado la publicación de un Diagnóstico de Pobreza por parte del Banco Mundial, el cual se realizaba con frecuencia en la región. Adicionalmente, resaltaba que México era parte de un grupo de países de América Latina en donde las autoridades gubernamentales no publicaban cifras de pobreza en sus estadísticas oficiales.

Es precisamente 1998 el año que marca un cambio de orientación y el inicio de la construcción de un nuevo enfoque de política social. En dicho año, se puso en marcha la evaluación de impacto del *Programa Nacional de Educación Salud y Alimentación* (PROGRESA) que constituyó el primer esfuerzo por parte del Gobierno Federal de medir las consecuencias de una acción de política social con rigor científico. Además de introducir una nueva práctica en el sector social, que se caracterizaba precisamente por la escasez de información sobre el uso de los presupuestos, el efecto de sus acciones, e incluso del universo de beneficiarios potenciales, el diseño planteó un conjunto de dilemas.

Uno de ellos tenía que ver con el hecho de que el Gobierno mexicano no había adoptado una posición oficial en cuanto a la manera de definir a la población susceptible de apoyos sociales (o a la población en pobreza), y el diseño de PROGRESA, y por tanto su evaluación, requerían de un criterio de focalización claro para identificar a sus potenciales beneficiarios. Otro tenía que ver con la decisión de destinar recursos al estudio de impacto, en lugar de ampliar la cobertura con dichos recursos. Uno más que despertó polémicas y discusiones fue la validez de determinar grupos de “control” a los que no se les daría acceso al programa para funcionar como parámetro de comparación. Adicionalmente, al interior del Gobierno surgió el debate de si realizar una evaluación implicaba el riesgo de que se obtuvieran resultados poco favorables con costos políticos negativos. Aún otro aspecto de controversia fue que el equipo evaluador se componía en su mayoría de investigadores extranjeros que, se argumentaba, no conocían al país.

La evaluación de PROGRESA ha sido importante por varios motivos. Por ejemplo, en el mundo académico se convirtió en una referencia relevante para los diseños experimentales,⁷ mientras en el sector de políticas sociales contribuyó a hacer evidente la escasez de información con la que se contaba sobre la efectividad de las acciones de

⁷ Esto se argumenta en Fiszbein y Schady (2009), entre otros.

combate a la pobreza. Además, tuvo implicaciones de carácter político. Específicamente, fue el motivo por el que a pesar de un cambio de régimen en el año 2000, el programa se mantuvo como la acción más importante en el sector social, después de décadas en las que la tradición había sido que un nuevo Gobierno eliminaba los programas existentes para sustituirlos por los propios.⁸

Dada la preminencia que tomó el tema en esos años, la SEDESOL modificó su estructura orgánica en 2001 para crear la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, con el objetivo de expandir las prácticas de evaluación a todas las acciones sociales que se financiaran con recursos públicos. Esto implicó una modificación importante, ya que la evaluación no se identificaba como proceso en sí mismo en la estructura anterior.

En el año 2002 la dependencia conformó el Comité Técnico de Medición de la Pobreza, compuesto por siete académicos reconocidos y por representantes gubernamentales, con el objetivo de proponer una metodología que pudiera hacerse oficial y utilizarse en todos los procesos de planeación, diseño, ejecución y evaluación de la política social. La medición fue adoptada, aplicada, y publicada de manera oficial en los siguientes años. Poco tiempo después México publicó su primer Informe de Desarrollo Humano junto con el PNUD, y se presentaron diversos diagnósticos sobre la pobreza por parte del Banco Mundial y otros organismos nacionales e internacionales.

Un hito importante que contribuyó a consolidar estas nuevas tendencias, fue la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero del 2004. En su Artículo 81 la Ley crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con los mandatos de: (i) “normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas”; y (ii) “... establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”. Una innovación a destacar, es que a pesar de estar sectorizado a la SEDESOL, se establece que el CONEVAL se conformará por un representante de la Secretaría, quien lo presidirá, y

⁸ Al inicio de la Administración del Presidente Vicente Fox se creó el Gabinete de Desarrollo Social, que fue el encargado del diseño de la política social del nuevo Gobierno. Los resultados positivos del Programa presentados al Presidente y su Gabinete, llevaron a la decisión de mantener el esquema de transferencias condicionadas de PROGRESA.

por seis investigadores académicos con amplia experiencia en la materia, electos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria abierta.

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

Este documento presenta una evaluación externa realizada al CONEVAL, a prácticamente siete años del inicio de sus operaciones. El estudio es relevante por varios motivos. Quizás el más importante es que la iniciativa de realizar la evaluación surgió de la misma institución de manera voluntaria, con el objetivo de identificar áreas de mejora para su funcionamiento, lo cual es de destacar.

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

Adicionalmente, el CONEVAL ha sido identificado como un modelo innovador a nivel internacional en muchos casos, por lo que conocer sus fortalezas y áreas de mejora es fundamental para los países que están en proceso de creación de instituciones similares.⁹

El análisis se estructura en siete secciones. La Sección uno analiza la creación del CONEVAL en el contexto de la evolución de la política social en América Latina, y discute los distintos arreglos institucionales en materia de evaluación para ubicar a la institución en comparación con otros modelos. La Sección dos presenta un conjunto de reflexiones sobre la complejidad y el reto que implica evaluar a una institución que tiene como principal mandato el evaluar a otras instancias, y presenta la metodología a seguir para el caso del

⁹ La información sobre esto se presenta más adelante.

CONEVAL. Las secciones tres a seis presentan los hallazgos en materia de diseño de la institución, sus procesos de planeación y orientación a resultados, su operación, y la evaluación de sus resultados, respectivamente. Los primeros tres componentes corresponden a lo que se ha denominado como evaluación de consistencia. Finalmente, la Sección siete presenta las principales conclusiones y una serie de recomendaciones con el espíritu de ofrecer elementos para la mejora continua de la institución en los siguientes años.

Adicionalmente el texto se acompaña por una serie de Anexos. Los Anexos 1 a 18 contienen elementos puntuales especificados en los Términos de Referencia de la presente evaluación. Los Anexos AP1 a AP38 contienen el desarrollo del análisis para cada uno de los numerales que se definen en los mismos Términos. Finalmente los Anexos A-F contienen la descripción de la Encuesta llevada a cabo en el marco del presente estudio, con todos sus elementos metodológicos. Por lo tanto, en el cuerpo principal de este Informe de Resultados de Evaluación abordaremos los aspectos centrales, remitiendo al lector interesado a consultar los Anexos para un desarrollo más extenso de los argumentos y para acceder a los datos e información que no se mencionan aquí.

1. CONEVAL: Una innovación en el contexto internacional

Esta Sección describe en términos generales la evolución de los arreglos institucionales en materia de evaluación de la política social en América Latina para poner en perspectiva la importancia de la creación del CONEVAL y su relevancia como referente internacional. Para ilustrar más claramente este aspecto, presentamos los resultados de un conjunto de encuestas y entrevistas realizadas en el marco del presente estudio a actores internacionales que participan en procesos de evaluación y medición de la pobreza, y que cuentan con una visión global sobre el tema.

1.1 Evolución de la política social en América Latina

Durante el Siglo XX y la primera década del XXI América Latina (AL) ha pasado a grandes rasgos por cinco grandes fases en la evolución de su política social. La primera fase es de principios de los años cincuenta a finales de los años setenta, en los que prevalecía un modelo de sustitución de importaciones en la que se observaron altas tasas de crecimiento económico, y en donde la política social y la política de desarrollo confluían en el mismo

concepto. De hecho, durante estas décadas, el concepto de políticas de “desarrollo social” o de “combate a la pobreza”, era poco común ya que éstas políticas se encontraban inmersas en la estrategia de desarrollo general.

A partir de la crisis económica regional iniciada en 1982, se entró a una segunda fase en donde la amplia red de subsidios introducida en la primera fase se volvió prohibitiva. Bajo las nuevas condiciones macroeconómicas los gobiernos de la región redujeron su gasto público considerablemente en aras de reducir el déficit gubernamental y las políticas de beneficio social pasaron a un segundo plano.

La tercera fase comienza a finales de la década de los ochenta, junto con la implementación de las primeras reformas estructurales. Se reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos de la sociedad eran quienes más estaban sufriendo con el estancamiento de las economías. La solución por la que se optó fue la introducción de redes de protección social focalizadas, las cuales cambiaron de manera importante la forma de entender la política de desarrollo. Bajo este esquema, las políticas y acciones del Estado dirigidas a la población en pobreza se consideraron como compensatorias, y enfocadas a resarcir a determinados grupos por los costos sociales de la crisis, y ya no como una parte integral de la política de desarrollo.

Esta fase se caracteriza por la proliferación de programas y acciones gubernamentales como respuesta a la presión social de grupos que dependían de los subsidios universales previamente desmantelados, y que demandaban apoyos por parte del sector público en un contexto de volatilidad y bajo crecimiento económico. Al carecer de una institucionalidad propia y de una coordinación estructurada y consolidada en el campo de lo social, diversas instancias gubernamentales respondieron de manera puntual a necesidades diversas, generando dispersión y atomización de esfuerzos, duplicación de beneficios, y al mismo tiempo desatención de sectores críticos de la población.

La cuarta fase de evolución de la política social inicia a finales de los 1990s con el surgimiento de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como PROGRESA, que constituyó un nuevo modelo de programas sociales en AL. Si bien dicho programa fue el primero en incorporar un diseño de evaluación de impacto desde sus inicios, la práctica

se extendió de manera que la mayoría de los programas actuales introducen requerimientos de evaluación y monitoreo rigurosos en su operación.

Estos avances han hecho posible transitar hacia una quinta fase de política social en donde ésta se concibe como un conjunto de acciones multidimensionales que requieren de una variedad de instrumentos articulados para su atención. La instrumentación de este concepto implica evolucionar hacia un modelo en donde las acciones del Estado cuenten con una visión de largo plazo que no estén sujetas a coyunturas políticas, con certeza presupuestal, con procesos y estructuras de ejecución claros para evitar duplicidades o vacíos, con mecanismos formales y sistemáticos de coordinación, y con instrumentos de transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, se requiere de una arquitectura institucional específica para su operatividad, en donde exista un ente rector facultado expresamente para la formulación, coordinación, y ejecución de las acciones de política pública de combate a la pobreza. Dentro de estos nuevos arreglos, una tendencia cada vez más recurrente es la de evolucionar hacia una gestión por resultados, que se caracteriza por un mayor énfasis en la generación de evidencia sobre los efectos finales de las acciones sociales mediante la evaluación y el monitoreo, con el objetivo de incrementar la transparencia, la rendición de cuentas, y retroalimentar el diseño y la ejecución de las acciones de manera continua. Es en este marco que surgen las instancias de evaluación de la política social, en donde, a juzgar por la opinión de diversos actores internacionales, México ha sido un país pionero.

1.2 Arreglos institucionales para la evaluación de la política social

Al revisar los arreglos institucionales para organizar las actividades de monitoreo y evaluación del sector social que han proliferado en la región, encontramos similitudes y diferencias que nos permiten clasificarlos para fines del presente análisis en tres modelos: *Centralizado*, *Sectorial*, e *Independiente*. A continuación explicamos sus características y describimos las formas de organización que se presentan en cada caso. El Anexo denominado “Arreglos Institucionales de Evaluación” presenta una descripción de los arreglos prevaecientes en otros países, con especial énfasis en los pertenecientes a América Latina.

Modelo Centralizado

El modelo centralizado se caracteriza porque las funciones de monitoreo y evaluación de las acciones de desarrollo social se asignan a una oficina gubernamental transversal en la Presidencia de la República, o en las Secretarías o Ministerios de Planeación, de Finanzas o Hacienda. Este tipo de instancias realizan diagnósticos, planeación y seguimiento de diversas acciones del Poder Ejecutivo incluidas las del sector social, y se asocian principalmente al seguimiento del ejercicio del gasto público o a los Planes gubernamentales de desarrollo. Su papel consiste fundamentalmente en proveer de información al propio gobierno sobre la evolución de diversos programas y acciones, por lo que generalmente no cuentan con una exposición hacia la sociedad sino que proveen de información para consumo interno del propio gobierno.

Una ventaja de este arreglo institucional es que las áreas correspondientes cuentan con acceso a la información pormenorizada de la operación de cada acción bajo análisis, y al encontrarse en instancias transversales, puede propiciar la alineación y complementariedad de diversos programas incluso cuando éstos se encuentran en distintos Ministerios o sectores. Adicionalmente, al contar con acceso privilegiado a datos sobre la ejecución presupuestal pueden identificar aspectos que son necesarios mejorar para una operatividad más eficiente, y al ubicarse en instancias con injerencia en la definición presupuestal su influencia puede ser mayor.

Sin embargo, para la realización de actividades rigurosas de monitoreo y evaluación, también presentan limitaciones. Quizá la más importante es que al ser instancias con una visión “hacia adentro” de la Administración, no hacen públicos sus hallazgos. Al ser simultáneamente juez y parte de la operación gubernamental no cuentan con incentivos para realizar evaluaciones de impacto, sino para recolectar información sobre los aspectos positivos que puedan documentarse y difundirse. Si bien pueden proveer de insumos estratégicos para la mejora de la operatividad de las instancias ejecutoras, al ser instancias externas a ellas cuentan con menor capacidad para incidir sobre los procesos de provisión de servicios. Otra de sus características es que al ser transversales a varios sectores, tienden a utilizar instrumentos de recolección de información de carácter general para ser viables, restando especificidad y detalle a las estadísticas recabadas. En algunos casos, como el de Colombia, existen arreglos explícitos para la evaluación de acciones específicas lo cual facilita el flujo de información.

Los 9 países de América Latina que siguen este tipo de modelo son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, República Dominicana, y Uruguay. Adicionalmente, Canadá, la India, Taiwán, y Sudáfrica cuentan con modelos similares.

Modelo Sectorial

En este modelo las actividades de monitoreo y evaluación se asignan a una Subsecretaría, Viceministerio u oficina gubernamental dentro del ente rector del Sector de Desarrollo Social. A diferencia del modelo centralizado, el foco de su actividad son únicamente los programas y acciones sociales, lo cual permite una mayor especialización y especificidad en el uso de herramientas expresamente diseñadas para la política social. Además de proveer al gobierno de información sobre el ejercicio presupuestal y la ejecución de acciones, generalmente son capaces de generar información con mayor detalle sobre la dinámica del sector, sobre los problemas que enfrenta, y acerca del impacto y los resultados de la gestión.

Una ventaja potencial es que al estar inmersas en el sector de desarrollo social la información que generan puede utilizarse de manera más ágil y eficaz para retroalimentar a las áreas operativas que ejecutan los programas. Asimismo, pueden utilizar la información para participar de manera más cercana en el diseño y la planeación de las acciones del sector. Estas actividades se ven potenciadas cuando se asume que un papel central del monitoreo y la evaluación es la de proveer insumos para la mejora continua y el incremento del impacto de la política social. Al estar fuera de la operación diaria de los programas, pueden realizar un análisis con mayor objetividad que los ejecutores directos de las acciones para ofrecer estrategias de mejora continua.

Una desventaja de este modelo es que, al estar inmerso en una Secretaría o Ministerio, las instancias de monitoreo y evaluación pueden tender a utilizarse únicamente como un insumo de consumo interno y no como mecanismo para informar a la ciudadanía sobre el efecto de la estrategia social sobre las condiciones de vida de la población, lo cual puede limitar su espectro de acción. Sin embargo, cuando se cuenta con un mandato claro de utilizar la evaluación para una gestión por resultados, su función es menos ambigua en términos del tipo de información que se espera que genere.

Los países de América Latina que siguen este tipo de modelo son Chile, Guatemala y Perú.¹⁰ Incluimos adicionalmente a Brasil (que se consideró anteriormente en el modelo Centralizado) debido a que cuenta con instancias de evaluación directamente en el Ministerio de Desarrollo Social. El Reino Unido, y los Estados Unidos cuentan con modelos similares.

Modelo Independiente

Finalmente, existe un tercer modelo que denominamos como independiente, en el que existe una instancia dedicada expresamente a la evaluación de los programas y políticas sociales, pero que no está inserta en la estructura gubernamental de línea. A diferencia de los dos modelos anteriores, no está conformada únicamente por funcionarios públicos gubernamentales, sino que cuenta con la participación de individuos independientes especializados en funciones evaluativas. Cuenta con el mandato de hacer públicos los resultados de evaluación y cuenta además con autonomía técnica.

Una ventaja de este modelo es que la actividad de evaluación puede realizarse de manera más independiente, objetiva, y técnicamente sólida que cuando está inmersa en línea directa en la estructura Ministerial. Al hacer públicos sus resultados, la evaluación puede tener un impacto más allá de la retroalimentación a la operación de las acciones cotidianas para convertirse en un instrumento poderoso de transparencia y rendición de cuentas, con lo que puede incluso tener impacto sobre decisiones presupuestales y contribuir a la mejora continua del diseño y la planeación de la política social. Al contar con personalidades independientes, la credibilidad y la solidez del análisis generado, puede ser mayor que en los modelos centralizado y sectorial. Otra ventaja, es que al estar focalizado al sector social, puede utilizar metodologías y técnicas de evaluación expresamente diseñadas para las intervenciones sociales, con lo cual la solidez de sus resultados es mayor.

Una de sus desventajas, es que al ser instancias externas a la operación cotidiana, pueden carecer de mecanismos para incentivar a los ejecutores de programas y acciones para utilizar la información generada. Adicionalmente, cuando no existe aún una cultura de evaluación para la mejora en la Administración Pública, la presentación de resultados no

¹⁰México presenta el mismo modelo, pero lo clasificamos en la tercera categoría discutida a continuación, ya que cuenta con elementos del modelo Independiente que distinguen al país del resto.

favorables sobre la operación de algún programa o política puede generar tensiones internas que lleven al aislamiento intra-gubernamental de la institución.

México es el país de la región que ha instrumentado este modelo mediante el CONEVAL. El modelo es innovador tanto en América Latina como en el mundo de desarrollo en general, por lo que amerita indagar con mayor detalle si ésta es percibida como tal. El siguiente apartado presenta los resultados de diversas entrevistas y encuestas con actores internacionales, que muestran las ventajas y posibles desventajas de esta innovación, a la luz de otras experiencias.

1.3 Imagen internacional del CONEVAL

Para los propósitos del presente estudio realizamos 24 entrevistas y encuestas personalizadas con diversos actores relevantes en el sector de evaluación y medición de la pobreza en el mundo. El grupo está conformado por académicos, funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo, El Banco Mundial, El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, funcionarios de instituciones internacionales de evaluación de programas sociales, así como funcionarios de los Gobiernos de Perú y Sudáfrica, que son dos naciones con avances importantes en la institucionalidad en la materia bajo estudio.

Los criterios utilizados para la selección de los participantes incluyen: el ser especialistas en el tema de evaluación o medición de la pobreza en una institución que cuente con el mandato de promover el desarrollo a nivel regional o mundial mediante el financiamiento o la generación de evidencia, el haber colaborado en países en desarrollo, el que actualmente su función profesional implique contar con conocimiento sobre la evolución de la pobreza y el impacto de programas sociales en América Latina u otras regiones en desarrollo, el que interactúen y pertenezcan a redes de conocimiento especializadas en los temas en cuestión, y a que hayan estado activos en estos temas al menos durante los últimos diez años. Por lo tanto, la selección no se realiza de manera aleatoria, sino dirigida a actores por su grado de conocimiento sobre los temas que son responsabilidad del CONEVAL.

Los entrevistados expertos en el tema de evaluación representan el 40% de la muestra, mientras que aquellos cuyo trabajo está relacionado con el análisis o medición de pobreza

representan el 60%. Cabe destacar que la proporción de entrevistas completas logradas es mayor entre los especialistas en temas de evaluación de políticas y programas sociales, que de especialistas en medición de la pobreza.

El principal objetivo de la encuesta fue obtener la percepción sobre la importancia del CONEVAL como institución, así como de la calidad de los productos que genera. Por lo tanto, las interacciones se centraron en el conocimiento del CONEVAL y sus productos, su uso, las fortalezas y debilidades que se perciben, así como la imagen de la institución. De un total de 30 actores contactados originalmente, se obtuvieron 24 respuestas positivas para su participación –lo cual arroja una tasa de respuesta de 80 por ciento.¹¹

Todos los actores participantes declararon conocer al CONEVAL, sus funciones y productos, y mostraron disposición al saber que la información recabada mediante la entrevista serviría para detectar áreas de mejora para la institución.

El Cuadro 1 resume los principales resultados del ejercicio. El primer aspecto a explorar fue el motivo por el que se considera que la institución es relevante (en todos los casos se incluyó un reactivo previo cuestionando sobre esto y en el 100 por ciento de los casos la respuesta fue afirmativa). 72 por ciento de los encuestados consideran que el CONEVAL es importante debido a que su diseño es innovador, 14 por ciento menciona que ha sido un punto de referencia importante, y el 10 por ciento considera que su valor se debe a la generación de conocimiento sobre programas sociales. A este respecto, es de destacar que prácticamente la mitad de los encuestados no residen en la región, lo cual sugiere que la imagen de innovación institucional es un aspecto que trasciende a América Latina.

El 50 por ciento de los participantes considera que la mayor fortaleza es la credibilidad y el rigor técnico de la información que se ofrece. El 46 por ciento opina, en cambio, que es su independencia del Gobierno.

En cuanto a sus debilidades, se destaca que es una institución que pertenece al Gobierno o que está financiada por el Gobierno –sumadas estas dos respuestas representan el 55 por

¹¹Como se mencionó anteriormente, el proceso de selección de los participantes fue por identificación dirigida. Debido a los alcances de la presente evaluación, no fue posible realizar una muestra representativa de actores internacionales relevantes, debido a que la selección del marco muestral hubiera implicado una investigación fuera de los alcances del estudio por su costo económico y el tiempo necesario para su desarrollo.

ciento. Sin embargo, para 45 por ciento los elementos importantes son que no se difunde suficientemente la información que genera, o que el acceso a los resultados no es sencillo.

Cuadro 1

Imagen Internacional de CONEVAL

Tema	Aspecto específico	Porcentaje
Importancia de CONEVAL en el sector de evaluación de políticas sociales	(i) Diseño institucional innovador	72%
	(ii) Ha servido como punto de referencia	14%
	(iii) Genera conocimiento sobre impacto de programas	10%
	(iv) Ha generado evaluaciones utilizadas como referencia	4%
	(v) Genera resultados sobre el nivel de pobreza	0%
Fortaleza principal de CONEVAL	(i) Credibilidad y rigor técnico de la información que ofrece	50%
	(ii) Independencia del Gobierno	46%
	(iii) Realiza sus acciones por Ley	4%
	(iv) Sus procesos internos son de alta calidad	0%
Debilidad principal del CONEVAL	(i) Es un organismo de Gobierno	28%
	(ii) Lo financia el Gobierno	27%
	(iii) No difunde adecuadamente sus resultados	24%
	(iv) Su información no es de fácil acceso	21%
Principal producto que utiliza	(i) Resúmenes de evaluaciones de programas	68%
	(ii) Documentos que explican lo que hace la institución	12%
	(iii) Lineamientos, normas y procedimientos generados	9%
	(iv) Datos puntuales sobre resultados de programas	7%
	(v) Datos puntuales sobre la evolución o medición de pobreza	4%
¿Sabe que CONEVAL cuenta con el mandato de medir la pobreza?	(i) No	74%
	(ii) Si	26%
¿Qué imagen tiene del CONEVAL?	(i) Excelente	92%
	(ii) Muy Buena	8%
	(iii) Buena	0%
	(iv) Mala	0%
	(v) Muy mala	0%
¿Por qué tiene una imagen excelente/ Muy Buena del CONEVAL?	(i) Porque se compone de personal técnico y no de burócratas	54%
	(ii) Es un ejemplo a seguir (referente internacional)	28%
	(iii) Porque tiene que cumplir con la Ley	12%
	(iv) Porque ha dado muchos resultados	3%
	(v) Porque utiliza buenos evaluadores	3%
Principal reto al futuro	(i) Mantener su independencia del Gobierno	42%
	(ii) Mantener la calidad de sus productos	37%

Fuente: Cálculos propios a partir de la realización de 24 entrevistas y encuestas directas con actores internacionales.

El producto más utilizado por este grupo son los resúmenes de evaluaciones realizados a programas sociales -con más de dos terceras partes de las menciones. El 12 por ciento refiere a documentos que informan sobre las actividades de la institución, 9 por ciento ha utilizado la documentación sobre normas y procedimientos, 7 por ciento se ha enfocado a resultados puntuales de evaluación de algún programa, mientras que el 4 por ciento ha acudido a información sobre medición de la pobreza.

Un resultado contundente es que el 92 por ciento cuenta con una excelente imagen del CONEVAL y 8 por ciento manifiesta tener una muy buena imagen. No se registraron casos en donde la valoración fuera buena, mala o muy mala.

Un hecho interesante es que al preguntarse el motivo por el que la imagen es excelente o muy buena, el 54 por ciento manifiesta que es porque la institución está compuesta por personal técnico independiente y no por burócratas. Este es un resultado interesante a la luz de los distintos modelos en la región ya que reitera que una de las innovaciones del diseño del CONEVAL es la participación de expertos académicos. Pocos basan su buena imagen de la institución en que es una institución sólida que actúa por mandato de Ley, porque genera resultados, o porque utiliza buenos evaluadores.

En cuanto a los retos hacia el futuro, se identifican tres áreas. La primera, el mayor reto para el 42 por ciento de los encuestados es mantener su independencia del Gobierno. La segunda es mantener la calidad de sus productos, que es el aspecto más relevante para el 37 por ciento. En tercer lugar se identifica la necesidad de lograr que las evaluaciones tengan un mayor impacto en mejorar los programas sociales. Es interesante notar que en ninguno de los casos se hizo referencia a elementos que sugieran que la institución deba modificarse, y el énfasis fue en consolidar lo logrado hasta ahora. Esta última conclusión es de destacar en el marco de los recientes cambios legislativos que dotan de autonomía al CONEVAL, ya que no se identifica que esto sea una prioridad para los actores participantes. Este aspecto se analiza con mayor detalle en Secciones subsecuentes.

Un aspecto adicional que es relevante considerar como reflejo de la importancia del CONEVAL en el ámbito internacional es la colaboración que distintos países y organismos multilaterales le han solicitado al Consejo sobre diversos temas, lo cual es reflejo de la demanda, interés y valoración que existe por la institución internacionalmente. De acuerdo con el informe de “Cooperación Internacional CONEVAL 2006-2012”, el CONEVAL ha recibido 33 peticiones oficiales de asesoría y/o cooperación por parte de 16 países – incluyendo desde países desarrollados como Canadá y Francia hasta países en vías de desarrollo como Vietnam- y 6 instituciones multilaterales –incluyendo a instancias con alto nivel de reconocimiento y capacidad técnica en la materia como el Banco Mundial.¹²

Es de destacar que el 43 por ciento de las solicitudes de cooperación y asesoría recibidas corresponden a peticiones de países para obtener apoyo técnico y metodológico en el tema de medición de la pobreza.¹³ Esto ilustra el liderazgo y posicionamiento de la institución al respecto. Destaca incluso que países como Chile, que cuentan con una amplia tradición de liderazgo en este tema, ha utilizado como referencia y prácticamente ha replicado la metodología multidimensional desarrollada por el CONEVAL para definir sus cifras oficiales.

14

En conclusión, el CONEVAL representa un arreglo institucional innovador internacionalmente a la luz del desarrollo y de la importancia que ha adquirido la evaluación en la política social de AL y otras regiones del mundo. Esta innovación, así como su calidad técnica y liderazgo en diversos temas incluyendo el de medición de la pobreza, son demandados por las autoridades de diversos países y organismos internacionales, y son reconocidos por los actores internacionales participantes en la Encuesta, y que destacan por su visión global. La solidez técnica y la independencia, son los dos principales pilares

¹²Adicionalmente, la institución ha recibido múltiples invitaciones a participar en diversos talleres, Conferencias, y Simposios para presentar su diseño y resultados, y ha realizado exposiciones en 39 de ellas. Específicamente, han solicitado apoyo oficial los gobiernos de: Argentina, Bolivia, Canadá, Colombia, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Francia, Honduras, Marruecos, Paraguay, República Dominicana, Sudáfrica, Turquía, Uruguay y Vietnam. Los organismos internacionales que han solicitado la colaboración del CONEVAL son: el Banco Mundial, los Centros Regionales para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR), la alianza GAVI, la Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto (3ie), el Proyecto Mesoamérica y UNICEF.

¹³ De acuerdo con los resultados del Cuadro 1, una proporción menor de participantes en la Encuesta mostró su conocimiento sobre las actividades de medición de la pobreza en comparación con las de evaluación. Sin embargo, la actividad internacional de CONEVAL claramente apunta a un posicionamiento importante en el tema de medición de la pobreza, por lo que los resultados del cuadro pueden interpretarse como reflejo de la muestra particular que se seleccionó para la Encuesta, y que incluyó a un mayor porcentaje de especialistas del área de evaluación.

¹⁴ Esto puede observarse claramente en el Informe Final de la Comisión para la Medición de la Pobreza de Chile, 2014, en el que además de tomar como referencia la metodología propuesta por CONEVAL, se utilizan también otros instrumentos de evaluación y difusión desarrollados por la institución. El Informe hace un reconocimiento explícito a CONEVAL por su colaboración.

de fortaleza que identifican en la institución. A juzgar por los resultados, el CONEVAL se ha convertido en un referente sólido y ha trascendido las fronteras del país.

2. Los retos metodológicos de evaluar al evaluador

Aunque cualquier actividad realizada por el sector público es en principio susceptible de evaluación, el evaluar a un órgano evaluador es poco común y conlleva una serie de retos. Un aspecto a resaltar en el caso bajo estudio es que la realización de la presente evaluación es un acto voluntario por parte del CONEVAL. La institución no está obligada por Ley a someterse a una evaluación externa, por lo que la iniciativa de llevar el análisis a cabo es un elemento que sin duda es positivo. Más aún, el enfoque de la evaluación privilegia la identificación de aspectos de mejora a ser tomados en cuenta para perfeccionar su funcionamiento, organización, e impacto.

Esta Sección discute los retos que son relevantes para la realización del análisis de los impactos y resultados de CONEVAL.

2.1 Retos y enfoques para evaluar a una institución evaluadora

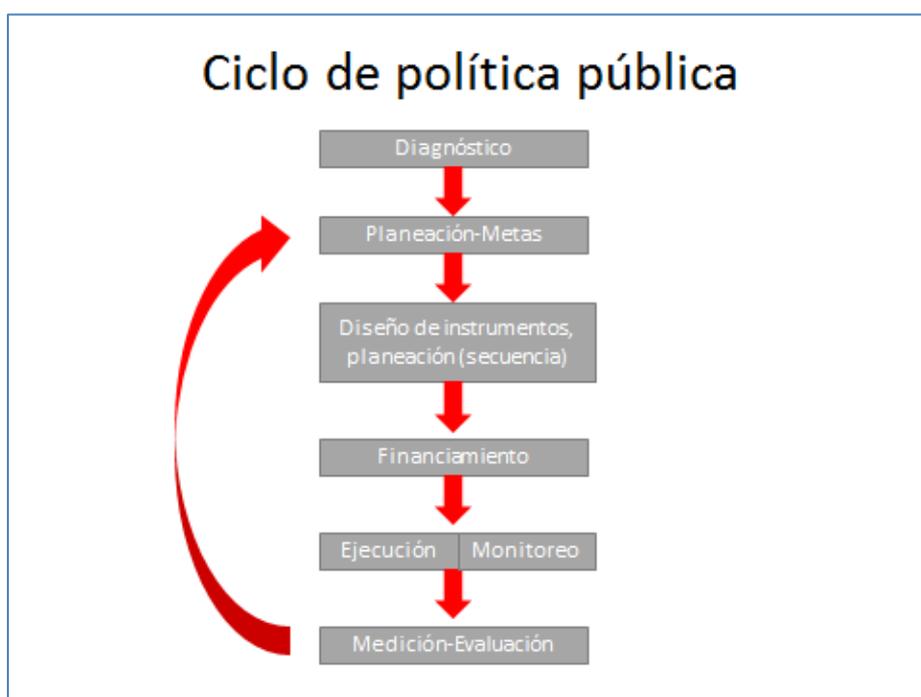
Un primer reto es que la evaluación como función en una sociedad democrática generalmente cumple tres trabajos: la de transparentar el ejercicio de los recursos públicos, el de ser un instrumento para la rendición de cuentas, y el generar información útil para la mejora de los programas y acciones evaluados. Por lo tanto, para verificar el valor agregado de una institución como el CONEVAL sería necesario medir el éxito en cada uno de estos ámbitos.

Un segundo reto, y que es el más importante metodológicamente hablando, es que en el caso de los tres ámbitos el éxito no puede medirse únicamente de manera unilateral verificando las acciones del CONEVAL. Por ejemplo, en el caso de la rendición de cuentas, la complejidad consiste en que a primera instancia su cumplimiento se daría con asegurarse de generar la información relativa a una actividad determinada. Sin embargo, para cumplir cabalmente con la función es necesario verificar que los agentes a quien se rinde cuentas efectivamente hayan obtenido y entendido la información. Es decir, el cumplimiento no podría acreditarse simplemente con la publicación de un informe, sino

cuando los sectores de la sociedad a quienes va dirigido han accedido al contenido y con él han logrado hacer una valoración.

Algo similar sucede con la transparencia. El hecho de que una institución argumente que su información es pública, no representa necesariamente garantía de acceso si la sociedad no cuenta con el conocimiento de que la información está disponible, o los medios para acceder a ella. Ciertamente es indispensable que la información se genere y se difunda, pero es solamente cuando los agentes a quienes va dirigida han sido expuestos a ella, que se logra una mayor transparencia.

Gráfica 1



Fuente: realización propia.

Es decir, una valoración unilateral que examine si la institución en cuestión genera información de manera transparente sobre los resultados de la acción pública no necesariamente implica que exista mayor transparencia o rendición de cuentas en un sector. Este aspecto tendría que ser verificado empíricamente con el público objetivo para confirmar que está realmente más informado y que cuenta con los datos necesarios para realizar una valoración sobre el aspecto en cuestión.

El evaluar las actividades de evaluación también presenta su propia complejidad. Cuando la evaluación se realiza con fines punitivos de castigar o señalar deficiencias en algún

proceso, el medir su éxito es relativamente menos demandante, ya que la función culmina al momento de realizar el señalamiento, y generalmente corresponderá a otra instancia el aplicar la consecuencia del caso. Sin embargo, cuando el objetivo es evaluar para mejorar, la línea entre la acción y el resultado final es menos evidente.

Un punto de referencia para ilustrarlo consiste en identificar las grandes funciones y procesos que acompañan a una política pública. La Gráfica 1 muestra la secuencia lógica de los procesos genéricos de instrumentación, iniciando con (i) un diagnóstico de la problemática a atender; (ii) un proceso de planeación y establecimiento de metas; (iii) el diseño de los instrumentos de política y de las intervenciones para lograr las metas establecidas; (iv) el flujo del financiamiento para realizar las acciones; (v) la ejecución de las acciones; (vi) la medición y evaluación del efecto de la intervención; y finalmente (vii) la retroalimentación hacia los procesos de planeación para afinar las estrategias y procedimientos que afectan al diseño de instrumentos, el financiamiento, la ejecución, etc. En un proceso de este tipo la evaluación es uno de los instrumentos en el entramado de la ejecución, pero su éxito –en términos de contribuir a la mejora del programa u acción en cuestión- generalmente no depende de la actividad misma sino de la utilización de la evidencia generada por el responsable de la ejecución, y su implementación.

La actividad de evaluación puede diseñarse de manera que sus resultados sean fácilmente utilizables y accesibles, pero si aún en ese caso quien la utiliza decide no poner en práctica sus conclusiones, su impacto final sobre la mejora puede ser nulo. Por lo tanto, juzgar la calidad de la evaluación por la calidad de los programas o acciones evaluados puede no necesariamente reflejar su potencial o valor agregado.

De hecho, diversos estudios que discuten las diferentes alternativas para evaluar a una institución evaluadora incorporan este aspecto como central. Por ejemplo, MacKay (2007) y López Acevedo, Krause y MacKay (2012), MacKay (2012), Briceño (2012) y Shepherd (2012) sugieren que la evaluación de la propia función de evaluación y monitoreo debe enfocarse en tres ámbitos: la calidad de la información que genera, su sustentabilidad y el uso de la información que ofrece.

Para fines del presente estudio, es factible documentar y evaluar los primeros dos ámbitos mencionados. Sin embargo, en el caso de la medición del uso de la evaluación que genera

CONEVAL se requeriría de información que como se discute más adelante, no está disponible actualmente para realizar una valoración completa. Se pueden obtener indicadores indirectos y algunas aproximaciones, pero es importante hacer notar que una evaluación completa de este ámbito escapa los alcances del presente proyecto.

Un segundo camino posible, y que constituye el acercamiento tradicional al enfoque de evaluación es identificar los mandatos institucionales de la instancia bajo análisis y verificar si existe evidencia de que dichos mandatos se cumplen. En el caso del CONEVAL, dados los dos mandatos que establece la LGDS y que se mencionan en la introducción, estrictamente hablando sería necesario verificar si:

- a) El CONEVAL cumple con *normar* la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social;
- b) El CONEVAL cumple con *coordinar* la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social;
- c) El CONEVAL *establece lineamientos y criterios* para la definición, identificación, y medición de la pobreza.

El verificar estos aspectos es factible con la información disponible. Sin embargo, el enfocarse solamente en ellos constituiría un ejercicio modesto y de corto alcance ya que dejaría de lado un conjunto importante de actividades realizadas por la institución. De hecho, la actividad de coordinar o normar las evaluaciones no implica el realizar propiamente evaluaciones, y el establecer lineamientos y criterios no necesariamente tiene como consecuencia realizar la medición, y son precisamente éstas actividades las que ocupan una parte importante de recursos y esfuerzos del CONEVAL.

Por lo tanto, una tercera opción, que es la que se establece en los Términos de Referencia del presente estudio y que se utiliza como punto de referencia, consiste en identificar los objetivos que la propia institución se ha establecido en seguimiento a su mandato legal, y verificar su cumplimiento. Específicamente, la instrumentación de este enfoque consiste en considerar, por una parte, los productos, insumos y servicios ofrecidos –lo cual se ha denominado como evaluación de consistencia- y por otro, los resultados.

El documento de Planeación Institucional del CONEVAL 2012-2014 establece claramente dichos objetivos, que se reproducen en la Matriz de Marco Lógico (ML) que se muestra en

la Gráfica 2. El fin último de la institución se define como “Contribuir a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social”, el resultado que busca es “Brindar a quienes toman decisiones y hacen la política social el análisis y recomendaciones sobre el estado del desarrollo social”, y los bienes y servicios que realiza para lograrlo son: (i) la realización de mediciones de pobreza; (ii) coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social; (iii) emitir normas y lineamientos en materia de evaluación y medición de la pobreza; (iv) realizar análisis integrales y recomendaciones en materia de desarrollo social; (v) impartir asesoría técnica y capacitación en materia de evaluación y medición de la pobreza; y (vi) divulgar los productos de CONEVAL.

Gráfica 2



Es importante notar que 4 de los 6 bienes y servicios especificados –incluyendo las número (i), (iv), (v) y (vi)- , van más allá de lo estrictamente mandatado por la LGDS, y constituyen objetivos más ambiciosos especificados en la Ley Secundaria y en el Decreto de Creación que regula al CONEVAL.

Siguiendo el ML, el evaluar si CONEVAL *contribuye* a mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social como lo establece su fin, requeriría de un

modelo completo de evaluación, ya que la actividad de *contribuir* se cumple no solamente cuando se brindan insumos, evidencia o información, sino cuando esta impacta directamente la mejora de la política. Dicho impacto depende a su vez de la utilidad y oportunidad de los insumos ofrecidos, de la receptividad de los responsables de dicha labor, de las capacidades para internalizarlas en los procesos de mejora, de la viabilidad de su uso, y de su correcta aplicación para lograr la mejora buscada.

Estrictamente hablando, idealmente se requeriría de al menos cinco elementos. El primero consiste en poder medir el desempeño mismo de la política social, lo cual es en sí mismo complejo debido a que si el objetivo de dicha política es mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza –como se establece en el caso del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 de la SEDESOL- para medir su éxito sería necesario verificar el impacto de cada una de las acciones sobre el bienestar del grupo objetivo.

Una complejidad adicional es que el bienestar no depende únicamente de las políticas públicas sino, entre otras, de las características personales y del hogar, del contexto comunitario, y del entorno general en el que interactúan los individuos. Por lo tanto, incluso bajo el escenario de una política social exitosa podría coexistir un empeoramiento en las condiciones de vida del grupo objetivo generado por factores exógenos independientes. Más aún, un escenario plausible es que el CONEVAL podría contribuir significativamente a su objetivo, conllevando una mejora sustancial en las políticas, y aun así darse un incremento en la pobreza derivado de otros de los determinantes del fenómeno. De hecho, entre los años 2008 y 2010, en que, como documentamos más adelante, el CONEVAL generó contribuciones importantes para la mejora de los programas, se registraron en México aumentos de pobreza derivados de la crisis económica internacional.¹⁵

El segundo, en el mismo sentido que el elemento anterior, sería necesario contar con la información necesaria para medir el grado de éxito en lograr la rendición de cuentas sobre la política social. Como se comentó anteriormente, para lograrlo no es suficiente contar con la información sobre las acciones de difusión y la información ofrecida por el CONEVAL, sino que se requeriría también de una medición del grado en que la ciudadanía es capaz de internalizarla para estar informada – es decir, de la percepción de mejora por parte de la

¹⁵Véase por ejemplo Székely y Ortega (2014) a este respecto.

ciudadanía. Una forma de medirlo puede ser con el indicador de la MIR del CONEVAL “porcentaje de percepción de mejora del desempeño y la rendición de cuentas de la Política de Desarrollo Social” o “Porcentaje de integrantes de las Comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo, usuarios de la información, satisfechos con el análisis y las recomendaciones del CONEVAL”.

En tercer término, idealmente se requeriría de una línea base sobre el desempeño de la política social y de la rendición de cuentas antes de la existencia del CONEVAL para contar con una comparación válida. Sin embargo, este tipo de alternativas no son viables ya que dicha información no fue recabada en su momento. Un cuarto elemento necesario sería contar con un punto de comparación (contra factual) para verificar cual sería la situación actual sin la existencia del CONEVAL, lo cual evidentemente tampoco es viable. Finalmente, el quinto, se necesitaría contar con una bitácora pormenorizada sobre los aspectos que fueron mejorando los hacedores de política pública y los operadores de programas sociales, derivados de la información y evidencia que recibieron por parte de la institución y que influyeron en sus decisiones.

2.2 Enfoque seguido por el presente informe para la evaluación externa del CONEVAL

Debido a que la instrumentación de este escenario ideal descrito anteriormente no es factible por los requerimientos que conlleva, para los propósitos de la presente evaluación seguiremos una alternativa, que consiste en verificar si el (a) el diseño; (b) la planeación y orientación a resultados; y (c) la operación de CONEVAL, propician las condiciones para contribuir a la mejora de la política y programas de desarrollo social. Este es un objetivo más modesto, pero presenta la ventaja de ser asequible.

Adicionalmente, un siguiente nivel de análisis consiste en enfocar la evaluación en los resultados que pretende lograr el CONEVAL (segundo elemento del ML en la Gráfica 2). En este caso, el objetivo de verificar si la institución cumplió con “brindar” análisis y recomendaciones sí es posible, ya que constituye una acción unilateral que logra su propósito al generar insumos (información y evidencia) para la mejora, independientemente del uso que los responsables de programas y políticas hagan de ella –el uso de la información es responsabilidad de los responsables de los programas y acciones evaluados y de los tomadores de decisiones en el marco de la política social del país. Esta opción es

factible, y depende de la información disponible sobre los productos generados por la institución y que han sido puestos a disposición del presente estudio.

Siguiendo esta línea, adicionalmente centramos el estudio en los bienes y servicios desarrollados (tercer nivel del ML). Al igual que con el segundo nivel de análisis, este enfoque es factible y depende de contar con acceso a la información sobre dichos bienes y servicios ofrecidos a lo largo de los años. Por lo tanto, consideramos una cuarta dimensión de estudio consistente en: (d) verificar los resultados de CONEVAL en términos de los productos, insumos, y servicios que se han generado, haciendo énfasis no solamente en la contabilidad de los mismos, sino en su calidad y eficiencia, y en la percepción que se tiene sobre su valor agregado.

Para abordar las aproximaciones (a) a (d) descritas anteriormente, contamos con tres tipos de instrumentos. El primero incluye trabajo de gabinete utilizando como insumos documentos normativos oficiales, información provista directamente por el CONEVAL, revisión de literatura relacionada, e investigación propia. El segundo consiste en la realización de entrevistas a profundidad y grupos focales con 53 actores relevantes¹⁶ para la institución, incluyendo legisladores, académicos, integrantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, Funcionarios Públicos, integrantes de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, integrantes de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, y representantes de Gobiernos Estatales. Los Anexos A-F presentan la metodología, perfiles de participantes, las guías de discusión y otros aspectos puntuales de la conformación de los grupos.

El tercer instrumento es la aplicación de una encuesta en línea a actores relevantes para el CONEVAL para conocer sus opiniones y apreciaciones sobre la calidad, eficacia, utilidad y efectividad de la institución. Los Anexos A a F incluyen el cuestionario, el perfil de los integrantes de la muestra inicial, y los detalles operativos del levantamiento. La base de datos original para la aplicación incluyó 1,400 registros efectivos, y es importante mencionar que la tasa de respuesta fue de 22 por ciento, lo cual constituye un porcentaje elevado y significativo bajo los parámetros de instrumentos aplicados en línea o similares, lo que puede interpretarse como señal de interés de actores relevantes en aportar elementos de mejora para la institución.¹⁷ La base de datos original fue conformada, entre otros, con el

¹⁶ El total de los 53 actores relevantes entrevistados no considera a los 24 actores internacionales entrevistados para la sección que analiza al CONEVAL en el contexto internacional.

¹⁷ En promedio, la tasa de respuesta para encuestas en línea que se realizan con criterios comerciales, es de alrededor de 5 por ciento.

directorio de académicos y evaluadores proporcionados por el CONEVAL, así como con la integración de la información de contacto de los Legisladores y las Legisladoras Federales en las Cámaras de Diputados y Senadores pertenecientes a la actual Legislatura y a las dos anteriores, al Directorio de Secretarios(as) de Desarrollo Social de las Entidades Federativas y de los funcionarios de primer rango en cada una de ellas, así como de los participantes de la Comisión Nacional de Desarrollo Social y del Consejo Nacional de Desarrollo Social. La encuesta se denomina “Encuesta de Percepción Externa del CONEVAL 2013” (EPEC).

Los tres objetivos generales de la EPEC son valorar el posicionamiento del CONEVAL entre su población objetivo, distinguir el posicionamiento entre distintas poblaciones de interés, e indagar el valor que se le atribuye a los productos desarrollados por el CONEVAL. Se desarrollaron dos instrumentos: uno en español y otro en inglés, el cual fue aplicado a los participantes de la muestra de actores internacionales.

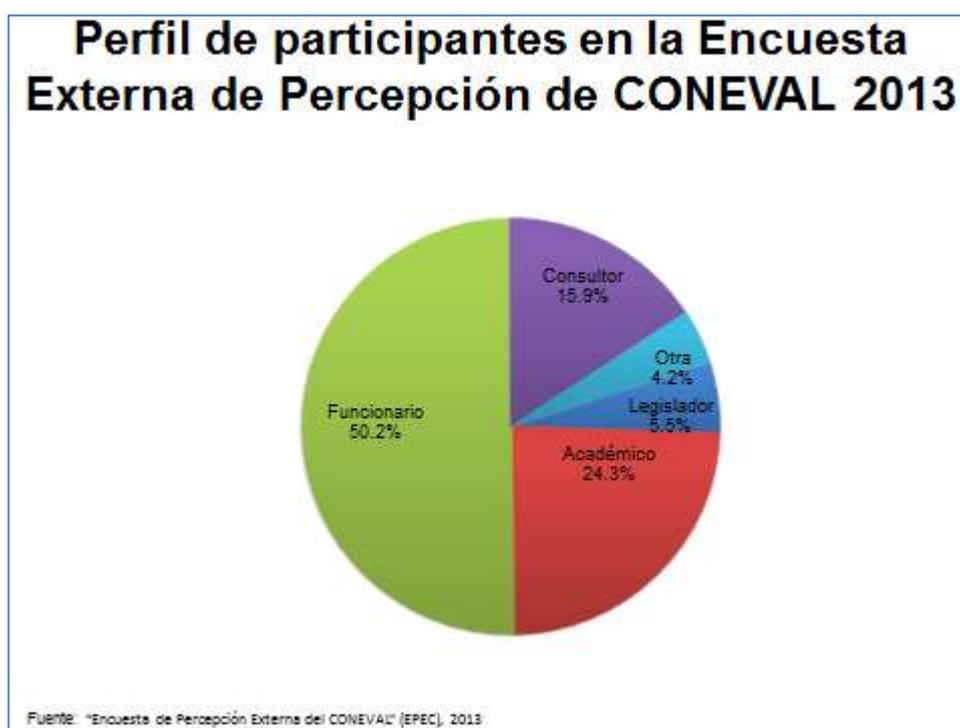
La EPEC fue puesta en línea para su llenado del 14 de octubre al 10 de noviembre. De las 301 encuestas¹⁸ nacionales registradas con respuesta, 20 provienen de legisladores, 110 de funcionarios públicos, y 171 de académicos y evaluadores. Cabe destacar que durante dicho período, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores entraron al proceso de dictamen de un conjunto importante de Legislaciones. En particular, en estas fechas fue aprobada la Ley de Ingresos, la Ley de Egresos, y se discutieron en paralelo las Reformas Energética, Hacendaria y Política. Esto tuvo como consecuencia una respuesta más reducida de la que se esperaba para este grupo, por lo que la información se complementó con entrevistas a profundidad realizadas posteriormente a la conclusión de la EPEC. Dado que la tasa de no respuesta entre legisladores se concentró en aquéllos que no son miembros de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, la encuesta refleja en una mayor proporción el punto de vista de legisladores que cuentan con un mayor conocimiento de la materia y de la institución.

La Gráfica 3 presenta el perfil de los actores que aportaron información en la EPEC. Del universo total, prácticamente la mitad son funcionarios públicos, 24.3 por ciento son académicos, y 15.9 por ciento son consultores externos que han colaborado con CONEVAL

¹⁸ En total se tuvieron 308 encuestas, de las cuales siete son de actores internacionales que no se utilizaron en esta sección.

en alguno de sus procesos. El 5.5 por ciento de la muestra está compuesta por legisladores, y el 4.2 por ciento por actores pertenecientes a otros grupos. Esta composición de respuestas se considera adecuada, debido a que el objetivo era lograr una representatividad de actores similar a la contenida en la base original de 1,400 potenciales participantes.

Gráfica 3



Como un elemento metodológico innovador, en el último numeral de la Sección 6 presentamos un análisis Costo-Beneficio de CONEVAL, en donde comparamos el presupuesto que se le ha asignado, con una valoración sobre la importancia y valor agregado de todos sus productos. Esto ofrece una visión general de los resultados de la institución durante sus primeros años de operación.

Las siguientes Secciones presentan los resultados de la evaluación en los dos niveles mencionados en Secciones anteriores. Por una parte, se incluye la evaluación de consistencia –que considera el análisis de diseño, la planeación, la orientación a resultados y la operación- y por el otro, se presenta la evaluación de resultados de la institución. En cada caso la discusión se estructura alrededor de las 38 preguntas concretas sobre diversos aspectos especificados en los Términos de Referencia del estudio. Además, se

hace referencia a una serie de Anexos en donde se encontrará un mayor detalle de los resultados y argumentos.

3. Diseño

El primer rubro a analizar, de acuerdo a los Términos de Referencia de la presente evaluación, es el diseño de la institución, la cual, en el marco de la Ley, queda sectorizada a la SEDESOL.

3.1 Claridad de los fines del CONEVAL y retos del diseño actual

Como se desprende del análisis de la Sección 1, sin duda, el diseño institucional de CONEVAL es innovador. Incluso, en el contexto de México no se cuenta con precedentes sobre modelos institucionales similares en los que exista la participación de actores especializados como agentes centrales en la toma de decisiones. Destacan sobre todo la conformación del Consejo en el marco de la LGDS con los siguientes integrantes:

- I. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social, o la persona que éste designe;
- II. Seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y
- III. Un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, se estipula en el Artículo 83 que “Los investigadores académicos a que se refiere el artículo anterior durarán cuatro años en el cargo y podrán ser reelectos la mitad de ellos. Serán designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública cuya responsabilidad será del Secretario Ejecutivo”, y destaca que las decisiones del CONEVAL se tomarán por mayoría de votos.

El que una institución de este tipo cuente con dicha conformación propicia la credibilidad, el rigor técnico, el sustento académico y la solidez metodológica de las decisiones y procedimientos de la institución.

Un elemento central a destacar como innovación y como elemento de fortaleza institucional es que los seis investigadores académicos son electos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social que es un órgano compuesto en su mayoría por autoridades del Poder Ejecutivo a nivel nacional y estatal. Dada su investidura, estos actores tienen la obligación de no actuar partidistamente y velar por los objetivos de desarrollo del país y de las entidades federativas, por lo que se propicia que los criterios de elección de los Consejeros sean respetados y se privilegie el perfil especificado.

En cuanto a las atribuciones de la institución un aspecto importante a mencionar es que además de las dos que se mencionan en la introducción del presente texto, el artículo 5° fracción XVI de la LGDS establece otras específicas.¹⁹

En el campo de la evaluación éstas incluyen la de emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, a la Comisión Nacional y a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, sobre la política y los programas de desarrollo social con base en los resultados de las evaluaciones e investigaciones disponibles. Se especifica que mediante el Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales de Administración Pública Federal (PAE) se definirán tanto el tipo de evaluaciones a llevar a cabo, los programas que se incorporarán, así como la calendarización de los mismos. Estas actividades deberán hacerse en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y con la Secretaría de la Función Pública (SFP), las cuales, además de acordar el Programa Anual para el sector social, deberán hacerlo también para el resto de la Administración.

De acuerdo con la normatividad, otra atribución importante es la de aprobar los indicadores de resultados, gestión y servicios de los programas sociales para medir su cobertura,

¹⁹El Anexo AP1 presenta una discusión más detallada de las atribuciones de CONEVAL así como de los servicios que provee.

calidad e impacto.²⁰ En el mismo sentido, el CONEVAL cuenta con las atribuciones de formular el informe de resultados de las evaluaciones, emitir sugerencias y recomendaciones, impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación y ofrecer asesoría técnica.

En cuanto a la pobreza, el artículo 37 correspondiente a los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza” en su Título Cuarto, lineamiento Vigésimo, establece que la medición de la pobreza será realizada cada dos años para las entidades federativas y a nivel nacional, y cada cinco años para los municipios.

Las atribuciones conferidas en el diseño del CONEVAL conllevan al menos cuatro retos importantes de coordinación. A continuación ofrecemos algunas reflexiones sobre las ventajas y retos de este modelo en el contexto de los distintos arreglos institucionales existentes en la región y discutidos anteriormente, desde cuatro perspectivas. La primera se refiere a la coordinación *horizontal* entre instancias de gobierno, pero que se encuentran en otros sectores. La segunda es la coordinación *vertical* dentro de la SEDESOL. La tercera es la coordinación *transversal* con otros órdenes de gobierno. Finalmente, la cuarta es la coordinación *interna* de procesos al interior de la institución.

Retos de la Coordinación Horizontal

El arreglo institucional bajo el cual se encuentra el CONEVAL presenta un reto de coordinación interinstitucional importante. El reto consiste en desarrollar dentro del Consejo la capacidad de movilización y orientación suficiente para influir sobre las acciones de Secretarías de Estado del sector social que cuentan con el mismo rango, y mandato legal propio.

En una organización sectorial como la que caracteriza a México, cada Secretaría se rige por una serie de normas y leyes que lo facultan y responsabilizan de tareas específicas con implicaciones jurídicas a su incumplimiento. Bajo esta organización cada Secretaría tiende (como es correcto) a priorizar sus propias responsabilidades, por lo que solicitudes

²⁰ Dichos indicadores deberán ser sometidos a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones pertinentes, de acuerdo con el Artículo 77 de la Ley General de Desarrollo Social.

específicas de coordinación por parte de otras instancias generalmente son atendidas con un segundo grado de prioridad por no tener las mismas implicaciones jurídicas que el cumplimiento de los mandatos legales para el sector en cuestión.

Por lo tanto, cuando no existe una institucionalidad claramente definida y responsabilidades legales claras e incluso sanciones al incumplimiento, es común encontrar bajo el modelo sectorial que a pesar de que a una instancia se le adjudique un papel “rector” en políticas que abarcan a un conjunto de sectores que van más allá del ámbito específico de la Secretaría a la que se encuentra asignado, la coordinación real depende de la voluntad (con altos elementos de discrecionalidad) de los actores en la posición de toma de decisiones. Ante la ausencia de normas y reglamentos y de líneas de mando claras para la ejecución, aumenta el riesgo de que la coordinación esté a expensas de actos de buena voluntad más que en un mandato acatable independientemente de la disposición de las partes.

Una manera de propiciar la coordinación en el área de evaluación de las políticas sociales en donde el CONEVAL cuenta con una función rectora consistiría en establecer lineamientos claros para la participación de la institución en la definición del ante-proyecto de Presupuesto de Egresos en el sector social, en coordinación con la SHCP.²¹ Por ejemplo, una posibilidad sería definir partidas presupuestales en las que se le otorga al CONEVAL la facultad de orientar recursos a Secretarías o programas sociales paralelos para el financiamiento de acciones específicas para la atención de la población en pobreza. En el marco de un presupuesto orientado a resultados, se esperaría que el financiamiento se otorgue a cambio de un compromiso de la prestación de bienes y/o servicios verificables por parte de alguna instancia externa, con lo que la entidad receptora de los fondos adquirirá una responsabilidad clara y precisa de ejecución del gasto. El éxito de este modelo depende de que la instancia ejecutora realice las acciones que se le encomiendan, y que en caso contrario existan sanciones al incumplimiento.

²¹ Un punto de referencia concreto es la participación del Consejo en la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se incorpora en el Artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece la distribución de recursos a entidades y municipios con base en la última información disponible de carencias sociales y pobreza extrema publicados por el CONEVAL. Esta reforma se publicó el 9 de diciembre en el Diario Oficial de la Federación.

Otra alternativa consiste en que en su carácter de instancia de planeación del presupuesto, la SHCP defina determinadas metas –en conjunto con CONEVAL- dentro del Plan Sectorial de otras Secretarías del sector social, con lo cual los objetivos e incentivos entre cada instancia y la política social quedarían alineados.

Sin embargo, incluso en este tipo de alternativas, las posibilidades de que emerja una tensión entre las instancias de rango equivalente o superior al CONEVAL, y la institución seguiría estando latente. La participación explícita de una autoridad de rango superior como la SHCP sería estratégica en la determinación de las tareas a realizar en cada caso.

Retos de la Coordinación Vertical

Es también común encontrar que dentro de una misma Secretaría surjan tensiones entre las áreas operativas y las de Evaluación. En el caso particular de la SEDESOL, si bien la separación de estas dos actividades es clara y coherente, puede presentarse el caso de que el proceso de ajuste para llegar a una gestión por resultados requiera de un período de maduración y del establecimiento claro de obligaciones, responsabilidades e incentivos.

Es común encontrar durante la evolución hacia un sistema de gestión por resultados que se observen al menos las siguientes siete fases de instrumentación:

1. Definición de evolucionar hacia un modelo de gestión por resultados: En una primera fase se toma la decisión de instrumentar una gestión por resultados y se plasma en documentos normativos oficiales.
2. Definición de arreglos institucionales para operar un modelo de gestión por resultados: En una segunda fase se definen las instancias que realizarán las tareas de evaluación, y se establece su mandato y objetivos.
3. Definición de normas, procedimientos, alcances y criterios para cumplir objetivos: En una tercera etapa se establecen los aspectos metodológicos y procedimentales para realizar la evaluación, definiendo el papel de cada instancia.
4. Ejecución e internalización de procesos: Después de culminadas las primeras fases de diseño, una cuarta fase consiste en iniciar los procedimientos de evaluación en la práctica.

5. Ajustes y cambio cultural: Generalmente al iniciar el proceso en situaciones en donde no existían antecedentes de estas prácticas, se genera un rechazo natural por parte de las áreas operativas que no contaban con un seguimiento externo previamente, por dos motivos. El primero, es la percepción de intromisión de agentes externos en los procesos cotidianos para los que el personal operativo cuenta con mayor conocimiento. El segundo, es la percepción de la intromisión de una función percibida como de vigilancia y con consecuencias punitivas, más que como un instrumento para detectar áreas de mejora. En la medida en la que se ofrezca el apoyo a las áreas operativas para interpretar y utilizar la información que proviene de las evaluaciones, y en que se permita que los ejecutores de los programas retroalimenten al proceso de evaluación, las tensiones naturales que se observan en esta etapa, pueden aminorarse.
6. Internalización y uso: Una vez sobrepasada la fase anterior, como es el caso de la relación actual SEDESOL-CONSEVAL, cuando los responsables de la evaluación son capaces de generar evidencia sobre el impacto de las acciones de gobierno, y pone a disposición de las áreas ejecutoras soluciones viables y eficientes para mejorar su operatividad, las ventajas de la práctica se comienzan a hacer evidentes. Cuando la existencia de información se utiliza además como criterio para orientar las prioridades presupuestales, se introduce un incentivo al involucramiento por parte de las agencias ejecutoras en la definición de los ámbitos a evaluar, los criterios, y procesos. Esta participación permite refinar los procedimientos y objetivos, y garantizar que la información generada por el análisis sea de utilidad para la mejora en la operación de programas y acciones.
7. Mejora continua: Una vez que las instancias evaluadoras se asumen como agentes de mejora, y las instancias operativas visualizan a la evaluación como un insumo para incrementar el impacto de sus acciones y para acreditar logros, el procedimiento puede volverse parte natural de la ejecución cotidiana de los programas, entrando a un proceso de mejora continua.

Claramente, en el caso de México las primeras cinco fases han sido superadas. En la medida en que el CONSEVAL siga siendo capaz de generar información de utilidad para los programas operados por la SEDESOL, que la Secretaría sea partícipe del diseño de las evaluaciones, y que la información permee en las decisiones presupuestales dentro, se acelerará el tránsito hacia la séptima etapa en la que la evaluación se convierte en un

instrumento de mejora continua para la ejecución cotidiana. Con respecto a este último punto, las capacidades del CONEVAL de apoyar a los responsables de los programas sociales para absorber la información proveniente de las evaluaciones, y utilizarla para identificar áreas de refinamiento y mejora en el diseño y ejecución, es crítica. Sin embargo, es importante enfatizar que bajo la normatividad actual, el éxito en trascender a las dos últimas fases depende de las instancias que definen la política social y operan los Programas sociales, y no del CONEVAL.

Retos de la Coordinación Transversal

Un tercer reto tiene que ver con la división política de México en 32 Entidades Federativas y más de 2,450 Municipios, lo cual obliga a definir mecanismos de coordinación transversal entre órdenes de Gobierno.

A diferencia del caso de la coordinación horizontal, la cual responde a un mando central en donde pueden tomarse definiciones presupuestales que responsabilicen a las instancias de gobierno que ejercen recursos, y de la coordinación vertical, en donde existe una jerarquía formal con una sola línea de mando, la coordinación transversal representa un reto mayor debido a la autonomía con que cuentan las instancias sub nacionales.

El modelo más común para intentar alinear los incentivos entre órdenes de gobierno es la expedición por parte de la autoridad central de criterios claros de distribución de recursos, y de normas y reglas para su ejercicio, respetando la autonomía local. De hecho, este es el modelo que ha seguido México a través de la reforma al Artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal en la cual se establece que la distribución del FAIS se realizará con criterios definidos por el CONEVAL. Sin embargo, la imposibilidad (tanto normativa como de carácter político) de imponer sanciones al incumplimiento en las instancias locales resta poder de coordinación a los entes involucrados.

Un tema central es la definición de los criterios de distribución ligados a la medición de la pobreza. Por ejemplo, cuando estos se definen únicamente con base en carencias (en donde las áreas geográficas con más necesidades reciben mayores recursos), pueden introducirse incentivos perversos en donde las autoridades locales que logran mejoras en las condiciones de vida de la población tienen como consecuencia una reducción de

recursos en el futuro por la reducción en sus necesidades. En el caso opuesto, cuando la distribución solamente responde a indicadores de progreso, pueden generarse inequidades si existen regiones con rezagos y restricciones que impiden su desarrollo y que podrían ser atendidas con mayores recursos. El reto consiste en encontrar mecanismos que combinen el otorgamiento de incentivos a la mejora con la distribución de apoyos en función de las carencias y necesidades de la población.

Para lograr una coordinación efectiva con respeto al marco federalista, una alternativa consiste en definir dos tipos de presupuesto a nivel global, como ya se hace en el caso del FAIS citado anteriormente: uno con base en las carencias de la población y otro en función de resultados de mejora en reducción de la pobreza. El papel de una instancia como el CONEVAL en este entorno consiste en la definición de ambos criterios, el establecimiento de las normas e indicadores para su ejecución y la observancia del cumplimiento de la normatividad en el gasto. La combinación de estas actividades con la provisión de cooperación técnica a nivel local para garantizar la eficacia, equidad y eficiencia en la política social puede lograr un balance entre las competencias y facultades a nivel nacional, con la autonomía local. Un actor complementario fundamental es la SHCP, que al igual que en el caso del resto del gasto público cuenta con facultades para normar y verificar el ejercicio adecuado de los recursos.

Retos de la Coordinación Interna

Finalmente, el diseño del CONEVAL también conlleva retos por la definición de sus procesos internos. Actualmente, la estructura orgánica de la institución responde puntualmente a los mandatos de Ley que le fueron conferidos, con la creación de la Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza, y de la Dirección General Adjunta de Evaluación, respectivamente.

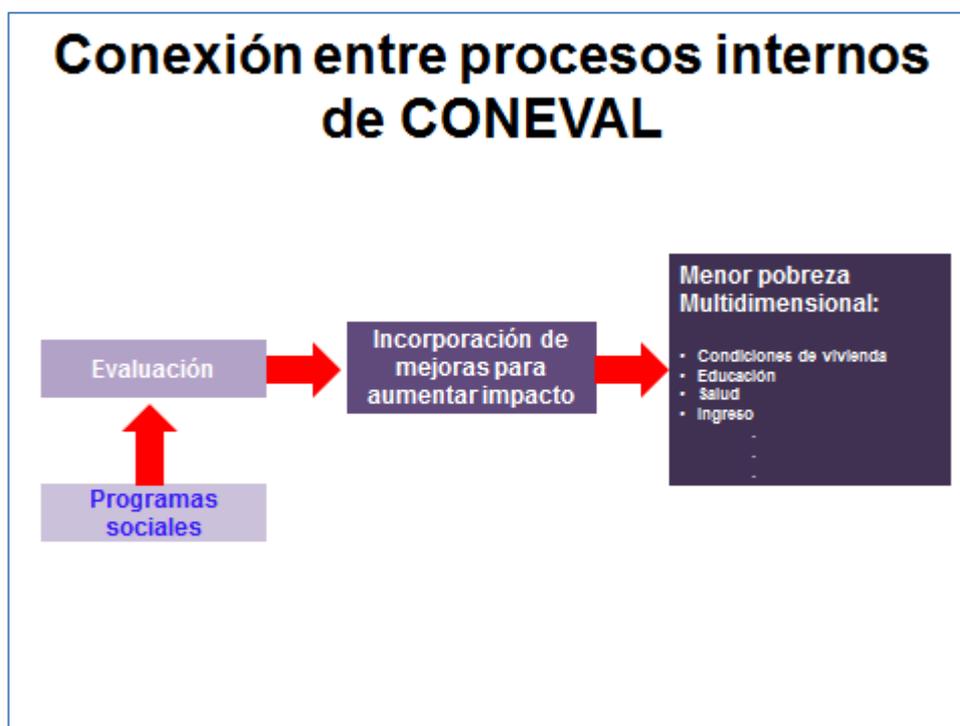
El reto consiste en que ambas áreas, si bien ejercen sus funciones puntuales adecuadamente cuentan con poca relación y sinergias entre sí. De hecho, tanto en el diseño como en los productos que cada una genera, se observa una alta especialización en su tema particular y con relativamente pocas referencias cruzadas. Por ejemplo, en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se incluyen tanto los temas de evaluación como los de medición de la pobreza, pero no se hace explícita la relación entre

el incremento en el impacto de un programa u acción que puede derivarse de los resultados de la evaluación, y los posibles efectos derivados de la mejora, en términos de los niveles de pobreza que se captan por medio de la medición. Otro punto de referencia importante son las evaluaciones temáticas que se acotan a las dimensiones utilizadas en la medición de la pobreza y conjuntan resultados de pobreza con programas alineados a las dimensiones. En este caso el vínculo adicional que se sugiere es el hacer explícito el potencial de internalizar la mejora identificada en la evaluación, en términos de una mayor reducción de la pobreza.

Específicamente, un área de oportunidad que se detecta es la posibilidad de hacer más explícita la relación entre ambas funciones. Si partimos de la base de que el fin último de la institución es contribuir al desempeño de la política social, lo cual se esperaría que se reflejara en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población de menores recursos medida mediante el índice multidimensional de la pobreza, la conexión natural entre ambas funciones consistiría en hacer explícito que las evaluaciones juegan un papel central en el mejoramiento de los programas sociales, que son el instrumento de política para incidir en el bienestar. En otras palabras, la medición puede entenderse como el instrumento para acreditar que el mejoramiento por medio de la evaluación, se ha dado.

Visto de manera inversa, el argumento es que la evaluación de un programa debe de aportar elementos para su mejora. Si esto es así, el programa tendrá la posibilidad de incidir en mayor manera en el bienestar, lo cual podría verse reflejado en el índice multidimensional, dependiendo del aspecto específico al que impacta. En el caso de las variables incluidas en el índice podría de hecho establecerse un mapa de conexión entre la operación de la acción, su mejora mediante la evaluación, y su incidencia sobre el sub componente correspondiente a la dimensión afectada.

Gráfica 4



Fuente: realización propia.

La Gráfica 4 ilustra esta idea. Para ponerla en práctica, un primer paso consistiría en establecer la conexión entre los programas sociales existentes y cada una de las dimensiones incluidas en el índice. Un segundo paso sería estimar mediante algún tipo de simulación la sensibilidad del índice a cambios en la variable en cuestión. En tercer lugar se requeriría definir una evaluación enfocada a estudiar los procesos que harían posible el incrementar el impacto del programa por medio de los canales identificados en la simulación. De esta manera se haría más explícita la conexión entre evaluación y reducción de la pobreza, que es el objetivo central de la política social.

Una posibilidad para avanzar en este sentido sería realizar el ejercicio anterior con los programas incluidos en el Programa Anual de Evaluación del año 2014. Para fines de este ejercicio podría incluso establecerse una meta de reducción de la pobreza multidimensional mediante el incremento de impacto de los programas incluidos, el cual se lograría identificando áreas de mejora por medio de la evaluación a realizarse. Se considera que el ejercicio propuesto es factible, ya que de hecho el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012-2013 agrupa a los programas sociales de acuerdo con la carencia social y la dimensión de bienestar económico con la que cada uno

se relaciona. Sin embargo, el nivel de agrupamiento no permite distinguir qué programa atiende cuál de las carencias específicas contenidas en el índice de Pobreza Multidimensional, en qué medida la atiende, ni la sensibilidad del índice a cambios en el diseño o dimensión del programa, que es lo que se propone –bajo el entendimiento de que evidentemente la pobreza no solamente depende de las evaluaciones o los programas en sí, sino de múltiples factores.

Una ventaja adicional de este enfoque es que ayuda a destacar el valor agregado de la evaluación como herramienta estratégica de mejora continua de los programas, como un medio para la reducción de la pobreza. Evidentemente las aportaciones de esta actividad a la transparencia y rendición de cuentas también son fundamentales, pero su medición, como ya se ha discutido, es menos tangible. El ejercicio que se propone cuenta con el potencial de cuantificar el valor agregado de la evaluación en reducción de la pobreza, haciendo evidente su aportación al objetivo final del CONEVAL de “contribuir a mejorar el desempeño.... de la política de desarrollo social”.

3.2 La problemática que atiende el CONEVAL

Un aspecto central del mandato de la LGDS al CONEVAL es el desarrollo y aplicación de un Índice Multidimensional de la Pobreza (IMP). Este aspecto tiene como antecedente la publicación en el año 2002 por parte de la SEDESOL de cifras oficiales de pobreza por primera vez, en el contexto que se refiere en la introducción.

Como se explica en Székely (2006) dicha publicación, la primera en México de carácter oficial, estuvo acompañada por una discusión intensa en la opinión pública a juzgar por las 1,347 menciones en medios de comunicación al respecto. Además de su connotación política, la publicación llevó a una discusión sobre las definiciones adoptadas que incluían a la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, todas ellas estimadas con base en el ingreso.

Entre otros argumentos esgrimidos por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza para proponer una medida centrada en el ingreso destacan, por un lado, que el cálculo era viable por medio de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares existentes en el país desde el año 1992 lo cual permitía hacer una referencia del pasado inmediato, y por otra, que la medición bajo este parámetro era fácilmente entendible y comunicable. El

explicar los tres conceptos de pobreza como una carencia de ingresos además permitía una conexión con las acciones de diversos programas sociales y con el crecimiento económico.

Sin embargo, una de las críticas fue que el centrarse solamente en el ingreso ignoraba la importancia de medir el acceso a bienes y servicios considerados como derechos sociales, incluyendo la educación, la salud, la vivienda, etc. Siguiendo esta línea, el mandato de desarrollo de un IMP contribuiría a consolidar una medición más comprehensiva y acorde con un concepto más amplio de la política social. Es decir, en materia de metodologías de medición de la pobreza, la problemática a atender por parte del CONEVAL se expresó claramente desde la LGDS, y la metodología propuesta implica su cumplimiento.

En cuanto a los mandatos de evaluación con los que cuenta la institución, una revisión de los orígenes del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) muestran claramente que la problemática que atiende el CONEVAL en este rubro está ampliamente justificada.

Como lo explica claramente Caso Raphael (2012), el SED tiene como antecedentes la Implantación del Presupuesto por Programas en 1976, la Reforma al Sistema Presupuestario de 1998 y la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, en las cuales se establece claramente la necesidad de ligar la planeación presupuestal a resultados. De la Ley de 2006 emana la construcción del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) con el objetivo de mejorar los impactos del gasto público en un marco de escasez de recursos.

Dichas iniciativas surgen como respuesta a la percepción de que el presupuesto público no cuenta con lineamientos, indicadores, ni objetivos claros, ni evidencia para su mejora continua. Especialmente mediante el PbR se busca ligar la generación de evidencia sobre el impacto de cada acción con las decisiones presupuestales mediante el establecimiento de metas, objetivos, y el desarrollo de las capacidades institucionales y los instrumentos para verificar su consecución.

Claramente el CONEVAL cumple con la función de alimentar tanto del SED como el PbR mediante la generación de evidencia sobre el impacto de los Programas Sociales, la sistematización de metas y objetivos y la medición de resultados.²²

3.3 Justificación del enfoque para atender la problemática de evaluación y medición de la pobreza

Los antecedentes mencionados anteriormente –incluyendo la LGDS, el SED, y el PbR– justifican claramente la necesidad de que el CONEVAL ejecute de manera eficiente su mandato.²³

El enfoque metodológico seguido para sentar las bases de un sistema de evaluación para los programas y políticas sociales ha sido el del marco lógico o la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Este enfoque ha sido utilizado en países con una institucionalidad avanzada en la evaluación de la gestión pública, y es comúnmente seguido en países desarrollados con tradición de ligar el presupuesto a resultados (véase por ejemplo Ortegón, et.al. (2005).

De acuerdo con la documentación disponible, el CONEVAL realizó un análisis de diversos sistemas utilizados principalmente por países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para definir el diseño específico de su Marco, tomando como punto de referencia los casos del sistema DIPRES de Chile y SINERGIA de Colombia, además de los de Australia y el Reino Unido por ser sistemas descentralizados y flexibles; y el de los Estados Unidos de América que contaba con el sistema de semaforización y evaluación del desempeño por medio del PART (herramienta para la evaluación del desempeño de los programas, por sus siglas en inglés).²⁴

En el caso de la medición de la pobreza, para desarrollar el IMP el CONEVAL definió el marco teórico multidimensional así como un proceso de identificación de la información necesaria para realizarla. En una primera etapa se realizaron varios seminarios, estudios y consultas con especialistas nacionales e internacionales, con el objetivo de identificar los

²² El Anexo AP2 presenta alguna información adicional sobre este punto

²³ El Anexo AP3 discute estos elementos en línea con los Términos de Referencia de la Evaluación.

²⁴ Información contenida en: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. *Análisis de la experiencia internacional para la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*. México, D.F., CONEVAL, 2007 (borrador).

retos principales para definir y medir la pobreza multidimensional, lo cual fue en sí mismo una iniciativa innovadora.²⁵

Como resultado del proceso, se identificaron cinco propuestas metodológicas de las cuales se seleccionó la que fue adoptada como metodología oficial. Cabe destacar que la solidez técnica de dicha metodología está ampliamente acreditada en términos académicos y de ella han derivado publicaciones en revistas académicas internacionales de prestigio, lo cual le ha dado difusión y respaldo.²⁶

3.4 El marco legal que sustenta las acciones de CONEVAL

Como se mencionó anteriormente, el CONEVAL se institucionalizó a través de la LGDS. En su Artículo 81 la Ley establece que la institución es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.²⁷

Tras la publicación de la LGDS se emitió el Decreto por el que se regula el CONEVAL, en 2005, y el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social en 2006. En el caso del Decreto, se estipula en el artículo 1 que el CONEVAL estará agrupado en el sector coordinado por la SEDESOL. En su Artículo 3 se establece literalmente que el CONEVAL tiene por objeto *“Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin*

²⁵ Los especialistas fueron: David Gordon, James Foster, Julio Boltvinik, Humberto Soto, Rubén Hernández y Satya Chakravarty; las propuestas fueron presentadas en dos talleres de trabajo y un seminario académico internacional, como resultado de la discusión en el seminario el CONEVAL emprendió una tercera instancia con el fin de proponer una primera propuesta institucional que fuese discutida por los especialistas de manera conjunta a finales del 2008 en dos seminarios, nacional e internacional, después del cual el CONEVAL elaboró la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, la cual finalmente fue enriquecida además con las sugerencias y comentarios de David Gordon, James Foster y Sabina Alkire. También se contó con la participación de instituciones relevantes en el tema como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Comisión Nacional de Vivienda, el Consejo Nacional de Población, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Salud Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional de Información en Salud y Transparencia Mexicana.

²⁶ Algunos ejemplos de la creciente literatura al respecto son Alkire y Foster (2011), Foster (2011), Foster (2011a) y Foster (2012).

²⁷ Véase el Anexo AP4.

perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública”, lo cual sugiere que deberá de existir complementariedad entre el CONEVAL, la SHCP y la SFP. Sin embargo, derivado de la interpretación es que el Artículo 3 supedita al CONEVAL a otras dependencias, el 26 de septiembre de 2005 la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados aprobó un acuerdo para imponer una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra el Poder Ejecutivo. Lo anterior se llevó a cabo dada la percepción de que se había contravenido lo dispuesto en la LGDS y se habían reducido las atribuciones del CONEVAL.

De igual forma, la publicación del Reglamento de la LGDS difiere de la misma LGDS en cuanto a la consideración de la definición de la pobreza. Según el Reglamento, la definición de pobreza será determinada por la SEDESOL “con sujeción a los lineamientos y criterios” del CONEVAL, cuando la LGDS estipulaba que únicamente el CONEVAL era el responsable de identificar a la población en situación de pobreza con base a los ocho indicadores estipulados.

La introducción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) también modificó el sentido de la LDGS. En particular estipuló los límites en cuanto a la evaluación del desarrollo social, exclusivamente como tarea del CONEVAL (artículo 110), otorgando al tiempo facultades de evaluación relacionadas al impacto social de las evaluaciones a la SHCP y la SFP (artículo 111). Las restricciones normativas a las atribuciones del CONEVAL le impiden aplicar su liderazgo como coordinador de las funciones de evaluación de todo el sector público, incluyendo la incapacidad de brindar asistencia técnica a organismos clave y fundamentales de áreas prioritarias del gobierno.

Uno de los cambios positivos introducidos a través de la Reglamentación de la LFPRH, ha sido la introducción del art 304-A que ha mandatado la creación de un grupo de trabajo de carácter interinstitucional con el objetivo de tratar las cuestiones relativas a la evaluación de la política pública del país; en dicho grupo de manera oficial participa la SHCP, la SFP y como invitados permanentes la Oficina de la Presidencia de la República y el CONEVAL. En la práctica este grupo de trabajo ha permitido una coordinación interinstitucional.

Como se mencionó anteriormente, la LFPRH estableció la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que permite implementar el presupuesto basado en resultados. Lo anterior tiene un significado importante en cuanto a la institucionalización de la evaluación del desempeño, pero también ha implicado para el CONEVAL aumentar sus responsabilidades de facto, aunque normativamente incluso hayan acotado sus atribuciones, lo que con el transcurso del tiempo y debido a la dedicación y compromiso que ha tenido el CONEVAL en la implementación del SED, ha generado una carga importante de trabajo adicional a la necesaria para cumplir con las atribuciones normativas del CONEVAL.

Sin embargo, es importante notar que el diseño del SED no establece claramente la delimitación de funciones entre CONEVAL y la SHCP en el sector social. De hecho, según lo manifestado por funcionarios públicos participantes en las entrevistas a profundidad y grupos focales realizados para el presente estudio, se percibe confusión entre el ámbito de competencia de ambas dependencias, detectándose también traslapes de funciones que complican la participación de otras dependencias en el sistema. El definir claramente dichas funciones es un área de oportunidad importante para la mejora.

Adicionalmente la ampliación de funciones y responsabilidades del CONEVAL en el SED, que no fueron previstas en su diseño original, no ha sido acompañada por un fortalecimiento de su estructura operativa. De hecho, se ha presentado la reducción de recursos presupuestarios del capítulo 1000 “Servicios Personales”, así como de cuatro plazas de mando derivados del Programa Nacional de Reducción del Gasto Público” en el año 2010, lo que ha repercutido en una presión adicional en la institución, y en una limitación creciente de sus capacidades para apoyar y asesorar a las dependencias del sector social en el SED y en la definición de la MIR. El fortalecimiento de dichas capacidades es otra área de oportunidad relevante hacia el futuro.

En cuanto a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) es importante señalar que esta normatividad constituyó un reto importante para el CONEVAL desde sus inicios. Su configuración está enfocada hacia la normatividad de la adquisición de bienes más que a la de servicios, privilegiando los costos bajos en cuanto a las contrataciones, más que las cuestiones relacionadas con la calidad y la experiencia. Sin embargo, es importante destacar que con base en la LAASSP y el artículo 72 de su

Reglamento, el CONEVAL promovió concursos que permiten que las consideraciones técnicas sean las más importantes en la decisión de contratación de los bienes y servicios que se realizan, y que la adquisición de estudios e investigaciones en materia de evaluación sigan el proceso “de puntos y porcentajes” que privilegian las características técnicas en lugar del costo. Este es un logro importante que permite asegurar la calidad de los insumos que se contratan.

3.5 Ajustes normativos para incrementar la eficacia del CONEVAL²⁸

Algunas modificaciones en la normatividad de la LGDS, la LAASSP, y la LFPRH, han implicado cambios de interés en el CONEVAL. Uno de ellos es la adición de la perspectiva de género, la cual posibilita la medición multidimensional de la pobreza incluyendo dicha dimensión.

Otro avance en el mismo sentido es que la LFPRH publicó el 19 de enero de 2012 modificaciones a la fracción V del artículo 110 del ordenamiento para incluir de manera obligatoria la información desagregada por sexo relacionada con las beneficiarias y beneficiarios de los programas. Siguiendo la misma línea la LGDS, el 1 de junio del 2012, adicionó la fracción X al artículo 3 de dicho ordenamiento para incluir la perspectiva de género, así como la definición del acceso a carreteras como una de las carencias sociales. En cuanto a la LAASSP se han observado algunas modificaciones que agregan flexibilidad y eficiencia a los procesos de contratación del CONEVAL, aunque todavía distan de ser reformas comprensivas e integrales. En particular es necesario que el ordenamiento legal se adapte para incorporar procedimientos acordes a la contratación de servicios especializados, privilegiando la calidad por encima de criterios económicos.

En cuanto al CONEVAL, una adición importante en su normatividad ha sido la introducción del Manual de Organización General y Específico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 2010. Mediante la expedición de dicho instrumento se presenta la estructura administrativa, la misión, valores, objetivos generales y las funciones de las áreas sustantivas y administrativas del Consejo con gran profundidad y nitidez. Esta norma constituye un paso adelante en el proceso de institucionalización de la institución.

²⁸ Véase el Anexo AP5.

Quizá el cambio normativo más relevante desde la creación de la institución se dio el pasado 3 de diciembre del 2013 en el marco de la Reforma Político-Electoral aprobada en la Cámara de Senadores. En ellas se establece que:

- El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social adquiere autonomía Constitucional;
- La Cámara de Diputados elegirá con el voto de las dos terceras partes de los legisladores a un Presidente y seis Consejeros. El Presidente de la República podrá objetar los nombramientos;
- Los Consejeros durarán 4 años y el Presidente 5; podrán repetir en el cargo una vez.

El primero de estos tres puntos puede ser un elemento de fortaleza para el CONEVAL debido a que lo des-sectoriza de la SEDESOL, propiciando así un espectro más amplio de su accionar y una mayor independencia del Ejecutivo y del presupuesto gubernamental. A la luz de la historia de la institución desde sus orígenes, este cambio parecería como una evolución natural para consolidar su autoridad moral.

Sin embargo, el segundo y tercer punto constituyen elementos de alto riesgo y presentan la posibilidad de vulnerar y debilitar a la institución. En particular, el que la elección de Consejeros pase de un órgano dependiente fundamentalmente del Poder Ejecutivo, a un órgano de representación política partidista impone el riesgo de politización y de que se desvirtúen los principios básicos de representatividad con fortaleza técnica y credenciales académicas que han prevalecido hasta ahora. Más aún, el otorgar poder de veto al Presidente de la República pone en tela de juicio la independencia de los integrantes de la institución e impone el riesgo de subordinación de los Consejeros al gobierno en turno. Ante la amenaza de veto, pueden influenciarse y vulnerarse activos trascendentes construidos por el CONEVAL como la garantía de credibilidad, rigor técnico, transparencia y rendición de cuentas.

Existen experiencias recientes como la del Instituto Federal Electoral, que se han politizado y debilitado precisamente por este tipo de diseños.

Para evitar este riesgo existen algunas alternativas, incluyendo:

- El establecimiento de procesos de servicio civil de carrera internos para salvaguardar al personal técnico operativo de la institución;
- El establecimiento de PAE sexenales que obliguen a la institución a evaluar determinados programas independientemente de su implicación política;
- El establecimiento de metas sexenales auditables, verificables y transparentes;
- La redacción del Reglamento de la institución autónoma que especifique a mayor detalle el perfil técnico-académico de los Consejeros, en línea con el perfil actual;
- El requerimiento de la postulación por parte de una institución académica acreditada para posibilitar la consideración al cargo de Consejero(a); y
- Garantías y salvaguardas para evitar que la elección de Consejeros(as) se dé con criterios partidistas o como cuotas políticas.

El establecimiento de obligatoriedad de evaluaciones externas independientes a la institución al menos cada dos años para garantizar su apego a la imparcialidad, rigor técnico, transparencia, rendición de cuentas, y cumplimiento de su mandato. El hacer públicos por Ley los resultados de dichas evaluaciones es un elemento fundamental para que éstas cumplan con su propósito de garantizar la solidez y autoridad moral de la institución.

3.6 Alineamiento del CONEVAL con el Programa Sectorial²⁹

La Planeación Institucional 2012-2014 señala que el Objetivo Estratégico del CONEVAL consiste en “Brindar a quienes toman las decisiones y a quienes hacen la política social el análisis y recomendaciones sobre el estado del desarrollo social”³⁰ y se enuncia como Propósito que “Los integrantes de las comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo cuentan con análisis y recomendaciones del CONEVAL sobre el estado de la Política de Desarrollo Social”.³¹ El objetivo estratégico del CONEVAL aporta al cumplimiento de algunas de las metas de los objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social, específicamente con el Objetivo 5. “*Elementos para una gestión eficiente*

²⁹ Véase el Anexo AP6.

³⁰ En el sitio web del CONEVAL el Objetivo Estratégico se plantea como: “Mejorar la eficacia y eficiencia, así como la rendición de cuentas de la política de desarrollo social, mediante la evaluación y el monitoreo de programas y políticas sociales y la medición de la pobreza”. <http://web.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Objetivo-Estrat%C3%A9gico.aspx> Consultado por última vez el 30 de noviembre de 2013.

³¹ De ello se desprende que la población objetivo directa del CONEVAL sea precisamente, la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

en la política de desarrollo social³²”, en cuanto a fomentar la coordinación intersectorial y con los tres órdenes de gobierno para brindar una atención integral a la población objetivo e incrementar el impacto de los programas sociales existentes, así como fomentar la intervención de la sociedad civil, la academia y de la iniciativa privada, priorizar las acciones de desarrollo social en zonas marginadas y en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, reducir los costos de operación, incrementar la productividad y mejorar la calidad de los bienes y servicios otorgados.³³

Las tareas de evaluación de la política de desarrollo social y la definición, identificación y medición de la pobreza que realiza el CONEVAL implica una gran evaluación del sector social y las políticas públicas en México, con el objetivo de generar la información necesaria y de calidad para la mejor toma de decisiones acerca de la política social y poder mejorar los programas y la política pública en materia de desarrollo social, debiendo impactar en el resultado del combate a la pobreza.

3.7 Alineamiento del CONEVAL con el Plan Nacional de Desarrollo³⁴

El CONEVAL se alinea con el Objetivo II del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 denominado, *México Incluyente*, el cual procura integrar una sociedad de igualdad, equidad, cohesión social y plantea una política enfocada a la consecución y consolidación de los derechos humanos y ciudadanos. El CONEVAL contribuye con esta meta por medio del fomento a la evaluación y monitoreo de la política y programas de desarrollo social. Con respecto a los indicadores del PND 2013-2018 relacionados con la medición de la pobreza en México, y que por ende el CONEVAL está vinculado, son: el Indicador VII. 2.1, denominado *Carencias de la población en pobreza extrema*, inserto en el Objetivo II. México Incluyente; así como el Indicador VII.2.2, *Inseguridad Alimentaria*, del citado Objetivo.

De igual forma, el CONEVAL está en línea con la estrategia de carácter transversal, “*Gobierno Cercano y Moderno*” del Plan Nacional de Desarrollo, la cual establece la necesidad que las políticas y acciones de gobierno incidan directamente en la calidad de

³² No categorizado formalmente como objetivo en el texto del Programa Sectorial de Desarrollo Social, pero fácticamente lo es, por lo que para el presente análisis se enuncia como un objetivo más.

³³ Estrategias 5.1, 5.2, 5.4 y 5.5 del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2013.

³⁴ Véase el Anexo AP7.

vida de las personas, lo que implica contar con mecanismos de evaluación que permitan mejorar el desempeño y la calidad de los servicios, y que simplifique la normatividad, al tiempo que permite rendir cuentas a la ciudadanía. Asimismo, se menciona que las políticas y programas de la presente Administración estarán orientadas a resultados y buscarán la optimización de los recursos públicos con base en lo ordenado por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que todos los niveles de gobierno que dispongan recursos de la Federación deberán administrarlos con eficiencia, eficacia, economía, transparencias y honradez, para cumplir los objetivos y necesidades a quienes están destinados. En este sentido, el CONEVAL coincide con las líneas de acción diseñadas para cumplir con la citada Estrategia de *Gobierno Cercano y Moderno*.³⁵

En cuanto al Objetivo 2.1 “*Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población*”, específicamente la Estrategia 2.1.2 “*Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva*”, tiene correspondencia con el CONEVAL, por ende las líneas acciones diseñadas para cumplir con tal efecto también lo están.³⁶

La vinculación del CONEVAL con el PND 2007-2012 con respecto a las atribuciones de medición de la pobreza y evaluación de la política de desarrollo social con las que cuenta el Consejo se presenta de manera específica en dos de los Ejes Rectores del mismo y se alinea con dos Estrategias principalmente, mismas que emanan de dichos Ejes Rectores.

Se trata del Eje Rector 3: *Igualdad de oportunidades*, con su respectiva Estrategia 1.4: *Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios*; y,

³⁵ 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; incorporar la participación social desde el diseño y ejecución hasta la evaluación y retroalimentación de los programas sociales; optimizar el gasto operativo y los costos de atención, privilegiando el gasto de inversión de carácter estratégico y/o prioritario; 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; e, integrar un padrón con identificación única de beneficiarios de programas sociales, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información.

³⁶ Propiciar que los niños, niñas y jóvenes de las familias con carencias tengan acceso a la educación básica y media superior de calidad, y no abandonen sus estudios por falta de recursos; otorgarles beneficios del Sistema de Protección Social en Salud; brindar capacitación a la población para fomentar el autocuidado de la salud, priorizando la educación alimentaria nutricional y la prevención de enfermedades; fomentar el acceso efectivo de las familias, principalmente aquellas en pobreza extrema, a sus derechos sociales, mediante políticas públicas coordinadas y concurrentes; promover acciones de desarrollo infantil temprano; y, contribuir al mejor desempeño escolar a través de la nutrición y buen estado de salud de niños y jóvenes.

el Eje Rector 5: *Democracia efectiva y política exterior responsable*, con la Estrategia 4.5: *Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población*.

A continuación se enuncian los mismos:

Eje 3 *Igualdad de Oportunidades*, establece como finalidad de la política social lograr el desarrollo humano y el bienestar de la población del país. La consecución de dicho objetivo se realizará por medio de la implementación de la Estrategia 1.4 *Mejorar los procesos de planeación, operación y evaluación de los programas para la superación de la pobreza, incluyendo la elaboración de un padrón único de beneficiarios*.³⁷

Eje 5 *Democracia efectiva y política exterior responsable*, establece que se deben instrumentar mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. Lo que se debe cumplir a través de la instrumentación de la Estrategia 4.5 *Evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población*.³⁸

3.8 Alineamiento del CONEVAL con las Metas del Milenio

El CONEVAL efectúa y brinda distintos elementos, herramientas y metodologías aportan para el cumplimiento específico de algunas metas de los Objetivos del Milenio.³⁹

A continuación se describen a manera de ejemplo algunas acciones realizadas por el CONEVAL que aportan al cumplimiento de los ODM y Metas de manera específica, en la primer aproximación se abordará la contribución a través de la metodología de medición

³⁷ El ordenamiento señala que “en estrecha coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales, se diseñará un sistema de información integral que contenga un padrón único de beneficiarios para todos los programas sociales; asimismo, se eliminarán duplicidades en la cobertura, y se hará más eficiente y transparente la asignación y la aplicación de los recursos disponibles; se revisarán críticamente los mecanismos de coordinación entre instituciones federales y de éstas con los otros órdenes de gobierno, a la luz de los resultados obtenidos por cada programa y tomando en cuenta las opiniones de los beneficiarios en cada región. Una parte importante de esta coordinación será profesionalizar la promoción social para que el personal de Gobierno encargado de aplicar los programas y respaldar los proyectos de las comunidades, en especial los productivos, posea la capacidad necesaria para garantizar el éxito de los mismos y dar continuidad a los programas; se instrumentarán sistemas de seguimiento de los programas en sus distintas etapas, así como de evaluación con base en los resultados obtenidos; y como práctica obligatoria, se reforzará la normatividad y los mecanismos para la rendición de cuentas de los servidores públicos responsables de los distintos niveles de aplicación de los programas”.

³⁸ “para asignar los recursos públicos bajo el enfoque de Presupuesto Basado en Resultados, se requiere de un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno que contribuya a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados y la eficacia de los propios programas. Asimismo, se necesita una evaluación permanente del funcionamiento y resultados de las instituciones que permita que el sector público eleve sustancialmente su productividad y modernice procesos específicos. Para ello, se rediseñará e implementará un nuevo sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores que evalúen los programas del gobierno en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Por otra parte, para contar con una valoración integral se evaluará la satisfacción de los ciudadanos en los procesos de la gestión pública y en la entrega de los servicios”.

³⁹ Véase el Anexo AP8 para una descripción de las Metas relevantes.

multidimensional de la pobreza; y en la segunda, tomando en consideración el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 del Consejo.⁴⁰

Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México

Una cuestión relevante en cuanto a la aportación del Consejo se encuentra en la metodología de la medición multidimensional de la pobreza en México, la cual utiliza para la misma dos espacios principales de medición, el primero está definido por el Bienestar Económico, medido por los ingresos corrientes per cápita de la población; y, el segundo espacio está definido por una serie de indicadores sociales los cuales son: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacio de las viviendas, acceso a servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación, a partir de los derechos sociales mencionados el CONEVAL se dio a la tarea de construir un índice de pobreza multidimensional.

Por lo anterior, se puede señalar que la metodología de medición multidimensional de la pobreza en México, al buscar revertir la insuficiencia de ingresos corrientes y reducir las carencias de alguno de los derechos sociales mencionados, aporta al cumplimiento de los siguientes ODM y Metas asociadas:

ODM 1, Meta 1A, 1B Y 1C.- Con respecto al espacio de Bienestar Económico y la definición de los derechos sociales de acceso a seguridad social y acceso a la alimentación. Además, para el caso del 1B, el Consejo publicó el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) que tiene como propósito conocer trimestralmente la tendencia del poder adquisitivo del ingreso obtenido por medio del trabajo.

ODM 2, Meta 2A.- En cuanto al derecho social que mide el rezago educativo promedio en los hogares.

ODM 3, Meta 3A.- El CONEVAL ha integrado indicadores valiosos para la identificación y medición del grado de pobreza de una manera diferenciada entre hombres y mujeres.

⁴⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*. México DF. CONEVAL, 2012. http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf

ODM 7, Meta 7C.- En relación con el derecho social asociado al acceso a servicios básicos de la vivienda.

Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 del CONEVAL.

Con respecto a la información y recomendaciones extraídas del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 del Consejo, se realiza la siguiente asociación: en las conclusiones de dicho Informe se señala que “el poder adquisitivo de los ingresos laborales de las familias mexicanas se vio afectado principalmente por dos eventos económicos: el incremento en los precios de los alimentos y la crisis financiera que afectó negativamente al mercado laboral del país. La falta de crecimiento económico en el largo plazo ha influido también en el desempeño de salarios, empleos e ingresos. La caída del poder adquisitivo del ingreso tiene repercusiones importantes sobre el desarrollo social de la población, especialmente sobre la pobreza”. Lo anterior, se relaciona con el ODM 1, Metas 1A en cuanto a los elementos que repercuten en la incidencia de pobreza; 1B, la enunciación del desempeño negativo del mercado laboral en el país; y 1C, con relación a la identificación del incremento de los precios de los alimentos y la afectación que esto ha ocasionado al salario real y su implicación con el crecimiento de la pobreza. Con respecto a la meta anterior, las recomendaciones del citado Informe, el Consejo menciona al respecto que ante la volatilidad de los precios de los alimentos, es necesario reforzar las acciones de acceso a la alimentación, especialmente de la población en pobreza y la población indígena, que cuentan con niveles de desnutrición más altos que el promedio nacional.

En las recomendaciones de dicho Informe para el rubro Educación, el CONEVAL considera importante dirigir esfuerzos en Chiapas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz donde se tienen altos porcentajes de población mayor de 15 años de edad que no cuentan con primaria o secundaria completa. Dicha recomendación se enmarca en la Meta 2A, correspondiente al ODM 2, Lograr la enseñanza primaria universal.

Con respecto a la aportación para el ODM 3, Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, el Informe anteriormente citado reúne las recomendaciones surgidas del seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora 2013-2014, en donde se señalan los siguientes aspectos institucionales para la atención de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social: Identificar una estrategia de coordinación entre el Instituto Nacional de la Mujer (INMUJERES) y el Programa de Apoyo a las Instancias de

Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) para impulsar complementariedades y sinergias relacionadas con la atención y erradicación de la violencia de género.

En cuanto al ODM 5 y sus metas asociadas, como parte de las recomendaciones del Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 del Consejo, se enuncia la necesidad de cumplir con la meta de los ODM con respecto a la mortalidad materna y como ésta debiese ser una prioridad del Gobierno y para el Estado. Ante eso, el CONEVAL recomienda que se debiera ampliar la cobertura de los servicios de atención obstétrica e impulsar estrategias de identificación temprana y atención oportuna de las emergencias en esta materia, sobre todo en las zonas interétnicas, donde se registra un alto porcentaje de la mortalidad materna. Dado lo anterior, se hace la recomendación para que los tomadores de decisión en la materia implementen y fortalezcan los servicios de salud; manifestando la importancia de contar con personal capacitado para ofrecer atención adecuada a mujeres embarazadas y estar preparados ante contingencias y posibles complicaciones durante la gestación, parto o puerperio.

El Informe en cuanto a las recomendaciones que genera el CONEVAL para el rubro de Vivienda, menciona la carencia de la dimensión de servicios básicos de la vivienda y al respecto señala que esta carencia de derechos sociales únicamente es abatida cuando la vivienda en cuestión posee agua, drenaje y electricidad, por lo tanto resulta fundamental incrementar la cobertura de agua potable y drenaje, dado que a nivel nacional hay una carencia detectada al 2012 de 10.8% en cuanto a drenaje y de 9.3% en agua potable en las viviendas. Lo anterior debe abonar para que los encargados de la política pública en cuestión atiendan dicha recomendación y realicen las labores sustantivas para disminuir dichas carencias, esto en línea con el ODM 7, en su meta 7C, Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

3.9 Complementariedad y coincidencia del CONEVAL con otras dependencias del Gobierno⁴¹

Esta Sección identifica las complementariedades que existen entre el CONEVAL y diversas dependencias del Ejecutivo Federal en cuestiones de evaluación de la política de desarrollo

⁴¹ Véase el Anexo AP9 para mayores detalles de la discusión que se presenta a continuación.

social y medición de la pobreza. Examinamos también las áreas en donde diversos actores identifican traslapes o duplicaciones de funciones con otras dependencias.

Marco legal de la colaboración entre instancias

En el país confluyen una serie de actores dedicados a la evaluación de la política y programas gubernamentales. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Reforma Hacendaria (LFPRH) capítulo II, de la evaluación, artículo 110, señala que “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades...El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Reforma Hacendaria...”, en este sentido la LFPRH realiza una separación normativa de la evaluación de temas económicos y sociales, mandando al CONEVAL exclusivamente la evaluación de la política de desarrollo social.

De acuerdo con el artículo 6 de la LFPRH, el Ejecutivo Federal, por medio de la SHCP, estará a cargo de la programación y presupuesto del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponden a la SHCP y a la SFP. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de la LFPRH y las que emanen con respecto al citado gasto.

De igual forma, la LFPRH mandata el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que es definido, en el artículo 2 fracción LI, como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”. El SED está normativamente administrado por la SHCP, y resulta importante mencionar que de acuerdo con el artículo 27 de la LFPRH los indicadores serán la base para el funcionamiento del SED, mientras que el artículo 111 de la citada Ley estipula que la SHCP y la SFP emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores de las dependencias y entidades.

El SED coloca metas e indicadores que a partir de un marco lógico, miden la eficiencia de las políticas públicas, en un avanzado esquema metodológico. El Sistema se constituye fundamentalmente de dos componentes: el monitoreo de programas financiados por el presupuesto federal, el cual es realizado con base en la información derivada de las Matrices de Indicadores de Resultados (MIR), y de la evaluación de los programas federales, dichos programas definidos en los Programas Anuales de Evaluación (PAE). Este segundo componente, a su vez se encuentra conformado por dos subcomponentes: a) evaluación de resultados de los programas federales, bajo la responsabilidad de la SHCP y del CONEVAL en cuanto a la evaluación de carácter social, para lo cual se utilizan indicadores estratégicos; y, b) la evaluación de los procesos de calidad de los servicios públicos, el cual es realizado por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), en donde se cuenta con indicadores de gestión o procesos, tutelado por la (SFP). Es decir, la adopción de la nueva normatividad que se ha venido generando en el país, sobre todo en cuanto al PbR que da origen al SED, agrega nuevos arreglos institucionales con respecto al tema de la evaluación entre las diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

Dependencias federales con complementariedades con el CONEVAL

De la misma manera pueden identificarse las complementariedades que tienen distintas dependencias con el CONEVAL (en sentido inverso a lo explicado en la sub sección anterior).

En primer término, de acuerdo con nuestro análisis la SHCP se coordina con el CONEVAL en la emisión conjunta de diversos instrumentos y herramientas de evaluación en el ámbito de la política social como el PAE, el Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (MASM) y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales (LGEPF). De igual forma, la SHCP en el marco del SED es la instancia encargada junto con el CONEVAL del primer componente del mismo, referido a la evaluación de programas y políticas presupuestarias, que involucra el diseño de indicadores estratégicos. Asimismo, el artículo 111 de la LFPRH, faculta a la SHCP para revisar los resultados de los programas y su impacto social del ejercicio del gasto público. Algunos objetivos son similares por lo que podría existir coincidencia.

Las complementariedades con la SFP se dan también en el marco del PAE, el MASM, y los LGEPF; asimismo la SFP en el marco del SED es la instancia encargada del segundo componente referido a la evaluación de procesos de gestión y los servicios públicos, realizado a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). De igual forma, el artículo 111 de la LFPRH, faculta a la SFP para revisar los resultados de los programas y su impacto social en el ejercicio del gasto público.

También se observan complementariedades con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que es la instancia encargada de la generación de las cifras oficiales del país. El INEGI establece los criterios y diseña metodologías e instrumentos para la generación de información geográfica y estadística; mientras que el CONEVAL realiza la definición, identificación y medición de la pobreza, con base en la información generada por el INEGI. El Instituto, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social debe brindar al CONEVAL las estadísticas, datos y herramientas necesarias para la correcta definición, identificación y medición de la pobreza por parte del Consejo. Un producto generado expresamente por el INEGI para el CONEVAL es el Módulo de Condiciones Socioeconómicas ENIGH-MCS que proporciona un panorama estadístico de aquellas variables necesarias para la medición de múltiples dimensiones de la pobreza en el país, de acuerdo con lo mandatado en la LGDS.

Un área de coordinación relevante es la labor de capacitación que realiza el CONEVAL con otras dependencias del Sector Público. A la fecha, la institución ha impartido alrededor de 160 cursos, con aproximadamente seis mil asistentes a los mismos. Los objetivos de esta actividad van desde la capacitación para el uso de la MIR, el SED, y la definición del PAE, hasta la colaboración en desarrollar herramientas analíticas en los operadores de programas para propiciar un mayor aprovechamiento de la evidencia ofrecida en las evaluaciones.

Áreas de oportunidad para la coordinación entre CONEVAL y otras dependencias

Como es natural, además de las complementariedades con diversas dependencias, también se identifican áreas de oportunidad para mejorar el diseño institucional en el cual se desenvuelve la institución en el contexto de otras.

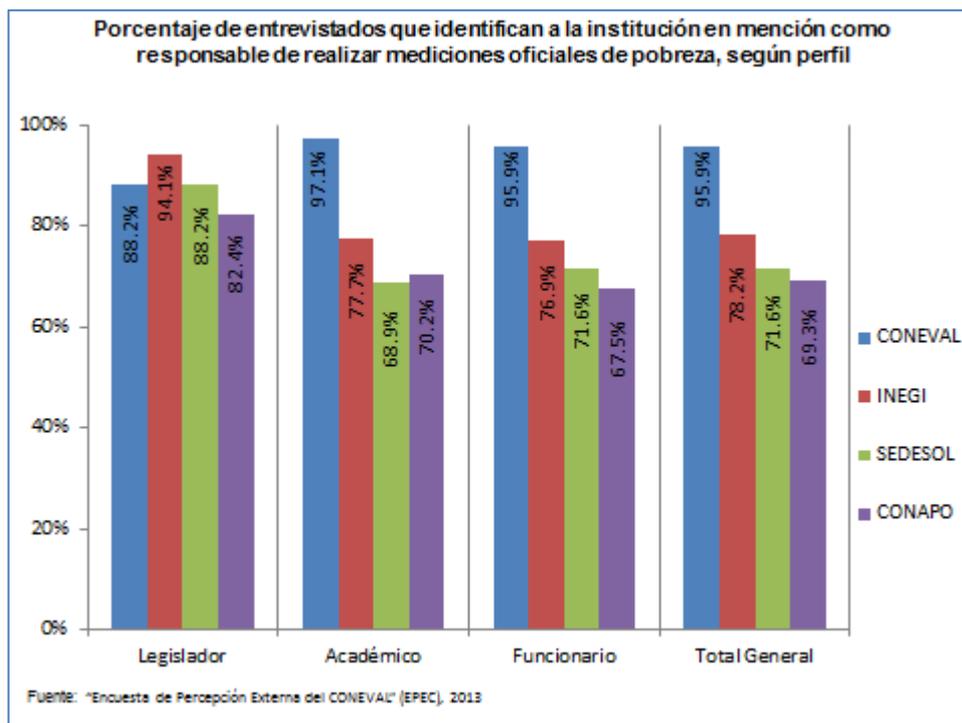
Por ejemplo, en los grupos focales y entrevistas a profundidad realizados en el marco del presente estudio se detectó que para los funcionarios públicos que interactúan con la institución no siempre existe claridad en cuanto a las atribuciones de CONEVAL y SHCP en el marco del SED y de la evaluación en general. De hecho, un porcentaje importante de ellos manifestó confusión y expresó que es común que ambas instituciones soliciten por duplicado la misma información en formatos distintos, que emitan instrucciones que no siempre son compatibles entre sí, e incluso que realicen funciones que aparentemente están fuera de su ámbito de competencia.

Esto sugiere que un área de oportunidad para la mejora es lograr una mayor coordinación entre la SHCP y el CONEVAL en su interacción con otras entidades del Sector Público. En particular, de las discusiones en grupos focales y entrevistas a profundidad concluimos que:

- Existe una amplia heterogeneidad en capacidades institucionales de las dependencias para implementar el SED, y utilizar la MIR. Es necesario por tanto continuar con esfuerzos continuos de capacitación y asesoría para desarrollar dichas capacidades. En momentos como el cambio de Administración Federal dichas necesidades se acentúan con la llegada de nuevos funcionarios públicos a áreas de planeación y evaluación en distintas entidades.
- Existe confusión entre relación CONEVAL-SHCP-SFP en cuanto al SED, y en especial, no se distingue claramente el área de competencia de CONEVAL y SHCP.
- Los usuarios no identifican en general que exista una relación entre el SED y las asignaciones presupuestales de los programas cada año. En particular, no se observa que incida en la decisión de reasignaciones, evitar duplicaciones, o consolidaciones (solamente algunas excepciones). Generalmente se atribuye a falta de coordinación con la SHCP.
- Las señales sobre la importancia del SED no son totalmente claras. En especial, se observa que la Dirección General de Programación y Presupuesto que es la instancia con incidencia en el presupuesto de los programas y dependencias, se enfoca de manera preponderante en el ejercicio del gasto público y no en los indicadores de la MIR o en los resultados del SED. Esto ha creado la imagen de que el SED y los resultados de la MIR no inciden en las decisiones presupuestales, lo cual erosiona su imagen y percepción de utilidad e incidencia.
- Se percibe que hacia principios de la Administración 2006-2012 se daba importancia en la SHCP al SED y a la MIR, pero que ésta se ha ido diluyendo en el tiempo. Ahora estos

procesos se perciben más como requisitos burocráticos sin incidencia real en la operación de los programas.

Gráfica 5



Otro caso en donde se identifica falta de claridad en la delimitación de funciones es entre el CONEVAL y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Mientras que el INEE tiene por objeto coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional; así como diseñar y realizar mediciones y evaluaciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de educandos, docentes y Autoridades Escolares, el CONEVAL tiene la atribución de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social. Si bien ambos organismos utilizan la evaluación como un instrumento de mejora y el sector educativo pertenece al sector social, se podría considerar que ambas instituciones cuentan con elementos similares en su mandato, por lo que es recomendable establecer mecanismos claros y reforzar las sinergias ya existentes con la finalidad de que ambas instituciones contribuyan a mejorar la política educativa del país, cada una desde sus ámbitos de acción.

Otro caso es el Consejo Nacional de Población (CONAPO), que cuenta con el mandato tradicional de realizar mediciones del grado de marginación a nivel estatal y municipal, lo cual se intersecta con las facultades del CONEVAL en realizar mediciones de pobreza para dichos órdenes de gobierno. Este es un caso en el que se realizan dos procesos de medición con potenciales duplicaciones entre ellas. Al igual que en el caso del INEE se sugiere establecer mecanismos claros y explícitos de colaboración entre las instituciones para reforzar las sinergias y complementariedades entre ellas, en aras de dotar al sector social con información pertinente.

Una muestra de las consecuencias del traslape en el mandato de medición de la pobreza se presenta en la Gráfica 5 derivada de la EPEC. Como puede observarse, al preguntar a los entrevistados sobre cuál es la instancia responsable de realizar las mediciones oficiales de pobreza, una proporción significativa atribuye esta responsabilidad al INEGI, a la SEDESOL, o al CONAPO. De hecho, entre el grupo de legisladores participantes, un porcentaje mayoritario afirma que es el INEGI la instancia oficial de la medición. En el caso de académicos y funcionarios públicos un porcentaje mayoritario identifica al CONEVAL como la institución responsable, aunque porcentajes importantes de más del 50 por ciento también atribuye esta actividad a las otras instituciones.

No es de sorprender que se perciba al INEGI como una institución que participa en el proceso y comparte cierto grado de responsabilidad en la medición de la pobreza al ser la institución encargada de la recolección de información. Por tanto, es recomendable que el CONEVAL fortalezca los mecanismos de difusión para darse a conocer como la única institución que mide la pobreza de manera oficial en México y el INEGI como la institución oficial encargada de generar la información para la medición de la pobreza, ambos establecidos en la LGDS.

Otros elementos de valor agregado del CONEVAL en el contexto gubernamental

La integración de las funciones de evaluación de los programas sociales y de la medición de la pobreza bajo el ámbito del CONEVAL es un caso especial, pues en la mayoría de los países en desarrollo, estas dos acciones generalmente son administradas por instituciones diferentes. La combinación de la medición de la pobreza con la evaluación de los programas sociales del Consejo brinda un valor agregado adicional en el contexto

mexicano, en cuanto a que se ha elevado de manera importante la utilización y uso compartido de las encuestas, la información y datos estadísticos con la intención de medir el desempeño de los programas de desarrollo social.⁴²

Incluso a pesar de que el mandato del CONEVAL está circunscrito exclusivamente al sector social, un conjunto importante de las herramientas que ha desarrollado han sido adoptadas por el Gobierno Federal para ampliar los sistemas de evaluación y monitoreo existentes. En materia de medición de pobreza, el CONEVAL también ha ido más allá de lo mandatado, trabajando en la especificación de variables, metodologías y procedimientos de agregación de la pobreza.

En el ámbito de la evaluación uno de los ejemplos de que la institución ha trascendido para ofrecer análisis incluso más allá de los que especifica su mandato son las evaluaciones integrales, que brindan un diagnóstico de los programas de desarrollo social agrupados a partir de una temática común.

Un aspecto positivo que agrega valor a la tarea del CONEVAL frente a otras instituciones de evaluación y de medición de la pobreza ha sido la emisión del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social, tanto Federal como Estatal, donde en una misma base de datos es posible acceder a la información sistematizada de las intervenciones que el gobierno ha realizado en dicho ámbito, y por medio de este elemento proveer información de calidad para la toma de decisiones para una mejora en la política pública social y el combate a la pobreza en el país. Desde el 2010, como parte del análisis e identificación de duplicidades entre los programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la APF, el CONEVAL realiza anualmente un Análisis de Similitudes de Programas Federales de desarrollo social con base en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Otro elemento de valor que añade el CONEVAL al sistema de evaluación y monitoreo se puede encontrar en cuestión de la estandarización de los Términos de Referencia de las evaluaciones, tanto en aspectos de contenido como de procedimiento, donde el Consejo juega un papel preponderante, ya que dichos términos son propuestos por el CONEVAL (en

⁴² Banco Mundial. *El Sistema de Monitoreo y Evaluación de México: un salto del nivel sectorial al nacional*. No. 20. Washington D.C., Septiembre, 2009. P.8-10.

estrecha coordinación con los operadores de los programas) lo que alimenta al Sistema de una estandarización de procesos en la evaluación del desarrollo social.

En el aspecto de incentivos, el CONEVAL ha buscado mediante la implementación, desde el 2009, del premio “las buenas prácticas en el uso de los resultados del monitoreo y la evaluación en el ciclo de las políticas públicas”, motivar y difundir un mensaje de la importancia y relevancia que tiene la evaluación y el monitoreo en la política pública. Las mejores prácticas son seleccionadas por la Comisión Ejecutiva basándose en criterios de relevancia, innovación e institucionalización. El premio se otorga, a nivel federal y estatal, al desempeño de las dependencias por haber realizado un trabajo destacado en la generación de evidencia para mejorar la toma de decisiones en la política pública.

4. Planeación y orientación a resultados

Esta Sección se enfoca en los aspectos de planeación y de orientación a resultados del CONEVAL. Es de destacar que de manera voluntaria la institución ha elaborado dos documentos de acceso público de Planeación Institucional para los períodos 2007-2013 y 2012-2014, que claramente exponen los objetivos estratégicos del CONEVAL en congruencia y vinculación con la planeación nacional y sectorial (es decir congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012).⁴³

En cuanto a sus planes de trabajo, cada una de sus Direcciones Generales Adjuntas enuncia claramente su programa anual, estableciendo las actividades a realizar, sus productos y servicios, y establecen metas claras.⁴⁴ La institución adicionalmente cuenta con informes del Comité Directivo que se realizan desde el 2006 en donde se presenta un diagnóstico de autoevaluación acerca del desempeño general en cada ciclo fiscal.

Un aspecto de especial relevancia en el contexto de la planeación de la institución es la definición del PAE. A este respecto, de la revisión realizada a los Planes de los últimos tres años y de los procedimientos para su definición, identificamos un elemento de mejora potencial. El primero tiene que ver con hacer explícito el vínculo entre los distintos PAE de

⁴³ Véase el Anexo AP10 para mayores detalles.

⁴⁴ Véase el Anexo AP11.

cada año. En cada caso el ejercicio de planeación se presenta sin hacer referencia a los previos o futuros, con lo cual se pierde la coherencia de la función en el mediano plazo.

Una sugerencia puntual es la de realizar un PAE general para al menos tres años en conjunto, en el cual se diseñen las estrategias generales de evaluación con posibilidades de añadir especificidad cada año. En el contexto de la reciente autonomía otorgada a la institución, la planeación de PAE a mediano plazo puede contribuir a una mayor certidumbre en la orientación de la institución y reducir los riesgos de que el PAE responda a coyunturas del momento, o a necesidades políticas transitorias que pudieran vulnerar la trayectoria construida desde los inicios del CONEVAL.

Como ya se ha comentado, un elemento central del PbR promovido y liderado por el CONEVAL para el sector social, es la definición de la MIR. Por lo tanto, resulta de interés verificar si el propio CONEVAL especifica su MIR claramente.⁴⁵ En este sentido, verificamos que todas las fichas técnicas de los indicadores de CONEVAL cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, meta y comportamiento del indicador. Sin embargo, es importante destacar que seis de las 40 fichas técnicas no cuentan con información sobre la línea base, puesto que en el primer año de medición de estos indicadores no se contó con la información necesaria para su medición. Lo anterior debido a que dichos indicadores tuvieron como medio de verificación la realización de ésta Evaluación Externa de los Resultados del CONEVAL, que tiene como uno de sus objetivos medir la percepción de los usuarios de la información del Consejo, el grado de satisfacción y la consistencia de la información que genera. De este modo, se recomienda que una vez que el CONEVAL cuente con la información de dichos indicadores, la incorpore a las fichas técnicas, ya que sin ésta es difícil hacer un análisis completo de los indicadores. Además, que a partir del ejercicio realizado por la evaluación externa, el CONEVAL genere indicadores proxy para su medición sin tener que recurrir a un externo, lo que permitirá contar con información suficiente para reportarse conforme a las metas establecidas.⁴⁶

⁴⁵ El Anexo AP12 presenta una discusión de otros aspectos relacionados con este tema.

⁴⁶ En conversaciones con personal de CONEVAL se hizo de nuestro conocimiento que este aspecto en particular se subsanaría en el corto plazo con una modificación a la MIR. Asimismo, se informó al equipo evaluador que el valor de la línea de base para 2013 corresponde al valor alcanzado al 2012 puesto que ése es el primer año en que se registró la MIR en el sistema.

Adicionalmente, se encontró que únicamente el indicador “variación porcentual de suscriptores en redes sociales” tuvo una meta programada en 2013 (56%) aparentemente menor a su valor programado en 2012 (100%). No obstante, dado que se trata de una tasa de variación, para el 2013 la meta de variación del indicador representa un crecimiento de 56% con respecto a la meta del año anterior, es decir, al valor acumulado de suscriptores registrados en las redes sociales de Twitter y Facebook.⁴⁷

Al comparar la meta programada en 2013 con la meta alcanzada en 2012, se identificaron 15 indicadores cuyo valor alcanzado en 2012 es mayor al programado en 2013, lo que puede sugerir que las metas son conservadoras; no obstante, la naturaleza de los indicadores ha propiciado que las metas programadas por el CONEVAL sea aumentada en forma gradual. Por ejemplo, en el indicador “Porcentaje de cumplimiento en la realización de cursos de capacitación y asesoría técnica a entidades federativas” se ha programado una meta gradual sujeta a la demanda y necesidades de las entidades federativas. Por otro lado, existen indicadores que se basan en la planeación anual de las áreas sustantivas, la cual es autorizada por el órgano gobierno del Consejo. Tal es el caso de indicadores como “Conclusión de estudios contratados en materia de pobreza”, en el cual se establece como meta el cumplimiento del 100% de los estudios programados, sin embargo, la diferencia estriba en que pueden contratarse estudios adicionales en función de los requerimientos de información que puedan surgir en materia de desarrollo social.

Cuadro 2
Resumen de Recomendaciones Derivadas de la Evaluación
Externa del Banco Mundial a CONEVAL en el 2008

Recomendación	Acción definida por CONEVAL
Incrementar el uso de los resultados de las evaluaciones, así como fortalecer la estrategia de información para resultados	Se incrementó la difusión oportuna de los resultados de las evaluaciones de los programas y políticas públicas
Establecer un comité interinstitucional para promover la interacción y la comunicación periódica programada entre las partes involucradas con los Lineamientos	Se conformó un grupo de trabajo entre la SHCP, la SFP y el CONEVAL donde se da seguimiento a los temas derivados de los Lineamientos Generales de Evaluación

⁴⁷ Véase el Anexo AP14.

Formar alianzas con universidades para promover iniciativas de educación en el área de los programas de M&E	Se diseñaron y realizaron actividades de capacitación sobre monitoreo y evaluación de programas y políticas federales dirigidos a evaluadores externos.
Fortalecer la capacidad técnica del personal del programa para generar y utilizar información básica.	Se fomentó, ante las instancias correspondientes, la capacitación en materia de sistemas de información, el mejoramiento de los registros administrativo y la estandarización de bases de datos.
Mejorar los registros administrativos para que puedan usarse de manera más activa como fuente de información básica.	
Estandarizar bases de datos utilizadas por el sistema de M&E.	Se fomentó el mejoramiento de los registros administrativo y la estandarización de bases de datos.
Establecer alianzas estratégicas con el INEGI.	Se firmó un Convenio Marco con el INEGI en materia de capacidad técnica e información.
Revisar las leyes que regulan los contratos externos para asegurar una mayor claridad en el proceso.	Se cumplió con integridad lo que indica la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Crear un registro de evaluadores.	Se generó un registro de evaluadores externos.

Fuente: Análisis propio con base en documentos oficiales.

Cuadro 3

Resumen de Observaciones Derivadas de la Auditoría de la ASF en el 2010

Observación	Acción definida por CONEVAL
Establecer de manera precisa los criterios para la definición e identificación de los programas de desarrollo social	El CONEVAL estableció una definición general de los criterios de selección para delimitar el universo de programas y acciones que conformará el Inventario cada año.
Programar metas relacionadas con la conformación y actualización del inventario de	Con el fin de contar con un Inventario con información actualizada, se estableció la meta

programas de desarrollo social.

de actualizarlo dos veces por año.

Establecer mecanismos de control a fin de dar seguimiento y disponer de la información de cuantos y cuales programas, metas y acciones de la política de desarrollo social han sido corregidos, modificados, adicionados, reorientados, o suspendidos total o parcialmente, como resultado de las recomendaciones emitidas.

El Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS) incorporó una funcionalidad que permite a los responsables de los programas, metas o acciones de la política de desarrollo social a quienes aplica el Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la Administración Pública Federal, clasificar las recomendaciones en los rubros señalados (corrección, modificación, adición, reorientación, o suspensión total o parcial).

Establecer un programa de trabajo en el que se programen metas relacionadas con la promoción de cursos, talleres y seminarios para el desarrollo y conocimiento de técnicas y metodologías de evaluación y de medición de la pobreza.

Se incorporaron en la MIR indicadores que miden las metas relacionadas con la promoción de cursos, talleres y seminarios para el desarrollo y conocimiento de técnicas y metodologías de evaluación y de medición de la pobreza.

Establecer metas relacionadas con asesorías en materia de evaluación de programas sociales y de medición y análisis de la pobreza.

La Matriz de Indicadores para Resultados 2011 del CONEVAL previó la inclusión del indicador "Cumplimiento del PAE".

Establecer metas relacionadas con la suscripción de acuerdos y convenios con las autoridades de desarrollo social de estados y municipios, y con organizaciones de los sectores social y privado.

En la Matriz de Indicadores para Resultados 2011 del CONEVAL se definió a nivel de componente el indicador "Convenios de colaboración formalizados con entidades federativas y/o otros organismos".

Establecer indicadores a fin de medir la economía en la aplicación de recursos en la evaluación de programas de desarrollo social.

El CONEVAL implementó un indicador que considera el número de evaluaciones contratadas en el CONEVAL que cumplen con lo estipulado en el artículo 24 de la LAASSP.

Cumplir con las metas que se definan para El Comité de Control y Desempeño los indicadores que se establezcan en la Institucional (COCODI) dio un seguimiento Matriz de Indicadores para Resultados del trimestral a todas las metas establecidas. programa presupuestario P003 "Actividades orientadas a la evaluación y al monitoreo de los programas sociales" a su cargo.

Fuente: Análisis propio con base en documentos oficiales.

En cuanto a la orientación a resultados, cualquier institución que pretenda realizar una gestión por PbR, debe de someterse a análisis y evaluación de algún tipo para identificar áreas de mejora. En el caso del CONEVAL es importante enfatizar que de hecho la institución no se encuentra obligada normativamente a someterse a este tipo de escrutinio. Sin embargo, de manera voluntaria y en el mismo espíritu de la decisión de ser sujeto de la presente evaluación externa, el CONEVAL solicitó en el año 2008 al Banco Mundial un análisis externo e independiente de sus procesos.

De la evaluación externa del Banco Mundial se derivaron nueve recomendaciones. El Cuadro 2 indica el contenido de cada una de ellas, así como la acción propuesta por el CONEVAL para atenderla. Como puede observarse, en cuatro de los nueve casos la recomendación se refiere a modificaciones en la operación de la institución para propiciar que los resultados y la evidencia generada por las evaluaciones se utilicen en mayor medida para mejorar los resultados de los Programas sociales. Todas las recomendaciones emitidas por el Banco Mundial fueron atendidas.

Adicionalmente, en 2010 la Auditoría Superior de la Federación realizó una auditoría de desempeño al CONEVAL. En la Auditoría se especifican 25 resultados, de los cuales únicamente se generaron 8 recomendaciones resumidas en el Cuadro 3, en donde se incluyen también las acciones que el CONEVAL propuso para su atención. En este caso, la mayoría de los aspectos identificados se centran en el establecimiento de metas o indicadores para distintos procesos.⁴⁸

De la revisión realizada en el marco de la presente evaluación, concluimos que el CONEVAL especificó acciones de mejora adecuadas en el marco del 100 por ciento de las observaciones realizadas, e inició la instrumentación de los procesos y actividades

⁴⁸ Véase el Anexo AP15.

acordados. Este es un resultado positivo y sugiere que la institución se ha alineado adecuadamente para enfrentar los retos identificados.

De hecho, se puede corroborar que el CONEVAL ha obtenido los resultados esperados a partir del seguimiento de dicha evaluación y auditoría. La Matriz de Indicadores ha ido adecuando su diseño, el Inventario de programas ha precisado los criterios para la identificación de los programas sociales y es actualizado periódicamente, el Sistema de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora se encuentra actualizado y ayuda a que las unidades responsables de programas sociales identifiquen y atiendan oportunamente los aspectos que emanan de evaluaciones externas, y se continúa dando un seguimiento trimestral a todas las metas establecidas.

5. Operación

Esta Sección analiza los aspectos operativos del CONEVAL incluyendo sus procesos de ejecución, su eficacia y eficiencia, sus fuentes de financiamiento y los sistemas institucionales con los que cuenta para realizar sus funciones. El Anexo AP22 describe los principales procesos que lleva a cabo, así como un diagrama de flujo de sus funciones.

5.1 Procesos de Ejecución⁴⁹

Un primer elemento a analizar es si los procedimientos establecidos por el CONEVAL están estandarizados y son utilizados por las instancias ejecutoras a quienes van dirigidos. Al revisar la documentación disponible, concluimos que en general todos los procesos específicos tienen una relación con uno o varios indicadores de resultados de la MIR. En particular en el caso del Proceso general Medición de la Pobreza - proceso específico de "Elaboración de instrumentos de recolección de información necesaria para la medición multidimensional de la pobreza"- su ejecución se lleva a cabo y queda constancia de ello a través de instrumentos de seguimiento como la Matriz Institucional de Riesgos y la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza. Encontramos también que en los procesos específicos de Evaluación de políticas y programas, existe relación entre los procesos y uno o varios indicadores de la MIR.

⁴⁹ El Anexo AP23 presenta una discusión detallada de la estandarización, sistematización, difusión y alineamiento a los documentos normativos, de los procedimientos de ejecución de CONEVAL. A continuación presentamos los principales elementos de nuestro análisis.

Sin embargo, en el proceso transversal de Divulgación de productos del CONEVAL, el proceso específico de “Realización de campañas publicitarias y de difusión interna” carece de relación con alguno de los indicadores desarrollados en la Matriz de Indicadores para Resultados. No obstante, en este caso la información complementaria disponible permite afirmar que el CONEVAL instrumenta campañas publicitarias y de difusión interna a través de comunicados internos y boletines informativos al interior del Consejo, con lo que se cumple el objetivo de mantener una estrecha comunicación y difusión de información al interior del CONEVAL. De la relación entre las funciones, atribuciones e indicadores de la MIR, es posible afirmar que existe una correspondencia entre ellas.

Para determinar si los procesos se encuentran sistematizados, revisamos la documentación oficial disponible incluyendo los documentos normativos, lineamientos, modelos y metodologías, los cuales han sido un instrumento eficaz para propiciar una sola línea de trabajo tanto de evaluadores como de las dependencias, para su utilización como fuentes de orientación y dirección en el desarrollo de los procesos de medición de la pobreza y evaluación de políticas y programas.

A partir de la información disponible y de los procesos definidos para el CONEVAL se analizó si la difusión que se lleva a cabo en cada proceso cumple con la característica de hacerla pública (externa) y también si se trata de una difusión interna al Consejo (unidades responsables del Consejo), en este caso se trata de documentos de trabajo y sitios informáticos internos (micrositios).

Hacia el exterior de la institución se trata de la producción y difusión de diversos documentos del Consejo hacia gobiernos estatales, dependencias federales, legisladores, académicos, sociedad civil y público en general. El mecanismo de difusión al público es a través de la página de internet, documentos o informes oficiales, así como metodologías para el desarrollo de indicadores, elaboración de evaluaciones, modelos de Términos de Referencia e informes de las evaluaciones de Consistencia y Resultados, en materia de Diseño y, para la Evaluación de Procesos de Programas de Desarrollo Social y/o de la página web del Consejo.

En el caso de ambos procesos de difusión, concluimos que los documentos que han sido sistematizados fueron también hechos públicos y/o compartidos con las dependencias de desarrollo social de manera satisfactoria. De la información revisada se desprende también que hacia el interior del Consejo circulan documentos internos y boletines informativos que facilitan el desempeño de la institución.

En cuanto al alineamiento al documento normativo del CONEVAL, de la revisión realizada concluimos que existe coherencia y correlación entre las funciones y atribuciones de cada una de las instancias y unidades responsables de la institución y la naturaleza y propósito para el que el Consejo fue creado. Es decir, se confirma que el CONEVAL tiene alineado jurídicamente su diseño institucional entre los diversos documentos normativos que le dan sustento, y en particular con las funciones y atribuciones que señala el Estatuto Orgánico para las Direcciones Generales Adjuntas de Análisis de la Pobreza; de Evaluación y de Coordinación, así como de las Direcciones de área que las integran.

El análisis de los aspectos anteriores lleva a la conclusión de que el CONEVAL como organismo público encargado de llevar a cabo las evaluaciones a las políticas de desarrollo social y de generar elementos para la medición de la pobreza, se ha consolidado como ente coordinador desde la Administración Pública Federal.

5.2 Procesos de identificación y cuantificación de gastos por parte de la institución⁵⁰

En el año 2012 el presupuesto ejercido por el CONEVAL fue equivalente a 219 millones de pesos, provenientes del Ramo 20 de Desarrollo Social. Durante sus siete años de operación los recursos aprobados para la institución han presentado un crecimiento irregular, lo cual responde en parte al hecho de que la institución debe realizar estudios especiales en ciertos años fiscales, tales como los relacionados con la medición de la pobreza que se realiza cada 2 años, y cada 5 años a nivel municipal. El gasto ejercido total experimentó en los primeros años importantes incrementos (2006-2008) alrededor del 74% y 49%. Sin embargo, después de 2008, tuvo variaciones en el presupuesto ejercido, de forma que en 2011, el gasto fue menor al de 2008 en 11%. En 2012, el ejercicio alcanzó el mayor nivel de gasto desde su creación, 73% más que el año anterior y 297% más que en

⁵⁰ Véase los Anexos AP24, AP25 y AP26 para una discusión detallada de este tema. El Anexo AP24 presenta el detalle de los gastos de operación, de mantenimiento, de capital y unitarios se presenta en el mismo anexo.

el primer año de atención. Las variaciones en los años pares se debe a que en dichos años se realiza el pago del Módulo de Condiciones Sociales para su inclusión en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares realizado por el INEGI, y que es el insumo fundamental para la medición de la pobreza.

Una aproximación para valorar la suficiencia de recursos otorgados a la institución consiste en comparar el presupuesto por el ejercido en el Ramo 20, en el que se incluyen los Programas que por mandato legal debe de evaluar el CONEVAL. Un referente internacional que se puede utilizar como parámetro consiste en asignar al menos uno por ciento del valor de la acción que se pretende evaluar (véase López Acevedo, et.al. (2012)).

Para los años 2011 y 2012, el presupuesto total del Ramo 20 osciló entre 84 y 95 mil millones de pesos, respectivamente. El presupuesto del CONEVAL para esos años equivalió a 0.1 y 0.2 por ciento, respectivamente –es decir, una décima y una quinta parte del uno por ciento del valor del presupuesto. Esto lleva a la conclusión de que el presupuesto de la institución se encuentra considerablemente por debajo de los parámetros de inversión dedicados a la evaluación que se consideraría como deseable.

En cuanto a la clasificación del gasto, el CONEVAL identifica los gastos de capital en los que incurre, a través de la clasificación de las partidas del capítulo 5000 y 6000 del Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal que publica la SHCP. Sin embargo, no identifica ni cuantifica su operación dividiéndola entre gastos directos e indirectos, gastos de mantenimiento y/o gastos unitarios, lo cual le resta especificidad. A pesar de lo anterior, el CONEVAL ha realizado ejercicios de clasificación de su gasto para separar los gastos directos de los indirectos, así como los gastos de mantenimiento y los gastos unitarios, aunque esta tarea no se realiza de forma regular.

Es importante destacar que realizar una estimación de los costos unitarios, ya sea por beneficiario o por servicio prestado, presenta complicaciones debido a la heterogeneidad de los servicios que presta la institución. Una vez definidos los costos unitarios por servicio generado, su estimación implicaría necesariamente la identificación de cada servicio, un mapeo de acumulación del costo a través de la estructura del CONEVAL y el prorrateo de los costos por cada servicio. El prorrateo de los costos en cada servicio requiere además

que el CONEVAL estime el costo que es atribuible a cada producto, lo que no es una tarea sencilla.

Para el caso de los gastos unitarios por beneficiario, la complicación surge precisamente en la definición de quienes aprovechan los servicios que genera el CONEVAL, ya que si bien se definen en la matriz de indicadores, sus beneficiarios pueden ser un grupo mucho más amplio.

Al analizar los procesos administrativos que realiza la institución encontramos que todos se encuentran apegados y alineados a los Manuales de Aplicación General emitidos por la SFP. En el “macro proceso” de Tecnología de Información y Comunicaciones (TIC), se definen los procesos que en dicha materia y de seguridad de la información tiene el CONEVAL.

Las funciones de los citados procesos macro se determinan tanto en el Decreto de regulación del Consejo, como en su Estatuto Orgánico, el Manual de Organización General Específico y en la Ley General de Desarrollo Social. Actualmente, el contenido se encuentra dentro de la herramienta SharePoint, lo cual le permite tener un mayor orden y control en cuanto a la actualización del contenido, y para realizar dicha acción participa el personal adscrito a las diferentes áreas del CONEVAL. Una mejora notable en los procesos es que se ha dado la migración del contenido de la página de internet, lo cual permite una mayor agilidad en las consultas al Sitio.⁵¹

⁵¹ En cuanto al objetivo de la MIR 2013 del CONEVAL “Productos CONEVAL divulgados”, se cuenta con el indicador *Porcentaje de productos divulgados en Internet con accesibilidad*, con una frecuencia de medición bienal. Con respecto al objetivo denominado “Administración de medios electrónicos”, se asocian los indicadores *Variación porcentual de suscriptores en redes sociales* y *variación porcentual de las visitas en la página de Internet del CONEVAL*, con una frecuencia de medición semestral y trimestral, respectivamente.

6. Resultados

Finalmente, en esta Sección hacemos un análisis de los resultados del CONEVAL durante sus siete años de funcionamiento. Examinamos las regulaciones bajo las cuales opera la institución, si los sistemas de evaluación propician mejoras en los programas, la utilidad de las mediciones de pobreza, la valoración que diversos actores estratégicos hacen de la institución, el valor agregado del conjunto de los mecanismos de ejecución del Consejo, la adaptabilidad ante cambios en el entorno, el uso de la información generada, el beneficio que se percibe de sus operaciones, sus contribuciones al SED y al PbR, y finalmente mediante un enfoque innovador presentamos estimaciones sobre el costo-beneficio del CONEVAL y de la percepción sobre su contribución a la política de desarrollo social y la rendición de cuentas.

6.1 Regulación técnica y actividades del CONEVAL⁵²

Con el CONEVAL, México ahora cuenta con una instancia técnica para generar referencias precisas y medibles sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas de la política de desarrollo social, bajo un diseño independiente e innovador. A continuación examinamos las regulaciones técnicas que sustentan sus actividades, así como la experiencia reciente con algunos casos particulares.

Regulación para la Evaluación

Para alcanzar sus fines, la institución ha publicado una serie de documentos y lineamientos metodológicos. Adicionalmente, en coordinación con la SHCP y la SPF también se han emitido documentos normativos para la evaluación de las políticas y programas sociales, y en conjunto estos documentos apoyan la toma de decisiones en materia presupuestal, de la política social y también para los programas de desarrollo social.

Uno de los documentos generados para la estandarización de la evaluación es el de los *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal* (Lineamientos). Los Lineamientos tienen por objeto regular la evaluación⁵³ de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores⁵⁴ y

⁵² El Anexo AP27 presenta una discusión más amplia de los elementos comentados en esta Sección.

⁵³ Entendida esta como *el análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad* (artículo 3).

los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos⁵⁵ de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Se trata de un documento de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de programas federales.⁵⁶

Los lineamientos establecen un marco uniforme a todos los programas para: 1) definir objetivos estratégicos e indicadores; 2) introducir y utilizar una herramienta común para facilitar la planificación y la evaluación (marco lógico); 3) definir metodologías de evaluación para el ciclo de proyectos y un esquema de seguimiento a los resultados de las evaluaciones y de difusión de los mismos; 4) establecer mecanismos de coordinación y definición de los términos de referencia de las evaluaciones y 5) dar los primeros pasos para el diseño e implementación de un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados en los programas federales.⁵⁷

Respecto de los indicadores, los Lineamientos Generales de Evaluación señalan que, en su construcción, las entidades globalizadoras y el Consejo revisarán conjuntamente la matriz de indicadores y sus modificaciones para otorgar a los programas la aprobación respectiva. La matriz de indicadores aceptada por estas entidades formará parte del Sistema de Evaluación del Desempeño, para coadyuvar en la eficiencia, economía, eficacia y calidad en la Administración Pública Federal, y el impacto social del ejercicio del gasto público.

Los Lineamientos instruyen también a dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) de los programas federales derivados de las evaluaciones realizadas, así como a los documentos y resultados de todas las evaluaciones externas de sus programas federales⁵⁸. Por ello, los Lineamientos se han constituido en una guía para estandarizar los diversos procesos de la planeación y evaluación de los programas sociales.

⁵⁴ Desarrollados a partir de la metodología del marco lógico describiendo el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales.

⁵⁵ Considerados a partir de lo señalado en los Lineamientos como “una expresión de los fines últimos que se fijen en el marco de los objetivos, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que las dependencias y entidades deberán elaborar dichos objetivos estratégicos alineándolos y vinculándolos con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo, así como orientándolos al logro de la eficacia, eficiencia, economía y calidad en la Administración Pública Federal, y al impacto social del ejercicio del gasto público (artículo 5).

⁵⁶DOF (2007), Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, artículos 1 y 2, 30 de marzo de 2007, México.

⁵⁷Véase Banco Mundial (2012).

⁵⁸ Los lineamientos señalan al respecto que “Las dependencias y entidades deberán difundir en sus respectivas páginas de Internet la información siguiente: I. Sus objetivos estratégicos; II. El texto completo, el resumen ejecutivo y los anexos correspondientes de las evaluaciones realizadas a sus programas federales, resaltando la evaluación más reciente; III. En

La intención de este Mecanismo es comprometer a las dependencias a llevar a cabo acciones concretas para atender las recomendaciones. De esta manera, se promueve que las evaluaciones tengan un impacto y contribuyan a ser un factor de cambio en la formulación e implementación de la política pública⁵⁹. Para las dependencias y entidades, el Mecanismo establece el proceso que deberán observar para dar seguimiento a los ASM derivados de informes y evaluaciones, con el fin de contribuir a mejorar tanto el desempeño de los programas federales o presupuestarios de desarrollo social, como el proceso programático presupuestario.⁶⁰

Completan el marco normativo los PAE, los cuales son publicados y firmados de manera tripartita entre la SHCP, la SFP, y el CONEVAL.

Asimismo, para articular los resultados de las evaluaciones en el marco del SED, los programas federales deben de integrar los ASM de los informes y evaluaciones con el fin de establecer la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y definir a los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los ASM, así como los mecanismos de difusión de los resultados obtenidos en las evaluaciones.

Los informes de ASM son elaborados a partir de lo señalado en la LGDS, en los Lineamientos de Evaluación y en el Mecanismo.⁶¹ Tienen como propósito mejorar los programas públicos mediante la institucionalización del proceso de seguimiento a recomendaciones derivadas de evaluaciones externas. Se trata también de instrumentos que indican la evolución en la atención de los ASM⁶² de los informes previos y de aquellos aspectos que sean detectados en el periodo que señalan.

un apartado especial, los principales resultados de dichas evaluaciones; IV. En su caso, las reglas de operación vigentes de los programas federales; y, V. En su caso, el convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados. Adicionalmente, esta información deberá difundirse a través del portal del Sistema de Evaluación del Desempeño, en los términos que para el efecto determine la Secretaría, en coordinación con la Función Pública, y el Consejo en el ámbito de su competencia. DOF (2007), Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, artículo 27, 30 de marzo de 2007, México.

⁵⁹ CONEVAL(2012), Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012, pág. 179, CONEVAL, México

⁶⁰ Artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

⁶¹ Los Aspectos Susceptibles de Mejora son hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evaluaciones externas y/o informes, que pueden ser atendidos para la mejora del programa.

⁶² De ahí que primero identifica los resultados y/o recomendaciones de los informes y evaluaciones concluidos en ejercicios fiscales anteriores y que no hayan sido considerados en mecanismos anteriores. Posteriormente se hace un análisis y clasificación de los ASM, en esta etapa se analizan los ASM de los informes, con los resultados de las evaluaciones se redacta la opinión de las dependencias y se seleccionan por actor responsable y nivel de prioridad. Se elabora un documento institucional de trabajo en el que se definen los

Estos informes son también una guía para conocer la medida en que han sido atendidos los hallazgos derivados de las evaluaciones. En este sentido, el Consejo ha reportado a la SHCP y a la SFP los avances en los ASM definidos en 2007; 2008-2009; y 2010-2011 y elaborado en consecuencia planes de trabajo en los que se establecen los compromisos de cada programa para la atención de los ASM⁶³, lo que ha dado soporte a la elaboración de los informes y evaluaciones externas a los programas y políticas.

Por otra parte, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 del CONEVAL, señala que existen aspectos que para mejorarse necesitan la intervención de varias dependencias y de gobiernos estatales y municipales. En ese sentido, el CONEVAL ha puesto a disposición de las Comisiones Nacional e Intersecretarial de Desarrollo Social el conjunto de aspectos en los que es necesaria su participación para mejorar los programas sociales federales, con la finalidad de que se realicen acciones concretas.

También ha generado una serie de documentos relativos a la definición y estructura de los Términos de Referencia (TdR) para las evaluaciones. Los TdR para la evaluación de impacto, señalan que el CONEVAL plantea como fundamental incentivar el proceso de transformación en el que, a partir de información nueva, sea posible generar recomendaciones específicas que sean utilizadas por los responsables en la retroalimentación del diseño y mejora de la operación de estos programas.⁶⁴

Asimismo, el CONEVAL emitió el documento Consideraciones Presupuestales de Desarrollo Social 2012, que integra las principales problemáticas sociales, así como información acerca de los programas federales de desarrollo social vinculados a ellas. Igualmente en aras de la rendición de cuentas, puso a disposición el Inventario CONEVAL, las Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011, las Fichas Narrativas, la Valoración del Desempeño de los Programas, las Evaluaciones Integrales y las Evaluaciones Estratégicas. Estos documentos tienen el objetivo de que los resultados de

compromisos y plazos de cumplimiento de la unidad responsable de cada dependencia, finalmente las dependencias y entidades deben de dar a conocer, en sus páginas electrónicas, los instrumentos de trabajo y el CONEVAL debe de dar a conocer el informe que se derive del mecanismo. Los ASM se clasifican en específicos, institucionales, interinstitucionales, intergubernamentales; son priorizados como altos, medios y bajos según su contribución al logro del fin y del propósito del programa.

⁶³ Sexto informe de labores SEDESOL 2012

⁶⁴ CONEVAL, Términos de Referencia “Evaluaciones de impacto cualitativas al Programa Caravanas de la Salud y a la Estrategia 100x100.” Pág. 2, CONEVAL, México.

las evaluaciones, y los insumos que de estos documentos derivan, sean útiles para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la transparencia.

En suma, en términos normativos las actividades de evaluación de CONEVAL se apegan sin duda a los preceptos legales especificados.

Medición de la pobreza y definición de Zonas de Atención Prioritaria

En cuanto a la normatividad para la medición de la pobreza, el CONEVAL publicó los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (lineamientos y criterios)* en el Diario Oficial de la Federación en junio del 2010, los cuales se constituyeron en la guía para las dependencias y entidades respecto de la definición de los criterios y mecanismos de selección de personas o grupos a ser atendidos a través de alguna política o programa.⁶⁵

Estos lineamientos retoman las definiciones que tanto la LGDS como la metodología asumen respecto de la definición de pobreza⁶⁶, para establecer una clasificación de las condiciones de vida de la población a partir de tres esferas: la del bienestar económico, la de los derechos sociales y la del contexto territorial.

Como ya se mencionó, en 2009 se realizó por primera vez la medición con la metodología multidimensional de la pobreza, a la par que se generó la estimación de la pobreza por ingresos y la estimación de otros indicadores relevantes del desarrollo social. Cabe destacar que México es uno de los pocos países (como se muestra más adelante) que ha construido un marco normativo que, para adoptar una medición de la pobreza, reconoce el carácter multidimensional de esta problemática social.

En el caso de las Zonas de Atención Prioritaria, la LGDS señala las pautas a seguir para su definición. En el artículo 29 de la ley, se determina que “se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social

⁶⁵ DOF (2010), Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, Artículo 10, México.

⁶⁶ Considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial. Artículo cuarto de los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza.

establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el CONEVAL y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social”.

Adicionalmente, el artículo 30 señala que el Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el CONEVAL e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por su parte, la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto, hará la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria y esta será publicada en el Diario Oficial de la Federación, junto con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta declaratoria es fundamental en el tema debido a que de acuerdo al artículo 31 de la LGDS, en ella se asignarán los recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios; establecerá estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo; creará programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y desarrollará obras de infraestructura social.

En esta tarea, la misma ley también contempla que “los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal podrán convenir acciones y destinarán recursos para la ejecución de programas especiales en estas zonas”.⁶⁷ Particularmente la tarea del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) radica en “establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”.⁶⁸ Sin duda, de la revisión documental realizada se desprende que CONEVAL se ha apegado estrictamente al marco normativo en cuanto a este tema.

⁶⁷ DOF (2012), Ley General de Desarrollo Social, Última Reforma publicada 1º junio de 2012, Artículo 32, México.

⁶⁸ DOF (2005), Decreto de creación del CONEVAL”, Artículo 3º, 24 de agosto de 2005, México.

6.2 El Sistema de Monitoreo y Evaluación y su capacidad para generar información para realizar cambios en los Programas

Un aspecto fundamental para que el CONEVAL genere los resultados esperados es la capacidad que presenta el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) para generar información relevante para la mejora de los programas de desarrollo social. A continuación se analizan los componentes de dicho sistema. El Anexo AP28 presenta una comparación de sistemas de evaluación de otros países para poner en perspectiva estos instrumentos de evaluación.

Programa Anual de Evaluación

Los Lineamientos generales para la evaluación señalan en el numeral décimo séptimo que “El Consejo en el ámbito de su competencia, la SHCP y la Función Pública establecerán conjuntamente un Programa Anual de Evaluación en el que a partir de los tipos de evaluación señalados en el lineamiento anterior, se determinarán qué evaluaciones se llevarán a cabo o comenzarán cada año y a qué programas aplicarán”.

El PAE tiene como finalidades determinar los tipos de evaluación que se aplicarán a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal; establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones; vincular la ejecución de las evaluaciones con el proceso presupuestario y; articular los resultados de las evaluaciones de los programas como elemento relevante del Presupuesto basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED).

Gráfica 6



Fuente: CONEVAL, <http://www.coneval.gob.mx/pae/index.html>

Asimismo, el PAE debe señalar, por tipo, las evaluaciones que se llevarán a cabo o comenzarán cada año, así como a que programas se aplicarán y podrá establecer las acciones de verificación en campo sobre la pertinencia de aquellos indicadores que así lo requieran.

En términos generales, las etapas que integran el proceso de elaboración del Programa Anual de Evaluación se describen en la Gráfica 6:⁶⁹

La secuencia de los procesos incluye:

- *Sugerencias de los programas.* Al inicio del proceso de integración del PAE, el Consejo solicita a las dependencias sus sugerencias de programas a ser contemplados en el Programa.
- *La agenda sistemática y la relevancia del tema.* La relevancia de las evaluaciones o programas que se establecen en el PAE deriva, tanto de las necesidades o intereses de cada dependencia descritas en el punto anterior, como de las necesidades derivadas del PAE del año previo y las propuestas, en un segundo momento, de las propuestas que la SHCP, la SFP y el Consejo mismo realizan.

⁶⁹ Presentación del CONEVAL sobre el Programa Anual de Evaluación, consultado en internet el 23 de octubre de 2013. <http://www.coneval.gob.mx/pae/index.html>

- *Desempeño del programa.* El desempeño del programa se mide a partir de la evaluación del mismo; sus resultados debieran servir como parámetros para su mejoramiento y la toma de decisiones. Sin embargo, la información revisada no permite inferir si estos resultados tienen alguna influencia en el PAE del año siguiente.
- *Criterios técnicos previos.* La elaboración de los PAE que tuvo su origen en 2007, se fundamenta en la normatividad emitida por el CONEVAL para los asuntos metodológicos de cada tipo de evaluación, así como de aquella que se refiere al proceso presupuestario que elabora la SHCP. Estos elementos aunados a la instrumentación de la Matriz de Indicadores para Resultados; el diseño de indicadores estratégicos; los Términos de Referencia; y el inventario de programas del CONEVAL, definen la estructura que permite la evaluación sistemática de los programas.

La revisión de los PAE de 2007 a 2012 permite verificar que el proceso de su definición y ejecución se ha ido consolidando. Haciendo un recuento de las etapas de consolidación, identificamos las siguientes:

En todos los PAE se especifica la definición de cada tipo de evaluación, excepto en el caso de las *evaluaciones integrales*, que únicamente se llevaron a cabo en 2009 y 2010.

En 2007 se determinó por primera vez la realización de evaluaciones utilizando los Lineamientos Generales, los Términos de referencia y propiamente el PAE 2007.

En el 2008 se señaló explícitamente que para la elaboración del PAE 2009 “las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de operar programas federales deberán enviar a la SHCP, a la SFP y al CONEVAL, a más tardar el último día hábil de junio de 2008, la información siguiente: a) Listado de los programas federales a su cargo que considera deberán ser evaluados durante el periodo 2009-2012, especificando el tipo de evaluación propuesta, su justificación y el año en que comenzarán la evaluación, y b) Las evaluaciones estratégicas a un programa o conjunto de programas, sobre las estrategias, políticas e instituciones, que proponen realizar durante 2009-2012”.⁷⁰

Sólo a partir del PAE 2010 se establece, de manera explícita, que “las dependencias y entidades que realizaron evaluaciones en 2008 y 2009 deberán dar seguimiento a los

⁷⁰ CONEVAL, SHCP, SFP, “Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2008 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, numeral 22, pág. 12, México

Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones e integrar los programas de trabajo para su implementación, seguimiento y rendición de cuentas”⁷¹, lo que constituye un paso fundamental para que la evaluación tenga un mayor impacto en los resultados de la operación de los programas.

En cuanto a los resultados, la información disponible sobre las evaluaciones realizadas en el periodo 2007 a 2012 permite establecer que se han realizado 913 evaluaciones en las que el CONEVAL ha coordinado y/o participado. Todas ellas corresponden a alguno de los siguientes nueve tipos de evaluación:⁷²

De diseño, es una evaluación que se aplica a un programa nuevo, en el primer año de operación, o en aquellos que tuvieron modificaciones sustanciales.

De consistencia y resultados, se trata de una evaluación que permite obtener un diagnóstico acerca de la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas hacia resultados.

De procesos, con esta evaluación se 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.

De impacto, con estas evaluaciones se identifica el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.

Específicas (específicas de desempeño), se trata de aquellas evaluaciones que se realizan mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

Estratégicas, son las evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.

Complementarias, este tipo de evaluación es opcional y se solicita de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se

⁷¹ CONEVAL, SHCP, SFP, “Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2010 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, numeral 9, pág. 5, México

⁷² CONEVAL, Lineamientos Generales de Evaluación, título primero, capítulo único, numeral XI.

encuentren previstas en el Programa Anual de Evaluación, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño. Para su ejecución el Consejo debe de dar previamente su opinión.

Integrales, estas evaluaciones fueron concebidas con el propósito de contar con una valoración general del desempeño de los programas y contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas y de facilitar una visión de la interacción que existe entre distintos programas sociales federales, en temas como salud, asistencia social, educación, empleo, desarrollo forestal, población indígena y vivienda.

El cuadro 4 presenta las evaluaciones realizadas hasta el año 2012.

Cuadro 4
EVALUACIONES DE 2007 A 2012

TIPO DE EVALUACION	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL POR EVALUACION
DISEÑO	14	22	32	20	43	11	142
CONSISTENCIA Y RESULTADOS	106				140		246
PROCESOS			5	6	4	1	16
IMPACTO	1	2	6	1	1	1	12
ESTRATEGICA	2	1	1	2		2	8
INTEGRAL			19	21			40
COMPLEMENTARIA	1	14	11	5	9		40
ESPECIFICA	6	2	8	1	1		18
ESPECIFICA DE DESEMPEÑO*		131	127	133			391
TOTAL POR AÑO	130	172	209	189	198	15	913

* se contabilizaron los informes completos, no se suman los informes ejecutivos ni la opinión de la dependencia

Fuente: elaboración propia a partir de un documento de trabajo del CONEVAL.

Archivo Evaluaciones_Integrada_FINAL_13.xls

Como puede apreciarse, las evaluaciones más utilizadas para conocer los alcances y/o resultados de programas sociales son las específicas de desempeño que suman 391, de las cuales 353 cuentan con un documento respecto de la posición institucional de la dependencia o programa. Le siguen en importancia las de consistencia y resultados, de las cuales se han realizado 246 en total.

En el otro extremo, las evaluaciones menos realizadas en el periodo son las estratégicas (8); de impacto (12); de procesos (16) y específicas (18). Mientras que las evaluaciones integrales han sido 40, al igual que las complementarias.

Respecto de la frecuencia en la utilización de cada tipo de evaluación, encontramos que sólo en dos años se tienen registradas evaluaciones de consistencia y resultados (2007 y 2011); por su parte, evaluaciones integrales sólo se hicieron en 2009 y 2010. Durante tres años se hicieron evaluaciones específicas de desempeño en 2008, 2009 y 2010. Finalmente, tanto las evaluaciones de diseño como de impacto se han realizado en forma anual, con 142 y 12 casos, respectivamente.

Cabe señalar que las evaluaciones integrales contabilizadas por el Consejo suman un total de 40, las cuales fueron realizadas en 2009 y 2010. Sin embargo, no se encontró definición alguna sobre qué resultados debe arrojar este tipo de ejercicio en los Lineamientos Generales y tampoco en el PAE de esos dos años.

En cuanto a su proceso de definición, los Lineamientos generales de evaluación establecen que las dependencias deberán elaborar un proyecto de evaluación para sus programas nuevos y presentarlo para su aprobación a las entidades globalizadoras y el CONEVAL. Los proyectos aprobados por estas instancias se integrarán al Programa Anual de Evaluación correspondiente.⁷³

Al revisar cada uno de los PAE elaborados entre 2007 y 2012 se encontró que se consideran las características que deben de tener las evaluaciones respecto de: la utilización de los Términos de Referencia que establece el Consejo; la responsabilidad del ejercicio de gasto en las evaluaciones; y, las particularidades que deben de asumir en cada evaluación conforme lo establecido en los Lineamientos para la evaluación y los anexos mismos del PAE.

⁷³ CONEVAL(2007), artículo vigésimo tercero de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, CONEVAL, México.

En el caso de las evaluaciones de impacto, además de los elementos arriba señalados, se señala que las dependencias deberán presentar un estudio de factibilidad⁷⁴ que revisarán la SHCP, SFP y el Consejo, con el fin de determinar si el programa a evaluar cuenta con los elementos suficientes para llevar a cabo una evaluación de esta naturaleza. Aquellos programas que obtengan aprobación para esta evaluación, deben enviar sus Términos de Referencia para ser aprobados por las mismas instancias antes de realizar la evaluación de impacto. Cabe mencionar que también las instancias globalizadoras y el Consejo pueden proponer este tipo de evaluación para un programa dado cuando lo consideren conveniente⁷⁵.

Las evaluaciones específicas del desempeño las coordinará y contratará el Consejo, y aquellos programas que se encuentren o no en el inventario del CONEVAL que no cuentan con esta evaluación deberán elaborar una *Ficha de monitoreo*.

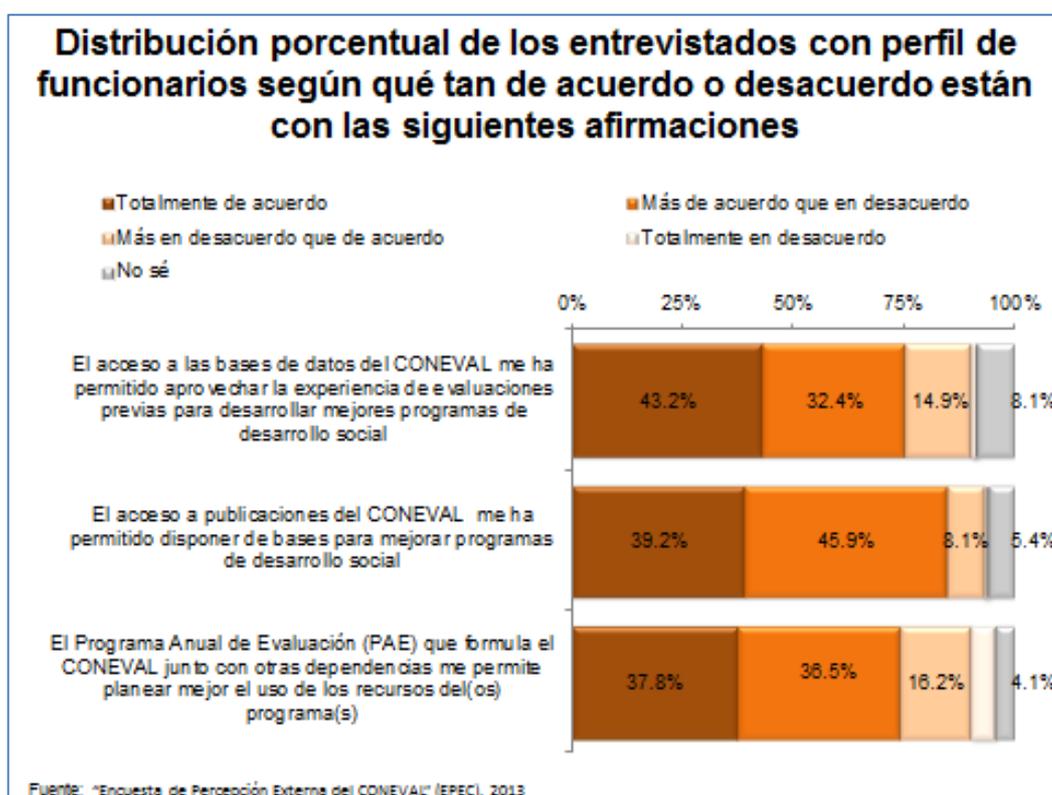
Un elemento a destacar es que el PAE indica que establecerá el calendario de evaluación conforme al calendario presupuestal. Sin embargo, se han detectado casos de programas que aún no concluyen alguna evaluación contemplada en un PAE anterior y programas que no han llevado sus evaluaciones conforme al cronograma establecido. El PAE 2013 señala que en el caso de los programas multianuales deberán seguir su evaluación, y que los desfasados tendrán que ajustar el calendario para su cumplimiento.⁷⁶

⁷⁴ El estudio de factibilidad deberá de ser elaborado a partir del *guion de análisis de factibilidad* que la SHCP, SFP y CONEVAL emitan para tal efecto.

⁷⁵ CONEVAL, SHCP, SFP (2013), numeral 30, "Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2013 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal", 16 enero de 2013.

⁷⁶ CONEVAL, SHCP, SFP (2013), numeral 33, "Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2013 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal", 16 enero de 2013.

Gráfica 7



En cuanto a los resultados a la fecha, de nuestro análisis se desprende que entre 2007 y 2012 se han incluido el 81.6 por ciento de los Programas sociales existentes al Programa Anual de Evaluación. Esto representa una cobertura significativa de las acciones de política social al momento. El Anexo AP28 presenta la relación detallada de programas del inventario de CONEVAL con las evaluaciones realizadas durante los últimos seis años.

Una perspectiva complementaria para valorar estos resultados, es la percepción de los participantes en la Encuesta EPEC realizada para los propósitos de la presente evaluación, en donde se cuestiona si el PAE permite un mejor uso de los recursos públicos. Encontramos que prácticamente el 75 por ciento de los encuestados manifiesta que efectivamente éste es el caso, lo cual sugiere que en términos generales el PAE cumple con su función de retroalimentar la política social (Gráfica 7).

Sin embargo, de acuerdo con la información recabada en las entrevistas a profundidad y los grupos focales realizados en el marco del presente estudio, encontramos que existen áreas de oportunidad para la mejora. Específicamente, se percibe que:

- Los responsables de los programas se involucran sólo de manera limitada en la definición de la estrategia de evaluación, ya que su participación se acota únicamente a expresar su interés en que la acción de la que son responsables pueda ser evaluada, sin conocer la estrategia general. Sobre todo, en el caso de programas relacionados, el conocer los esfuerzos de evaluación complementarios es relevante. Es importante mencionar que si bien existe interacción continua con las unidades de evaluación de las dependencias a las que pertenecen los programas evaluados, esto no siempre implica que los responsables a cargo del diseño y la operación de los programas tengan el involucramiento que se requiere. Más aún, se identifica que el proceso de seguimiento a las evaluaciones al interior de las dependencias es heterogéneo y no siempre es llevado a cabo por los responsables directos de los programas.
- No se conocen los criterios para especificar el PAE, y los responsables de la operación de las acciones manifiestan que solamente son informados posteriormente a su definición sin la posibilidad de retroalimentar el procedimiento.
- Existe un desfase entre la generación de resultados del PAE y los tiempos para la toma de decisiones presupuestales. De hecho, se percibe que el vínculo entre el PAE y el presupuesto es poco claro, ya que comúnmente los ejercicios de evaluación se concluyen una vez tomadas las decisiones de los montos a proponerse en el PEF del año subsecuente, con pocas posibilidades de influenciarlo.
- Es recomendable crear un vínculo entre el PAE y los resultados de la evolución de la pobreza multidimensional. Específicamente, se sugiere detectar las dimensiones que inciden con mayor sensibilidad en reducciones del índice para posteriormente identificar los programas y acciones que pueden influir en ellos. Con estos elementos es posible definir las evaluaciones que pueden tener mayor capacidad para generar evidencia e identificar áreas de mejora para incidir en la reducción de la pobreza por medio de un diseño más sólido de los programas asociados.
- Una propuesta concreta en el marco de la evolución del PAE es la de definir durante los primeros años de cada Administración Federal un Plan General de Evaluación (PGE) tri anual o sexenal, del cual cada uno de los PAE será un componente. Esta visión a mediano y largo plazo permitirá ofrecerle un sentido más estratégico al Programa de Evaluación como insumo permanente para la mejora. Dentro del PGE por ejemplo, podrían incluirse programas que atienden problemáticas similares, programas gubernamentales estratégicos, así como una ruta a seguir para garantizar que se incluyen acciones que por algún riesgo

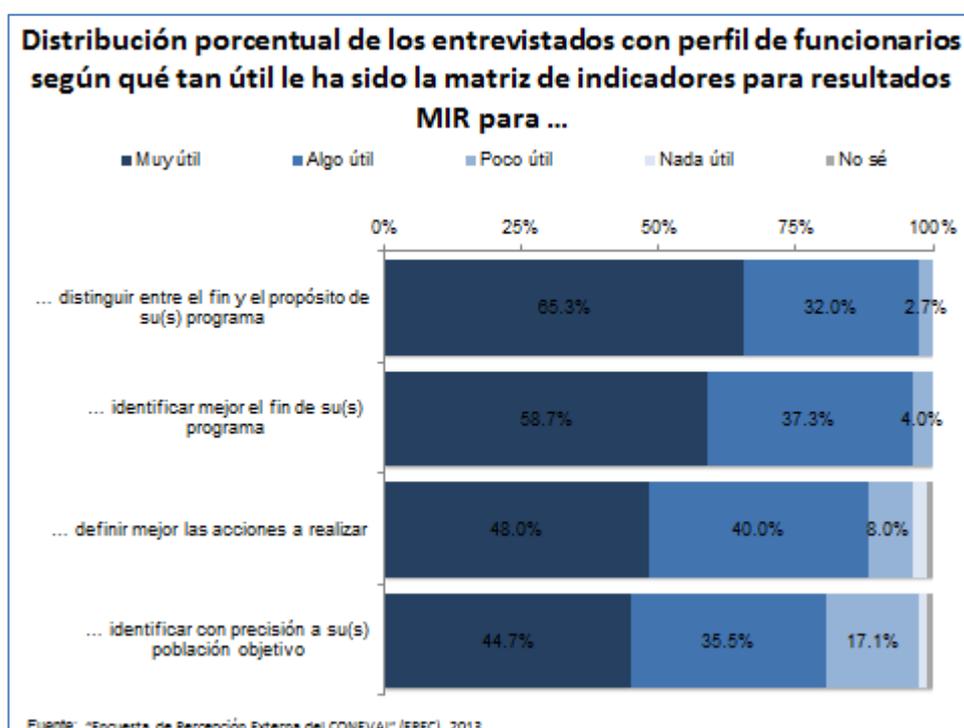
operativo o de probable politización futura, pudieran ser más sensibles de evaluar en el futuro.

Las Matrices de Indicadores de Resultados

Para verificar la utilidad de las MIR, utilizamos primero la información de la EPEC, así como los resultados de las entrevistas a profundidad y de los grupos focales. Entre los funcionarios que han realizado al menos una evaluación en coordinación con el CONEVAL solicitamos su opinión sobre qué tanta utilidad diría que tiene la aprobación de los indicadores de las matrices de indicadores para resultados (MIR) que se solicita a los responsables de programas, a lo que el 51.3% respondió que tiene mucha utilidad, para el 40.8% tiene alguna utilidad y sólo el 7.9% señala que tiene poca utilidad. Al respecto, es importante notar que únicamente los funcionarios públicos participantes en la Encuesta contestaron esta pregunta en particular.

Como puede observarse en la Gráfica 8, la mayor utilidad que los funcionarios atribuyen a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es que les permite distinguir entre el fin y el propósito de su programa (7 de cada 10), seguida por la mejor identificación del fin (6 de cada 10) y la mejor definición de las acciones a realizar (5 de cada 10). Finalmente, la matriz de indicadores les resulta de menor utilidad para la identificación con precisión de la población objetivo (4 de cada 10), véase gráfica 8.

Gráfica 8



Una conclusión importante que se desprende de la información recabada es que el proceso de creación, revisión y actualización de las MIR ha sido incremental. Existe coincidencia en que la calidad ha mejorado, en general, en la medida que los funcionarios han ido adquiriendo más capacidades y experiencia en materia de PbR. Asimismo, existe coincidencia en que si este proceso ha dado resultados adecuados es porque los operadores de los programas le han encontrado una utilidad práctica para el seguimiento a sus programas. Sin embargo, también se reconoce que la mejora de las MIR ha dependido de las capacidades institucionales de las dependencias en materia del SED, las cuales son altamente heterogéneas, como se señaló anteriormente.

Los funcionarios y exfuncionarios entrevistados reconocieron como una excelente práctica implementada por el CONEVAL la creación de las mesas técnicas de revisión de indicadores en las que participan expertos temáticos y estadísticos, y representantes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) porque les permiten, además de contar con capacitación y asesoría técnica especializadas y a profundidad, tener un enfoque preventivo por parte de la instancia de fiscalización superior.

Se identifican también áreas de oportunidad, especialmente en diversos temas relacionados con los indicadores. Por ejemplo, existe la opinión de que el número de indicadores con el

que actualmente cuentan las MIR es excesivo, particularmente en lo que se refiere al nivel de Actividades –. El riesgo de tener un número excesivo de indicadores es que puede favorecer la dispersión y desviar la atención, paradójicamente, hacia el cumplimiento de las actividades y en tareas adjetivas y no sustantivas, más que enfocarse en la obtención de resultados, lo cual constituye la razón de ser del SED. Sin embargo, esto se da a pesar de que, con base en la información del CONEVAL, el promedio de indicadores por MIR es de diez.

En opinión de algunos entrevistados, el cumplimiento de las Actividades debería ser un asunto al que den seguimiento de manera interna las dependencias y el OIC, pero no para efectos de evaluación y rendición de cuentas, ya que en éstos ámbitos agregan poco valor. De hecho, consideraron que para efectos del SED, sólo se debería dar seguimiento a los indicadores que corresponden a los niveles de Componentes, Propósito y Fin. Sin embargo, también señalaron que las unidades responsables sólo deberían hacerse cargo de los dos primeros debido a que, para alcanzar los Fines, se requieren de varias otras intervenciones complementarias. En este sentido, se propone que los indicadores de Fin sean responsabilidad de las dependencias en su conjunto y se les dé seguimiento y evalué en este nivel, como se señalará más adelante en la sección de evaluación.

Otra área de oportunidad tiene que ver con que los funcionarios advirtieron que no se dio un seguimiento puntual a todos los indicadores plasmados en las MIR, sino sólo a un subconjunto de ellos, por dos razones principales. La primera de ellas se relaciona con lo expuesto en el párrafo anterior: el número excesivo de indicadores y el hecho de que consideraran que algunos de ellos añadían poco valor se constituyó en un desincentivo para hacerlo. La segunda razón tiene que ver con el proceso de adquisición de capacidades y el proceso de revisión y actualización de las MIR que se lleva a cabo cada año, porque el hecho de que hubieran modificaciones año con año implicó que los indicadores no se mantuvieran constantes en el tiempo y que no se les pudiera dar un seguimiento longitudinal a varios de ellos. En este sentido, a los indicadores que se les dio seguimiento fueron aquellos que estaban especificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Adicionalmente, se advierte que al parecer no existen criterios únicos por parte de las instituciones que forman parte del SED y de la ASF para revisar y hacer recomendaciones

para la construcción de los indicadores. Esta situación se refleja en que, incluso, en algunas ocasiones, llegan a hacer observaciones que se contraponen entre sí. En opinión de los entrevistados, la causa para esta divergencia de criterios se encuentra en que el marco de incentivos y los ciclos de la labor institucional de las distintas instituciones revisoras es diferente. Mientras que para la SHCP el incentivo se encuentra alineado hacia hacer un uso eficiente de los recursos, para la SFP y la ASF los incentivos están orientados hacia la fiscalización y el cumplimiento de la normatividad. Incluso, algunos entrevistados señalaron que las distintas instituciones que forman parte del SED revisan MIR diferentes. En el caso del CONEVAL, algunos comentaron que éste revisa MIR de ciclos fiscales anteriores, debido a su enfoque en la evaluación de resultados de ciclos anteriores.

Sin embargo, en el marco del PEF se emiten los Criterios para la revisión y actualización de la MIR y en las distintas versiones del PAE se ha señalado que la revisión de Matrices de Indicadores para Resultados corresponde a las dependencias según sus competencias. Por esto, se sugiere que las instituciones que forman parte del SED difundan con mayor frecuencia los criterios para revisar y hacer recomendaciones para la construcción de los indicadores, puesto que los criterios si existen. No obstante, existe el reconocimiento de que las observaciones que están más encaminadas a enfocar a los indicadores para que efectivamente reflejen los objetivos y resultados de los programas son las del CONEVAL. Por esta razón, es recomendable que las otras instituciones que forman parte del SED, especialmente la SHCP y la SFP, se incorporen a la mejor práctica del CONEVAL y, aunque ya participan de manera conjunta en las mesas técnicas de revisión de las MIR, tengan una colaboración más activa a efecto de que obtengan mayor conocimiento acerca de la mecánica de intervención de los programas y sus recomendaciones agreguen valor a las unidades responsables, se logren consensos y se reduzca la probabilidad de que se presenten discrepancias.

Además, se recomienda, en la medida de lo posible, llevar a cabo reuniones de coordinación en las que participen las unidades de evaluación del desempeño de la SHCP y la SFP, así como del CONEVAL para unificar los criterios que deben cumplir los indicadores, así como aquéllos con los que se llevará a cabo la revisión de éstos y emitir normatividades al respecto. En estas reuniones, se deberá buscar alinear los incentivos de las distintas dependencias teniendo en consideración sus funciones específicas y compaginar sus tiempos en la medida de lo posible.

Un elemento importante es que se percibe un desfase en el reporte de los indicadores producto también de divergencias en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto a los periodos en que deben entregarse los informes de las dependencias ya que ésta contempla que deben entregarse informes trimestrales para efectos de la Cuenta Pública, pero también informes bimestrales como parte del SED. En este sentido, se recomendaría hacer las modificaciones pertinentes a dicha Ley con el propósito de armonizar los tiempos, reducir la carga de trabajo a las áreas de las dependencias encargadas de elaborar los informes y permitir un tiempo adecuado de maduración para la entrega de bienes y servicios a la población.

Otro resultado es que los entrevistados reconocieron el trabajo que CONEVAL llevó a cabo durante la pasada administración para que las dependencias responsables de programas sociales lograran adoptar e internalizar en prácticamente todos los niveles el lenguaje y métodos del presupuesto y gestión basados en resultados, especialmente en lo que se refiere al diagnóstico y planeación con base en la metodología del marco lógico. Dado que las bases ya se encuentran sentadas, consideran que es momento de profundizar mediante capacitación y asesoría técnica en la construcción de indicadores enfocados a resultados de mejor calidad. Para llevar a cabo esta tarea, se recomendaría retomar la experiencia de las capacitaciones en la metodología del marco lógico que otorgó el CONEVAL desde el año 2007, las cuales también fueron reconocidas como una mejor práctica por parte de las dependencias.

Si bien los diversos Lineamientos para la actualización, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios señalaron como responsables de estos procesos a las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de las dependencias, en aquellas que contaban con la mayor capacidad institucional y programas relacionados con el desarrollo social, se optó por implementar un proceso de elaboración y revisión de las MIR en el que participaron las direcciones generales encargadas de la planeación, programación, del proceso presupuestario y evaluación e incluso el OIC.

En estos casos, las DGPOP circunscribieron su actividad hacia los temas presupuestales. Sin embargo, en otras dependencias que no contaban con la capacidad institucional suficiente o que tenían pocos o ningún programa perteneciente al ámbito de competencia

del CONEVAL, las DGPOP tuvieron que desarrollar prácticamente por sí solas las capacidades—a excepción de aquellos casos en los que recibieron capacitación por parte del CONEVAL—e implementar el proceso sin ayuda.

Cabe destacar que la adopción de la elaboración y revisión de las MIR de manera colegiada tiene el potencial de reducir el conflicto de interés latente que se presenta cuando son las mismas unidades responsables quienes se encargan de establecer sus objetivos, indicadores y metas. Asimismo, esta mejor práctica puede extenderse hacia la revisión de otros aspectos de los programas, tales como la determinación de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones o la revisión y actualización de las reglas de operación de los programas que se encuentran sujetos a ellas. No obstante, a nivel de dependencia, este potencial conflicto de interés se mantiene, por lo que debe explorarse algún mecanismo para que se controlen los indicadores y metas que se establecen a nivel institucional.

Los entrevistados señalaron que en ocasiones resulta difícil el proceso de determinación de metas a nivel de productos y servicios entregables o Componentes porque las dependencias generalmente no cuentan con cálculos de sus costos unitarios. De hecho, los costos unitarios de la provisión de infraestructura social pueden variar ampliamente dependiendo de las condiciones locales de donde se hará la inversión.

Respecto al seguimiento a los indicadores, algunos de los funcionarios entrevistados advirtieron que la información que cargan en el sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) de la SHCP es para dar cumplimiento a los requerimientos normativos; sin embargo, este sistema no les resulta útil para dar seguimiento a sus programas. De hecho, la mayoría de ellos tienen sistemas paralelos en los que manejan, en algunas ocasiones, indicadores distintos. En este sentido, cabría hacer la recomendación que las dependencias que forman parte del SED, además de coordinar sus acciones para la revisión y solicitud de indicadores, así como para su simplificación, establecieran un sistema de monitoreo que, más allá de que les sea de utilidad a ellas para dar seguimiento, les sea también útil a las dependencias y entidades operadoras de los programas a efecto de evitar duplicidades, reducir su carga de trabajo y con ello, incrementar la eficiencia del manejo de los programas.

Algunos de los entrevistados comentaron que la adopción de la metodología del marco lógico ha sido útil para que los funcionarios públicos responsables de la operación de los programas hayan llevado a cabo un diagnóstico de manera sistemática de la problemática que dio origen a su programa, de las distintas alternativas de intervención que existen para contribuir a su solución y para enfocarlos a medir su progreso. Este ejercicio les fue particularmente útil para hacer reflexionar a los operadores de los programas más antiguos que venían implementándose de manera inercial, acerca de los resultados que deberían obtener, más allá de la entrega de bienes y servicios a los beneficiarios.

Sin embargo, en ocasiones la metodología resulta restrictiva, especialmente para aquellos programas presupuestarios que no entregan productos o servicios de manera directa a la población beneficiaria, que funcionan por medio de intermediarios, que están descentralizados o cuyas actividades son de carácter permanente. Por este motivo, se recomendaría valorar la pertinencia de que todos los programas presupuestarios tengan como requisito seguir esta metodología para la elaboración de sus MIR y explorar algunas otras metodologías que resulten más adecuadas para este tipo de actividades.

Otro enfoque para valorar la utilidad de la MIR, consiste en examinar algún caso particular de su implementación. Para los fines de la presente evaluación realizamos una selección aleatoria para este propósito. De acuerdo con el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social hay nueve áreas de clasificación: alimentación, bienestar económico, educación, medio ambiente, no discriminación, salud, seguridad social, trabajo y vivienda. En la primera etapa de la muestra bi etápica fue seleccionada aleatoriamente el área de educación. En la segunda etapa de la muestra se seleccionó de manera aleatoria el Programa de Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

El objetivo general del programa de becas de CONACYT es contribuir al incremento de la competitividad del país, mediante el desarrollo científico, tecnológico e innovación, fomentando la formación, el desarrollo y la vinculación de recursos humanos de alto nivel mediante el otorgamiento de becas. El diseño y la organización del programa de becas está estipulado en el documento “Reglas de operación de los programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología 2012”. Los objetivos de la MIR son consistentes con el objetivo general del programa de becas, y también permiten identificar de forma general el diseño y

la organización del programa, dado que a través de los indicadores de la MIR se puede saber la cobertura del programa, la población objetivo, y los beneficiarios. Asimismo, todos los indicadores de la MIR están identificados como indicadores estratégicos o de gestión.

Verificamos que en éste caso, los indicadores de la MIR están, de forma general, alineados con las reglas de operación del programa de becas de posgrados y otras modalidades de apoyo a la calidad. La MIR refleja los objetivos del programa, la población objetivo, los requisitos, y el tipo de beneficio que da el programa. El Fin que se especifica en la MIR, “Contribuir al fortalecimiento de la cadena educación superior, ciencia básica y aplicada, mediante el acceso de estudiantes egresados de nivel licenciatura y posgrado a programas de posgrado de calidad” está alineado con el objetivo general que se estipula en las ROP: “contribuir al incremento de la competitividad del país, mediante el desarrollo científico, tecnológico e innovación, fomentando la formación, el desarrollo y la vinculación de recursos humanos de alto nivel mediante el otorgamiento de becas”.

El propósito de la MIR está también alineado con el objetivo específico del programa, ya que ambos estipulan como objetivo el acceso a programas de posgrado de calidad en áreas de prioridad para el programa de estudiantes con grado universitario o posgrado. La población objetivo, que son estudiantes egresados de licenciaturas o posgrados, se especifica tanto en las ROP como en el nivel propósito de la MIR. La unidad responsable también se establece tanto en las ROP como en la MIR; la operación del programa se encuentra definida en las ROP y en la MIR se enuncian las principales actividades de los componentes del programa.

En la MIR del programa de becas, los objetivos corresponden a los cuatro tramos de control de proceso, que son: Fin, Propósito, Componentes y Actividades.

El Fin o impacto que se establece en la MIR es “Contribuir al fortalecimiento de la cadena educación superior, ciencia básica y aplicada, mediante el acceso de estudiantes egresados de nivel licenciatura y posgrado a programas de posgrado de calidad”.

El Propósito o resultado del programa que se especifica en la MIR es “Los estudiantes egresados de licenciatura y posgrado acceden a oportunidades de formación de calidad en México y en el extranjero, en áreas y sectores estratégicos prioritarios del programa”.

Los Componentes o bienes y servicios que se mencionan en la MIR son apoyos otorgados a jóvenes talentos, registro otorgado a Programas de Posgrado de nivel de Competencia Internacional y consolidados en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad, y becas para estudios de posgrado otorgadas”.

Finalmente, las Actividades o procesos que se mencionan en la MIR son la promoción y difusión de programas de posgrado entre los jóvenes mexicanos, selección de solicitudes de programas de posgrado, de ingreso al Programa Nacional de Posgrados de Calidad, y selección de Becarios. Estos cuatro tramos con los cuales se construye la MIR, ayudan a conseguir los objetivos del programa y los objetivos que están alineados con el PND.

Como se puede observar, tanto el Fin como el Propósito sólo cuentan con un objetivo, y los componentes y actividades cuentan con más de un objetivo cada uno, como es recomendado en los criterios para la revisión y actualización de la MIR.

Asimismo, los indicadores de la MIR del programa de becas son sencillos y proporcionan información fiable para medir los logros del programa; cada indicador está claramente identificado como un indicador estratégico o de gestión, cuenta con una definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición y un medio de verificación de su cumplimiento.

Por lo tanto, se concluye que la MIR del programa es consistente con la “Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos”. En términos generales, la MIR del programa de becas del CONACYT cumple con los criterios establecidos por CONEVAL para la elaboración de indicadores. Tiene una clara construcción y redacción de los objetivos y de los indicadores. Fin, Propósito, Componentes y Actividades son claramente identificadas. Cada indicador cuenta con definición, método de cálculo, tipo de valoración de la meta, unidad de medida, tipo de indicador, dimensión del indicador, la frecuencia de medición del indicador y los medios de verificación del cumplimiento de la meta del indicador. Asimismo, los indicadores cumplen con los criterios para la selección de un buen indicador, es decir, los indicadores tienen claridad, relevancia, cuentan con un costo razonable, pueden monitorearse y son adecuados. No hay información disponible relativa a la interacción entre los interlocutores que participan en la generación de los indicadores de la MIR.

Evaluación de Programas y Políticas

La evaluación de los programas y las políticas de desarrollo social son dos áreas fundamentales de CONEVAL debido a que son dos de las actividades que están más directamente ligadas a su mandato de Ley.

Uno de los instrumentos centrales son las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED), que tienen como objetivo “Contar con una valoración del desempeño de los programas federales (...) con base en la información contenida en el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y la proporcionada por el CONEVAL, que contribuya a la toma de decisiones”. Este tipo de evaluación se divide en los siguientes temas:

Resultados- El avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el programa, es decir el impacto y el avance en los indicadores de Fin y Propósito de la MIR.

Productos- La entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y el ejercicio del presupuesto, analizando indicadores de componentes de la MIR.

Identificar Indicador Sectorial- de acuerdo con el indicador del programa sectorial al que se encuentra vinculado y al que contribuye con el logro de sus objetivos; se deben incluir los datos del indicador sectorial y la meta del mismo.⁷⁷

Cobertura- revisa la definición y cuantificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida, así como la localización geográfica de la Población Atendida, así como los resultados de evaluaciones externas disponibles.

⁷⁷ Esta característica se adicionó a las señaladas en los términos de referencia de 2009

Gráfica 9



Fuente: CONEVAL.

Seguimientos de Aspectos Susceptibles de Mejora- El avance de los aspectos a mejorar derivados de los resultados de evaluaciones externas, así como las acciones definidas en el Documento de Trabajo y/o en su documento institucional del Mecanismo de Seguimiento.

El evaluador que realiza una EED, debe de utilizar los insumos del CONEVAL y de la SHCP (en el caso de los indicadores). De manera esquemática la información que se utiliza se presenta en la Gráfica 9.

En la EED se debe elaborar una valoración global del desempeño de cada programa, resaltando sus principales resultados, fortalezas y retos, así como las recomendaciones de la instancia evaluadora. Para llevar a cabo la evaluación, se debe seleccionar un máximo de cinco indicadores de resultados (nivel Fin y Propósito dentro de la MIR) y cinco indicadores de servicios y gestión (nivel Componente y Actividad dentro de la MIR) para el Informe Completo. Para el Informe Ejecutivo debe seleccionar un máximo de tres indicadores de resultados y tres indicadores de servicios y gestión dentro de los cinco previamente seleccionados.

El informe final a presentarse debe de contener información sobre el avance de los indicadores; los resultados relevantes que provengan de evaluaciones de impacto o de seguimiento a beneficiarios; hallazgos que provengan de otro tipo de evaluaciones externas (que no sean de impacto ni de seguimiento a beneficiarios), así como de documentos que los programas hayan cargado y justificado en el SED; una valoración general de los resultados y productos del programa. Asimismo, debe de mostrar descriptiva y gráficamente el análisis y evolución de la cobertura y se deben analizar los documentos de trabajo e institucionales relativos a los ASM.

Por su parte, la Evaluación de Consistencia y Resultados, (ECR) 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. Se realiza mediante trabajo de gabinete, y el informe correspondiente debe incluir un análisis considerando los criterios de diseño, de planeación estratégica, de cobertura y focalización, de operación, de percepción de la población objetivo, de resultados. Adicionalmente, los Lineamientos Generales de Evaluación señalan que se debe de incluir una comparación con los resultados encontrados en la evaluación de consistencia y resultados que se haya efectuado con anterioridad.

Tanto en el caso de las EED y las ECR, realizamos un análisis de los modelos de sus Términos de Referencia para verificar su orientación y claridad. Concluimos que en ambos casos los lineamientos y orientaciones son claros, correctos y orientados a los objetivos de los instrumentos. Adicionalmente, a partir de las discusiones en grupos focales, de las entrevistas a profundidad, y de nuestro análisis sobre la evolución de los instrumentos de evaluación detectamos las siguientes áreas de oportunidad y sugerencias:

- Desde la primera etapa e interacción con los responsables del programa a evaluar, se sugiere presentar el ejercicio de evaluación como un instrumento para la mejora, estableciendo incluso metas de incremento de impactos, reducción de costos, eficiencias, perfeccionamientos en la focalización, u otros aspectos, como objetivo final del ejercicio;
- Para el análisis y desarrollo de la evaluación, sería conveniente una comunicación más dinámica y fluida entre el evaluador, las dependencias y el Consejo para garantizar que las evaluaciones se enfoquen en elementos de interés para los responsables de los programas y acciones sociales. De hecho, existe la obligatoriedad de que se realicen reuniones entre

el equipo evaluador, los responsables de los programas y personal de las unidades de evaluación de la dependencia, aunque en los hechos, no siempre es el responsable directo y de mayor jerarquía del programa quien participa en dichas reuniones;

- Para todas las evaluaciones se sugiere reforzar la etapa de capacitación a los evaluadores y sus equipos de trabajo previo al inicio de la evaluación, lo que permitirá mantener el mismo lenguaje y un adecuado nivel de comprensión de los términos e importancia de cada elemento a contemplar en el proceso de la evaluación. Esto redundaría no sólo en hacer mejores evaluaciones, sino también en incrementar las posibilidades de uso de la evidencia para la mejora;
- Enfatizar y realizar esfuerzos adicionales por que en las reuniones de trabajo intermedias entre los evaluadores y las entidades a las que están adscritas los programas, asistan los responsables de mayor jerarquía en la toma de decisiones, ya que es común que las mismas sean atendidas por personal de la unidad de evaluación o por funcionarios de nivel operativo que no cuentan con facultades en la toma de decisiones;
- Realización de una reunión formal para propiciar la interacción entre la instancia evaluadora y el responsable del Programa con el mayor rango administrativo posible para presentar resultados, ofrecer un espacio para aclaraciones, así como para escuchar el punto de vista de dichos responsables;
- Asegurar que los formatos de síntesis ejecutiva de resultados sean de fácil acceso y comprensión para los responsables de los programas, y propiciar su discusión con la instancia evaluadora. Si bien CONEVAL genera fichas narrativas para la mayor difusión de los resultados de las evaluaciones, es recomendable verificar mediante sondeos entre sus potenciales lectores, que estén cumpliendo con su objetivo de lograr una comunicación efectiva; y,
- Elaborar conjuntamente con el CONEVAL, las unidades de evaluación de las dependencias, y la instancia evaluadora, un plan de mejora a partir de la evidencia proporcionada por la evaluación.

Un aspecto altamente relevante a resaltar como conclusión de los grupos focales y entrevistas a profundidad con funcionarios y exfuncionarios públicos es que no existe claridad en cuanto a las consecuencias de las EED y las ECR. Si bien se entiende claramente su importancia y valor, el hecho de que no quede clara su relación con el proceso de definición del presupuesto para ejercicios posteriores genera la percepción de

que son evaluaciones de “bajo impacto” en el sentido de que no generan una obligatoriedad de introducir cambios por parte de los responsables de los programas. Incluso se dan casos en donde se detectan elementos de vulnerabilidad o diseño imperfecto en programas, y aun así, el programa recibe un presupuesto equivalente o mayor en el siguiente ejercicio a pesar de no realizar los cambios que la evaluación sugiere.

Estos resultados llevan a una discusión compleja sobre si los resultados de las evaluaciones deberían de tener carácter coercitivo para el evaluado. Desde el punto de vista del evaluador esto podría parecer conveniente porque propiciaría un mayor uso de la evidencia, pero desde la perspectiva de los operadores de programas esto no es necesariamente así. La operación de acciones se da en un contexto socio económico, cultural y político específico que no necesariamente es captado en las evaluaciones y por lo tanto pueden derivarse recomendaciones no viables e incluso no deseables desde el punto de vista de la ejecución, y en este tipo de casos, si se le obligara legalmente al responsable de la acción a internalizarlas, podrían incluso ser en detrimento del programa. Más aún, si la recomendación de cambio para la mejora requiere de recursos presupuestales que no están a disposición del responsable del programa, incluso cuando éste(a) cuenta con la voluntad de instrumentar un cambio, éste no puede ser posible por falta de financiamiento. El imponer sanciones al incumplimiento en este contexto podría generar incentivos negativos sin las consecuencias de mejora deseadas.

El reto consiste en lograr un justo medio en el que los resultados sean presentados de manera tal que sean relevantes, comprensibles y fácilmente utilizables, y que los responsables de las acciones contaran con los incentivos adecuados para internalizarlas.

Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora

A partir de la información que se genera en las evaluaciones a los programas, se emiten una serie de recomendaciones para mejorar los programas de desarrollo social, que son integradas en los informes derivados de las evaluaciones. Los Lineamientos Generales de Evaluación señalan que “Las dependencias y entidades deberán dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los programas federales derivados de las evaluaciones realizadas, conforme al convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados que celebren”.

El Mecanismo para el seguimiento a los ASM derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, define en el numeral 9 que las unidades responsables, las unidades de evaluación y las de programación y presupuesto, deberán seleccionar de manera conjunta los ASM, a partir de los principales hallazgos, debilidades, oportunidades, amenazas y recomendaciones derivados de los informes y de las evaluaciones externas, con base en argumentos y criterios de:

Claridad: estar expresado en forma precisa;

Relevancia: ser una aportación específica y significativa para el logro del Propósito y de los Componentes del programa federal;

Justificación: estar sustentado mediante la identificación de un problema, debilidad, oportunidad o amenaza; y

Factibilidad: ser viable de llevar cabo, en un plazo determinado, por una o varias instancias gubernamentales.

Adicionalmente, los ASM deben ser priorizados como alto, medio o bajo, para lo que se deberá considerar la contribución de los mismos al logro del Fin y Propósito de los programas.

Para el seguimiento de los ASM se estipuló en el PAE que las dependencias que realizaron evaluaciones en los ejercicios fiscales 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 deberían dar seguimiento a los aspectos identificados, hasta su conclusión. Para ello deberán de elaborar documentos de trabajo para su implementación, seguimiento y rendición de cuentas.

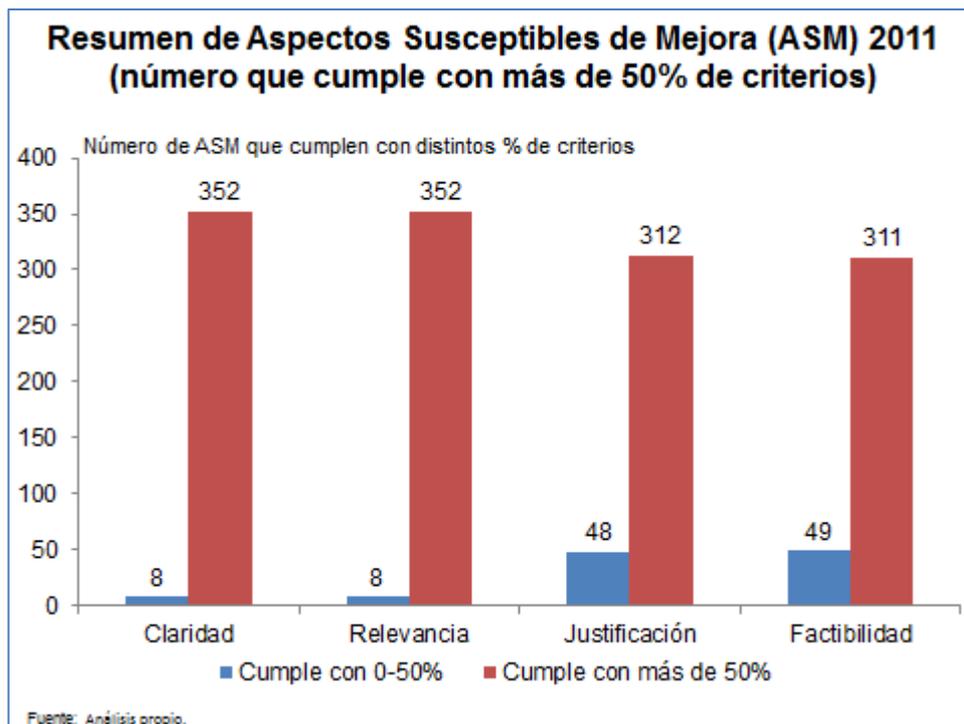
De acuerdo con información del Consejo, de las evaluaciones realizadas en 2011 se cuenta con 111 documentos de trabajo de 13 entidades y dependencias federales. El Cuadro 5 presenta su distribución:

Cuadro 5

Dependencia	Documentos de trabajo presentados	Aspectos Susceptibles de Mejora
CDI	10	51
CONACYT	4	14
CONAVI	1	5
ECONOMIA	9	45
IMSS	3	7
INMUJERES	2	3
SAGARPA	9	12
SALUD	2	5
SEDESOL	10	25
SRA	3	12
STPYS	1	1
SEP	33	117
SEMARNAT	24	63
TOTAL	111	360

Fuente: elaboración propia a partir de la información integrada por el CONEVAL.

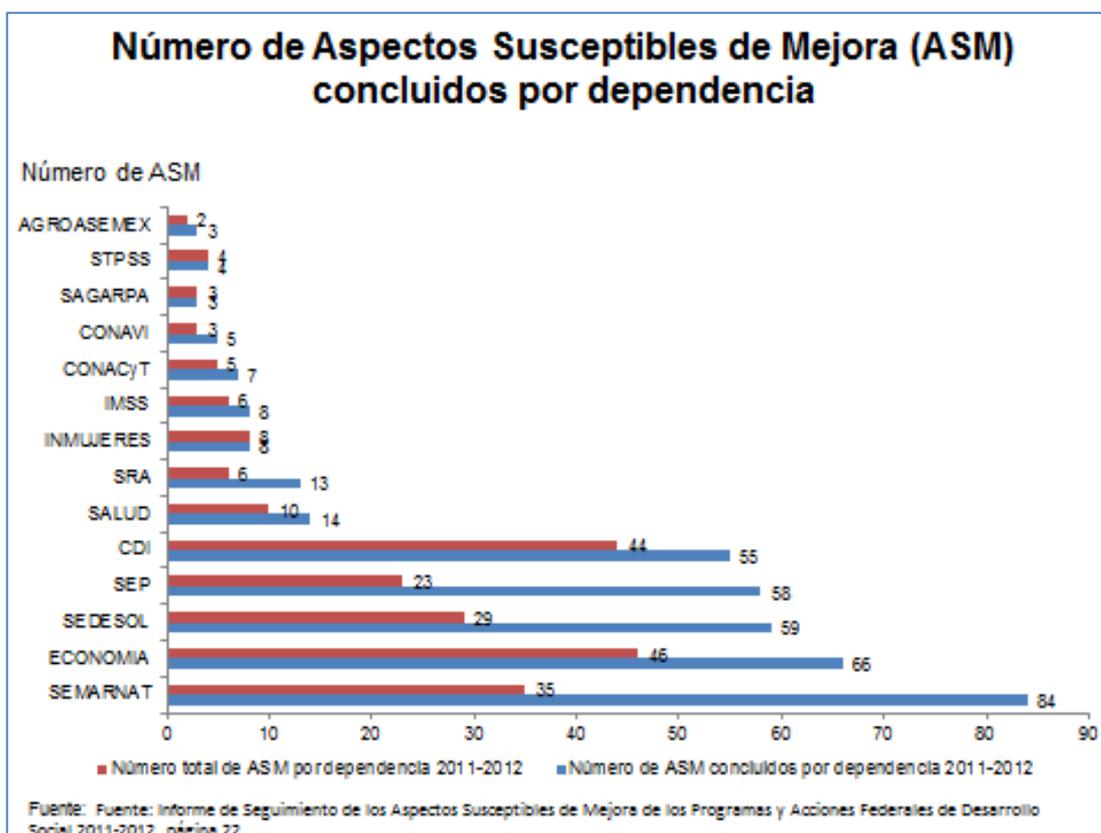
Gráfica 10



Cada documento de trabajo corresponde a un programa presupuestal evaluado y contiene los ASM específicos seleccionados por las dependencias para ser atendidos – el total de ASM incluyen, de manera adicional, los aspectos institucionales, los interinstitucionales y los intergubernamentales. De la revisión de los documentos de trabajo a las evaluaciones realizadas, se encontró que el Mecanismo en el apartado sobre “Elaboración de instrumentos de trabajo para el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora” señala que será elaborado un documento de trabajo que contendrá los compromisos a asumirse para el seguimiento de los ASM.

Del análisis a los documentos de trabajo obtenemos que de estos 111 se derivan 360 ASM. La Gráfica 10 desglosa los aspectos contenidos en los documentos, considerando a los aspectos específicos e institucionales. De la información contenida en los documentos se analizó si los ASM contienen los criterios de claridad, relevancia, justificación, factibilidad, sin embargo en estos documentos no se precisa el nivel de prioridad (alto, medio, bajo) que tienen los Aspectos Susceptibles de Mejora elegidos. Como se aprecia en la Gráfica 10 la mayor parte de los ASM cumplen con los criterios establecidos en el Mecanismo, aunque encontramos que existen documentos de trabajo que no cuentan con información alguna relativa a actividades, área responsable, fecha de término, resultados esperados y productos o evidencias.

Gráfica 11



En cuanto a los aspectos a mejorar, el Cuadro 6 resume los resultados. El aspecto más señalado es el de corregir actividades o procesos del programa, seguido por la recomendación de reorientar sustancialmente el programa. Es interesante notar que en ningún caso se recomienda eliminar el programa.

Cuadro 6

Cuadro 1. Cambios en la política programática de desarrollo social, 2011-2012*

Tipo de mejora	Programas**	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	35	47%
Modificar apoyos del programa	10	14%
Reorientar sustancialmente el programa	26	35%
Adicionar o reubicar el programa	3	4%
Suspender el programa	0	0%
Total	74	100%

* Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011 y marzo de 2012.

** En el cálculo se incluyen dos programas que concluyeron los compromisos, aunque ya no operan en 2012.

Fuente: CONEVAL.

En cuanto a la participación de distintos actores, el Mecanismo señala en el numeral 10 que las unidades responsables de evaluación y las de programación y presupuesto, así como cualquier otra unidad que sugiera la dependencia o entidad, deberán clasificar los aspectos seleccionados con el fin de darles seguimiento, de acuerdo con el tipo de actores involucrados en su solución y su nivel de prioridad.

En particular sobre el tipo de actores involucrados señala que los ASM se clasificaran en:
Aspectos específicos: aquellos cuya solución corresponde a las unidades responsables. Se expresan en un *documento de trabajo* que definirá los compromisos asumidos para el adecuado seguimiento e implementación de los ASM, las principales actividades, áreas responsables de la implementación y los plazos de ejecución para su solución⁷⁸.

Aspectos institucionales: aquellos que requieren de la intervención de una o varias áreas de la dependencia y/o entidad para su solución. Para su ejecución el área de evaluación de la dependencia o entidad, presentará un *documento institucional*, que definirá los compromisos asumidos para el adecuado seguimiento e implementación de los ASM, las principales actividades a desarrollar por las áreas responsables de su implementación y los plazos de ejecución⁷⁹.

Aspectos interinstitucionales: aquellos que para su solución se deberá contar con la participación de más de una dependencia o entidad.

Aspectos intergubernamentales: aquellos que demandan la intervención de gobiernos estatales o municipales.

El mecanismo establece que será el CONEVAL quien identificará las problemáticas comunes de los programas y éstas serán remitidas a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social para el análisis y definición de los actores responsables, así como de las acciones de solución. El informe producto de

⁷⁸ CONEVAL, SHCP, SFP (2011), Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, numerales 10 inciso (i) y 11, México.

⁷⁹ CONEVAL, SHCP, SFP (2011), Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, numerales 10 inciso (ii) y 12, México.

ello será de conocimiento de las instancias correspondientes y se publicaran en internet, la SFP podrá dar seguimiento a los aspectos referidos en el informe.

Asimismo, se define que las unidades responsables, las de evaluación y de programación y presupuesto, deberán atender los Aspectos Susceptibles de Mejora a fin de que sean implementados de conformidad con el proceso presupuestario, y deberán de remitir a la SHCP, a la SFP y al Consejo, el seguimiento de los avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

El Anexo AP28 presenta el análisis de una serie de fichas de seguimiento e ilustra que existen aún espacios importantes de mejora para su correcta utilización. De nuestra revisión concluimos que con el paso de los años y la normalización de las evaluaciones, las dependencias federales han ido aceptando el procedimiento y paulatinamente han interiorizado los procesos de selección de ASM, elaboración de documentos de trabajo e institucionales. Por otra parte, el Consejo ha hecho un esfuerzo por hacer evidente la necesidad de cumplir con el mandato del trabajo entre instituciones y entre niveles de gobierno.

De la revisión realizada, concluimos también que 85 por ciento de los programas de desarrollo social han recibido informes de ASM, lo cual representa una cobertura considerable. Asimismo, 73.03 por ciento de los casos con evaluación han presentado el documento de trabajo correspondiente, lo cual parece relativamente reducido.

La Gráfica 11 identifica los ASM por dependencia. Como puede observarse, las 3 dependencias con un mayor número de aspectos identificados son la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Economía, la SEDESOL, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), los cuales concentran el 84 por ciento de los ASM emitidos en 2011-2012. En cuanto a los aspectos atendidos, la Secretaría de Economía registra 70 por ciento, la SEDESOL 49 por ciento, mientras que SEMARNAT y la SEP registran menos de 40 por ciento.

Es importante además hacer notar que la variabilidad en la calidad de los documentos de trabajo es significativamente amplia. Existen casos en donde la calidad de la redacción es incluso deficiente, y otros en donde la dependencia en cuestión no define con claridad las acciones a seguir.

Estos resultados indican que el CONEVAL requiere hacer un esfuerzo adicional para acompañar a dichas dependencias en la elaboración de los documentos que trabajo, y por otra parte, que es necesario que las mismas dependencias den mayor prioridad a este elemento. Es de destacar por ejemplo, que el ente rector de la política social (SEDESOL) haya atendido menos de la mitad de sus ASM a la fecha. Una vía de trabajo hacia el futuro consiste en reforzar la asesoría y capacitación a nuevos funcionarios públicos de manera que pueda hacerse conciencia de la importancia de este instrumento para la mejora continua.

Un elemento central en este proceso es el papel de la SHCP, ya que es ésta la entidad facultada para ligar las decisiones presupuestales con las mejoras implementadas. De hecho, a partir de las entrevistas a profundidad y de la discusión de grupos focales identificamos reiteradamente esta observación. Adicionalmente registramos las siguientes áreas de oportunidad para la mejora del proceso:

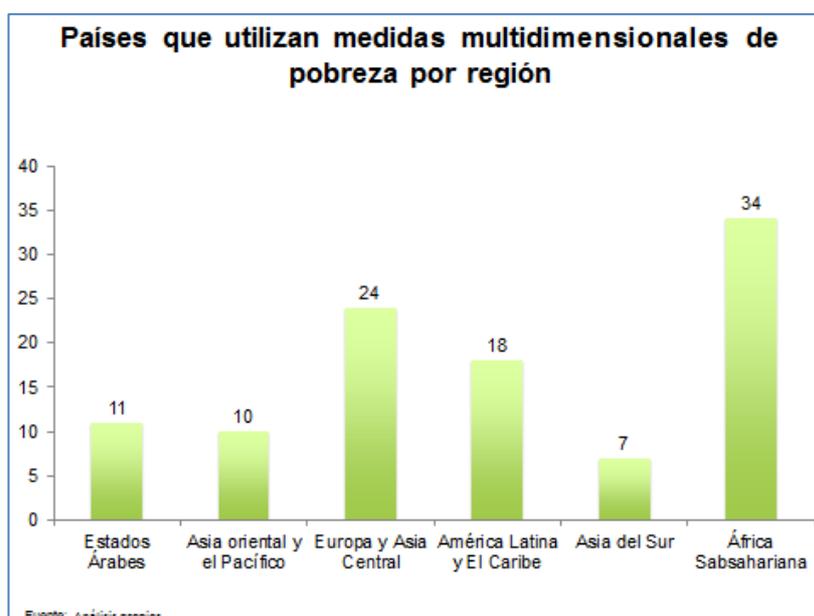
- El proceso de integración de los documentos en respuesta a los ASM corren el riesgo de convertirse en un proceso burocrático si no se liga a incentivos concretos de reconocimiento, impacto en presupuestos, establecimiento de responsabilidades a servidores públicos por su no atención e incluso observaciones hacia la SFP en caso de no ser tomados con la seriedad debida. Es necesario establecer procesos para hacer vinculatoria la atención de los ASM para garantizar una funcionalidad adecuada del mecanismo.
- Se detectan necesidades importantes de capacitación a funcionarios públicos para poder aprovechar los ASM para mejorar resultados, especialmente en las dependencias en donde el personal a cargo del proceso de los ASM cambió al llegar una nueva Administración.
- En general, los ASM institucionales, interinstitucionales, e intergubernamentales se perciben como poco factibles, y por lo tanto, no se les otorga la seriedad y atención que requieren.

6.3 Mediciones de los indicadores de desarrollo social y el diagnóstico y seguimiento a la pobreza

México es uno de los países que cuenta con una metodología oficial para estimar la pobreza multidimensional (MPM). De acuerdo al Oxford Poverty and Human Development Initiative (Alkire y Roche, 2013), en el mundo existen al menos 104 países, distribuidos en

seis grandes regiones que usan metodologías multidimensionales para medir la pobreza, aunque los que lo hacen de manera oficial y por mandato de Ley, son pocos. Por concentrar gran parte de los países pobres en el mundo, África Subsahariana tiene 34 países que emplean un enfoque multidimensional. En el lado opuesto se encuentra Asia del Sur, en donde sólo 7 países usan una medición desde ese enfoque. En el caso de América Latina y el Caribe existen 18 países que utilizan formas de medir la pobreza desde una perspectiva multidimensional, entre ellos México (Gráfica 12).

Gráfica 12



En el caso de los países de América Latina, en 2003 Ecuador y Paraguay iniciaron con la MPM. De este grupo de países, el último en hacerlo fue Colombia quien en 2010 decidió realizar la estimación con el mismo enfoque. Trinidad y Tobago, Belice, Brasil y Surinam, iniciaron en el 2006 y en México se presentó la primera medición en 2009.

Para desarrollar un nuevo marco de análisis de medición de la pobreza multidimensional, el CONEVAL desarrolló dos líneas de investigación entre 2006 y 2009 (DOF, 16 de junio de 2010: p. 18). La primera se enfocó a definir el marco teórico-metodológico de la medición multidimensional de la pobreza; mientras que la segunda, se orientó a la generación de la información necesaria para realizarla (CONEVAL, 2010b: p. 18).⁸⁰

⁸⁰ Durante los foros de discusión se contó con el apoyo de distintas instituciones, entre las que se encuentran la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Comisión Nacional de Vivienda, el Consejo Nacional de Población, el

La principal fuente de información para construir los indicadores de pobreza multidimensional es el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH, en adelante), el cual permite generar los indicadores para llevar a cabo la medición en el país y en los estados. Por su parte, la medición de la pobreza en los municipios utiliza como fuente adicional la información de la Muestra del Censo de Población y Vivienda (CONEVAL, 2010b: p. 64).⁸¹

De acuerdo con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, la medición multidimensional de la pobreza considera indicadores, los cuales se agrupan en tres espacios analíticos: el del bienestar económico, el de derechos sociales y el territorial, los cuales se detallan en el Cuadro 7.

Cuadro 7
Espacios analíticos e indicadores usados en medición de la pobreza multidimensional

Espacios	Indicadores
Bienestar económico	Ingreso corriente per cápita
Derechos sociales (Indicadores de carencia social)	Rezago educativo hogar Acceso a los servicios de salud Acceso a la seguridad social Calidad y espacios de la vivienda Acceso a los servicios básicos en la vivienda Acceso a la alimentación
Territorial	Grado de cohesión social

Fuente: Elaboración propia con base en información del CONEVAL (2010b).

Adicionalmente, el CONEVAL reporta un conjunto de indicadores complementarios asociados a la educación, salud, seguridad social, vivienda y alimentación. Si bien estos indicadores no forman parte de la medición de pobreza, permiten profundizar en el

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Salud Pública, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional de Información en Salud y Transparencia Mexicana (CONEVAL, 2010b: p. 22).

⁸¹ Es preciso señalar que las unidades de análisis para el MCS son: el hogar, la vivienda y los integrantes del hogar (INEGI, 2011a: p. 2). Asimismo, el MCS ofrece resultados a nivel nacional con corte urbano y rural para cada una de las entidades federativas (INEGI, 2011a: p. IV).

conocimiento de aspectos relevantes del desarrollo social, como son el acceso efectivo y oportuno a los servicios de salud o la calidad educativa, entre otros.

El CONEVAL establece que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (DOF, 16 de junio de 2010: p. 22 y 23).

De esta forma el CONEVAL, de acuerdo a su nivel de ingresos y con respecto a las carencias sociales que presenta, clasifica a la población en cuatro categorías. Estos grupos son: (CONEVAL, 2010b: p. 42).

i. Pobres multidimensionales. Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.

ii. Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.

iii. Vulnerables por ingresos. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.

iv. No pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

También, a partir del ingreso corriente per cápita es posible dividir al espacio de bienestar en dos partes y con el auxilio de ellas identificar grupos de personas en situación de pobreza. Estos dos componentes son la línea de bienestar y la de bienestar mínimo. La primera ayuda a identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). Mientras la segunda permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo necesario para tener una nutrición adecuada (DOF, 16 de junio de 2010: p. 13).

Para identificar a las personas pobres extremas es posible combinar la línea de bienestar mínimo y al mismo tiempo identificar a la población que presenta un número importante de carencias sociales (umbral de privación extrema). A partir de estos dos atributos se puede agrupar a un segmento de población en situación de pobreza multidimensional extrema. Este grupo de población se caracteriza por tener dos condiciones bien definidas. La primera de ellas tiene que ver con que cualquier persona que se encuentre dentro de este grupo tiene un ingreso muy bajo. De tal manera que si decidiera gastar todo su dinero en la compra de alimentos, aun así, sería incapaz de obtener todos los requerimientos nutricionales para lograr una vida sana. La segunda condición está relacionada con el hecho de presentar al menos tres de seis carencias sociales. Al resto de la población pobre multidimensional que no se encuentra dentro del grupo, arriba señalado, se le considera población en situación de pobreza multidimensional moderada (DOF, 16 de junio de 2010: p. 25 y 26).

En el ámbito del espacio de bienestar, la medición monetaria dentro de la medición de la pobreza oficial representa un importante avance, ya que considera entre otras cosas, aspectos que quedaron en la agenda de investigación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, tales como la incorporación de economías de escala y adulto equivalente, actualización de las canastas considerando otras necesidades nutricionales adicionales a las calóricas y de proteínas y criterios económicos para incorporar bienes necesarios en las canastas de referencia.

Como lo muestra el Cuadro 8, en cuanto a la valoración de la MPM, los resultados de la EPEC revelan que cerca del 99% de los encuestados tiene conocimiento de la existencia del CONEVAL y sobre la medición de la pobreza a nivel nacional y estatal, el 86% y 77%, respectivamente, respondió positivamente a su uso para la toma de decisión en materia de política pública. Se observa una disminución en el uso de mediciones a nivel municipal, con el 65%. Cabe señalar que únicamente los funcionarios públicos participantes en la Encuesta abordaron esta pregunta en particular.

En relación con el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP, en adelante), sólo el 37% asegura haberlo consultado. En cuanto a la consulta sobre las evaluaciones a programas sociales, así como a la situación de la pobreza del país, el 84% afirmó haberlos utilizado en algún momento.

Cuadro 8

Consultas y utilización de la información del CONEVAL

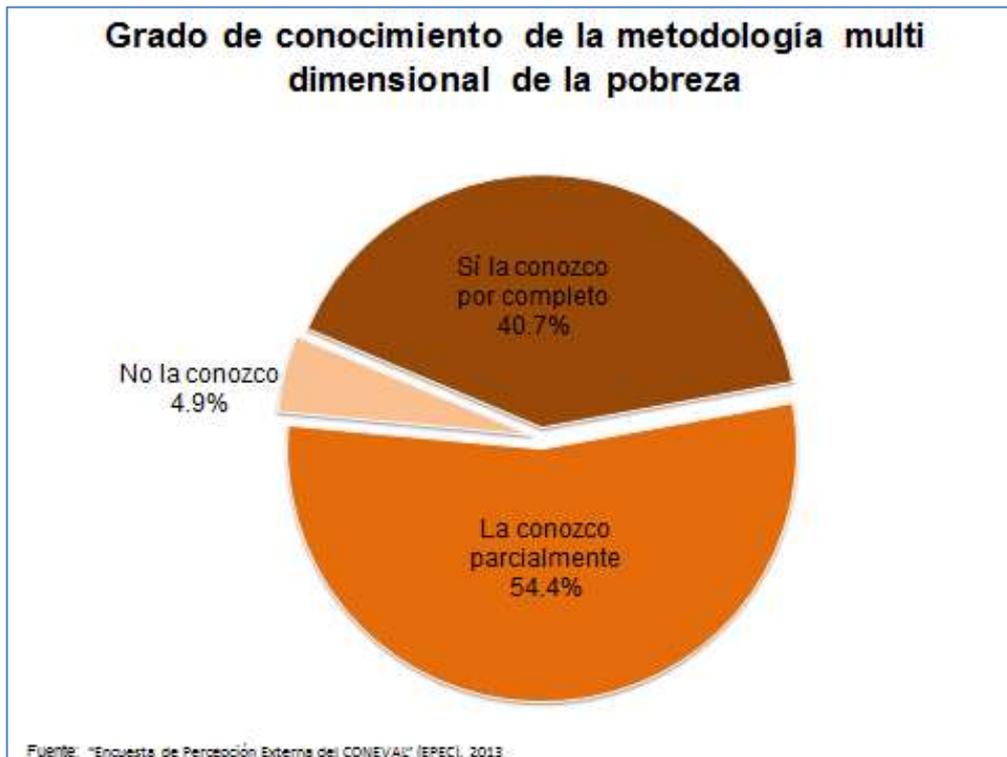
Variable	Porcentaje de respuestas afirmativas
Conocimiento de la existencia de CONEVAL	98.72
Ha utilizado publicaciones del CONEVAL	88.49
Ha utilizado mediciones de pobreza a nivel nacional	85.51
Ha utilizado mediciones de pobreza a nivel estatal	76.7
Ha utilizado mediciones de pobreza a nivel municipal	65.05
Consultas sobre evaluaciones a programas sociales	83.77
Consultas sobre la situación de la pobreza en el país	84.35
Consultas sobre el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza	37.02
Consultas sobre el monitoreo a programas sociales	69.96

Fuente: "Encuesta de Percepción Externa del CONEVAL" (EPEC).

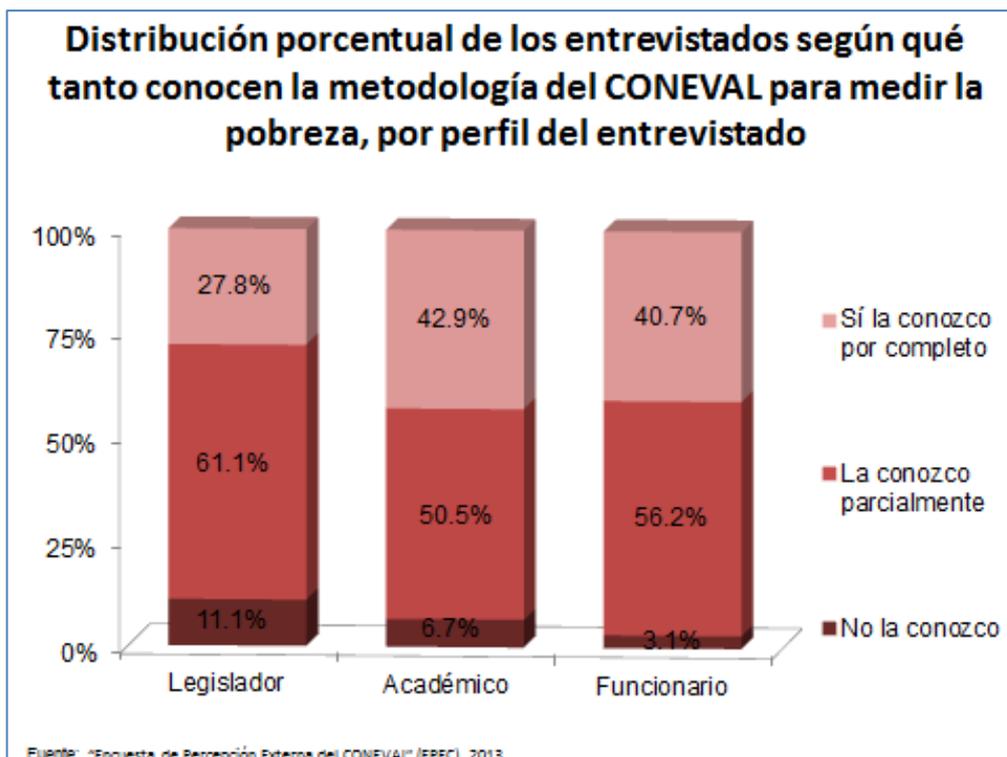
Las cifras del Cuadro anterior revelan una utilización amplia de la información generada de las actividades que el CONEVAL realiza, es por ello que los hallazgos de la presente evaluación adquieren mayor relevancia a la luz del impacto y penetración que tiene el CONEVAL en los tomadores de decisión.

Sin embargo, cuando se cuestiona sobre los aspectos metodológicos de la medición, los entrevistados muestran un desconocimiento parcial o total acerca de la metodología del CONEVAL para medir la pobreza, apenas 4 de cada 10 dijeron conocerla por completo (Gráfica 13). Sin embargo, es importante considerar que no todos los entrevistados cuentan con un perfil técnico que facilite su comprensión. De hecho, el desconocimiento parcial o total de la metodología de CONEVAL es mayor entre quienes tienen perfil de legisladores; mientras 4 de cada 10 académicos o funcionarios están completamente al tanto de la metodología señalada, entre los legisladores que no cuentan generalmente con el perfil técnico ni los antecedentes metodológicos necesarios para su comprensión, la proporción es de apenas 3 de cada 10 (Gráfica 14).

Gráfica 13

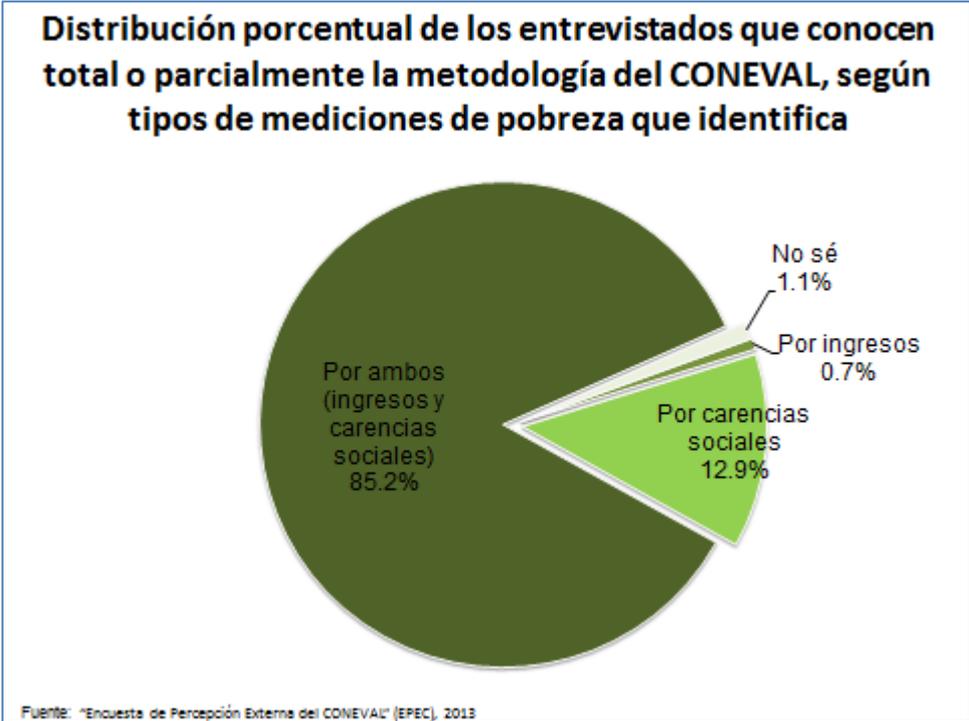


Gráfica 14

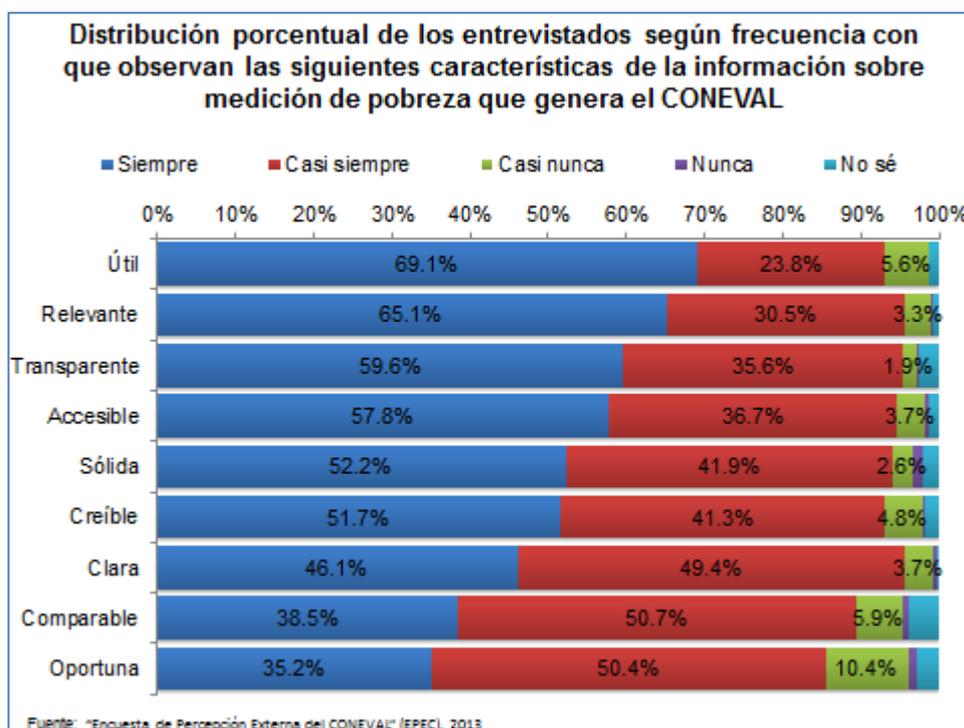


Entre quienes tienen conocimiento parcial o total sobre la metodología del CONEVAL se indagó acerca del tipo de mediciones sobre pobreza que realiza el Consejo, a lo que la gran mayoría 85.2% reconocieron que realiza mediciones en dos aspectos: por ingresos o por carencias sociales, un porcentaje muy bajo 1.1% desconoce sobre el tema (Gráfica 15).

Gráfica 15



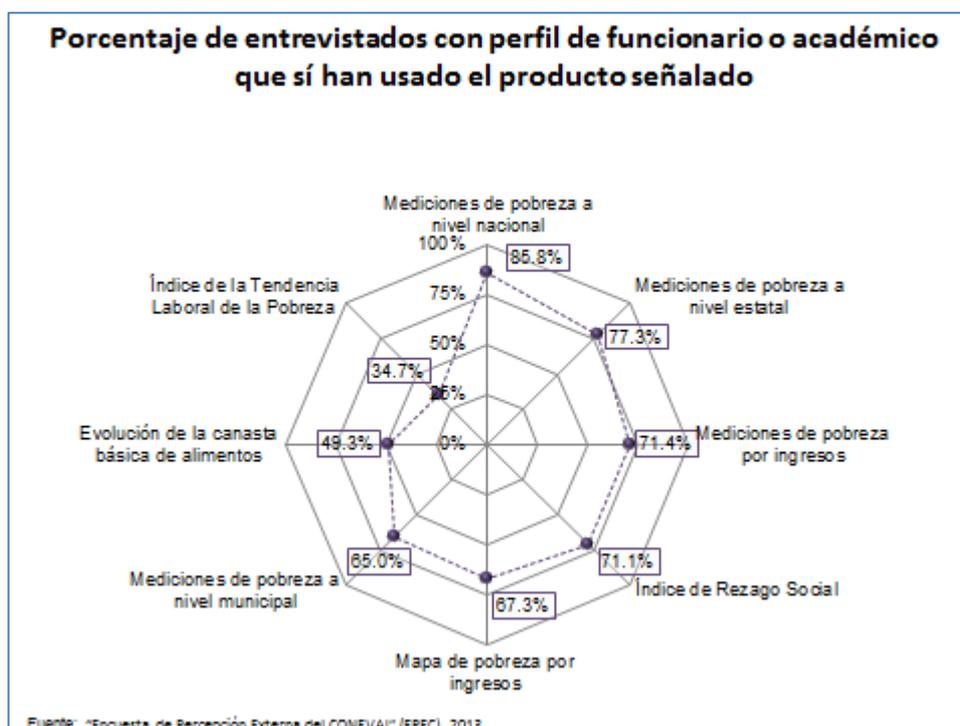
Gráfica 16



Al consultar a los entrevistados sobre la percepción que tienen acerca de la metodología, obtenemos una percepción altamente favorable, que se refleja en que más del 85 por ciento considera que la información es útil, relevante, transparente, accesible, sólida, creíble, clara, comparable y oportuna (véase la Gráfica 16).

Asimismo se preguntó a una parte de los entrevistados, aquellos con perfil de académicos o funcionarios, sobre el uso de algunos de los productos que genera el CONEVAL, de lo que se desprende que en general las mediciones de la pobreza a nivel nacional o estatal son las más utilizadas, sin embargo algunos otros como el mapa de pobreza, el índice de rezago social o medición de pobreza por ingresos o a nivel municipal son un tanto menos utilizados, aproximadamente 7 de cada 10 entrevistados ha hecho uso de ellos (Gráfica 17)

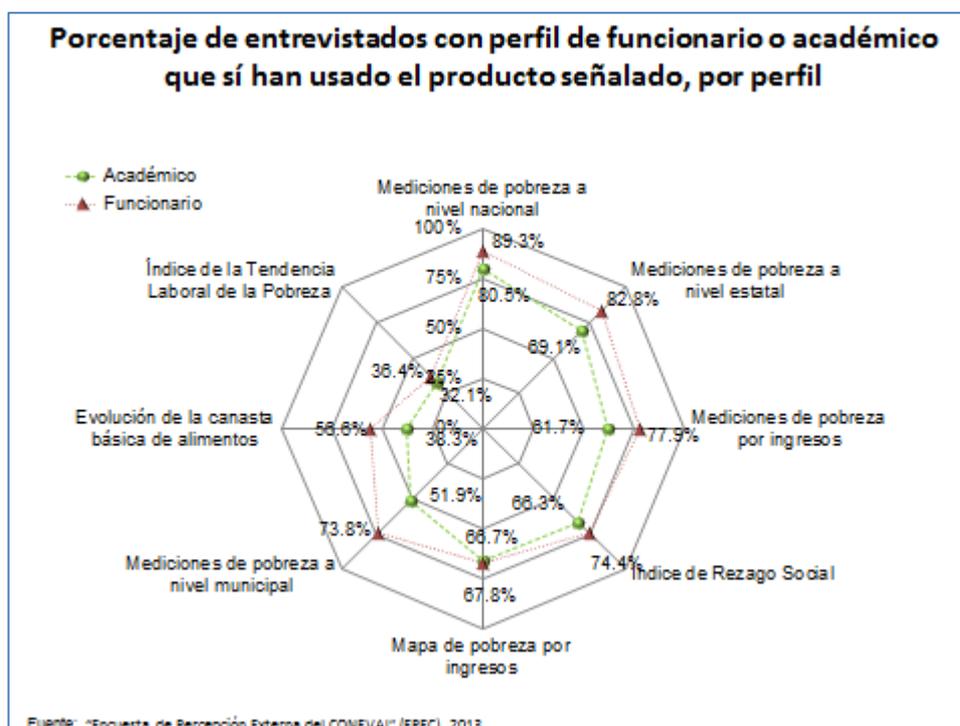
Gráfica 17



Un dato relevante es que menos de la mitad de los entrevistados han utilizado dos productos de gran relevancia como son la evolución de la canasta básica de alimentos y el índice de la tendencia laboral de la pobreza, sobre todo por las características de su perfil, es decir que al ser funcionarios o académicos podrían estar más interesados en ellos. Es necesario hacer notar que solamente los funcionarios públicos y académicos participantes en la Encuesta abordaron esta pregunta en particular.

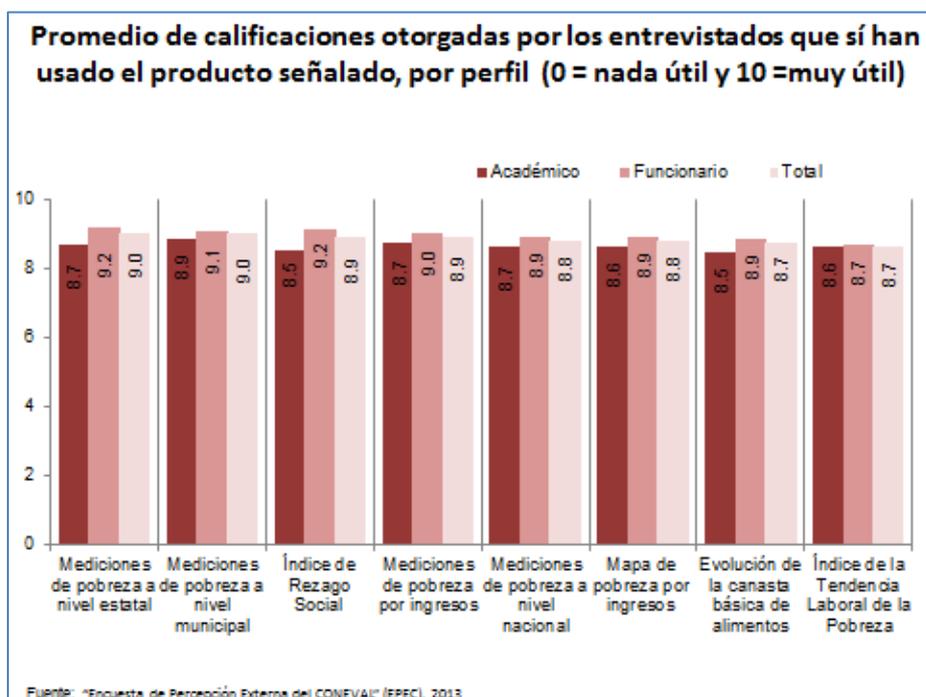
Ante esta incógnita se analizaron los datos dividiendo las respuestas por perfil del entrevistado, lo que permite observar que en todos los casos son mayores los porcentajes de funcionarios que utilizan los productos señalados. Encontramos que la tendencia general es decir, que en ambos casos, tanto funcionarios como académicos utilizan en menor proporción el índice de la tendencia laboral de la pobreza (Gráfica 18).

Gráfica 18



Otra forma de medir la utilidad de estos mismos productos es través de la asignación de una calificación, en este caso se solicitó a los entrevistados que en una escala del 0 al 10, donde 0 es “nada útil” y 10 es “Muy útil”, señalaran qué tan útil le parecía cada uno de los productos antes mencionados. Para facilitar la comprensión realizamos promedios generales y por tipo de perfil del entrevistado, dando como resultado que la valoración entre quienes sí utilizan los productos es alta ya que los promedios oscilan entre 8.5 y 9.2, esto significa que la apreciación de los entrevistados tiende a calificar a todos los productos como “muy útiles” (Gráfica 19).

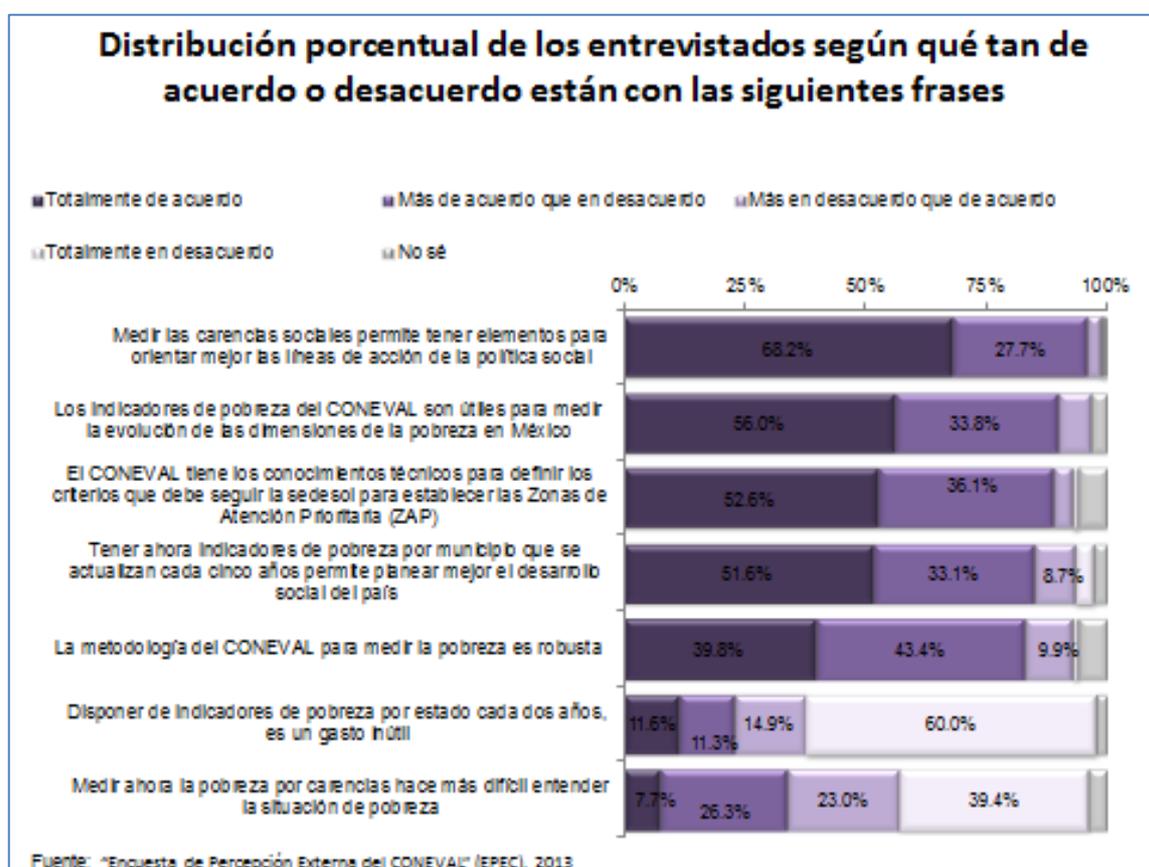
Gráfica 19



Además se solicitó la opinión de los entrevistados acerca de la posible utilidad de los indicadores de pobreza del CONEVAL, para ello se pide que manifiesten qué tan de acuerdo o en desacuerdo están sobre una serie de frases. Las primeras cinco frases están planteadas de manera positiva, es decir, presentan los beneficios de tener indicadores o mediciones sobre la pobreza, mientras que las dos últimas frases proponen aspectos negativos presentándolas como un gasto inútil o de difícil comprensión (Gráfica 20).

La frase en la que se observó el mayor porcentaje de total acuerdo es la que plantea que medir las carencias sociales permite tener elementos para orientar mejor las líneas de acción de la política social, pues 7 de cada 10 entrevistados está totalmente de acuerdo con ello. Algo similar ocurre con la frase que habla de la utilidad de los indicadores de pobreza. Al menos la mitad de los entrevistados están totalmente de acuerdo en que el CONEVAL tiene conocimientos técnicos para definir las Zonas de Atención Prioritaria o bien en que las mediciones de pobreza a nivel municipal actualizadas cada cinco años mejoran la planificación para el desarrollo social. Destaca también que la amplia mayoría está de acuerdo con que la metodología de medición de la pobreza de CONEVAL es robusta – menos de 10 por ciento opina lo contrario.

Gráfica 20



Por otro lado, llama la atención que una tercera parte de los entrevistados indicó su acuerdo sobre las dificultades que implica entender la pobreza a partir de la medición por carencias. Para los fines de la presente evaluación, y como complemento a las percepciones recabadas mediante la EPEC, realizamos un análisis detallado de la metodología, identificando algunas áreas de oportunidad para su consolidación. Concluimos al respecto lo siguiente:

Un primer aspecto tiene que ver con el documento sobre “Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México”, que contiene información detallada de los lineamientos, criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza (CONEVAL, 2010b: p. 17); y con los programas de cálculo usados en la medición, los cuales concentran los detalles de las estimaciones hechas para generar cada indicador de la pobreza. A pesar de la existencia de estas dos herramientas analíticas y metodológicas, aún se puede avanzar más en cuanto a generar información pública que permita comprender de una manera más sencilla la metodología seguida para la estimación multidimensional de la pobreza. Por ejemplo, se podría diseñar un documento que conecte de manera detallada

las dos herramientas previamente señaladas, pues ello facilitaría el acceso a más tomadores de decisiones en materia de política pública, este documento podría significar una guía práctica de cómo se construye cada indicador involucrado en la medición multidimensional de la pobreza.

Las bases de datos usadas en la medición de la pobreza multidimensional no presentan inconsistencias visibles. Se identifica que el procedimiento técnico seguido en la validación de las variables contenidas en las bases de datos es adecuado.

Es pertinente subrayar que la mayor parte de los autores que desarrollan metodologías de pobreza multidimensional (Kai-yuen, 2002; Boltvinik, 2003; Bourguignon y Chakravarty, 2003; Gordon, Nandy, Pantazis, Pemberto y Townsend, 2003; Atkinson, 2003; Deutsch y Silber, 2005; Larrañaga, 2007; Alkire y Foster, 2011; Alkire y Seth, 2014) no consideran en sus desarrollos la estimación en áreas pequeñas, como lo requiere la medición multidimensional de la pobreza en México.

Por otra parte, los artículos académicos donde realizan estimación de pobreza en áreas pequeñas (por ejemplo, Elbers, Lanjouw y Lanjouw, 2003; Molina y Rao, 2010) solamente estudian la pobreza bajo un enfoque unidimensional (pobreza por ingresos).

El CONEVAL ha sido pionero en incorporar en un mismo marco analítico la pobreza multidimensional y la estimación en áreas pequeñas. Esto se ve plasmado en la Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México. Cabe señalar que solamente Nieto (2011) y Tzavidis (2011) —en el contexto de la medición municipal de pobreza en México— y a solicitud del CONEVAL, desarrollaron metodologías que también incluyeron pobreza multidimensional y análisis en áreas pequeñas, así como el cálculo de errores cuadráticos medios de sus estimaciones.

Sin embargo, los documentos publicados no permiten reproducir las estimaciones de pobreza a nivel municipal, no obstante que las bases de datos y los programas de cálculo son información pública. A partir de los documentos públicos no es posible identificar cuáles fueron las variables que se utilizaron en cada estimación, así como los coeficientes estimados en cada modelo ni los municipios que conforman cada estrato. Para efectos de

transparencia se recomienda hacer pública la información de los municipios que conforman cada estrato y la lista de variables empleadas en cada modelo y estrato.

No obstante, el CONEVAL ha documentado el conjunto de pasos que permiten reproducir con exactitud el método y los resultados publicados en la página electrónica del Consejo. De acuerdo con información del propio CONEVAL, el procedimiento utilizado no se ha hecho público porque, a diferencia de la medición estatal (con base en el MCS-ENIGH), para reproducir los resultados de la medición municipal se requiere utilizar diferentes paquetes estadísticos: STATA, M-PLUS, R, Pov-map, entre otros. Por tanto, es necesario que el CONEVAL avance de manera importante en este sentido y se haga públicos los procedimientos de replicación. Al parecer, los factores de expansión de la muestra del Censo fueron calibrados con la población reportada del MCS. Lo común es que los factores de expansión de las muestras se calibren a las poblaciones censales y no al revés. Sin embargo, de acuerdo con la información presentada por el CONEVAL, se decidió calibrar al MCS-ENIGH 2010 por las siguientes razones:

1. Porque el MCS-ENIGH es una muestra diseñada específicamente para calcular todos los indicadores de pobreza, con lo cual se estiman directamente a nivel entidad federativa y nacional, mientras que en la muestra del censo algunas estimaciones se obtienen de forma indirecta a través de modelos estadísticos.
2. Porque la serie de tiempo de pobreza nacional y por entidad federativa se genera con una periodicidad bienal. No se deseaba introducir una variación en la serie de tiempo que pudiera atribuirse a variaciones de la fuente de información, del método de estimación o como resultado de la calibración.
3. Porque las estimaciones por entidad federativa habían sido dadas a conocer previamente a las estimaciones por municipios y, por tanto, ya se encontraban posicionadas en la opinión pública.

El ajuste anterior trae como consecuencia que la población de algunos municipios del Censo o de la muestra del Censo difiera, en algunos casos en porcentajes mayores al 50%, con la reportada por el CONEVAL (ver el ejemplo que aparece en el Cuadro 9). En este Cuadro se puede observar que las diferencias entre las poblaciones estimadas es mucho

mayor entre el CONEVAL y la población censal que entre las otras estimaciones para este grupo de municipios. Aunque, la diferencia también hubiera existido de haber calibrado a los totales de la muestra del censo ya que es una consecuencia de utilizar un método de calibración (para asegurar que haya un solo dato estatal de pobreza), pero no específicamente resulta del hecho de haber calibrado a los totales del MCS-ENIGH.

Con respecto a las implicaciones sobre la decisión de calibrar a los datos de la muestra, se hubiera introducido un sesgo en la estimación estatal de pobreza 2010, lo que hubiera afectado la comparación de la serie bienal de pobreza, que es la más frecuente. Por el contrario, si la decisión hubiera sido la de no calibrar, se habrían tenido distintas cifras de pobreza nacionales y estatales para el mismo año, dependiendo del método utilizado.

En cualquier caso, se puede tener implicaciones importantes en la distribución y focalización de algunos recursos públicos, especialmente a partir de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se considera la contribución de cada entidad o municipio al total de las carencias promedio del país. Por tanto, se sugiere verificar y documentar cuál es el impacto en la participación de las entidades que se deriva de haber calibrado las estimaciones municipales de pobreza.

Cuadro 9

Diferencias poblacionales: Censo, Muestra del Censo, CONAPO y CONEVAL

Entidad	Municipio	Población censal	Muestra del Censo		Estimación del CONEVAL		Proyecciones CONAPO	
			Población estimada	Diferencia porcentual respecto al Censo	Población estimada	Diferencia porcentual respecto al Censo	Población estimada	Diferencia porcentual respecto al Censo
Puebla	Ahuazotepec	10,457	11,102	6.17	16,068	53.66	10,621	1.57
Puebla	Albino Zertuche	1,770	1,737	-1.86	1,137	-35.76	1,800	1.69
Puebla	Atzala	1,228	1,228	0	1,754	42.83	1,247	1.53

Fuente: Análisis propio.

Se recomienda incluir en el documento de la “Metodología para la medición de la pobreza en los municipios de México, 2010” los errores estándar de los indicadores de alimentación y seguridad social, así como los errores estándar de las mediciones de pobreza por municipio.

Para otros indicadores, de nuestro análisis se derivan las siguientes sugerencias:

Medición del espacio de bienestar (ingreso corriente per cápita).- Se recomienda elaborar canastas de consumo regionales, toda vez que los patrones de consumo y la estructura de precios son diferentes en las distintas regiones del país.

Indicadores de carencia social (de derechos)- Acceso a los servicios de salud.- Se sugiere:

- A partir del programa de cálculo se observa que el Seguro Popular es excluyente de los otros servicios e instituciones de salud, su cobertura estimada es mayor que la de todos los demás. Sería conveniente explorar la pertinencia de utilizar estos criterios de exclusión en la medida de que se pueden generar sesgos de subestimación en la estimación del indicador ;
- El CONEVAL reconoce que, además de evaluar el acceso a los servicios de salud, es conveniente contar con información sobre otros elementos asociados al derecho a la salud, como la oportunidad y la efectividad de los servicios recibidos. Sin embargo, argumenta que existen restricciones conceptuales y metodológicas para analizar estos aspectos (CONEVAL, 2010b: p. 55). Se recomienda hacer un esfuerzo por incluir en el MCS preguntas que incorporen aspectos sobre la calidad de la atención médica recibida y de la efectividad de la misma, a partir del año 2014; y,

Para 2012 se identificó un cambio importante en la forma de medir el acceso a servicios de salud. Anteriormente se usaba sólo la pregunta de si la persona estaba afiliada a algún servicio de salud, y actualmente se imputa el acceso si es familiar de algún trabajador que tenga la prestación laboral de acceso a servicios de salud, independientemente de si responde tenerlo o no. Es importante señalar que la adecuación se aplicó a toda la serie estimada hasta ese momento, y que la modificación se realizó con base en preceptos normativos a partir de los supuestos establecidos en las leyes sobre la extensión de la cobertura de servicios de los titulares a los familiares que presentan ciertas características.

Indicadores de carencia social (de derechos) - Acceso a la seguridad social.- Se identifican los siguientes aspectos:

- En el caso de seguridad social para los adultos mayores el programa de cálculo permite identificar que si cuentan con el beneficio de un programa de transferencias

se considera no carente, sin considerar si tiene acceso a servicios de salud, lo cual es un elemento sustancial e indispensable de la seguridad social. En el programa de cálculo se puede verificar que se considera con cobertura de seguridad social a las personas mayores de 65 años que reciban alguna transferencia, sin verificar el acceso a los servicios de salud.

Indicadores de carencia social (de derechos) - Calidad, espacios de la vivienda y acceso a los servicios básicos en la vivienda:

- En relación a los indicadores de vivienda se identificó que algunos de ellos ya alcanzaron prácticamente la cobertura universal, ejemplo de ello son Pisos Firmes en zonas urbanas o energía eléctrica para algunos estados. Esta información es posible verificarla en el Cuadro 18B del Anexo Estadístico. Un argumento que podría derivarse de este resultado sería considerar en revisiones futuras que se realicen de acuerdo a la periodicidad que establece la normatividad es si es conveniente seguir incorporando este elemento dado que en algunas zonas las coberturas son casi universales, lo cual tiende a reducir la utilidad del indicador para informar sobre las carencias básicas. Sin embargo, es importante también tomar en cuenta que los indicadores de carencias sociales están basados en un enfoque de derechos sociales y mientras éstos no estén garantizados en su totalidad es importante seguirlos documentando de alguna manera.

Indicadores de carencia social (de derechos) - Acceso a la alimentación:

- El indicador de acceso a la alimentación es probable que no refleje adecuadamente la carencia que se pretende medir. Lo anterior se puede observar en el Cuadro 10.
- De acuerdo con las preguntas el indicador debería capturar la carencia alimentaria ligada a la falta de recursos económicos. Por esto, se esperaría que hubiera un porcentaje pequeño de casos por arriba del tercer decil, que es donde se ubica la línea de bienestar mínimo. No obstante, se observa que existe en el decil 4 una tercera parte de la población en ese estrato, en el decil 5 una cuarta parte y en los deciles 6 y 7 una de cada 5 personas, cifras que son poco confiables dada la carencia y su relación con el ingreso que se quiere medir;
- Si bien existe una relación inversamente proporcional entre el ingreso y la carencia (a mayores ingresos corresponden menores niveles de carencia), efectivamente, se

esperaría que los niveles de carencia en deciles superiores fuesen más bajos. Estudios realizados por el CONEVAL y puestos a disposición de la presente evaluación indican que, al considerar como ingreso el ingreso corriente y no el ingreso disponible, el cálculo omite cuánto de este ingreso se utiliza para pagar deudas y, por lo tanto, merma los recursos disponibles para la compra de alimentos y la satisfacción de otras necesidades básicas. Por otro lado, es pertinente recordar que las clases medias, particularmente afectadas desde hace años, parecen contar con una sensibilidad particular para resentir los cambios en su nivel de vida y cuentan con referentes aspiracionales distintos a los estratos más bajos, que podrían influir en su reporte sobre alteraciones en la cantidad y calidad de los alimentos que consumen.

Cuadro 10

Porcentaje de población con carencia alimentaria en cada decil de ingreso.

Decil de ingreso	Proporción de la población con carencia alimentaria en cada decil
1	0.42
2	0.38
3	0.33
4	0.30
5	0.27
6	0.22
7	0.18
8	0.12
9	0.09
10	0.03
Total	0.23

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

- Se recomienda que la "sección IV. Acceso Alimentación" del MCS debiera ser aplicada a la persona encargada de preparar los alimentos en el hogar aunque el MCS-ENIGH 2010 y 2012 permite que esta sección sea respondida por el jefe del hogar o una persona mayor de 18 años (INEGI, 2011: p. 15). De acuerdo con el CONEVAL, se han hecho consultas al INEGI en este sentido, para lo cual se ha contestado que la logística del levantamiento no lo

permite. Sin embargo, dado el interés del Consejo por este aspecto, se han hecho análisis para identificar las características del informante del cuestionario de hogares y vivienda, donde se localiza la EMSA. Los resultados indican que 90% de los cuestionarios son respondidos por el o la jefa del hogar o su cónyuge, de quienes es posible suponer que cuentan con la información necesaria sobre el tema. y,

- La temporalidad de las preguntas hace referencia a los tres últimos meses. Sin embargo, los hogares rurales se caracterizan por tener grandes fluctuaciones en el ingreso que perciben a lo largo del año. Se sugiere incluir en el MCS un conjunto de preguntas adicionales que garanticen que el hogar entrevistado no tuvo problemas de acceso a la alimentación a lo largo de todo el año.

Grado de cohesión social - Indicadores asociados al contexto social:

- En el indicador de percepción de redes no resulta claro cómo se determinan los intervalos o puntos de corte. Se sugiere incorporar una nota aclaratoria al respecto;
- Se identificó que respecto al grado de cohesión social, el indicador de redes sociales no es un indicador consistente ya que de 2010 a 2012 pasó del 10% a 0% en su percepción; y,
- En el Cuestionario para personas de 12 o más años, sección VIII Redes Sociales, la respuesta “Ni fácil ni difícil conseguirla (espontánea)”, dada a la pregunta ¿Cree usted que si necesitara...? No agrega información clara sobre las redes sociales. Se sugiere suprimir la opción de respuesta “5” y generar otra opción que agregue información adicional sobre la facilidad o dificultad que tienen los hogares para conseguir apoyo ante eventualidades. Esto permitirá medir de mejor manera este indicador.

6.4 Grado en que las recomendaciones que emite el CONEVAL proporcionan información para realizar cambios a nivel de las políticas de desarrollo social

Esta Sección valora el grado en que las recomendaciones de CONEVAL permiten cumplir con su mandato central de poner a disposición de los tomadores de decisiones, información relevante para mejorar los programas y las políticas de desarrollo social.

Un insumo relevante en este sentido son los informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que tienen como objetivo analizar el desempeño del país en materia de desarrollo social y evaluar lo logrado y lo que falta por hacer. Al revisar dichos instrumentos,

encontramos que son consistentes y mejoran a lo largo del tiempo. Sin duda, presentan un panorama útil para el conocimiento de los avances y retos en el sector.⁸²

El CONEVAL ha llevado a cabo, por otra parte, seis evaluaciones estratégicas.⁸³ Cada una de estas evaluaciones tiene criterios propios de presentación, organización, metodologías y acciones, lo cual puede ser reflejo de que en este caso no existen normativas- lineamientos o Términos de Referencia – para su desarrollo. El establecimiento de dichos criterios puede contribuir a facilitar su acceso y difusión, aunque es importante reconocer que dada la heterogeneidad de los temas bajo análisis, la especificación de lineamientos comunes tendrá que reducirse a algunos aspectos básicos. El Anexo AP30 presenta un análisis detallado de cada uno de estos productos.

En cuanto a las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos, para los propósitos de la presente evaluación se realizó un análisis de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012 y de las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED) 2010-2011, para 20 programas que representan presupuestalmente más del 92 por ciento del total de los recursos del sector social (véase Cuadro 11).

Cuadro 11
Proporción del presupuesto original por programa analizado

Secretaría de Desarrollo Social	2009	2010	2011	2012
		92.04%	93.29%	92.91%
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	53.66%	58.90%	60.26%	55.47%
Programa 70 y Más	15.26%	12.38%	12.29%	17.49%
Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	9.45%	6.69%	5.73%	5.96%
Programa de Apoyo Alimentario	2.11%	4.83%	3.79%	3.80%
Programa Hábitat	3.18%	3.52%	3.34%	3.31%
Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa	2.05%	1.72%	1.54%	1.41%

⁸² Véase el Anexo P30 para un desarrollo mayor del análisis de este instrumento.

⁸³ Las evaluaciones incluyen: i) El Diagnóstico de las Políticas Públicas de Microcrédito del Gobierno Federal; ii) la Dimensiones de la Seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto; iii) el Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública; iv) la Evaluación estratégica sobre Mortalidad Materna en México 2010: características sociodemográficas que obstaculizan a las mujeres embarazadas su acceso efectivo a instituciones de salud; v) la Evaluación Estratégica de Protección Social en México; vi) la Evaluación Estratégica de Protección Social, vii) las evaluaciones integrales de programas, y viii) las evaluaciones temáticas.

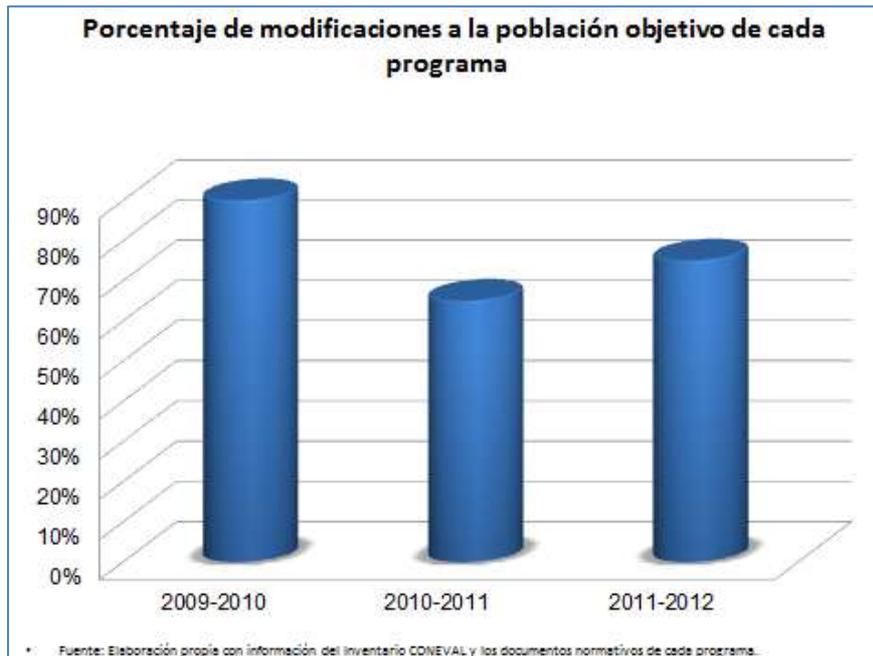
Programa de Empleo Temporal	0.40%	1.16%	1.19%	1.67%
Rescate de Espacios Públicos	1.48%	1.06%	1.21%	0.93%
Programa de Vivienda Rural	0.44%	0.36%	0.63%	0.65%
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	1.45%	1.12%	1.41%	1.25%
Programa 3 x 1 para Migrantes	0.65%	0.53%	0.52%	0.47%
Programa de Opciones Productivas	1.16%	0.46%	0.45%	0.37%
Programa de apoyo a los avocados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares	0.42%	0.22%	0.21%	0.12%
Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	0.26%	0.28%	0.27%	0.27%
Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	0.09%	0.08%	0.08%	0.16%
Secretaría de Salud	61.23%	68.42%	66.75%	71.46%
Seguro Popular	57.06%	64.03%	62.42%	68.39%
Seguro Médico para una Nueva Generación	3.64%	3.21%	2.81%	2.82%
Prevención y atención contra las adicciones	0.52%	1.18%	1.52%	0.25%
Secretaría de Economía	74.08%	75.22%	74.61%	75.55%
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	54.29%	57.56%	56.70%	57.84%
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad	19.80%	17.67%	17.91%	17.71%

Fuente: Elaboración propia con datos del Inventario CONEVAL 2009-2012.

En la Gráfica 21 se observan los cambios que ha tenido la definición de la población objetivo para los programas seleccionados en el análisis. De esto se desprende que hay modificaciones importantes en los distintos periodos seleccionados (arriba del 60%). La mayoría de los cambios efectuados en el periodo de 2010-2011 se deben a la adopción de algunos programas a la Metodología de la Medición Multidimensional de la Pobreza, por ejemplo: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa Apoyo Alimentario. Sin embargo, para ambos programas las recomendaciones del evaluador respecto a la modificación de este término no fueron atendidas porque se usaban definiciones que no estaban contempladas por dicha metodología, aunque la recomendación fuera pertinente (CONEVAL, 2011d). Hay otros programas como Hábitat, que no atendieron las observaciones del evaluador a pesar que éstas se hayan tomado como Aspecto Susceptible de Mejora (CONEVAL 2011d).

Gráfica 21

Cambios en la definición de Población Objetivo con base en las Reglas de Operación de los Programas



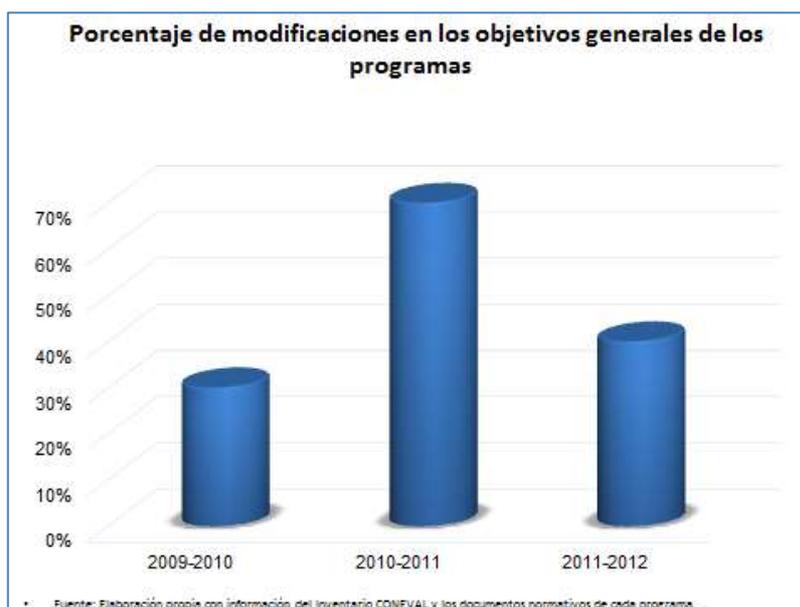
Los cambios que se documentan en las Reglas de Operación, que se pueden atribuir a su definición de ASM con base en las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL en el año 2011-2012, para la definición de la población objetivo son: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa Hábitat, Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa, Programa Empleo Temporal, Programa de Rescate de Espacios Públicos, Programa de Vivienda Rural, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., Opciones Productivas, Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad.

Hay recomendaciones que se verán reflejadas en las Reglas de Operación de los distintos programas para el año 2014, ejemplo de ello es el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares.

No obstante, también existen recomendaciones que no fueron atendidas, tal es el caso del Programa 3X1 para Migrantes y el Programa 70 y más, en donde se mantuvo sin

modificaciones a pesar de que el evaluador consideró que existía ambigüedad en la identificación, cuantificación y definición de la población objetivo del programa.

Gráfica 22
Modificaciones a objetivos de Programas Sociales

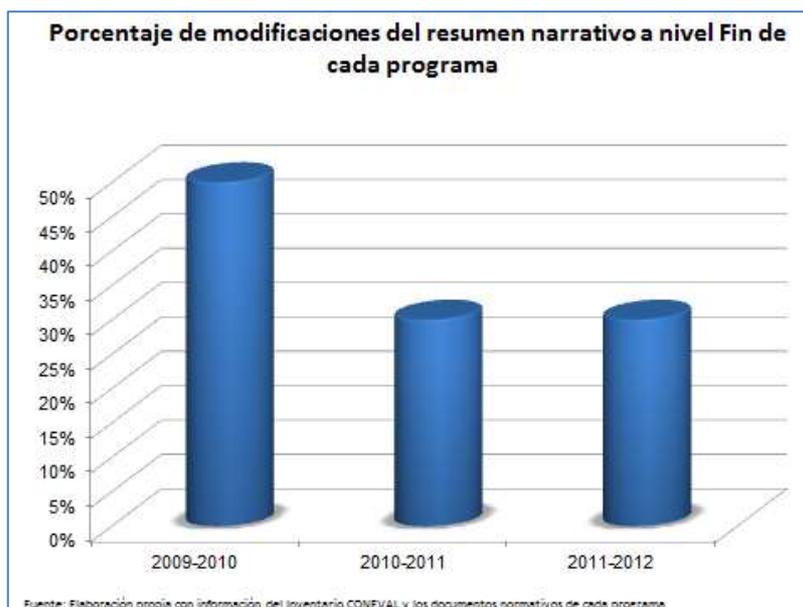


Asimismo, se presentan cambios importantes en los objetivos generales de los programas, en la Gráfica 22 se muestran los cambios en los distintos periodos. En el periodo de 2010 a 2011 se llevaron a cabo modificaciones importantes en los objetivos generales de los programas, de alrededor del 70 por ciento, que son consistentes con las recomendaciones derivadas de las distintas evaluaciones.

A nivel del resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para resultados (MIR), también observamos cambios importantes, por ejemplo a nivel Fin para el periodo 2009-2010 el porcentaje de cambios para los programas seleccionados fue 50 por ciento, mientras que para el periodo de 2010 a 2012 se ha mantenido estable en 30 por ciento (ver Gráfica 23). Esto puede deberse a que algunas recomendaciones no fueron atendidas, como es el caso de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 para el Programa 70 y más, en el cual el evaluador recomendó modificaciones en los indicadores Fin y Propósito, ya que los indicadores utilizados por el programa son de percepción de los beneficiarios, lo cual puede representar un reto logístico para obtener información periódica y debilidades

metodológicas que pueden afectar la consistencia de los indicadores. Sin embargo, hasta el año 2012 se mantuvieron sin modificación.

Gráfica 23



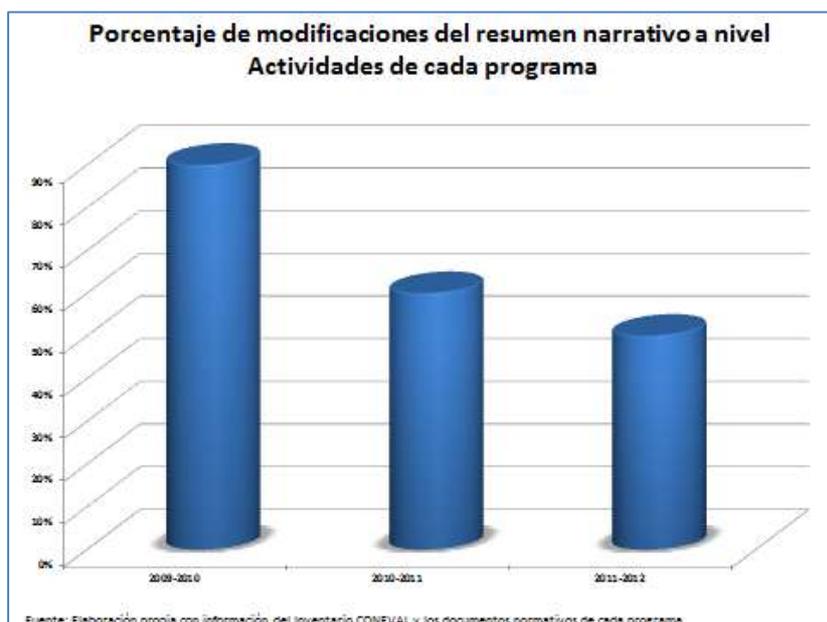
Un comportamiento similar es el que ha tenido el nivel de Propósito, pero que a diferencia del Fin para el periodo 2011-2012 tuvo un aumento de 5 por ciento, respecto al periodo anterior de análisis (Gráfica 24).

Un nivel que ha tenido cambios importantes en los 3 periodos de análisis es el de Actividades, que como se observa en la Gráfica 25, aunque se han reducido las modificaciones en dicho nivel, los programas continúan modificándolo.

Gráfica 24



Gráfica 25



Existen otras recomendaciones que fueron persistentes en las evaluaciones y que se tomaron en consideración como parte de los Aspectos Susceptibles de Mejora 2012-2013; como el establecimiento de lineamientos normativos para la elaboración de un Plan estratégico para el mediano y largo plazo de los siguientes programas: Prevención y atención contra las adicciones, Programa de Opciones Productivas, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Programa de Vivienda Rural, Programa de Rescate de Espacios Públicos y Programa 70 y más. Es importante también notar que las recomendaciones

están agrupadas por tipo de actor al que se le dirigen, incluyendo el Ejecutivo Federal, estados y municipios; el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social; la Comisión Nacional de Desarrollo Social, y los programas federales.

A lo largo del análisis se consideraron como fuentes de información el inventario CONEVAL, las Evaluaciones de Consistencia y Resultados 2011-2012 y las Evaluaciones Específicas de Desempeño para los distintos programas, los documentos de trabajo e institucionales de los Aspectos Susceptibles de Mejora, la posición institucional y los documentos normativos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del CONEVAL por la transparencia y hacer públicos los documentos, aún falta mayor difusión de los productos y que no sean únicamente para la población experta. Por ello, sería conveniente generar mecanismos adecuados que faciliten un puente de comunicación entre lo publicado y los tomadores de decisión.

Por otra parte, se recomienda un mantenimiento continuo en los vínculos de los distintos documentos o informes que publica el CONEVAL, ya que para el caso del inventario federal CONEVAL 2011 hay enlaces que ya no están vigentes, por ejemplo, Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa Hábitat y del Programa Empleo Temporal, ya que algunas de ellas son de las páginas de las secretarías, por lo que se sugiere que las ligas hagan referencia a la página del CONEVAL. También se pudo observar que no existen algunos Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de la Evaluación de Consistencia y Resultados 2011, tal es el caso del Programa Seguro Médico para una Nueva Generación⁸⁴.

En términos de la consistencia de las recomendaciones emitidas, encontramos en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012 que se formulan, para el periodo 2008 a 2011, 91 recomendaciones de política pública derivadas de las evaluaciones efectuadas a programas y a políticas de desarrollo social. De nuestro análisis concluimos que todas ellas son consistentes. Sin embargo, se recomendaría una mayor referencia y profundidad de las recomendaciones efectuadas, ya que aunque son específicas, alcanzables y medibles no queda claro para qué programa o ámbito de la

⁸⁴ Al respecto, sólo hay un oficio de la Secretaría de Salud con número CNPSS/CA/055/12. http://web.coneval.gob.mx/rw/resource/Mecanismos_2011/SALUD/PI_SMNG.pdf

política pública pueden impactar. Sería por lo tanto conveniente ligar estas recomendaciones a los ejes temáticos que rigen el Plan Nacional de Desarrollo, a los Planes Sectoriales correspondientes, y a las dimensiones de la pobreza que se podrían impactar por medio de su atención.

Respecto a la contribución de las evaluaciones y recomendaciones realizadas por el CONEVAL, en el Cuadro 12 presentamos los resultados de la EPEC que muestran que entre los funcionarios entrevistados 20 de ellos han considerado que las recomendaciones emitidas por el CONEVAL son muy útiles; 26 de los funcionarios públicos encuestados señalaron que dichas recomendaciones son útiles; y por último, tan sólo 2 funcionarios refirieron que las recomendaciones del Consejo son poco útiles.

Es así que el 96% del total de funcionarios públicos encuestados cuentan con una opinión positiva de las recomendaciones emitidas por el CONEVAL, señalándolas como útiles y muy útiles, y tan sólo el 4% de los entrevistados las consideró como poco útiles. Cabe señalar, que solamente los funcionarios públicos que participaron en la Encuesta abordaron esta pregunta en particular.

Cuadro 12

Utilidad y contribución de las evaluaciones y recomendaciones realizadas por los evaluadores y por el CONEVAL, respectivamente

Recomendaciones CONEVAL	Funcionarios públicos encuestados	%
Muy útiles	20	42
Algo útiles	26	54
Poco útiles	2	4

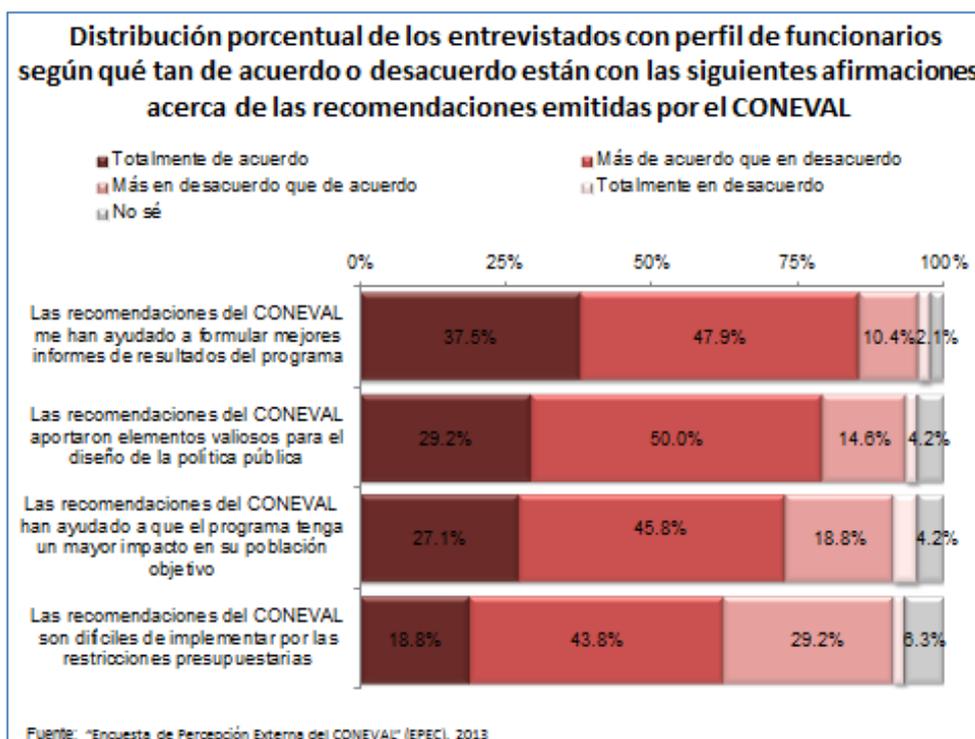
Fuente: "Encuesta de Percepción Externa del CONEVAL" (EPEC)

Las principales razones de la falta de aplicación de las recomendaciones fueron las restricciones presupuestales (34.1%), seguida por el argumento de que "CONEVAL pide unas cosas y otras instancias lo contrario" (34.1%), sin embargo el otro tercio de respuestas varía desde la no factibilidad de las recomendaciones, la normatividad que lo impide, hasta la falta de interés de los tomadores de decisiones.

Esto sugiere que es importante reforzar el Mecanismo de SASM de tal forma que una vez que el programa defina los ASM que son factibles de atender, presente un análisis de la normatividad de manera que las recomendaciones emitidas por el CONEVAL no se contrapongan a lo establecido en ellas, asimismo una mayor coordinación con otras instancias para facilitar las evaluaciones de los programas.

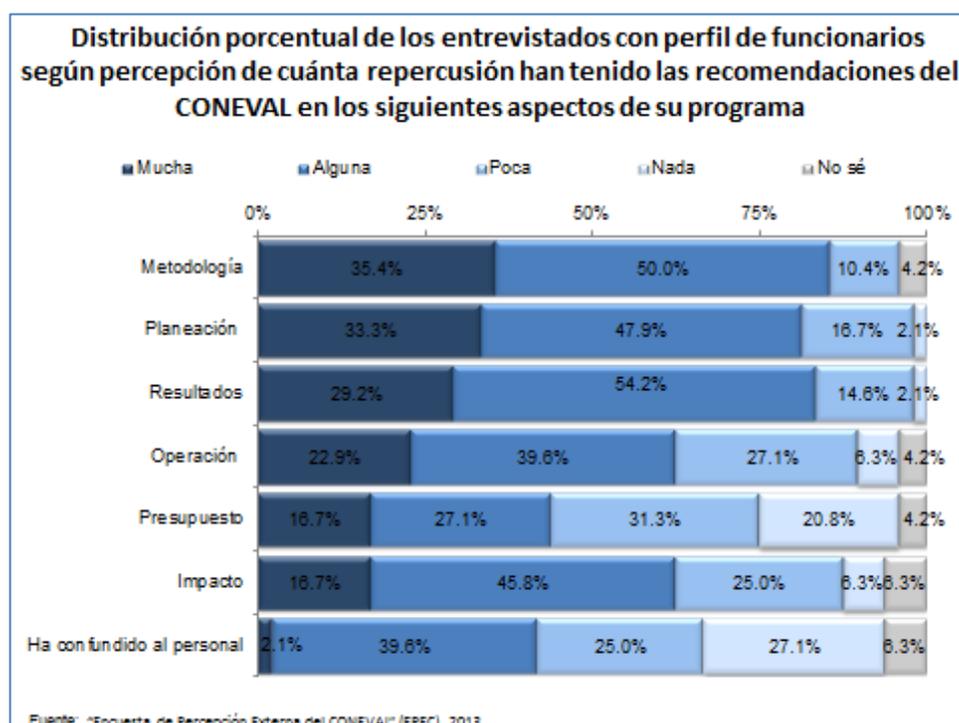
Los resultados de la encuesta indican claramente que este punto es relevante. De hecho, una quinta parte de los funcionarios entrevistados señaló estar totalmente de acuerdo en que las recomendaciones son difíciles de implementar ante las restricciones presupuestarias (Gráfica 26)

Gráfica 26



La percepción del grado de repercusión de estas recomendaciones en los programas realizados por los funcionarios ha sido variada. El aspecto en el que más han influido es en la parte de metodología y planeación, mientras que en donde menos han influido es en el presupuesto e impacto (Gráfica 27). Un resultado importante es que solamente una minoría considera que las recomendaciones han confundido, más que ayudar a mejorar.

Gráfica 27



6.5 Análisis del conjunto de información generada por CONEVAL

De nuestro análisis se concluye que el CONEVAL proporciona suficiente información y genera instrumentos que contribuyen a modificar las políticas de desarrollo social. Para tal efecto, CONEVAL publica documentos de consideraciones presupuestales, inventarios de programas y acciones federales de desarrollo social, informes de los 10 tipos de evaluaciones⁸⁵, fichas narrativas por programa social, valoración del desempeño de los programas, informes de desarrollo de evaluación de la política de desarrollo social, Aspectos Susceptibles de Mejora. Elementos que aportan información necesaria para conocer los resultados de las políticas de desarrollo social del país.

Un referente de lo mencionado anteriormente se encuentra en el "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012", y en el "Informe de autoevaluación sobre el desempeño general de la entidad correspondiente al ejercicio fiscal 2012", en donde se muestran de forma sintética las modificaciones que han hecho los

⁸⁵ Evaluación complementaria, Evaluación de Consistencia y Resultados, Evaluación de Diseño, Evaluación Específica, Evaluación Específica de Desempeño, Evaluación Estratégica, Evaluación de Impacto, Evaluación Integral, Evaluación de Procesos. Es importante resaltar que adicional a las evaluaciones anteriormente mencionadas también está disponible el Diagnóstico de Programas Nuevos.

programas en el periodo de 2010 a 2012, a partir de los instrumentos de evaluación con los que cuenta el CONEVAL (Véase Cuadro 13).

Cuadro 13

Modificaciones en la Política Programática de Desarrollo Social a partir de la información del Sistema de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Tipo de Mejora	2010 ^{/1}		2011-2012 ^{/2}	
	Programas	Participación Relativa	Programas ^{/3}	Participación Relativa
Corregir actividades o procesos del programa	19	16.80%	35	47%
Modificar apoyos del programa	22	19.50%	10	14%
Reorientar sustancialmente el programa	71	62.80%	26	35%
Adicionar o reubicar el programa	-	-	3	4%
Suspender el programa	1	0.90%	0	0%
Total	113	100%	74	100%

^{/1} Con información de los Diagnósticos de las Matrices de Indicadores para Resultados 2008 y 2010.

^{/2} Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011 y marzo de 2012.

^{/3} En el cálculo se incluyen dos programas que concluyeron los compromisos, aunque ya no operaron en 2012.

Fuente: "Informe de autoevaluación sobre el desempeño general de la entidad correspondiente al ejercicio fiscal 2012". Página 23.

Derivado del Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora en el Cuadro 14 se observan las acciones para mejorar los programas de desarrollo social en el periodo de 2011 a 2012. Destaca el alto porcentaje en las acciones de cambio para corregir actividades o procesos del programa, 72 por ciento, y las acciones que reorientaron sustancialmente los programas, 15 por ciento.

Cuadro 14

Acciones para mejorar los programas de desarrollo social

Tipo de Mejora	2011-2012 ¹	
	Acciones cumplidas ²	Participación Relativa
Corregir actividades o procesos del programa	163	72%
Modificar apoyos del programa	27	12%
Reorientar sustancialmente el programa	35	15%
Adicionar o reubicar el programa	3	1%
Suspender el programa	0	0%
Total	228	100%

¹ Con información del SSAS. Para el cálculo se consideraron los ASM concluidos al 100 por ciento reportados en septiembre de 2011 y marzo de 2012.

² En el cálculo se incluyen dos programas que concluyeron los compromisos, aunque ya no operaron en 2012.

Fuente: "Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012" e "Informe de autoevaluación sobre el desempeño general de la entidad correspondiente al ejercicio fiscal 2012".

Influencia sobre Planes y Programas de Desarrollo

Para conocer la manera en que el CONEVAL brinda información para los Planes de Desarrollo, recopilamos información de distintas fuentes. Respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la estrategia más sobresaliente de combate a la pobreza fue el eje tres: "Igualdad de oportunidades". Éste tuvo como prioridad "lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades" (PND, 2007-2012: p. 143). A lo largo de este eje, y en general de todo el Plan, la información generada por el CONEVAL es utilizada solo en tres ocasiones (PND, 2007-2012: pp. 146, 148, 195). Otros indicadores relacionados al tema de pobreza también son mencionados a lo largo del documento. Muestra de ello es que indicadores como el de pobreza alimentaria aparece reiteradamente. Destaca que aunque el PND utilizó información generada por el CONEVAL, ésta no fue citada puntualmente.

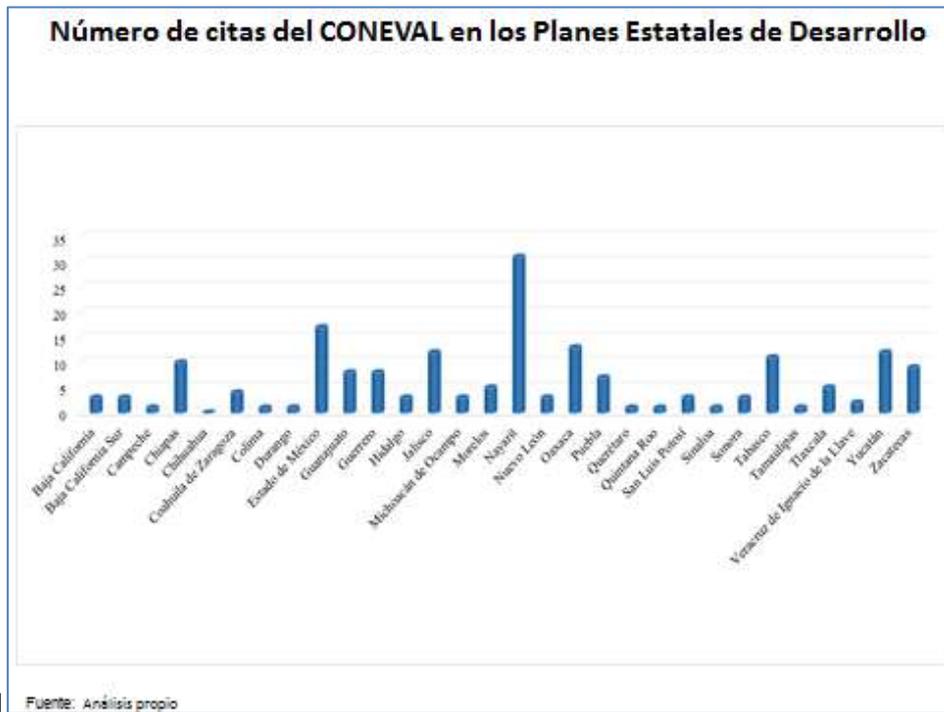
En lo que se refiere al actual Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), la información proporcionada por el CONEVAL fue utilizada en diez ocasiones. Específicamente, parte de la información se emplea en el diagnóstico de la meta nacional dos: "México incluyente", la cual busca "...garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen" (PND, 2013-2018: p. 43). Parte de los indicadores

citados en este apartado están relacionados con el acceso a la alimentación, el rezago educativo, el acceso básico a servicios de la vivienda, el acceso a seguridad social y el acceso a los servicios de salud. A partir de la cifras presentadas sobre los indicadores de pobreza, se concluye que existen altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país (PND, 2013-2018: p. 43). Dado lo anterior, en el PND se propone como parte de una de las prioridades nacionales que "...el país se integre a una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva" (PND, 2013-2018: p. 43).

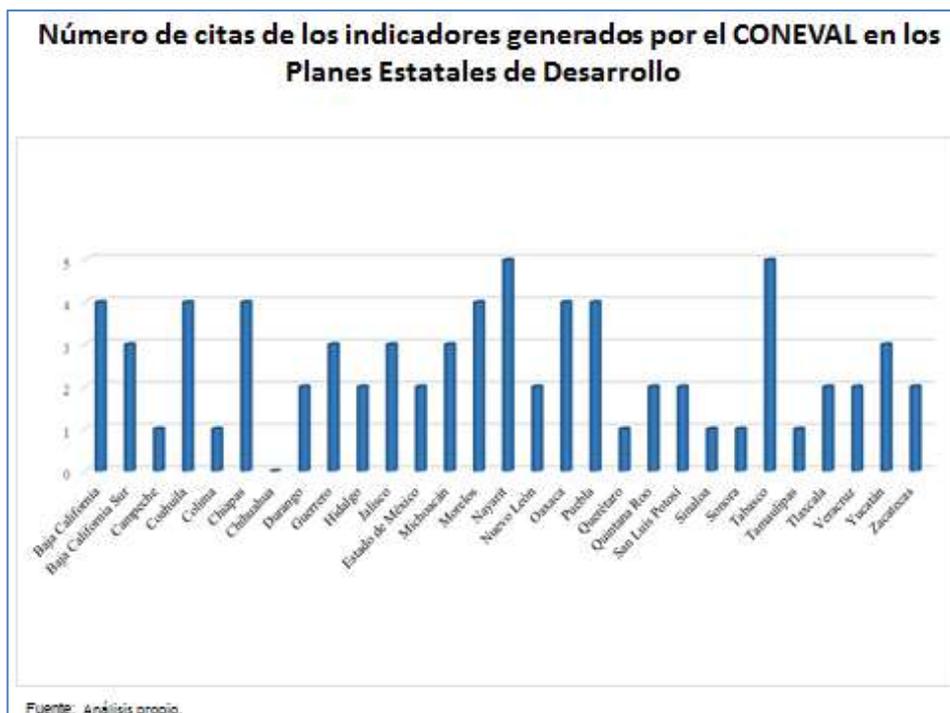
Para ir más allá del uso de la información a nivel nacional, realizamos para el presente estudio una revisión puntual de los Programas Estatales de Desarrollo desde la creación del CONEVAL. En cuanto a los Planes Estatales de Desarrollo vigentes, encontramos que la gran mayoría de los Estados hace uso de la información que genera la institución. De los Planes analizados, las entidades que utilizan una proporción importante de datos del CONEVAL son: Nayarit, Estado de México y Oaxaca. Asimismo se encontró que Chihuahua no utilizó información proveniente de CONEVAL en la elaboración de su Plan Estatal de Desarrollo. Otros seis Estados emplearon poco la información del CONEVAL, estos son: Campeche, Colima, Durango, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas (Gráfica 28). Con la información analizada es posible señalar que el 87.5% de los estados usa la información que genera el CONEVAL en la planeación y diseño de la política pública estatal (ver Gráfica 29). Incluso hay estados que usan indicadores complementarios o mapas generados por el CONEVAL, tal es el caso de Baja California (el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP)); Guerrero, Nayarit y Tabasco (el índice de Gini); y, Sonora (los mapas de pobreza por ingreso municipales). Asimismo, hay estados como: Colima, Guanajuato, Jalisco y Zacatecas que usan indicadores del CONEVAL para evaluar los logros estatales (ver Cuadro 15).

Otro hallazgo interesante que se desprende del análisis efectuado es que algunos Estados usaron información del CONEVAL, pero sin ser citada adecuadamente. Muestra de ello es que en estados como Colima se usó información de indicadores de pobreza por ingresos, sin citar al CONEVAL.

Gráfica 28



Gráfica 29



Cuadro 15

Indicadores, dimensiones y tipo de medición de la pobreza que se citan en los Planes Estatales de Desarrollo**

Estado	Período	Pobreza por ingresos	Pobreza multidimensional	Carencias	Línea de Bienestar	Rezago social	ITLP*	Evaluación	Coefficiente de Gini	Número de citas
Baja California	2008-2013	1	1	1	0	0	1	0	0	4
Baja California Sur	2011-2015	0	1	1	1	0	0	0	0	3
Campeche	2009-2015	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Coahuila	2011-2017	0	1	1	1	1	0	0	0	4
Colima	2009-2015	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Chiapas	2013-2018	0	1	1	1	1	0	0	0	4
Chihuahua	2010-2016	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Durango	2011-2016	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Guerrero	2011-2015	1	1	0	0	0	0	0	1	3
Hidalgo	2011-2016	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Jalisco	2030	1	0	0	0	1	0	1	0	3
Estado de México	2011-2017	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Michoacán	2012-2015	0	1	1	1	0	0	0	0	3
Morelos	2013-2018	0	1	1	1	1	0	0	0	4
Nayarit	2011-2017	0	1	1	1	1	0	0	1	5
Nuevo León	2010-2015	1	0	0	0	1	0	0	0	2
Oaxaca	2011-2016	0	1	1	1	1	0	0	0	4
Puebla	2011-2017	1	1	1	1	0	0	0	0	4
Querétaro	2010-2015	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Quintana Roo	2011-2016	0	1	1	0	0	0	0	0	2
San Luis Potosí	2009-2015	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Sinaloa	2011-2016	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Sonora	2009-2015	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Tabasco	2013-2018	1	1	1	1	0	0	0	1	5
Tamaulipas	2011-2016	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Tlaxcala	2011-2016	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Veracruz	2011-2016	0	1	0	0	1	0	0	0	2
Yucatán	2012-2018	0	1	1	0	1	0	0	0	3
Zacatecas	2011-2016	1	0	0	0	0	0	1	0	2

Notas: *ITLP= Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza.

**El número uno indica que al menos una vez fue citado el indicador o dimensión en los Planes Estatales de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo de los Estados.

En cuanto al grado en que la información que genera el CONEVAL permite contribuir a la toma de decisiones, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas de alcance municipal, realizamos un análisis a una muestra de Planes Municipales de Desarrollo y a la información de la pobreza multidimensional usada en los mismos⁸⁶. Los municipios incluidos son Metlatónoc, San Simón Zahuatlán, Coicoyán de las Flores, Santos Reyes Yucuná, Santa Lucía Miahuatlán, San Martín Peras, San Juan Cancuc, Chalchihuitán y Sitalá.

Encontramos que los indicadores de la pobreza multidimensional generados por el CONEVAL han sido empleados de una manera heterogénea en cada uno de los

⁸⁶ Para la selección de estos Municipios se consideró la población en condiciones de pobreza extrema.

municipios analizados. Se detectó que hay municipios que utilizan información del CONEVAL para generar diagnósticos, objetivos y líneas de acción en sus planes municipales, incluyendo Santa Lucía Miahuatlán, Chalchihuitán, San Simón Zahuatlán, San Martín Peras y Metlatónoc, en donde se utilizaron estadísticas para hacer una caracterización municipal en diferentes temas; tales como la marginación, el rezago social, el desarrollo humano y la pobreza.

Otra característica de los Planes de Desarrollo Municipal analizados es la gran diversidad de información que utilizan, que va desde indicadores relacionados con el espacio de bienestar, hasta indicadores relacionados con el espacio de derechos (acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, véase el Cuadro 16)⁸⁷.

Cuadro 16

Indicadores, dimensiones y tipo de medición de la pobreza que se citan en los Planes de Desarrollo Municipal**

Estado	Municipio	Período	Pobreza por ingresos	Pobreza multidimensional	Carencias	Línea de Bienestar	Rezago social	ITLP*	Evaluación	Coefficient e de Gini	Número de citas
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	2011-2015	0	1	1	1	1	0	0	0	4
Chiapas	San Juan Cancuc	2011-2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	Chalchihuitán	2011-2012	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	2008-2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	2008-2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guerrero	Metlatónoc	2013-2015	0	1	1	1	0	0	0	0	3
Chiapas	Sitalá	2011-2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	2011-2013	0	1	1	1	0	0	0	0	3
Oaxaca	San Martín Peras	2011-2013	0	1	1	1	1	0	0	0	4

Notas: El número uno indica que al menos una vez fue citado el indicador o dimensión en los Planes Municipales de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Municipales seleccionados.

Influencia en Programas Sectoriales

Los Programas Sectoriales vinculados a la superación de la pobreza en México representan un mecanismo de planeación que permiten señalar a las áreas responsables, los objetivos

⁸⁷ Los indicadores mostrados en el Cuadro 16 fueron extraídos con fines ilustrativos; tal y como fueron citados en los Planes de Desarrollo Municipal. Ello con la finalidad de conocer con precisión cómo se usa la información generada por el CONEVAL en contexto de los municipios.

estratégicos, los instrumentos que habrán de utilizarse, así como los resultados esperados y la forma de medición de los mismos en cuanto al combate a la pobreza se refiere.

En el caso de los cuatro Programas Sectoriales analizados y que se refieren a los de mayor presupuesto en el área social se puede notar que en tres de ellos (en el Plan Sectorial de Desarrollo Social, en el Plan Sectorial de Educación y en el Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero) se utilizó información del CONEVAL y lo citaron como fuente de referencia. Al respecto, el Programa Sectorial de Salud fue el único que no lo señaló puntualmente, sin embargo, en el documento es posible encontrar que parte de sus esfuerzos estuvieron concentrados en contribuir a reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades entre los mexicanos (Secretaría de Salud, 2007: p. 3).

Cabe mencionar que la información utilizada para este análisis hace referencia a los programas sectoriales 2007-2012 ya que fue la información disponible durante el desarrollo de esta evaluación. La información del CONEVAL utilizada en estos planes hace referencia a la pobreza por ingresos 1992-2006 publicada por el CONEVAL en 2007, las cuales no representan la medición oficial de pobreza multidimensional establecida en la LGDS pero que sirvió para guiar la planeación en este periodo.

Sin embargo, es posible afirmar que el CONEVAL ha fortalecido el papel que juega en la planeación de la política nacional de desarrollo al contar con sus indicadores incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Cuadro 17

Indicadores, dimensiones y tipo de medición de la pobreza que se citan en los Planes Sectoriales de Desarrollo*

Programa Sectorial	Periodo	Pobreza por ingresos	Pobreza de capacidades	Pobreza alimentaria	Pobreza patrimonial	Número de citas
Programa Sectorial de la Desarrollo Social	2007-2012	1	1	1	1	4
Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero	2007-2012	1	1	1	1	4
Programa sectorial de Educación	2007-2012	1			1	2
Programa Sectorial de Salud	2007-2012	0	0	0	0	0

Notas: El número uno indica que al menos una vez fue vez citado el indicador o dimensión en los Planes Sectoriales de Desarrollo. Los espacios en blanco indican que no se registraron menciones.

Fuente: Elaboración propia con base en los Planes Sectoriales seleccionados.

Otros Programas relacionados usaron información del CONEVAL sobre el tema de superación de la pobreza, aunque no lo citaron textualmente. Un ejemplo es que el Programa Sectorial Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable tiene entre sus objetivos incrementar los niveles de ingreso para superar las condiciones de marginación y pobreza de la población rural (CIDRS, 2007: pp. 65-66). El Plan Sectorial de Turismo buscó hacer del turismo una prioridad nacional para generar empleos, inversiones y combatir la pobreza (SECTUR, 2007: p. 35). En tanto que el Programa Sectorial de Economía tuvo entre sus metas generar condiciones que permitieran la igualdad de oportunidades (SE 2007: p. 9). Finalmente, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales trató de generar un adecuado manejo y preservación del agua en cuencas y acuíferos para impulsar el bienestar social (SEMARNAT, 2007: p. 21). EL Cuadro 17 resume nuestros hallazgos al respecto.

En el caso de la medición de la pobreza, los criterios utilizados por la SEDESOL en la selección de los 400 municipios que forman parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCh) 2013 ameritan un análisis puntual debido a que representan un elemento central de

la política social actual. La pregunta central es si los municipios fueron seleccionados bajo los criterios establecidos por CONEVAL para la definición de las ZAP. El Anexo AP31 presenta la metodología que utilizamos para realizar la exploración de este aspecto.

Encontramos que prácticamente el cinco por ciento de los municipios seleccionados no cumple con los criterios de pobreza que los haría elegibles para este tipo de intervención. Esto sucede porque la SEDESOL siguió adicionalmente otros criterios para su definición. Uno de ellos es la densidad de población en pobreza, lo que hace referencia a municipios urbanos en donde se concentran grandes cantidades de población, no necesariamente de porcentaje. Esta recomendación se establece en el IEPDS del CONEVAL.

Los municipios incluidos se encuentran distribuidos únicamente en el 87.5% (28) de los estados de nuestro país, lo cual implica que Baja California Sur, Tlaxcala, Morelos y Colima no tuvieron representatividad dentro de este primer diseño muestral. Sin embargo, en una segunda etapa fueron seleccionados municipios con criterios muy particulares y distintos a los usados en la primera etapa para incorporar a estas entidades, tales como la evolución que mostraron las variables pobreza extrema y carencia de alimentación de 2008 a 2010. De esto se desprende que 19 municipios fueron elegidos sin una metodología “puramente” técnica.

Más aún. Si se seleccionarían los municipios con el mayor porcentaje de población con carencia alimentaria, únicamente el 49.3% (197) de los que actualmente forman parte de la CNCh 2013 se incluirían en la iniciativa. Es decir, aunque la “Cruzada” tiene como propósito principal el garantizar el acceso a la alimentación, solo la mitad de los municipios fueron electos con este indicador de la pobreza multidimensional.

Incidencia en Programas de Desarrollo Social

En la misma línea de análisis, utilizando como base el Inventario CONEVAL de programas sociales, revisamos con detalle los 20 programas sociales que concentran más del 90 por ciento del presupuesto social, alineados de mayor a menor presupuesto, y observamos que la Matriz de Indicadores para Resultados de cada programa permite en la mayoría de los casos verificar el cumplimiento de los objetivos, independientemente de las evaluaciones del CONEVAL. Del análisis realizado para el periodo de 2011 a 2012, 8 de los 20

programas revisados han hecho modificaciones en sus objetivos generales, incluyendo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; el de Rescate de Espacios Públicos; el Programa de Vivienda Rural; el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares; el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; y, el Seguro Médico para una Nueva Generación. El CONEVAL coordinó la Evaluación Específica de Desempeño en estos casos, lo cual permitió para el periodo 2010-2011 valorar los avances en el logro de los objetivos de los distintos programas.⁸⁸

Concluimos con base en nuestro análisis que el Programa de Fondo Nacional de Apoyos para empresas en Solidaridad, el Programa de Opciones Productivas, el Programa de Rescate de Espacio Públicos y el Programa Vivienda Rural, obtuvieron una valoración destacada; y 5 de los 20 programas obtuvieron una valoración adecuada por parte de los evaluadores (Hábitat, Desarrollo de Zonas Prioritarias, 3X1 para Migrantes, Jornaleros Agrícolas, Seguro Médico para una Nueva Generación). Con base en nuestro análisis se obtuvo que los programas de Empleo Temporal, de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares y del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, tuvieron una valoración moderada.

Cuadro 18

Niveles de percepción sobre CONEVAL

Variable	Porcentaje			
	Mucho	Algo	Poco	Nada
Satisfacción	48.05	38.64	8.12	1.95
Información brindada	55.82	31.16	9.93	1.37
Análisis requeridos	45.21	41.1	10.27	1.71
Recomendaciones	37.33	43.15	15.41	2.05
Desempeño	46.85	36.01	12.94	2.1

Fuente: "Encuesta de Percepción Externa del CONEVAL" (EPEC).

⁸⁸ <http://web.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

Percepción de actores relevantes

Para complementar el análisis anterior utilizamos los datos de la EPEC que ofrecen la percepción de actores relevantes sobre la institución. De acuerdo a la información del Cuadro 18 es posible apreciar una tendencia clara respecto a la percepción que los entrevistados en la Encuesta tienen del Consejo. En relación al nivel de satisfacción con la institución, el 48.05% manifestó estar muy satisfecho y el 38.64% algo satisfecho. En cuanto a la información y análisis que brinda el CONEVAL, el 55.82% y el 31.16%, respectivamente, consideraron que es ‘algo’ o ‘muy’ requerida para los elaboradores de políticas públicas y los tomadores de decisión. El 46.85% de los encuestados señaló estar muy satisfecho con el desempeño general del CONEVAL, por su parte aproximadamente 80% dijo estar algo o muy de acuerdo con las recomendaciones que emite el CONEVAL para el desarrollo de la política social del país.

De los datos de la EPEC presentados en el Cuadro 19, encontramos que 38% de los encuestados consideraron que la eficiencia del presupuesto asignado para las políticas de desarrollo social ha sido mayor a partir de las actividades de CONEVAL, mientras que el 37% dijo que ha sido igual. Respecto a la transparencia en la utilización de los recursos, el 52% manifestó que el CONEVAL ha contribuido de manera positiva, mientras que un 31% consideró que no hay mejoras en esta materia.

Cuadro 19

Papel del CONEVAL en la asignación del presupuesto de la política de desarrollo social

Variable	Porcentaje		
	Más	Igual	Menos
Eficiencia en la asignación del presupuesto de la política de desarrollo social de 2006 a la fecha	37.77	37.34	9.87
Transparencia en la utilización de los recursos por parte de las instituciones públicas de 2006 a la fecha	51.58	30.77	7.24
	Mucha	Algo	Poca
Contribución del CONEVAL para una asignación más eficiente del presupuesto de la política de desarrollo social	52.27	44.32	1.14
Responsabilidad del CONEVAL para una asignación menos eficiente del presupuesto de la política de desarrollo social	13.04	13.04	30.43
Contribución del CONEVAL para una utilización más transparente de los recursos	46.49	45.61	7.02

Fuente: "Encuesta de Percepción Externa del CONEVAL" (EPEC).

El Cuadro 20 brinda información de lo que los encuestados piensan respecto a lo más valioso del CONEVAL, lo que le hace falta, principales medios de contacto y la expectativa de la institución. Los entrevistados señalaron, bajo un esquema de opción múltiple en las respuestas, que lo más valioso del CONEVAL es la metodología de evaluación que emplea, y su principal carencia es la difusión.

Cuadro 20
Opiniones finales acerca del CONEVAL

Variable	Porcentaje
Lo más valioso del CONEVAL	
Metodología de evaluación	19.18
Medición de la pobreza	17.35
Evaluación de la política de desarrollo y programas sociales	12.33
Lo que le hace falta al CONEVAL	
Mayor difusión de los productos generados por CONEVAL	11.42
Recomendaciones con carácter vinculatorio	9.59
Fortalecer la metodología de evaluación	9.13

Fuente: "Encuesta de Percepción Externa del CONEVAL" (EPEC).

6.6 Internalización de modificaciones en el CONEVAL dadas por cambios en el entorno

Un aspecto relevante a estudiar es si el CONEVAL cuenta con la capacidad para adecuarse a cambios en el entorno que enfrenta. Uno de los ejemplos de la capacidad de la institución en este sentido, ha sido el abordaje de la evolución hacia la metodología de medición multidimensional de la pobreza.

Esto se corrobora en las entrevistas a profundidad y de las discusiones en los grupos focales, en las que los participantes destacaron que para las dependencias con programas relacionados con temáticas de desarrollo social, esta modificación constituye un insumo fundamental para elaborar diagnósticos de las problemáticas que éstos buscan contribuir a solucionar cuando aquéllas están relacionadas con alguna de las dimensiones que la medición contiene.

Asimismo, la metodología se percibe como especialmente útil para definir las zonas de atención prioritaria, junto con otras fuentes de información como registros administrativos, levantamientos propios y estadísticas generadas por otras instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Es importante destacar también que algunas dependencias llevan a cabo sus propias mediciones con metodologías *ad hoc* para definir a

sus poblaciones potencial u objetivo y áreas de enfoque debido a que su unidad de intervención en ocasiones no son individuos, como lo es para la medición multidimensional de la pobreza, sino territorios, o la problemática que atienden trasciende los ámbitos del ingreso o las carencias que contiene la medición multidimensional. Incluso, algunas dependencias continúan utilizando el Índice de Marginación que elabora el Consejo Nacional de Población. Esto se debe a que muchas de ellas comenzaron a focalizar sus programas antes de que la LGDS mandatará la medición multidimensional de la pobreza.

Una proporción significativa de los entrevistados coincidieron en sugerir que la medición incluya en el futuro aspectos adicionales que estén relacionados con la problemática que atienden sus programas, así como incrementar la periodicidad de las mismas. Adicionalmente, se percibe la necesidad de hacer una mayor difusión entre los servidores públicos de distintos niveles de la APF e incluso para servidores públicos estatales y municipales a efecto de que conozcan la medición multidimensional, para que la utilicen como un insumo para focalizar mejor sus programas y propiciar una mayor efectividad y eficiencia en la focalización.

Una recomendación específica en este sentido es que CONEVAL brinde mayores oportunidades de capacitación y asesoría técnica a las dependencias para que elaboren sus propias mediciones con base en metodologías rigurosas y apropiadas de sus poblaciones potencial y objetivo o, en su caso, de las áreas de enfoque y que éstas se hagan públicas. Esta capacitación y asesoría técnica contribuirían a mejorar la focalización de los programas ya que, actualmente, muchos de los programas funcionan bajo demanda y no necesariamente quienes más los demandan son quienes presentan el problema que los justifica, sino que se trata, generalmente, de personas, comunidades o gobiernos mejor informados o mejor conectados.

En el ámbito de los cambios del entorno, uno reciente que no ha sido aún incorporado es el cambio Constitucional que desde el año 2012 declara la obligatoriedad de la Educación Media Superior. Dado que este es ahora un derecho de la ciudadanía, será necesario modificar las dimensiones educativas incluidas en el IMP. De igual manera, con la Reforma Constitucional en el ámbito educativo aprobada en 2013, en el que se establece el derecho de los mexicanos y mexicanas a una educación de calidad, estrictamente hablando, sería necesario incluir también a la calidad educativa en la medición. Sin embargo, la

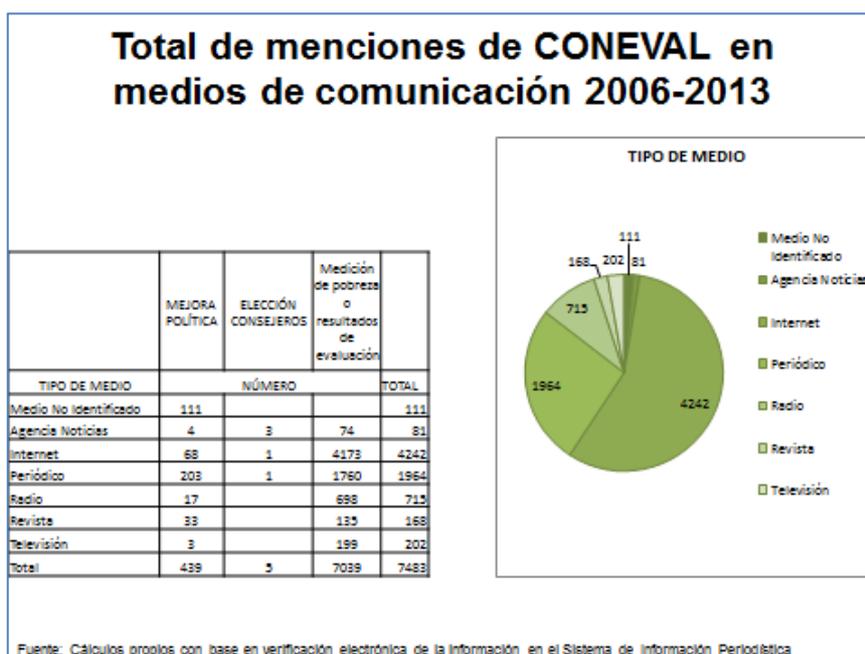
metodología multidimensional de la pobreza establece que podrán introducirse modificaciones cada 10 años a los indicadores para darle continuidad a la medición, por lo que este tipo de cambios deberán de considerarse en el futuro. En el corto plazo, una alternativa es reportar indicadores adicionales por separado, como los indicadores complementarios de la metodología oficial que ya se publican.

6.7 Utilización y acceso a la información que genera el CONEVAL

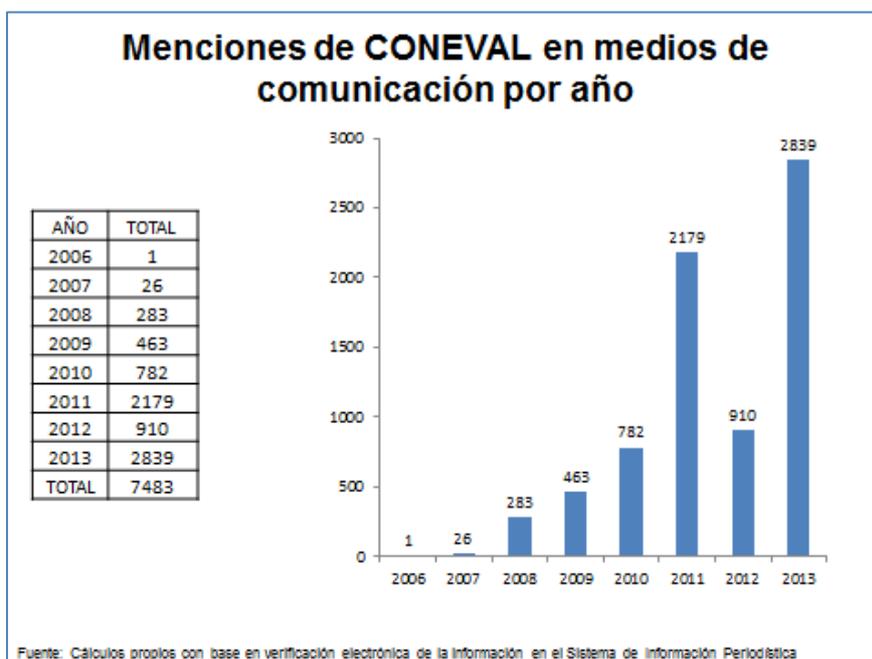
En esencia, el CONEVAL es una institución enfocada a la generación de información, por lo que el grado de acceso y utilización de ésta es un factor crítico para medir su éxito. Un primer acercamiento en el sentido más amplio tiene que ver con la presencia de la institución en la opinión pública.

Para contar con un parámetro al respecto, realizamos una búsqueda exhaustiva de las menciones al CONEVAL o a los datos que genera en medios impresos y electrónicos desde su creación. La Gráfica 30 resume los resultados. Encontramos que a lo largo de sus casi siete años de operación, se han registrado 7,483 menciones, incluyendo periódicos, radio, revistas, internet, y televisión. El medio en el que se cuenta con mayor presencia es el internet, seguido por los periódicos.

Gráfica 30



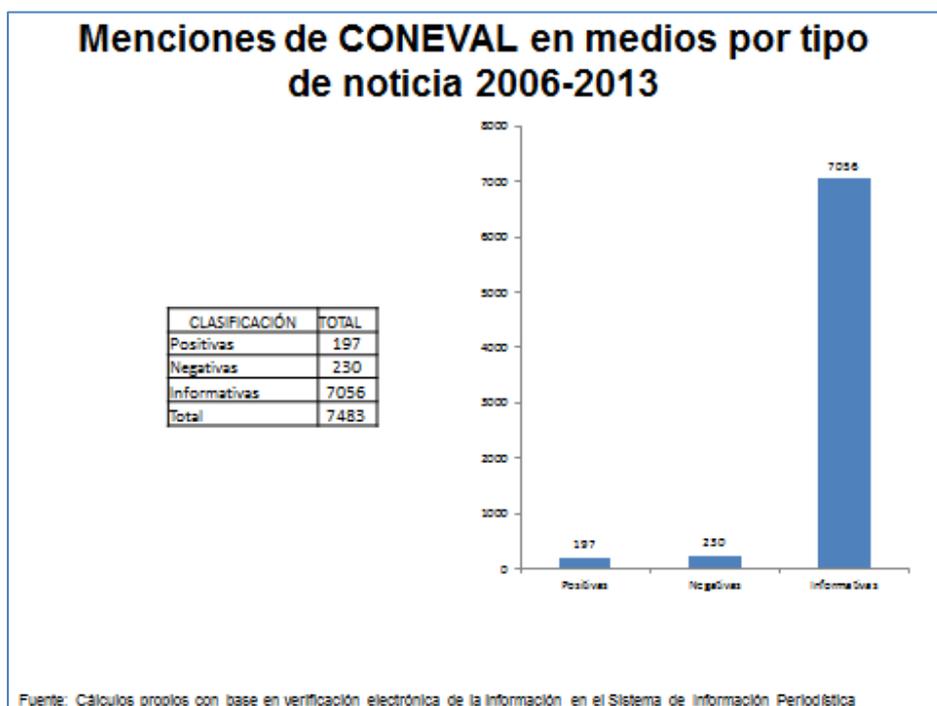
Gráfica 31



La Gráfica 31 muestra además que la presencia de la institución ha ido creciendo a lo largo de los años, con el mayor número de menciones registradas en el año 2013 con más de 2,800. Los dos años con mayor número de menciones son 2011 y 2013, que coinciden con la presentación de resultados de pobreza. Sin embargo, es posible considerar una pequeña fuente de variación en la información debido a que el proceso de recolección de información periodística se ha fortalecido a lo largo de los años, por lo que también es posible identificar mayor información en años recientes.

La Gráfica 32 clasifica a las menciones por su tipo. Encontramos que del total, solamente un 3 por ciento se refieren a críticas o expresiones negativas sobre el CONEVAL; 2.6 por ciento son menciones con una calificación positiva hacia la institución, y una abrumadora mayoría de más de 93 por ciento, son notas informativas en donde se reporta algún tipo de dato, estadística, resultado u opinión emitida por el Consejo.

Gráfica 32



El resultado es altamente relevante, ya que constituye evidencia de que CONEVAL ha logrado posicionarse como una instancia que genera información que es interpretada como un hecho cuando es difundida. Dado que su objetivo es precisamente ofrecer información sólida y con credibilidad, los resultados sugieren que ha tenido un éxito importante en este rubro.

Una comparación que es útil como punto de referencia es el volumen y perfil de los impactos en medios que se registraron durante el año 2003 en el que por primera vez la SEDESOL dio a conocer las cifras oficiales de pobreza obtenidas de la aplicación de la metodología propuesta por el CTMP. Al realizar una búsqueda por medios electrónicos de menciones con la misma metodología que la utilizada en las Gráficas 30 a 32, encontramos que en esa ocasión existieron 1,347 menciones en los distintos medios de comunicación –la información obtenida de la búsqueda se corroboró con los registros de la SEDESOL para el año 2003 a los se tuvo acceso para los fines de la presente evaluación.

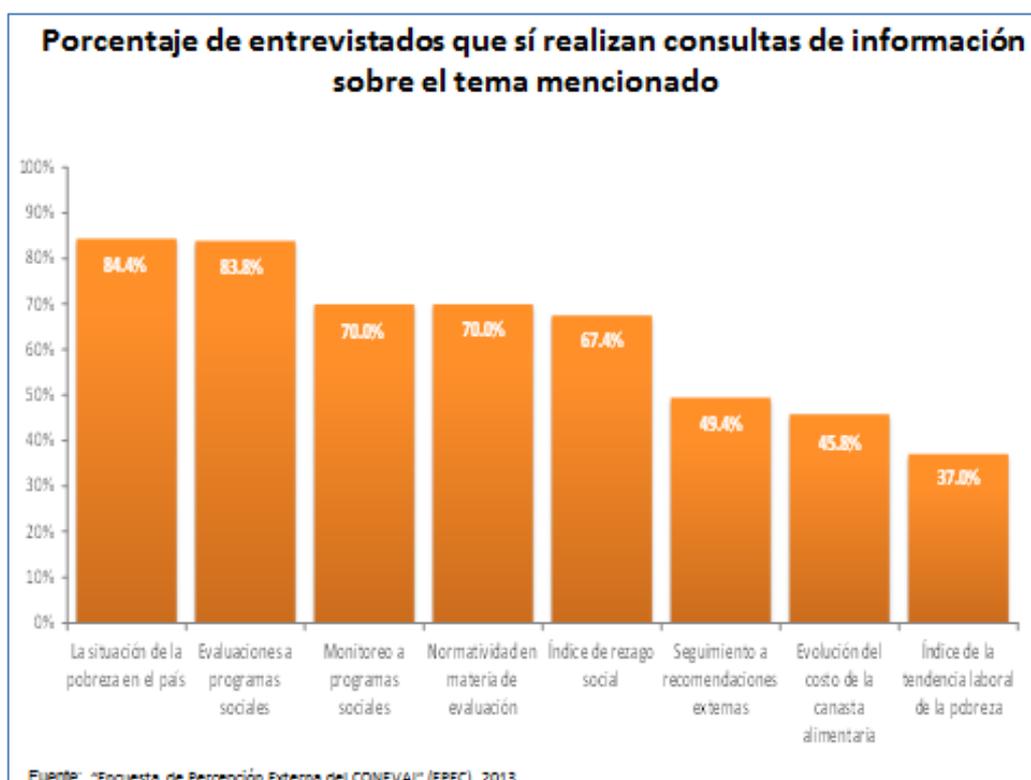
Además de constituir un número menor al registrado por el CONEVAL en 2011 y 2013 que son años de publicación de cifras similares, la diferencia principal es que en 2002, el 38 por ciento de las menciones tenían un carácter negativo de intento de descalificación de la

metodología. La discusión de los resultados concentró también una buena parte de la cobertura pero destaca que el foco de un número significativo fue el cuestionamiento sobre la veracidad, solidez y credibilidad de las cifras.

Al analizar las menciones al CONEVAL en 2011 y 2013 encontramos que prácticamente ninguna de ellas, incluidas las negativas cuestionan la metodología utilizada. Esto sugiere que la institución ha logrado consolidarse de manera importante como una autoridad que cuando difunde cifras o información se toman como un hecho estadístico sin cuestionar su veracidad. Esto es síntoma de la autoridad moral que ha logrado construir la institución desde su creación.

En cuanto al uso de la información, la EPEC contiene un conjunto de reactivos que nos permite aproximar una medición entre actores relevantes para la institución. En primer término, se pregunta a los entrevistados acerca del tipo de consultas que realizan sobre la información del Consejo, con la finalidad de conocer sus principales intereses y la utilidad que les aporta para el desarrollo de sus tareas cotidianas.

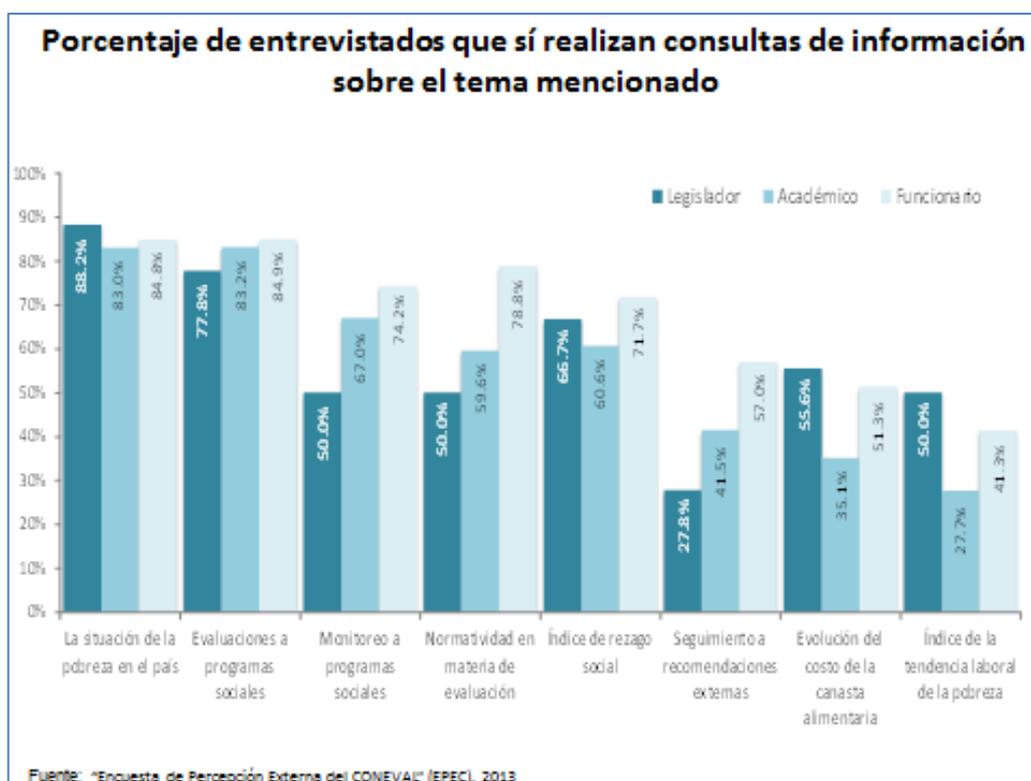
Gráfica 33



Como se puede observar en la Gráfica 33 la mayor parte de las consultas realizadas por los usuarios están concentradas principalmente en 2 temáticas, la situación de la pobreza del país y las evaluaciones de programas. Mientras que la información en la que menos enfocan su interés es el índice de la tendencia laboral de la pobreza, pues menos del 40% de los entrevistados ha realizado algún tipo de consulta sobre él. Asimismo, menos del 50% de los entrevistados realiza consultas sobre el seguimiento a recomendaciones externas o la evolución del costo de la canasta básica.

Al diferenciar por tipo de perfil del entrevistado, si bien se observa que las respuestas principales siguen siendo las mismas que en el esquema general, se pueden apreciar los diversos temas de interés entre los tres tipos de actores. Por ejemplo, los funcionarios realizan más consultas sobre monitoreo de programas sociales, normatividad en materia de evaluación o índice de rezago social que los legisladores o académicos (Gráfica 34).

Gráfica 34

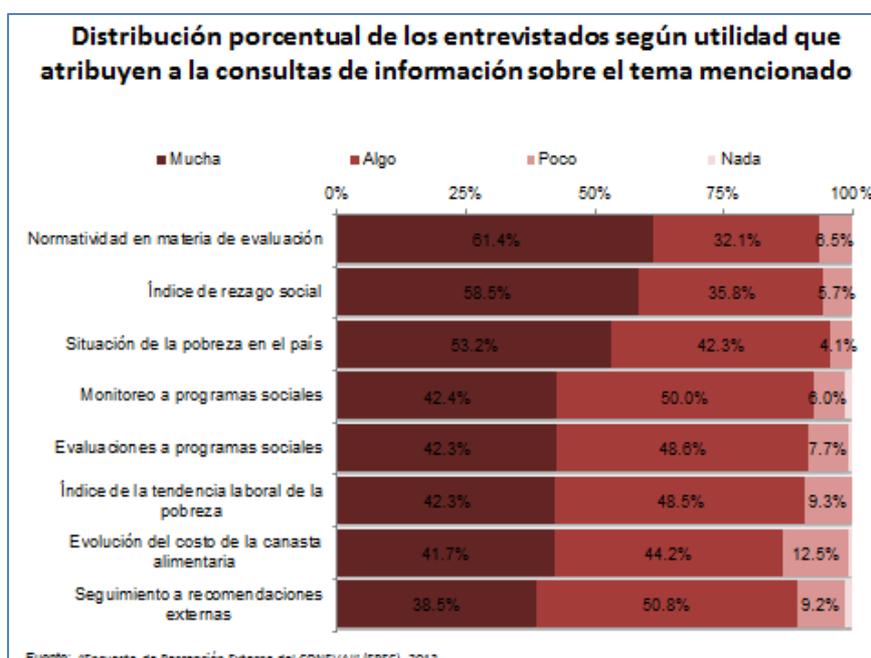


Al solicitar a los entrevistados que evaluaran qué tan útil había resultado la consulta realizada sobre estos mismos temas, se puede apreciar que las que mayor utilidad les

generaron fueron las relacionadas con la normatividad en materia de evaluación, seguidas por las de índice de rezago social (Gráfica 35).

Un dato que llama la atención es que las consultas que les parecieron menos útiles son las de seguimiento a las recomendaciones externas, sobre todo debido a la importancia que éstas tienen para la mejora de los programas sociales, por lo que habrá que poner especial atención en este resultado.

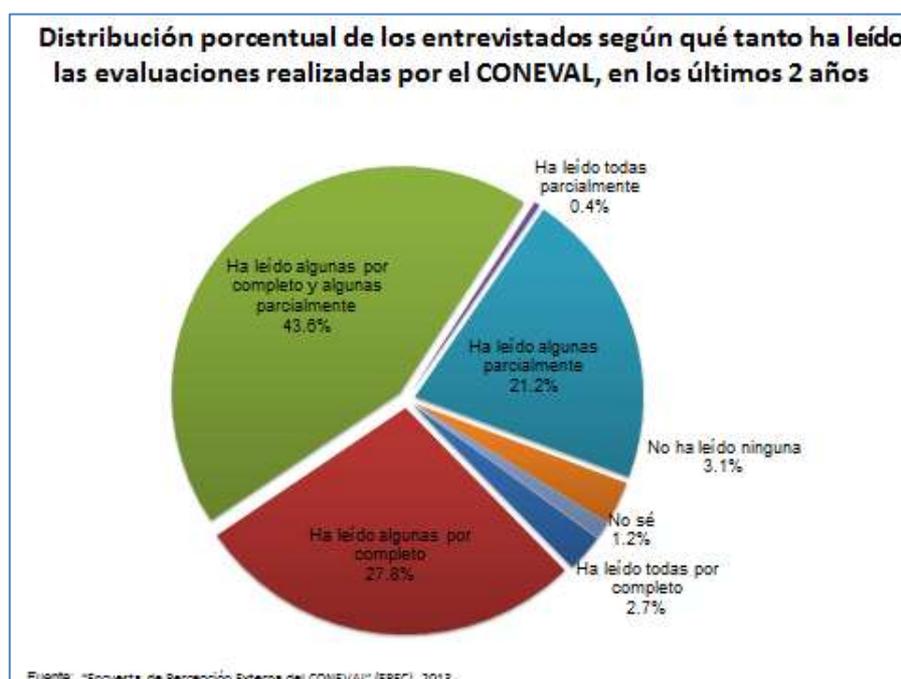
Gráfica 35



Por otro lado, se indagó acerca de qué tan familiarizados están los entrevistados con las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, para ello se planteó la pregunta sobre si el encuestado había leído o no alguna de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, y se acotó a un período de dos años. Las respuestas recayeron principalmente en que 4 de cada 10 habían leído algunas por completo y algunas parcialmente, seguidos por 3 de cada 10 que señalaron haber leído algunas por completo (Gráfica 36).

Un dato sobresaliente, en este caso, es que al menos el 95% de los entrevistados conoce de alguna manera las evaluaciones realizadas por CONEVAL o por lo menos han tenido un acercamiento parcial.

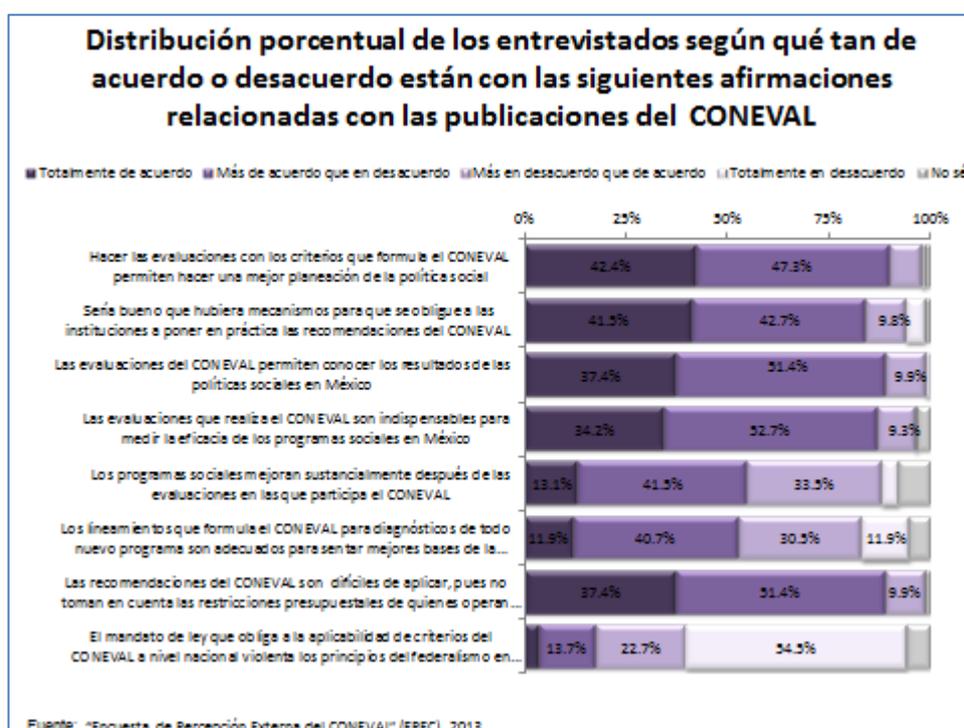
Gráfica 36



Sobre este mismo tema se solicitó la opinión de los entrevistados acerca de las tareas de evaluación que realiza el CONEVAL, para ello se solicita que manifiesten qué tan de acuerdo o en desacuerdo están sobre una serie de frases. Las primeras 6 frases están planteadas de manera positiva, es decir, proponen que las evaluaciones generan beneficios, mientras que las 2 últimas frases presentan aspectos negativos (Gráfica 37).

Cabe resaltar que para todas las frases en sentido positivo más de la mitad de los encuestados manifestó su acuerdo, mientras que en las dos negativas es mayoritaria la proporción de desacuerdo. En especial, son ampliamente mayoritarios los acuerdos con las siguientes afirmaciones: "Hacer las evaluaciones con los criterios que formula el CONEVAL permiten hacer una mejor planeación de la política social", "Sería bueno que hubiera mecanismos para que se obligue a las instituciones a poner en práctica las recomendaciones del CONEVAL" o que "Las evaluaciones del CONEVAL permiten conocer los resultados de las políticas sociales en México".

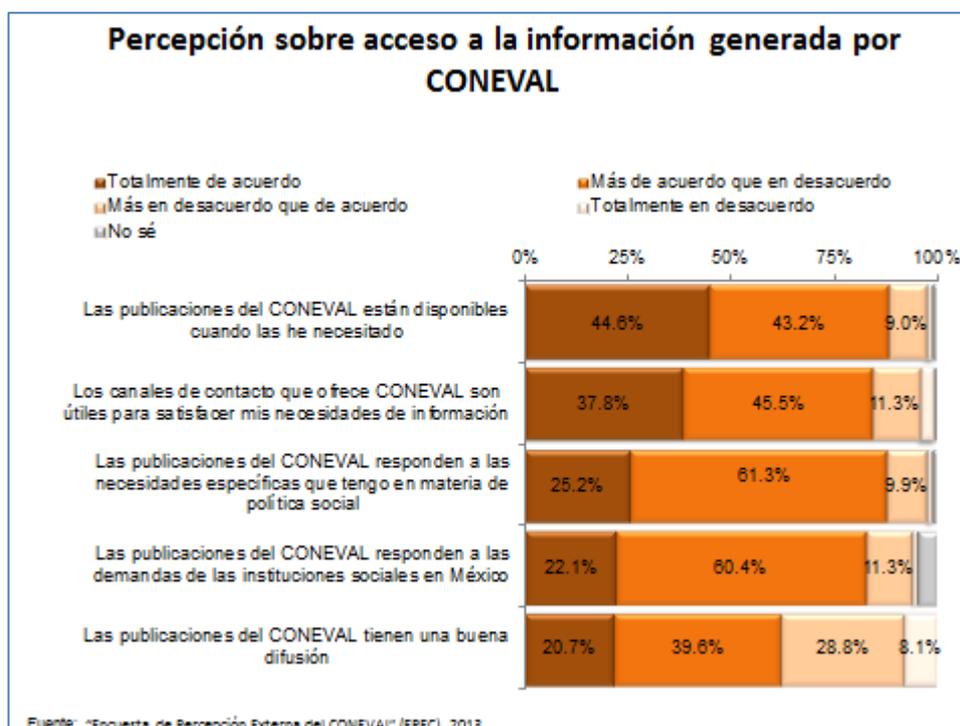
Gráfica 37



Acerca de las publicaciones del CONEVAL, al menos 9 de cada 10 entrevistados afirma haberlas utilizado en los últimos dos años. Al analizar este dato por tipo de perfil se aprecia que entre los legisladores el uso de las publicaciones es menor, ya que sólo 7 de cada 10 ha hecho uso de ellas.

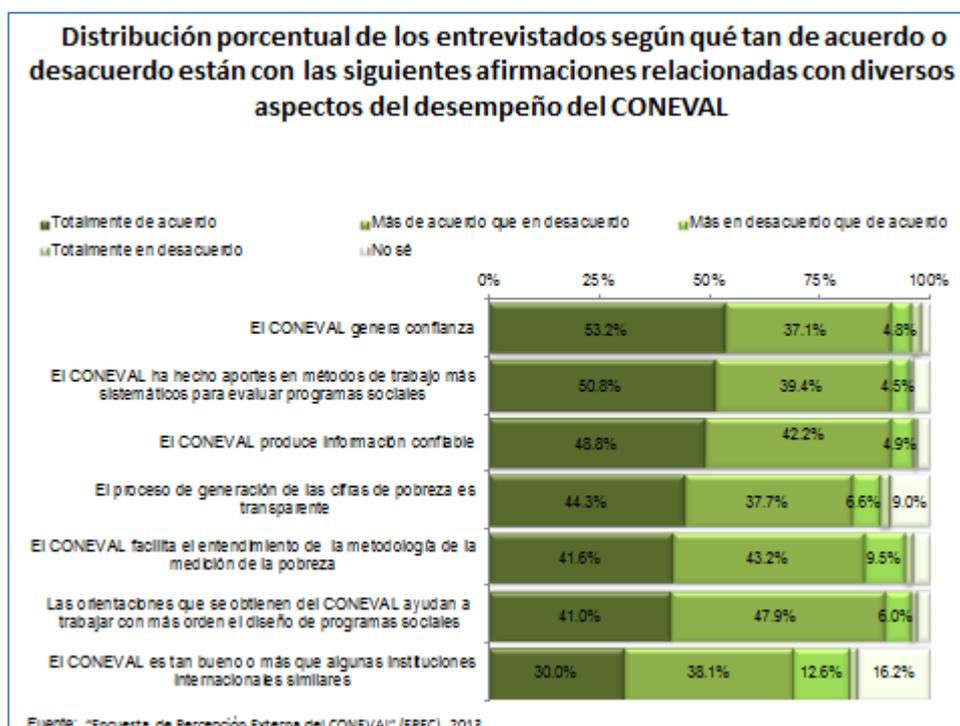
Para analizar la opinión de los entrevistados acerca de dichas publicaciones, se solicitó que externaran su acuerdo o desacuerdo sobre las cinco afirmaciones que se muestran en la Gráfica 38, en donde se puede observar que en general se percibe que las publicaciones de CONEVAL responden a las necesidades y demanda de la población, aunque un elevado porcentaje indica que no se cuenta con una buena difusión. Esto sugiere la necesidad de reforzar este aspecto, que como se mencionó en secciones anteriores, no es sencillo ya que no implica solamente una acción unilateral de poner mayor información a disposición del público, sino que esto se exprese en que los potenciales usuarios realmente cuenten con un acceso efectivo a ella. No obstante, es necesario aclarar que debido a la disminución de la tasa de respuesta en los rubros de esta pregunta (de 243 a 217), es posible que exista algún sesgo en los resultados.

Gráfica 38



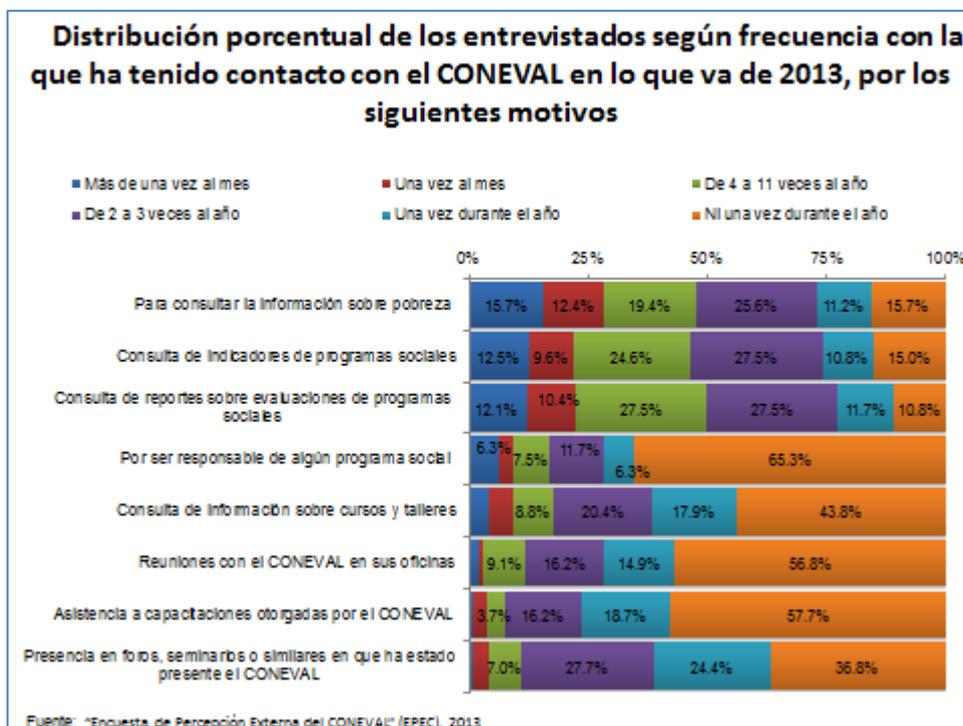
Para que se generen usuarios de la información que genera el CONEVAL deben existir diversos tipos de incentivos centrados principalmente en la confianza en los datos. Como lo muestran los resultados de la EPEC, al menos la mitad de los entrevistados está totalmente de acuerdo en que el CONEVAL genera confianza, ha hecho aportes en métodos de trabajo más sistemáticos para evaluar programas sociales y que produce información confiable y transparente, en este caso el reto es aumentar estas percepciones positivas. Incluso, la mayoría opina que la institución ofrece información que es equiparable a la ofrecida por otras en el medio internacional (ver Gráfica 39).

Gráfica 39



De acuerdo con los entrevistados, el principal medio por el cual tienen más contacto con el CONEVAL es a través de su página web según lo señalado por el 64.7% de los entrevistados, seguida por quienes se comunican por correo electrónico (15.3%), los medios de comunicación (7.7%), vía telefónica (7.2%) y otros (5.1%). Por otra parte, los principales motivos por los que con mayor frecuencia los entrevistados han tenido contacto con el CONEVAL en lo que va de 2013 son para consultar información sobre pobreza, indicadores de programas sociales o reportes sobre evaluaciones de programas sociales (Gráfica 40).

Gráfica 40



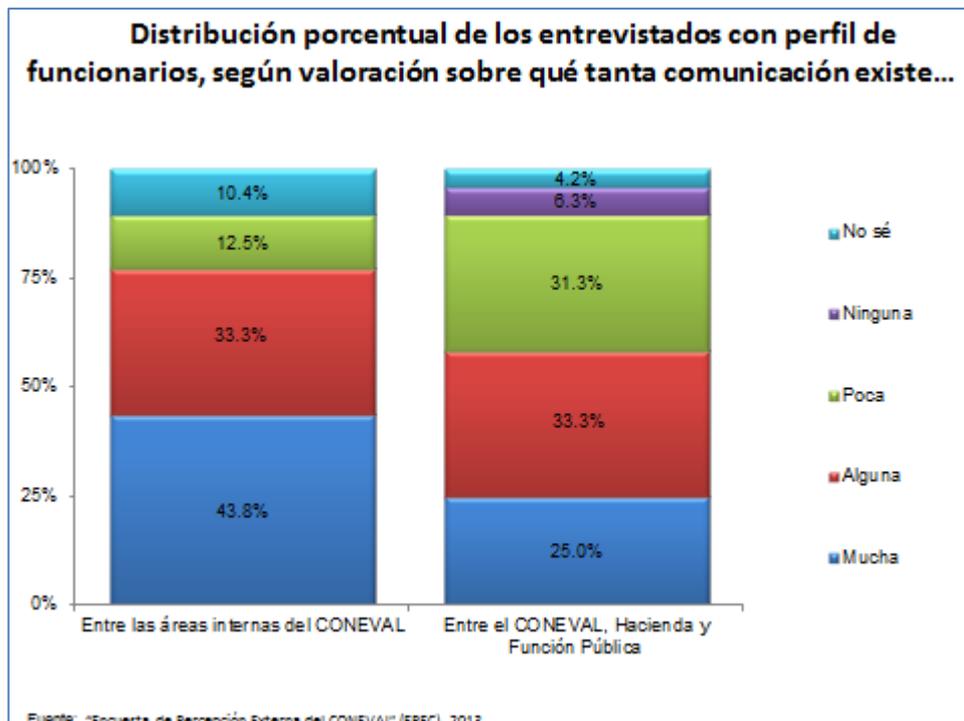
Las principales razones por las que los entrevistados se han puesto en contacto con el CONEVAL son para conocer resultados de evaluaciones sobre programas de desarrollo social y para conocer normas y lineamientos para evaluar la política y programas sociales, según lo manifestado por aproximadamente 7 de cada 10 personas. En mucho menor proporción el contacto se debe a la solicitud de acompañamiento en la realización de evaluaciones de programas sociales, pues sólo 3 de cada 10 señalaron esta opción (véase Gráfica 41).

Cabe resaltar que entre las respuestas de académicos y funcionarios existen algunas interesantes diferencias, pues mientras los primeros contactan más al CONEVAL para conocer resultados de evaluaciones sobre programas de desarrollo social, entre los funcionarios predomina el conocer normas y lineamientos para evaluar la política y programas sociales.

Gráfica 41



Gráfica 42



Finalmente indagamos sobre la comunicación existente en el CONEVAL tanto internamente como al exterior. Los resultados muestran que para al menos 4 de cada 10 al interior del CONEVAL existe mucha comunicación, no así entre el CONEVAL y otras dependencias como las Secretarías de Hacienda o de la Función Pública (Gráfica 42).

Ante estos resultados el 93.8% de los funcionarios entrevistados consideran prioritario mejorar la comunicación entre el CONEVAL, Hacienda y la Función Pública. Mientras que un muy bajo porcentaje (6.2%) le daría prioridad a la mejora en la comunicación interna. Es importante hacer notar que solamente los funcionarios públicos participantes en la Encuesta abordaron esta pregunta en particular.

De la información presentada se derivan las siguientes recomendaciones:

Fortalecimiento de las redes de usuarios de la información del CONEVAL: La mayor parte de las consultas que realizan los usuarios al CONEVAL están concentradas en 2 temáticas, la situación de la pobreza del país y las evaluaciones de programas, poco más del 80% de los usuarios entrevistados enfocaron sus consultas en ellos.

Este en sí es ya es un resultado importante puesto que se acude al CONEVAL en búsqueda de la principal información que dio origen a su creación. Sin embargo, el Consejo produce más información y análisis relevantes pero que no son consultadas con la misma intensidad, por ejemplo el índice de la tendencia laboral de la pobreza.

En este sentido es recomendable que el Consejo implemente estrategias de mejora de difusión de los productos hacia un público más amplio y más allá de los actores especializados con los que interactúa con más frecuencia, con el objetivo de crear redes más amplias de usuarios que se apropien de las metodologías y productos publicados pues serán ellos los mejores promotores del quehacer del Consejo a través de los análisis que realicen utilizando los datos del CONEVAL.

Revisión de la factibilidad de las recomendaciones emitidas: Un argumento recurrente a lo largo de este documento, y también en el que se analiza las contribuciones del CONEVAL a la política social, es de la dificultad de aplicar las recomendaciones que el Consejo emite a los responsables de los programas sociales. Es decir, que ante la problemática de no poder

implementarlas se vuelve un producto poco útil para los usuarios. En este sentido se sugiere realizar un análisis a profundidad entre lo recomendado y lo permitido o posible, puesto que sugerir con desconocimiento es infructuoso.

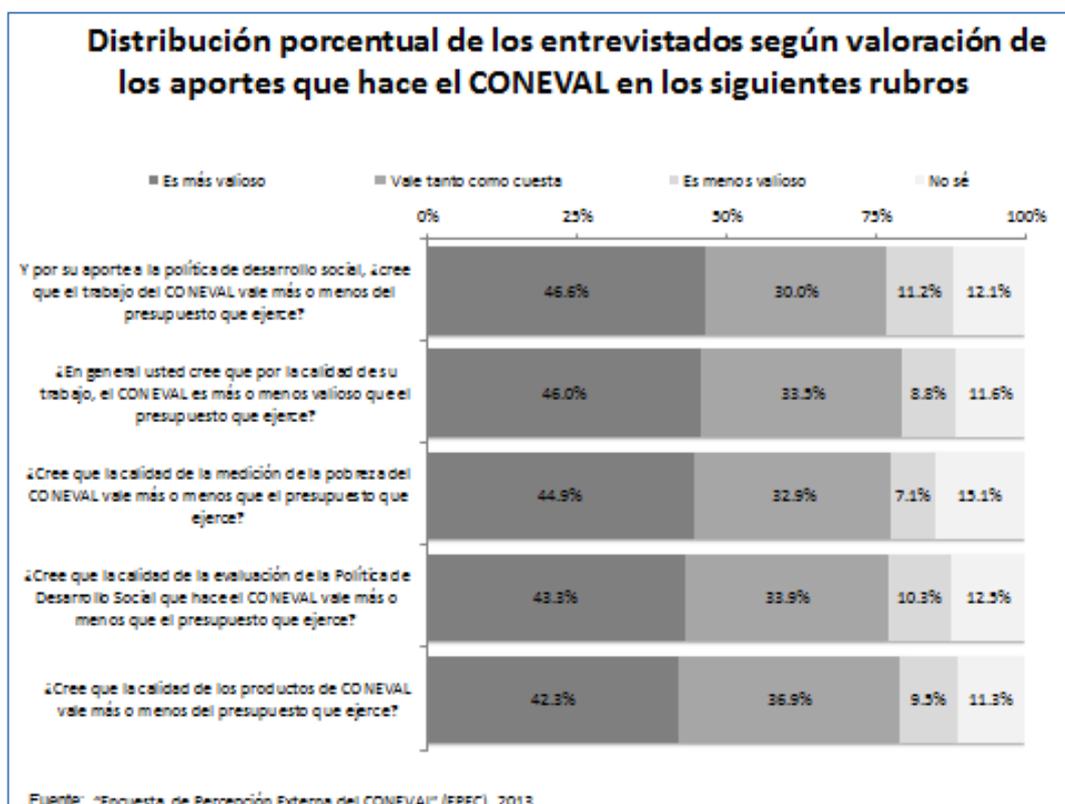
Mejorar sus mecanismos de comunicación: Los principales medios para que los usuarios contacten al CONEVAL son a través de su página web o correo electrónico, es decir, se utilizan los medios virtuales. En este sentido se recomienda realizar un análisis de la estructura y contenido de la página del Consejo buscando hacerla más atractiva y amigable al usuario, en la que se le faciliten las consultas de información. Incluso se podría pensar en establecer perfiles de usuarios como soporte para dicho análisis.

Fortalecimiento de la comunicación externa: Para al menos 4 de cada 10 entrevistados al interior del CONEVAL existe mucha comunicación, pero la percepción cambia al hablar sobre la relación entre el CONEVAL y otras dependencias como las Secretarías de Hacienda o de la Función Pública. Este aspecto es fundamental, ya que las actividades propias del Consejo por ende están vinculadas al quehacer, por lo menos, de las 2 secretarías mencionadas. Fortalecer la comunicación y coordinación entre estas instituciones se vuelve imperante a la luz de las necesidades de mejorar en beneficio de sus usuarios.

6.8 Capacidad institucional para mejorar la política social y la rendición de cuentas

Según la EPEC, para la amplia mayoría de los actores encuestados –más de 75 por ciento– el CONEVAL vale tanto o más que el valor del presupuesto que ejerce. La misma impresión se obtiene sobre sus aportaciones a la política de desarrollo social, la calidad de su trabajo, su medición de la pobreza y la calidad de sus evaluaciones (Gráfica 43).

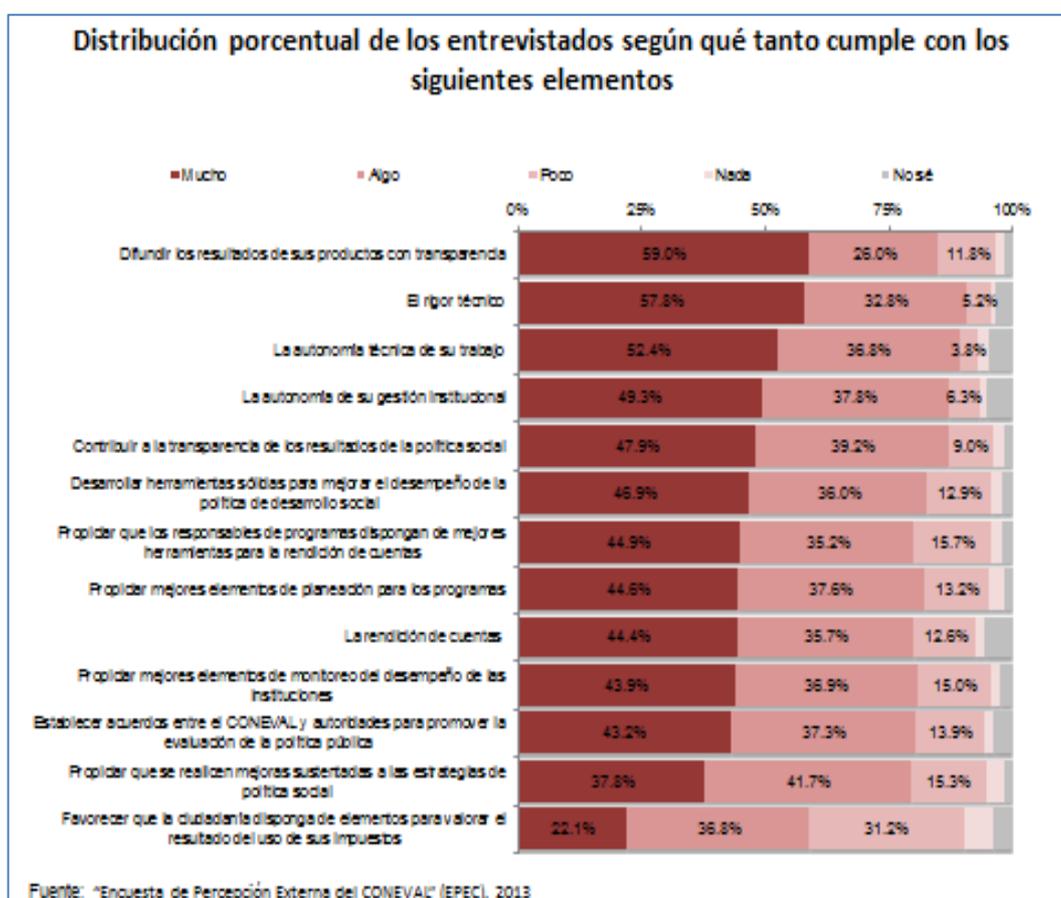
Gráfica 43



Un aspecto fundamental para evaluar el desempeño del CONEVAL es medir qué tanto contribuye a la toma de decisiones mediante la generación de las herramientas que se requieren. En este sentido solicitamos a los entrevistados que emitieran su opinión sobre el tema, observándose que una amplia mayoría está de acuerdo con que el CONEVAL brinda la información que requieren los tomadores de decisiones y hacedores de la política social y ofrece las recomendaciones requeridas.

Asimismo, se midió el desempeño del Consejo a partir de la valoración de los entrevistados respecto al cumplimiento de una serie de elementos relevantes. Por ejemplo para 6 de cada 10 entrevistados el CONEVAL cumple en mucho con la difusión de resultados y el rigor técnico; mientras que el elemento con el que menos cumple es el de “favorecer que la ciudadanía disponga de elementos para valorar el resultado del uso de sus impuestos” (Gráfica 44).

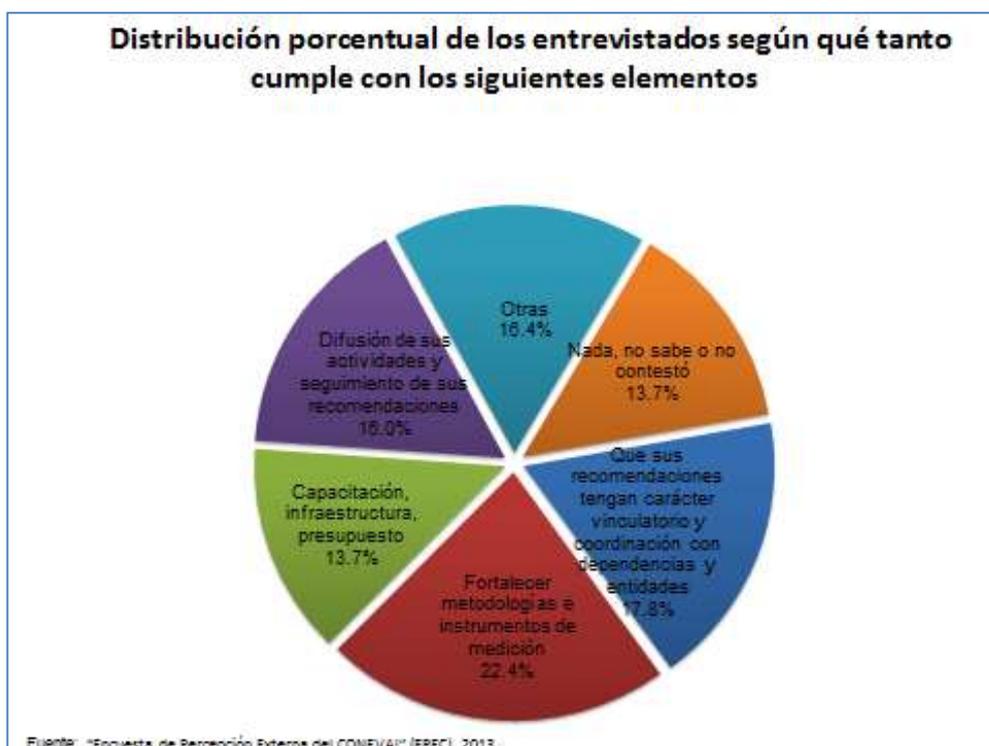
Gráfica 44



Para 6 de cada 10 los entrevistados lo más valioso que tiene el CONEVAL son las evaluaciones que realiza y la metodología utilizada; le siguen aspectos como el impulso a la evaluación, y la evaluación de la política.

En cuanto a lo que le hace falta al CONEVAL para que dé mejores resultados las respuestas fueron muy variadas, la que mayor frecuencia tuvo fue la del fortalecimiento de la metodología de evaluación y de los instrumentos de medición de la pobreza. La Gráfica 45 muestra los resultados. Con respecto a este cuestionamiento, es necesario aclarar que en la pregunta no se introdujo como opción lo relativo a la difusión; y en cambio, se dieron opciones de respuesta cerradas, por lo que quizá es que de esta forma se dio dicha respuesta.

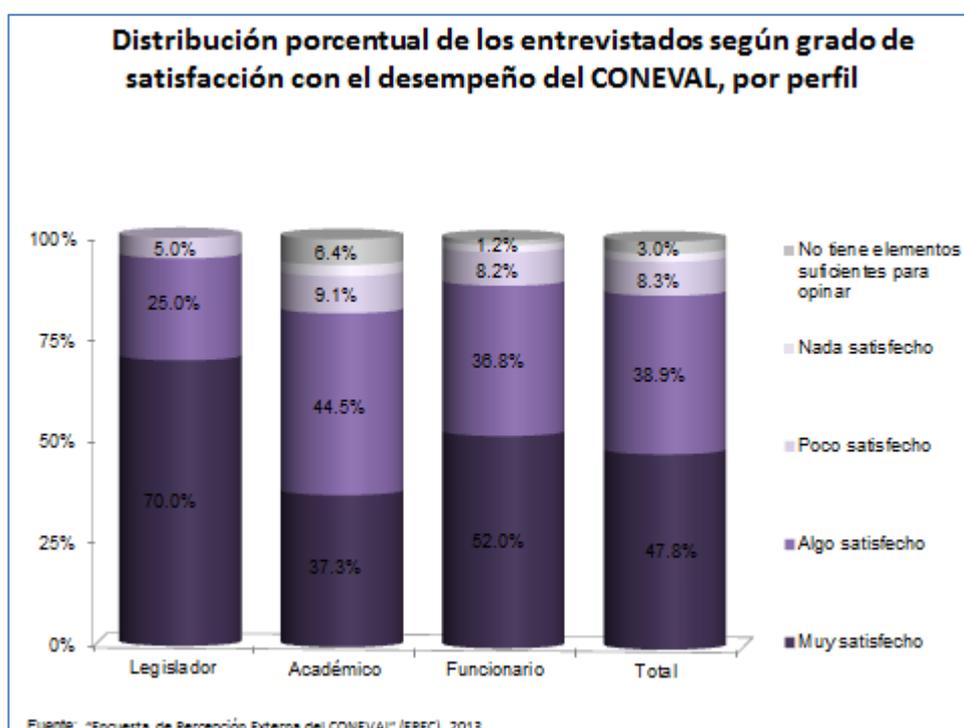
Gráfica 45



Adicionalmente, se solicitó una valoración general sobre qué tan satisfechos están los entrevistados con el desempeño del CONEVAL, donde una amplia mayoría, alrededor del 90% de los encuestados manifestaron estar satisfechos (Gráfica 46).

Este resultado es especialmente elevado a la luz de información similar para otros sectores del Gobierno. Por ejemplo, de acuerdo a la encuesta regional Latino barómetro 2011, el grado de satisfacción de la población de México con los servicios de salud y de educación pública es de menos del 50 por ciento, mientras que en el caso de la policía y las instituciones judiciales la proporción es inferior a 20 por ciento (<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

Gráfica 46



Adicionalmente, se realizó el cálculo de un indicador, al que se denominó Índice de mejora del desempeño de la Política de Desarrollo Social, cuya finalidad es medir, además de la mejora en el desempeño y rendición de cuentas, aspectos sobre eficiencia en la asignación de presupuesto, mayor consistencia en el diseño de los programas sociales, transparencia en el uso de los recursos y mejoras de los programas a partir de las evaluaciones del CONEVAL. Para ello, se realizó la combinación de respuestas de 10 variables que se presentan a continuación (Cuadro 21):

Cuadro 21

**Valores asignados para la conformación de los 6 subíndices que conforman el de la
*Política de Desarrollo Social***

Subíndice	Pregunta	Valores			
-----------	----------	---------	--	--	--

Rendición de cuentas	De lo que usted sabe del desempeño del CONEVAL, ¿qué tanto cumple “mucho, algo, poco o nada” con: ...?	Mucho	Algo	Poco	Nada
	La rendición de cuentas	1	0.5	0.25	0
	Propiciar que los responsables de programas dispongan de mejores herramientas para la rendición de cuentas	1	0.5	0.25	0

Mejora en desempeño	De lo que usted sabe del desempeño del CONEVAL, ¿qué tanto cumple “mucho, algo, poco o nada” con: ...?	Mucho	Algo	Poco	Nada
	Desarrollar herramientas sólidas para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social	1	0.5	0.25	0
	Propiciar mejores elementos de planeación para los programas	1	0.5	0.25	0
	Propiciar mejores elementos de monitoreo del desempeño de las instituciones	1	0.5	0.25	0
	Propiciar que se realicen mejoras sustentadas a las estrategias de política social	1	0.5	0.25	0

Asignación de presupuesto	¿Considera que de 2006 a la fecha el presupuesto de la política de desarrollo social se asigna más o menos eficientemente que antes?	Se asigna más eficientemente	Se asigna con la misma eficiencia	Se asigna menos eficientemente	No sabe
		1	0.5	0	0

Diseño de los programas	¿Considera que de 2006 a la fecha los diseños de los programas sociales son más o menos consistentes que antes, con los objetivos que persiguen?	Son más consistentes	Son igual de consistentes	Son menos consistentes	No sabe
		1	0.5	0	0

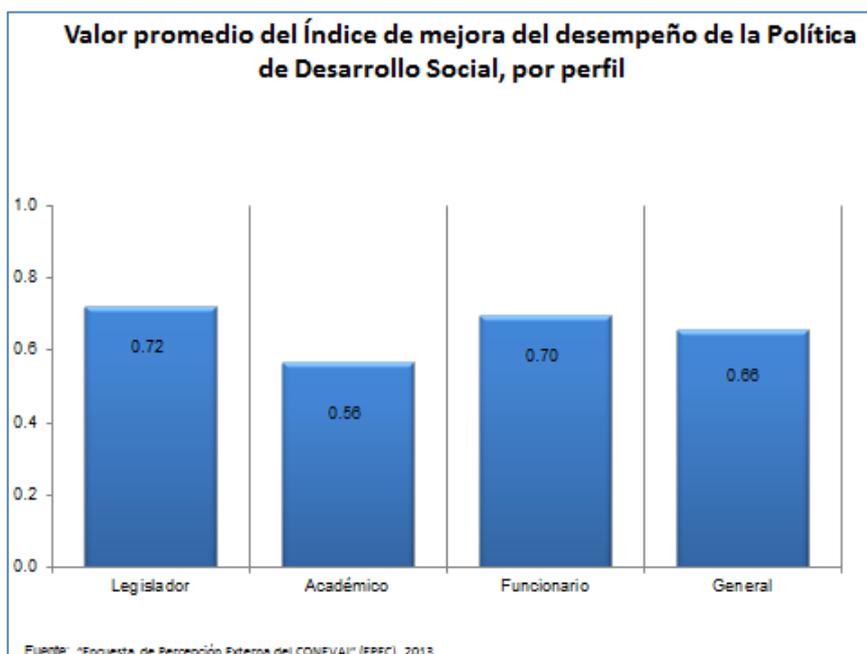
Transparencia	¿Considera que entre de 2006 a la fecha las instituciones públicas responsables de los programas sociales usan los recursos de forma más o menos transparente, que antes de 2006?	Más transparente	Igual de transparente	Menos transparente	No sabe
		1	0.5	0	0

Evaluaciones	Los programas sociales mejoran sustancialmente después de las evaluaciones en las que participa el CONEVAL	Totalmente de acuerdo	Más de acuerdo que en desacuerdo	Más en desacuerdo que de acuerdo	Totalmente en desacuerdo
		1	0.75	0.25	0

Fuente: Cálculos de la EPEC (2013).

Para conformar el índice final, se obtiene la sumatoria de los 6 subíndices y se divide entre 6, de tal manera que el valor del indicador oscila entre 0 y 1, al acercarse el valor a 1 significa una percepción más positiva. El valor promedio del índice por tipo de perfil indica que entre los académicos la percepción de mejora es menor (ver Gráfica 47).

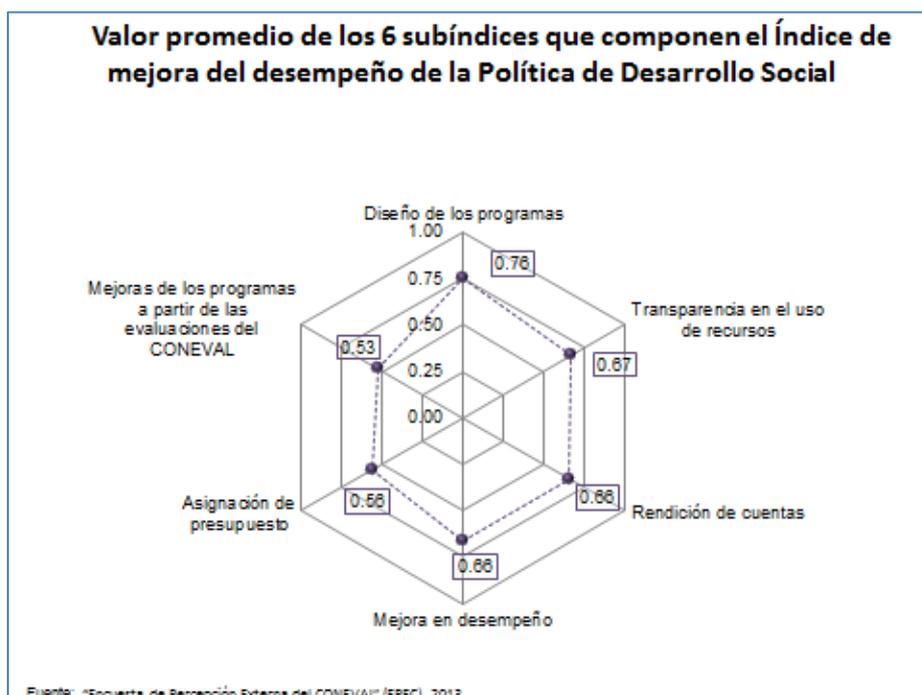
Gráfica 47



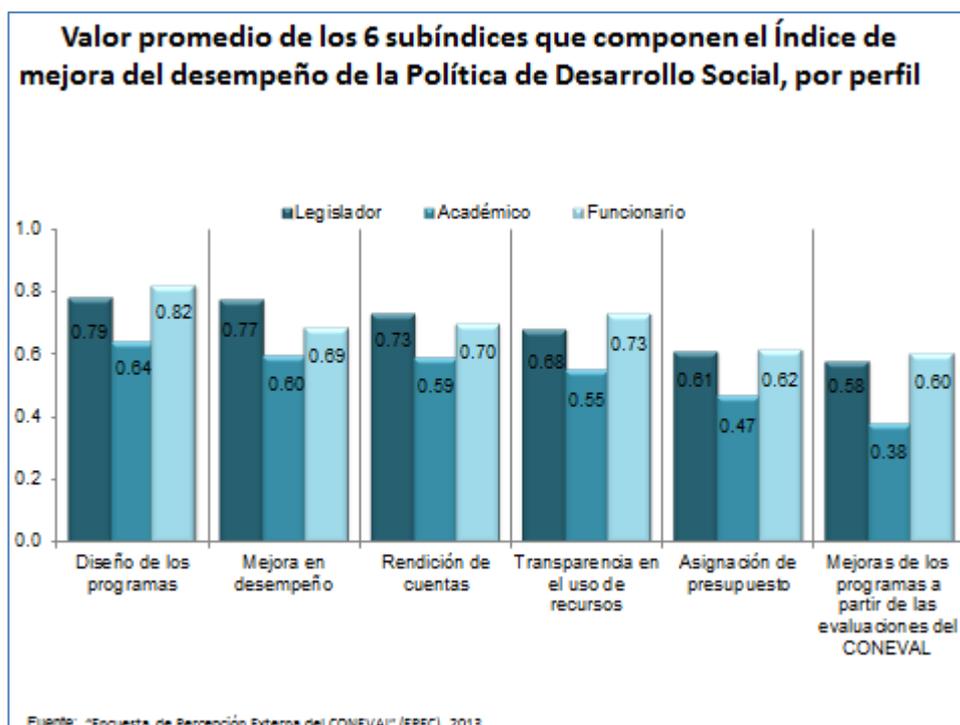
Al analizar por separado los componentes del índice se aprecia que las mejoras de los programas a partir de evaluaciones del CONEVAL es donde menor mejora se percibe entre los entrevistados, mientras que el diseño de los programas es el componente mejor evaluado (Gráfica 48).

Estos mismos componentes por perfil del entrevistado muestran las distintas valoraciones que asignan a cada uno, aunque en general el orden de importancia prevalece (véase la Gráfica 49).

Gráfica 48



Gráfica 49



6.9 Contribución del CONEVAL a la mejora del SED

Como se mencionó anteriormente, la capacidad de las distintas dependencias para implementar el SED es heterogénea. En un extremo del continuo, se encuentran

dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social, que cuentan con una estructura institucional adecuada en las que existe una Subsecretaría o Dirección General especializada en las distintas etapas que engloba el SED. Generalmente, estas dependencias comenzaron a adoptar la metodología del marco lógico, a elaborar matrices de indicadores de resultados y a llevar a cabo evaluaciones externas incluso antes de que se creara el CONEVAL. Estas dependencias son, por lo regular, las que cuentan con una mayor cantidad de programas sociales y las que han llevado a cabo más evaluaciones de impacto.

En el otro extremo del continuo, se encuentran dependencias con escasas capacidades en donde cuando mucho existe una Dirección de Área encargada del tema y donde la evaluación no tiene un alto perfil. Si bien en ambos casos se cumplen con los requerimientos mandatos por el SED, se pudo apreciar que en las dependencias con mayores capacidades se han adoptado algunas mejores prácticas, que se detallarán más adelante, y que son susceptibles de replicarse en otras dependencias, asumiendo que cuenten con las capacidades institucionales adecuadas.

A partir de la información obtenida de las entrevistas a profundidad y discusiones de grupos focales para el presente estudio, identificamos que si bien el SED ha servido para mejorar el proceso de toma de decisiones de manera general al aportar más información, ésta prácticamente no se utilizó durante la administración 2006-2012 para proponer reasignaciones presupuestales en los Proyectos de Presupuesto de Egresos ya sea hacia los programas más efectivos, para eliminar los inefectivos o duplicados, consolidar los complementarios, entre otras, a excepción de algunos programas insignia de esa administración que mostraron tener efectos favorables.

De hecho, de 2009 a 2010 se amplió la estructura programática con el consecuente posible efecto que tiene el incremento en gastos administrativos derivados de tener programas posiblemente duplicados o similares en varios sectores. Algunos entrevistados advirtieron que quizá esto se debió a un problema de coordinación al interior de la SHCP donde al parecer no existió una comunicación fluida entre la Unidad de Evaluación del Desempeño, la Unidad de Política y Control Presupuestario y las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto (DGPP). Cabría esperar que la apertura de más canales de

comunicación entre las dependencias que integran al SED pudiera mejorar el uso instrumental que se le da a la información que éste produce.

Cabe resaltar que varios entrevistados en los grupos focales realizados en el marco de la presente evaluación comentaron que a partir de la presente administración se está utilizando la información que genera el SED para hacer modificaciones a la estructura programática, ya sea para simplificarla, crear nuevos programas o eliminar algunos que no dieron los resultados esperados. Relacionado con lo anterior, algunos entrevistados cuestionaron la pertinencia de que existan programas con muy pocos beneficiarios o muy poco presupuesto, puesto que su costo relativo se incrementa en términos de que la proporción de gastos administrativos respecto a su ejercicio presupuestal es mayor. Los entrevistados señalaron que en este proceso ha existido resistencia por parte de los servidores públicos que administran los programas que están siendo transferidos, compactados o eliminados, así como de sus beneficiarios.

En cuanto a la participación del CONEVAL, los funcionarios públicos participantes coincidieron en señalar que al principio de la administración pasada, se le dio un alto perfil y relevancia al SED. En un primer momento, participaban representantes del CONEVAL, INEGI, SHCP, SFP e incluso de la Oficina de la Presidencia de la República en las reuniones de trabajo relacionadas con el tema. Sin embargo, la participación de algunas de estas dependencias así como la coordinación entre ellas se fue desdibujando con el tiempo debido a que sus incentivos y capacidades eran diferentes y no se encontraban alineados. Adicionalmente, algunos temas de la agenda pública, como el combate al narcotráfico, comenzaron a distraer la atención—un recurso escaso—de la Oficina de la Presidencia de la República de los temas pertenecientes al SED. Algunos entrevistados remarcaron que a partir de 2009, la participación del CONEVAL en la implantación del PbR-SED se redujo y la SHCP comenzó a ocupar un papel más protagónico.

Cabe destacar que en el proceso de revisión y actualización de las ROP de los programas sujetos a éstas, el CONEVAL no participó de manera directa, sino por medio de las recomendaciones que se derivaron de las evaluaciones mandatadas por él.

En cambio, la mayoría de los entrevistados coincidieron en señalar que la participación de la SHCP y CONEVAL fue la más intensiva de las instituciones que forman parte del SED,

mientras que la de la SFP fue baja. La participación de los Órganos Internos de Control (OIC) —brazos ejecutores de la SFP en la APF— en el SED fue variable. En algunos casos, el OIC participaba activamente en la revisión de las MIR y en la determinación y seguimiento a la implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora. Sin embargo, en otros casos los OIC no se involucraron mucho en el SED y, cuando lo hicieron, se incorporaron tarde, por lo que su nivel de conocimiento y experiencia no resultó ser el adecuado. De hecho, diversos entrevistados coincidieron en destacar que desde que comenzó la administración actual, los OIC se han involucrado más en el SED.

Las DGPP de la SHCP son las encargadas de revisar las ROP de los programas sujetos a éstas, aunque fundamentalmente su labor se concentra en revisar los objetos del gasto y la flexibilidad de los gastos indirectos, así como de vigilar su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento de los programas.

Por otra parte, prácticamente todos los entrevistados coincidieron en señalar que el gran logro y aportación del CONEVAL ha sido la generación y difusión de capacidades en materia de evaluación del desempeño en casi todos los niveles de las dependencias y entidades que manejan programas sociales. Gracias al CONEVAL, ha logrado permear en la APF un lenguaje común de enfoque hacia resultados y, en la actualidad, la mayoría de los funcionarios públicos que operan programas, así como los que se encargan de los procesos de planeación, programación, presupuesto, evaluación e, incluso del control interno, conocen y aplican la metodología del marco lógico y sus términos. Saben distinguir entre los distintos niveles de objetivos de los programas, cómo hacerlos operativos en indicadores, los distintos tipos de dimensiones que éstos pueden tener, los tipos de factores exógenos que pueden afectar el desempeño de un programa, los distintos tipos de evaluaciones que existen, entre otros.

Anteriormente, los programas no establecían una diferencia entre la población susceptible de ser beneficiadas con los apoyos de los programas sociales y aquella que efectivamente los recibía, ni una diferenciación entre indicadores y metas. Para los años 2010 y 2011, ya se había consolidado e integrado a los programas el conocimiento acerca de las poblaciones potencial y objetivo, y la diferencia entre indicadores y metas. Estos cambios positivos se han reflejado en la elaboración del PND 2013-2018 y en los programas que de él derivan.

Asimismo, los entrevistados coincidieron en señalar que el proceso de institucionalización e internalización de los procesos del SED ha constituido una especie de seguro para que esas capacidades no se pierdan, aun cuando se suscitara rotación de personal como producto de los cambios de administración presidencial. Sin embargo, a efecto de reducir los posibles costos que la rotación pudiera acarrear y de suavizar la transición, los entrevistados advirtieron que sería recomendable que el CONEVAL emprendiera una nueva ronda de capacitación a los funcionarios que han llegado con la nueva administración para que se refuercen sus capacidades.

Los entrevistados subrayaron que persisten áreas de oportunidad para profundizar en la adquisición de capacidades. En particular, señalaron que el CONEVAL debería avanzar con un esquema similar al de las primeras capacitaciones que llevó a cabo acerca de la metodología del marco lógico, pero ahora en la construcción de indicadores, especialmente para aquéllos que estén enfocados a medir resultados. Otra área de oportunidad se presenta en la definición de poblaciones potencial y objetivo. De acuerdo con algunos entrevistados, el CONEVAL podría establecer capacitaciones y asesoría técnica para que los programas mejoren la forma de caracterizar a sus poblaciones potencial y objetivo, y con ello, darle un mejor uso a la medición multidimensional de la pobreza que elabora CONEVAL y calibrar mejor las intervenciones de tal manera que incrementen sus efectos y mejoren su eficiencia.

6.10 Contribución del CONEVAL PbR

Respecto a la determinación y seguimiento a la implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones, existe un potencial conflicto de interés, debido a que son las mismas unidades responsables quienes los determinan.

En este sentido, se sugiere que la determinación de las recomendaciones provenientes de las evaluaciones que se convertirán en Aspectos Susceptibles de Mejora participen también los responsables de la programación y presupuesto a nivel de cada dependencia, así como el Órgano Interno de Control como ente verificador. Asimismo, los participantes en grupos focales y de las entrevistas a profundidad manifestaron que sería recomendable que el CONEVAL se involucrara más en el proceso de determinación e implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora pues, hasta ahora, el seguimiento que les ha dado ha

sido más de corte cuantitativo que cualitativo. Para llevar a cabo esta tarea, advirtieron que es necesario que el CONEVAL incremente sus capacidades, no en términos cualitativos, puesto que ya cuenta con personal especializado y capaz, sino en términos cuantitativos, es decir, con más personal que cuente con el mismo nivel de capacidades.

Los entrevistados recomendaron que se fortalezcan las recomendaciones hechas por los evaluadores externos en el sentido de que se asegure que éstas resulten ser viables. Asimismo, recomiendan que, de manera formal, aunque no menos importante, se establezca una sección en las evaluaciones diseñada de manera *ex profeso* que contenga las recomendaciones contextualizadas con el o los hallazgos que se deriven, a efecto de facilitar su localización y valoración.

Al igual que en el caso del sistema PIPP, algunos de los funcionarios entrevistados comentaron que no tienen acceso al sistema de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora perteneciente al CONEVAL, por lo que las áreas de evaluación establecen sistemas propios—en muchos casos rudimentarios como hojas de cálculo—para monitorear la implementación de éstos. En este caso, y de manera similar a la recomendación que se hizo al sistema PIPP de la SHCP, cabría sugerir al CONEVAL que permita el acceso controlado a las dependencias y entidades a su sistema a efecto de que puedan contar con una mejor herramienta de seguimiento y evitar duplicidades. Asimismo, mediante este acceso se reduciría la carga de trabajo tanto para el CONEVAL, como para las dependencias con respecto al reporte que generan sobre la implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora, incrementando así el grado de control que el CONEVAL tiene con respecto a dicho proceso.

En cuanto a los tipos de Aspectos Susceptibles de Mejora que se implementaron, los funcionarios coincidieron en señalar que estos fueron en su mayoría específicos de los programas y fueron muy pocos los institucionales, interinstitucionales e intergubernamentales. Esta situación se debe a que los segundos requieren de mayor coordinación entre diversas áreas de las dependencias o entre dependencias y niveles de gobierno.

En el caso de la implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora también existe un desfase producto de la falta de armonización de los tiempos que tienen las distintas dependencias en las legislaciones que las rigen ya que éstos, una vez que son

determinados, son implementados de uno hasta dos ciclos fiscales después dependiendo de sus requerimientos y disponibilidad presupuestal.

Un punto en el que varias entrevistas coincidieron es que la labor del CONEVAL, a pesar de ser un ente descentralizado coordinado por SEDESOL, tanto en la medición de la pobreza como en el resultado de sus evaluaciones al desempeño de los programas sociales ha mantenido un equilibrio sano en el que no se ha visto influenciado por cuestiones políticas. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, esta información no se ha utilizado de manera extensiva para eliminar programas que no son progresivos o que no han dado los resultados esperados, debido fundamentalmente a cuestiones políticas. La labor del CONEVAL generalmente se agota con la presentación de la información y no cuenta con los mecanismos para influir en el proceso de determinación e implementación de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones.

Adicionalmente, diversos entrevistados advirtieron que la concepción que se tiene actualmente de los programas sociales que recaen en el ámbito de competencia del CONEVAL resulta estrecha pues existen intervenciones, por ejemplo, en materia de inversión en infraestructura, en telecomunicaciones o en carreteras, que claramente tienen un efecto potencial fuerte sobre el desarrollo social.

Por lo anterior, diversos entrevistados comentaron que quizá sea necesario replantear la figura jurídica con la que actualmente cuenta el CONEVAL, sus instrumentos jurídicos y su ámbito de competencia a efecto de incrementar su efectividad. Respecto a la figura jurídica del CONEVAL, los entrevistados señalaron que quizá resulte recomendable otorgarle plena autonomía operativa, presupuestaria y de decisión dentro de la Administración Pública Federal, de manera tal que no se encuentre sectorizado. En este proceso deberá cuidarse que el CONEVAL mantenga efectivamente la autonomía de hecho que hasta ahora ha demostrado tener, particularmente en lo que respecta a la integración de los investigadores académicos que forman parte de él, quizá conservando el mecanismo de su elección.

Además, se recomendaría valorar la pertinencia de otorgarle al CONEVAL los instrumentos jurídicos para que puede involucrarse más en el proceso de determinación y seguimiento a la implementación de los aspectos susceptibles incluyendo, la posibilidad de que sus opiniones resulten vinculantes. Finalmente, el tercer aspecto a considerar sería la

ampliación del ámbito de competencia del CONEVAL para abarcar a la mayoría de los programas presupuestarios de la APF o ampliar la concepción que se tiene de desarrollo social en la Ley General de Desarrollo Social, con el fin de que se incluyan más programas que tienen el potencial de incidir en esta temática. Relacionado con esta propuesta, se recomendaría, en su caso, valorar la pertinencia de ampliar el número de investigadores académicos para que puedan abarcar las nuevas temáticas.

6.11 Percepción de la contribución de CONEVAL a la mejora de la política de desarrollo social y la rendición de cuentas

La información presentada anteriormente da cuenta de distintas maneras de la valiosa contribución del CONEVAL a la mejora de la política social y a la rendición de cuentas. En la presente sección ofrecemos un enfoque innovador para obtener una medida más concreta de dicha contribución, realizando una estimación del valor agregado del Consejo en términos de su relación costo-beneficio.

Cuantificar el beneficio económico de la implementación de las sugerencias y recomendaciones emitidas por el CONEVAL en cada uno de los programas y acciones de desarrollo social es una tarea por de más complicada. Para ello sería necesario contabilizar todas y cada una de las recomendaciones implementadas que ha emitido el CONEVAL, en cada uno de los programas sujetos de atención. Un primer problema es que seguramente algunas de las recomendaciones se aplicaron de forma parcial o bajo ciertas modificaciones sobre la propuesta original y el efecto seguramente sería diferenciado. Adicionalmente, muchas de las recomendaciones que realiza el CONEVAL son de forma directa a cada uno de los tomadores de decisión; sin embargo, otras son recomendaciones generales que se emitieron a través de cursos o publicaciones de las cuales no se tiene registro. Adicionalmente están las recomendaciones que no hayan sido tomadas en cuenta. Lo anterior es importante ya que finalmente las aportaciones hechas y que no fueron consideradas son un activo para la comunidad y la posibilidad de consumo de éstas es un bien en sí.

La separación del efecto del CONEVAL sobre los programas sociales es además complicada porque la construcción de un contra factual no es sencilla. Es decir, un programa en el mismo nivel de desarrollo que el programa de tratamiento pero que no haya tomado las recomendaciones del CONEVAL y hacer ese pareo no es una tarea sencilla y

libre de argumentos problemáticos. Pueden existir otras aproximaciones para medir el impacto del CONEVAL pero de igual forma no necesariamente llevaría a resultados adecuados.

Una alternativa para medir el beneficio económico del CONEVAL es hacerlo de forma indirecta a través de la percepción de los usuarios de los servicios, que son los tomadores de decisión sobre el rumbo de la política social. En este caso, se sugiere utilizar las preguntas del cuestionario que señalan la percepción de los entrevistados sobre el valor de los servicios del CONEVAL. Específicamente si el valor generado es menor, mayor o igual a sus costos (incluido el porcentaje de beneficio que se genera).

Es claro que esta medición es subjetiva y está en función de muchas variables que no son controladas de forma específica, pero incorporan elementos cualitativos que son valiosos y de usuarios que no necesariamente pudieron ser identificados de otra forma. Utilizando esta metodología, y con distintas tasas de descuento, los resultados obtenidos permiten observar que los beneficios del CONEVAL superan por mucho los costos asociados, de forma que en el primer año de operación formal (2007) se recupera la inversión inicial que suma 28 millones en 2006.

De acuerdo con Levin, H y P. McEwan (2001), el análisis costo beneficio se refiere a la evaluación de alternativas de acuerdo a sus costos y beneficios medidos en unidades monetarias. Lo anterior es una gran ventaja porque permite comparar programas que tienen objetivos distintos. De hecho una gran ventaja es que a través del criterio del Valor Presente Neto, criterio que será utilizado en este análisis, brinda información sobre la rentabilidad del proyecto sin tener que hacer ningún tipo de comparación.

Como ya se indicó, el criterio para la elección de un proyecto o alternativa, es denominado criterio del Valor Presente Neto (VPN), donde:

$$VPN = -I + \frac{B_1 - C_1}{(1+r)} + \frac{B_2 - C_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{B_T - C_T}{(1+r)^T}$$

Donde B es el beneficio, C es el costo, (B-C) se interpreta como beneficio neto, I es la inversión realizada en el año cero o inicial y r es la tasa de descuento.

Vale la pena recordar que, siguiendo a Pasqual, J (2003): “Se produce un beneficio (costo) siempre que aumenta (disminuye) la cantidad de riqueza del sistema.” Y “Un elemento determinado supone un beneficio (costo) si al aumentar la cantidad de este elemento la función objetivo aumenta (disminuye) de valor, todo lo demás constante.”

El criterio indica que si se tiene sólo un proyecto o alternativa se elige aquel, si $VPN \geq 0$. Si existe más de un proyecto se toma aquel que tenga el mayor VPN positivo. A continuación se hace un análisis de los tres elementos fundamentales que componen la propuesta de medición: beneficios, tasa de descuento y flujos e inversión inicial. Por último se presentan los resultados de la estimación para el periodo 2006-2013.

Beneficios

A fin de evaluar los beneficios en términos monetarios se utilizan tres grandes aproximaciones. Por una parte están los métodos que permiten captar los beneficios adicionales que proporciona a los individuos una alternativa o programa. En este grupo se encuentra la metodología experimental, cuasi experimental y los estudios correlacionados. El segundo grupo lo conforma la llamada evaluación contingente. En este tipo de estrategia se pregunta a los agentes económicos su disposición a pagar. Un ejemplo es cuando se pregunta cuánto estaría dispuesto a pagar por un parque o la conservación del hábitat. La tercera opción se ubica en la llamada observación de la conducta. Esta metodología responde a la cuestión de si los agentes en realidad manifiestan su voluntad a pagar cuando son cuestionados. Existe una gran cantidad de literatura que se aboca a obtener a través de la observación de la conducta de los individuos la presencia de precios implícitos. En el caso de este estudio se hizo una aproximación de tipo contingente al preguntarse a 215 entrevistados su valoración en torno a la calidad con la que CONEVAL realiza su trabajo respecto al presupuesto que ejerce la institución, indicándoles el valor de dicho presupuesto. En concreto la pregunta que se utilizó como referencia fue:

¿En general usted cree que por la calidad de su trabajo, el CONEVAL es más o menos valioso que el presupuesto que ejerce? ¿En qué porcentaje?

A partir de esas afirmaciones se tiene una aproximación al beneficio neto (B-C) en forma de tasa respecto al presupuesto que ejerce. Dicha tasa es positiva si la valoración se encuentra por encima del presupuesto, negativa si está por abajo, cero si es igual. Los

resultados de la encuesta fueron los siguientes: 99 de los entrevistados consideran que la calidad del trabajo se encuentra por encima, 19 que se encuentra por abajo, 72 señalaron que “vale tanto como cuesta” y 25 no saben. La distribución de las respuestas por tasa fue la siguiente:

Al obtener el promedio de las tasas manifestadas por los encuestados el resultado obtenido señala que el beneficio neto sería de 41.82% con respecto al presupuesto ejercido. Vale la pena aclarar que para aquellos que valoraron que la calidad del trabajo de CONEVAL “vale tanto como cuesta” el beneficio neto es cero.

Esta estrategia de obtención del beneficio neto (B-C) contempla en esta valoración, no sólo toda la amplia gama de servicios y productos que ofrece CONEVAL o las recomendaciones que se hayan tomado en cuenta, sino las recomendaciones que hayan sido realizadas y que no hayan sido tomadas en cuenta. Lo anterior es importante ya que finalmente las aportaciones hechas son un activo para la comunidad y la posibilidad de consumo de éstas representan un bien en sí (Pasqual, (2003)). De esta manera se busca una visión global de los beneficios netos que tiene CONEVAL para la comunidad a partir de una aproximación contingente.

Es importante señalar que el valor monetario anual del beneficio neto se obtiene considerando el presupuesto ejercido en dicho año y aplicando la valoración que se obtuvo de la encuesta obtenida –de hecho, se incluyó la información del valor del presupuesto de la dependencia en el cuestionario para ofrecer un contexto al participante. El horizonte temporal abarca de 2006 a 2012 y estos beneficios se expresarían en términos reales utilizando el Índice de Precios al Consumidor bajo el año base 2012.

Cuadro 22
Valor Atribuido a CONEVAL

¿En general usted cree que por la calidad de su trabajo, el CONEVAL es más o menos valioso que el presupuesto que ejerce?						
Porcentaje	Es más valioso	Es menos valioso	Total	Es más valioso	Es menos valioso	Total
5	0	1	1	0.0	5.3	0.9
6	1	0	1	1.0	0.0	0.9
7	0	1	1	0.0	5.3	0.9
9	0	1	1	0.0	5.3	0.9
10	1	1	2	1.0	5.3	1.7
20	1	0	1	1.0	0.0	0.9
25	1	0	1	1.0	0.0	0.9
30	0	2	2	0.0	10.5	1.7
40	0	1	1	0.0	5.3	0.9
45	0	1	1	0.0	5.3	0.9
50	5	3	8	5.1	15.8	6.8
60	0	6	6	0.0	31.6	5.1
70	3	1	4	3.0	5.3	3.4
75	3	1	4	3.0	5.3	3.4
80	14	0	14	14.1	0.0	11.9
85	5	0	5	5.1	0.0	4.2
89	1	0	1	1.0	0.0	0.9
90	29	0	29	29.3	0.0	24.6
95	4	0	4	4.0	0.0	3.4
98	1	0	1	1.0	0.0	0.9
100	26	0	26	26.3	0.0	22.0
110	1	0	1	1.0	0.0	0.9
200	3	0	3	3.0	0.0	2.5
Total	99	19	118	100	100	100

Fuente: Cálculos de la EPEC (2013).

Tasa de Descuento y Flujos

Como se señaló, los saldos de los costos y beneficios de cada periodo, beneficio neto, se calculan a partir de unidades monetarias constantes; de esta forma ya se tienen en consideración los impactos de la inflación. En consecuencia, se aplicará una tasa de

descuento real r en lugar de la nominal i . Es habitual emplear una tasa de descuento real, lo que implica la necesidad de descontar la inflación para operar con flujos en términos constantes.

Existen múltiples opciones para determinar la tasa de descuento apropiada en un proyecto de inversión pública. Una de las más populares por su simplicidad es el tipo de interés básico, que es preciso descartar porque carece de consistencia teórica. Tampoco es aconsejable desde una perspectiva pragmática, ya que presenta una alta inestabilidad que se debe más a decisiones políticas que a razones económicas. No hace falta señalar que la disparidad de tipos y tasas entre países es todavía mayor.

Existen dos grandes opciones, la tasa social de preferencia temporal (TSPT) y el costo de oportunidad del capital (COC). La TSPT se construye a partir de las preferencias de los consumidores. El COC puede aproximarse de diversas formas. Una de las aproximaciones más empleadas es la productividad marginal del capital, que puede calcularse a partir de la función de producción, mientras que la vía que parecería más prometedora, la determinación del precio sombra del capital, arroja resultados muy dispares cuando no claramente paradójicos.⁸⁹

Asimismo está el hecho de que los beneficiarios no necesariamente enfrentan los costos, al mismo tiempo que está la presencia de impuestos que ejercen un efecto distorsionante.

Afortunadamente la elección de la tasa de descuento apropiada para el sector público tiene más relevancia teórica que práctica. En efecto, un buen proyecto público como aprovisionamiento de agua potable a domicilio o enseñanza básica, por ejemplo, proporciona rentabilidades muy altas, muy por encima que cualquier tasa de descuento razonable; tanto es así, que una tasa de descuento alta -del orden del 15 % por ejemplo,- no debería tener efecto alguno. Por lo tanto, en un buen proyecto público la tasa de descuento modifica la cantidad calculada como ganancia, pero no la decisión de llevar a cabo el proyecto. En la práctica, se suelen usar tasas reales situadas entre el 5% y el 15% que, como ya se ha justificado, suelen conducir a una misma decisión.⁹⁰

⁸⁹ Ver al respecto Souto, G. (2003).

⁹⁰ En México la tasa de descuento empleada para proyectos públicos se ubica actualmente en 12%, Diario Oficial de la Federación (DOF) 27/04/2012.

En este proyecto se valorara el VPN utilizando un rango de tasas que va de 5% a 15%. Adicionalmente se utilizarán criterios de evaluación que son consistentes con el criterio de Valor Presente Neto a fin de tener un espectro de diferentes medidas que proporcionen más información sobre la rentabilidad de CONEVAL en su conjunto. En concreto se utilizarán: Tasa Interna de Retorno (TIR), Valor Final Neto (VFN), Razón Beneficio/Costo (RBC), Periodo de Recuperación Descontado (PRD), Promedio de Recuperación (PR) y la Anualidad Equivalente (AE). En el Anexo I se describen cada una de estas medidas con mayor precisión.⁹¹

Inversión Inicial

La inversión inicial del CONEVAL se puede observar en el año 2006. El ejercicio de este gasto se identifica con los recursos destinados a la compra de un edificio, en el cual se instalaron las oficinas del CONEVAL, y las adecuaciones al mismo. La inversión total del CONEVAL en 2006 fue de 28, 627,075 pesos; de los cuales 5.5 millones se destinaron en bienes muebles y 22.9 millones en la compra de un bien inmueble en la Ciudad de México. Es importante mencionar que este inmueble se adquirió a través de las transferencias compensadas sobre gasto corriente, y autorizadas al CONEVAL, ya que originalmente se había presupuestado lo equivalente a 2.5 millones de pesos para el capítulo 5000 de bienes muebles e inmuebles.

El presupuesto destinado a bienes de capital en 2006 representó 51.8% del presupuesto total de dicho periodo. De hecho, fue la categoría con mayores erogaciones, superando 2.2 veces el ejercicio de los gastos por Servicios Personales; 256 veces el gasto en Materiales y Suministros y 2.1 veces el gasto en Servicios Generales.

En términos estrictos se puede señalar que una estimación de costo beneficio debería considerar el valor de los activos al final del periodo de análisis. Sin embargo, en este ejercicio se consideró que el inmueble tiene valor cero, principalmente porque el activo es parte del Gobierno Federal y el costo de recuperación sería para dicha entidad. En cualquier caso, contabilizar el valor del activo al final del periodo requeriría necesariamente una estimación (bajo ciertos criterios) del valor de dicho activo en el mercado inmobiliario, lo

⁹¹ Pasqual, J, E. Padilla, E. Jadotte (2013) muestran la equivalencia que tienen los criterios de rentabilidad citados con el VPN.

cual no se considera estrictamente necesario, dados los resultados obtenidos en las estimaciones que se presentan a continuación.

Estimación

Se contemplan dos grupos de estimaciones. La primera se aboca a realizar el análisis costo beneficio para el periodo 2006-2012. La segunda abarca el periodo 2006-2031. Lo anterior para poder tener un horizonte más amplio de medición que proyecte las expectativas que tendría CONEVAL a un mayor plazo.

Estimación 1

Este primer escenario considera el periodo 2006-2012 y se contempla como año cero 2006. Como se señaló el beneficio neto para cada año se estimó como 41.82% del presupuesto ejercido en términos reales, de manera que se tiene:

Cuadro 23
Estimación de Beneficio Neto

Año	Ejercido base 2012	Beneficio Neto (B-C)
2006	70,905,981.46	70,905,981.46
2007	118,681,891.18	49,632,766.89
2008	166,137,221.79	69,478,586.15
2009	157,173,298.99	65,729,873.64
2010	149,319,928.32	62,445,594.02
2011	131,525,404.55	55,003,924.18
2012	219,093,061.70	91,624,718.40

Fuente: Cálculos propios

Cuadro 24
Estimaciones de Rentabilidad

Tasa de Descuento % (r)							
	5	8	10	12	15	Criterio	Aceptado
VPN	259005316.47	227868703.11	209542916.98	192898059.7	170669234.81	VPN ≥ 0	Sí
TIR (rj*)	81.07	81.07	81.07	81.07	81.07	TIR - r ≥ 0	Sí
VFN	347091895.5	361598993.98	371218059.547	380746566.17	394768310.949	VFN ≥ 0	Sí
RBC	4.65	4.21	3.96	3.72	3.41	RBC - 1 ≥ 0	Sí
PRD	2	2	2	2	2	T - A ≥ 0	Sí

PR	.32	.35	.38	.41	.45	$T - PR \geq 0$	Sí
AE	42629763.591	40525267.609	39128425.06	37738737.591	35671408.19	$AE \geq 0$	Sí

Fuente: Cálculos propios.

Para la estimación se utilizan tasas de 5% a 15% para el Valor Presente Neto con la finalidad de generar diversos escenarios, y se considerarán adicionalmente, como ya se indicó, criterios de rentabilidad consistentes con el VPN como: Tasa Interna de Retorno (TIR), Valor Final Neto (VFN), Razón Beneficio/Costo (RBC), Periodo de Recuperación Descontado (PRD), Promedio de Recuperación (PR) y la Anualidad Equivalente (AE). Los resultados son los siguientes:

Valor Presente Neto (VPN). Los resultados muestran que para todas las tasas aplicadas, el CONEVAL cumple con el criterio de rentabilidad, siendo este $VPN \geq 0$. Lo anterior es predecible ante el beneficio neto que fue obtenido a partir de las encuestas realizadas el cual se ubica en un 41.82% del presupuesto ejercido.

Tasa Interna de Retorno (TIR). Esta tasa mide el incremento en capital en términos relativos y determina la tasa de crecimiento del capital bruto por periodo. Con dicha tasa el $VPN=0$, por lo que, para un proyecto de inversión, el criterio de aceptación es $TIR-r \geq 0$. Como se puede apreciar en el cuadro, CONEVAL cumple con el criterio plenamente.

Valor Final Neto (VFN). El Valor Final Neto mide el incremento en la riqueza neta en el periodo final T que sería equivalente a la implementación del proyecto. El proyecto P es aceptado si y sólo si: $VFN(P) \geq 0$, y entre mayor es el VFN, mejor será para cualquier tipo de proyecto. El CONEVAL cumple con el criterio.

Razón Beneficio/Costo (RBC). La RBC de un proyecto P es la razón entre el valor presente de los beneficios brutos, $B = VP(B_t; r)$, y el valor presente de los costos, $C = PV(C_t; r)$, del proyecto:

$RBC(P) = B/C$, indicando el beneficio bruto presente obtenido por unidad de inversión presente. El proyecto P es aceptado si y sólo si: $RBC(P) - 1 \geq 0$, y entre más grande sea la RBC, mejor será. CONEVAL cumple con el criterio y los resultados muestran que por un peso invertido, se obtiene de 4.65 (r=5%) a 3.41 (r=15%)

Periodo de Recuperación Descontado (PRD). Este indicador muestra el tiempo mínimo A requerido para recuperar el capital invertido en el proyecto. El proyecto P es aceptado si y sólo si: $T - A \geq 0$, y entre menor sea A , mejor será. Este caso son dos periodos para CONEVAL considerando el periodo cero.

Promedio de Recuperación (PR). Una reinterpretación del criterio PRD que extiende su alcance de aplicación. El proyecto P , definido en el intervalo $[0, T]$, es aceptado si y sólo si $T - PR(P) \geq 0$, y entre más pequeño sea el $PR(P)$, mejor será. El PR es aplicable a inversiones y préstamos. En este caso indica que entre 3.6 meses a 4.5 existe la recuperación en promedio, se recuperan los costos (todos los costos, no importa de qué sean ni cuándo se produzcan).

Anualidad Equivalente (AE) La anualidad equivalente es un flujo constante e_a , el cual provee el mismo valor presente como los diferentes flujos del proyecto en el tiempo. AE es aplicable a cualquier tipo de proyecto. El proyecto P es aceptado si y sólo si: $AE(P) \geq 0$, y entre mayor sea $AE(P)$, mejor será para cualquier tipo de proyecto. Los resultados obtenidos muestran que CONEVAL cumple con el criterio bajo cualquier escenario de tasa de descuento.

En síntesis, los resultados indican que para el VPN y los criterios adicionales utilizados, CONEVAL presenta altos niveles de rentabilidad.⁹²

Estimación 2

Partiendo de la información utilizada en el anterior ejercicio, el presente contempla abarcar el periodo 2006-2031. Para ello los beneficios de cada año, subsiguiente a 2012 serán iguales a la media geométrica de los beneficios obtenidos de 2007 a 2012, siendo éste del orden de \$64,399,386.62 para cada uno de los años restantes.

De igual manera como ya se hizo anteriormente, para la estimación se utilizan tasas de descuento que van de 5% a 15% para el Valor Presente Neto con la finalidad de generar diversos escenarios, y se considerarán adicionalmente, como ya se indicó, criterios de rentabilidad consistentes con el VPN como: Tasa Interna de Retorno (TIR), Valor Final Neto

⁹² Es importante señalar que no se ha contemplado valor de rescate de la inversión física que se realizó, en concreto del edificio adquirido.

(VFN), Razón Beneficio/Costo (RBC), Periodo de Recuperación Descontado (PRD), Promedio de Recuperación (PR) y la Anualidad Equivalente (AE). Los resultados son los siguientes:

Cuadro 25
Estimaciones de Rentabilidad (2)

Tasa de Descuento % (r)							
	5	8	10	12	15	Criterio	Aceptado
VPN	839775245.7	617607127.16	513622608.8	433219297.9	343238106.7	VPN ≥ 0	Sí
TIR (r[*])	83.48	83.48	83.48	83.48	83.48	TIR - r ≥ 0	Sí
VFN	2843777052.66	4229667091.3	5564949932.6	7364755966.5	11299038973.4	VFN ≥ 0	Sí
RBC	12.84	9.71	8.24	7.11	5.84	RBC - 1 ≥ 0	Sí
PRD	2	2	2	2	2	T - A ≥ 0	Sí
PR	.18	.21	.24	.26	.30	T - PR ≥ 0	Sí
AE	55636666.178	52900982.185	50969591.06	48989311.64	45984894.3	AE ≥ 0	Sí

Fuente: Cálculos propios.

Como era de esperar, una vez más los resultados refrendan una alta rentabilidad para CONEVAL ya sea bajo el criterio de VPN, o bien, bajo el resto de criterios que se adicionaron y que son compatibles con VPN.⁹³

⁹³ La tasa interna de retorno se mide como el incremento en capital en términos relativos y determina la tasa de crecimiento del capital bruto por periodo. TIR es toda r_j^* tal que $VPN(X_t, r_j^*) = 0$, $j = 0.1. \dots, J$. El ejercicio se refiere únicamente a TIRs reales más grandes que -1. La TIR convencional no es aplicable a donaciones o pérdidas. Es aplicable a inversiones o préstamos, dado que hay por lo menos una TIR real. Ni la existencia ni la unicidad de la TIR es garantizada; puede no haber ninguna TIR, puede haber sólo una, o más de una. Si el proyecto se comporta como una inversión, la TIR mide la rentabilidad bruta. Si se comporta como un préstamo, la TIR mide el costo bruto. De esta manera, para una inversión (préstamo) se espera una TIR más grande (más pequeña) que el costo de capital. En breve: Sea r_j^* la TIR y r sea la tasa de descuento, entonces el proyecto P es aceptado sí y sólo si se cumplen las siguientes condiciones:

$r_j^* - r \geq 0$ if $\partial VPN / \partial r < 0$ en el punto $r_j^* - \varepsilon$

$r - r_j^* \geq 0$ if $\partial VPN / \partial r > 0$ en el punto $r_j^* + \varepsilon$

Donde: $\varepsilon > 0$, $\varepsilon \rightarrow 0$. Cuando hay más que una TIR real, la misma norma puede ser aplicada una vez que la TIR relevante es encontrada. Si $r_1^* \leq r_2^* \leq \dots \leq r_J^*$ son las TIRs del proyecto y r es la tasa de descuento, la TIR relevante es:

r_1^* , si $r \leq r_1^*$

r_J^* , si $r \geq r_J^*$

ya sea r_j^* o r_{j+1}^* , si $r_j^* \leq r \leq r_{j+1}^*$

El Valor Final Neto mide el incremento en la riqueza neta en el periodo final T que sería equivalente a la implementación del proyecto.

$VFN(X_i; r) = X_0(1+r)^T + X_1(1+r)^{T-1} + \dots + X_{T-1}(1+r) + X_T, \forall r$

El VFN es aplicable a cualquier proyecto.

El proyecto P es aceptado si y sólo si: $VFN(P) \geq 0$

Y entre mayor es el VFN, mejor será para cualquier tipo de proyecto.

La Razón Beneficio/Costo (RBC) de un proyecto P es la razón entre el valor presente de los beneficios brutos, $B = VP(B; r)$, y el valor presente de los costos, $C = PV(C; r)$, del proyecto: $RBC(P) = B/C$

Indica el beneficio bruto presente obtenido por unidad de inversión presente.

Su aplicabilidad es contingente con la existencia de por lo menos un flujo que es estrictamente positivo y otro que es negativo. Por lo tanto, RBC es aplicable a inversiones y préstamos.

El proyecto P es aceptado si y sólo si:

$RBC(P) - 1 \geq 0$, y entre más grande sea la RBC, mejor será.

De estos resultados se concluye que el CONEVAL, visto desde el punto de vista de una inversión social, es altamente redituable. De acuerdo a las estimaciones presentadas, sus beneficios sociales son significativamente superiores a los costos de financiar las actividades de la institución. Específicamente, se obtiene un beneficio positivo neto estimado de 41.82 por ciento con respecto a la inversión que se realiza en la institución (lo cual implica que genera beneficios mayores a sus costos a partir de entre los primeros 3.6 y 4.5 meses de operación del año). Dado que los beneficios se estiman mediante la valoración social, la conclusión es que CONEVAL se percibe como una institución pública con alto valor agregado.

Dado el proyecto $P(X_t, r)$, $t=0, 1, \dots, S, \dots, T$, con $X_0 \leq 0$, $X_1 \leq 0, \dots, X_S \leq 0$, y $X_{S+1} \geq 0, \dots, X_T \geq 0$; el Período de Recuperación Descontado (PRD) muestra el tiempo mínimo A requerido para recuperar el capital invertido en el proyecto. Es decir, dado $t=0, \dots, Z$:

$VPN(X_t; r) \geq 0$ si $Z \geq A$

$VPN(X_t; r) < 0$ if $Z < A$

PRD es aplicable a cualquier inversión con las características establecidas arriba. El proyecto P es aceptado si y sólo si: $T - A \geq 0$, y entre menor sea A , mejor será.

El Promedio de Recuperación (**PR**) es una reinterpretación del popular criterio PRD que extiende su alcance de aplicación.

Dado un proyecto P con flujos $C_t \leq 0$ y $B_t \geq 0$, $t=0, \dots, T$; se puede definir $C = VP(C_t; r)$ y $AE(P) = e_a$

Para $t=0, \dots, T'$, tal que:

$VP(e_a; r) = PV(B_t; r)$

El esquema es simple. El proyecto P' es formado del proyecto P , con la $VP(C_t; r)$ en el momento 0 y con la anualidad equivalente e_a entre periodos 0 y T . $PR(P)$ es el periodo más pequeño R para el cual $VPN(P)$ entre 0 y R no es negativo.

En otras palabras, APB es el tiempo más pequeño R tal que:

$C = e_a \Phi_0$

$C = e_a [(1+r) / r - 1 / r(1+r)^R]$

$\ln[1 + r - rC/e_a] = \ln(1) - \ln[(1+r)^R]$

$PR(P) \equiv R = -\ln(1+r - rC/e_a) / \ln(1+r)$

El proyecto P , definido en el intervalo $[0, T]$, es aceptado si y sólo si

$T - PR(P) \geq 0$, y entre más pequeño sea el $PR(P)$, mejor será. El PR es aplicable a inversiones y préstamos.

La anualidad equivalente (AE) es un flujo constante e_a , el cual provee el mismo valor presente como los diferentes flujos del proyecto en el tiempo.

Dado un proyecto P , la $AE(P) = e_a$ para $t = N, \dots, N + T$, es tal que

$VPN(e_a; r) = VPN(X_t; r)$

$VPN(e_a; r) = e_a \Phi_N$

Donde

$\Phi_N = \sum 1 / (1+r)^t$

$\Phi_N = [1 / r (1+r)^N] [1 + r - 1 / (1+r)^T]$ **

con

$\Phi_1 = 1 / r - 1 / r(1+r)^T$

$\Phi_0 = (1+r) / r - 1 / r(1+r)^T$

De acuerdo a ** y la definición de e_a :

$VPN(X_t; r) = VPN(e_a; r) \Leftrightarrow e_a \Phi_N = VPN(X_t; r)$

AE es aplicable a cualquier tipo de proyecto. El proyecto P es aceptado si y sólo si: $AE(P) \geq 0$. Entre mayor sea $AE(P)$, mejor será para cualquier tipo de proyecto.

7. Principales resultados y áreas de oportunidad para la mejora

El presente documento reporta los resultados de la evaluación externa de resultados aplicada a CONEVAL a 7 años del inicio de sus operaciones. De la interacción con diversos actores internacionales relacionados con los ámbitos de acción de la institución se concluye que CONEVAL se ha convertido en un referente sólido para otros países e instituciones activas e influyentes en los temas de evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y en la medición de la pobreza. Uno de los aspectos identificados más frecuentemente como innovación es el derivado del arreglo institucional prevaleciente.

En particular, en el campo de medición de la pobreza, destacan las múltiples solicitudes de asesoría y orientación por parte de autoridades del sector social de otros países, para conocer mejor y adaptar la medición multidimensional de la pobreza a su propio contexto -9 países recibieron asesoría en la materia directamente de CONEVAL en el marco de acuerdos de colaboración. Incluso países como Chile, con una amplia tradición en esta área ha prácticamente replicado la metodología introducida originalmente por CONEVAL para actualizar los procedimientos de medición de la pobreza en ese país, y ha utilizado como punto de referencia el modelo de evaluación de programas sociales en su propia reglamentación.

Del análisis a nivel nacional identificamos una larga lista de fortalezas desarrolladas por la institución en sus primeros 7 años de operación. Algunas de las más importantes son:

- La claridad de sus fines y del diseño adoptado para conseguirlos; en particular destaca el carácter independiente de sus consejeros académicos, electos en su mayoría por representantes del poder ejecutivo de los órdenes nacional y estatal, bajo un modelo que privilegia sus credenciales profesionales y su especialidad en los temas relevantes;
- La claridad de sus atribuciones, espacios de incidencia, y de definición de la problemática que atiende;
- El enfoque que ha adoptado la institución, así como la normatividad, lineamientos y procedimientos emitidos para ejecutar sus funciones;
- La capacidad para adaptarse a los cambios en la normatividad que se dan a lo largo del tiempo;
- El alineamiento al Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales, y las Metas del Milenio;

- El cumplimiento de los objetivos y metas que se ha propuesto anualmente desde el año 2007;
- La utilización de su información y análisis en Programas de Desarrollo a nivel estatal y municipal;
- Su complementariedad con otras dependencias gubernamentales incluyendo la SHCP, la SFP, y el INEGI;
- La coherencia de sus mecanismos de implementación y su orientación a resultados;
- La eficiencia en su operación (su presupuesto representa menos de una quinta parte del 1 por ciento del presupuesto de los Programas sociales, lo cual está considerablemente por debajo de los estándares internacionales de financiamiento);
- La eficacia de la capacitación ofrecida a diversos actores gubernamentales en el ámbito de la medición de la pobreza y la evaluación de programas sociales;
- Su participación y valor agregado en la realización del Programa Anual de Evaluación, el Sistema de Evaluación del Desempeño, y el Presupuesto Basado en Resultados;
- Su liderazgo y solidez técnica en la medición de la pobreza;
- La especificación con criterios claros y sólidos para la definición de las Zonas de Atención Prioritarias;
- La solidez, posicionamiento, y alto grado de credibilidad en la metodología multidimensional de medición de la pobreza;
- La transparencia en la generación y difusión de indicadores sobre las condiciones sociales de México y el desarrollo de la política social;
- Sus aportes al Sistema de Monitoreo y Evaluación y la incidencia de éste para generar información para realizar mejoras a los Programas sociales;
- La implementación y cobertura de sus distintos instrumentos de evaluación;
- La calidad de la normatividad, implementación y seguimiento a los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados de distintas dependencias, incluyendo el apoyo técnico para su realización;
- La identificación y seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora en los distintos programas de desarrollo social;
- La alta calidad y relevancia de las evaluaciones que realiza a programas sociales, las cuales son reconocidas ampliamente;
- Sus contribuciones a la mejora en el diseño y operación de los programas de desarrollo social, las cuales son reconocidas por los actores responsables de su ejecución;

- La pertinencia de las recomendaciones que emite para la mejora de programas, acciones y políticas de desarrollo social;
- Su alta capacidad institucional para incidir en la mejora del sector social;
- La relevancia, claridad, utilidad y accesibilidad de la información que genera;
- Su alta visibilidad positiva en medios de comunicación, con un posicionamiento como autoridad en la medición y evaluación de la política de desarrollo social;
- Un alto nivel de más de 75 por ciento de satisfacción con la institución entre actores relevantes del sector de desarrollo social, con 80 por ciento de opinión positiva sobre el valor de la información que emite para la toma de decisiones; 80 por ciento de reconocimiento positivo para su labor de rendición de cuentas; 87 por ciento de percepción positiva sobre su papel en la transparencia de la política social; un 95 por ciento de aceptación entre operadores de programas en cuanto a las recomendaciones que emite; un 92 por ciento de percepción positiva sobre su valor agregado; y un 94 por ciento de opiniones altamente positivas sobre la seriedad de la institución. El porcentaje de más de 75 por ciento de satisfacción por su desempeño contrasta marcadamente con los porcentajes obtenidos por otras instituciones en encuestas relacionadas, como las que se atribuyen a los servicios de salud y educación (para las cuales es menos de 50 por ciento), y las de seguridad e impartición de justicia (con menos de 20 por ciento de satisfacción); y,
- Nuestras estimaciones indican que CONEVAL registra una considerablemente elevada relación beneficio-costos, con un beneficio positivo neto estimado de 41.82 por ciento con respecto a la inversión que se realiza en la institución (genera beneficios mayores a sus costos a partir de entre los primeros 3.6 y 4.5 meses de operación del año).

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

En cuanto al diseño de CONEVAL, identificamos que éste impone cuatro retos importantes de coordinación, que denominamos horizontal (entre instancias de gobierno), *vertical* (dentro de la SEDESOL), *transversal* (con otros órdenes de gobierno), e *interna* (al interior

de la institución). En cuanto a ésta última, el reto consiste en una mayor coordinación entre las áreas de evaluación y medición de la pobreza.

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

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

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

- Existe una amplia heterogeneidad en las capacidades institucionales de las dependencias para implementar el SED, y en la utilización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Es necesario por tanto realizar esfuerzos continuos de capacitación y asesoría para desarrollar dichas capacidades. En momentos como el cambio de Administración Federal dichas necesidades se acentúan con la llegada de nuevos funcionarios públicos a las áreas de planeación y evaluación en distintas entidades;
- Los usuarios no identifican en general que exista una relación entre el SED y las asignaciones presupuestales de los programas cada año. En particular, no se observa que incida en la decisión de reasignaciones, en la toma de definiciones para evitar duplicaciones, o en la realización de consolidaciones (con solamente algunas excepciones). Esto generalmente se atribuye a falta de coordinación con la SHCP, ya que es ésta la institución que cuenta con los instrumentos para incidir en la definición del presupuesto de egresos;
- Las señales sobre la importancia del SED no son totalmente claras. En especial, se observa que la Dirección General de Programación y Presupuesto, que es la instancia con incidencia en el presupuesto de los programas y dependencias, se enfoca de manera preponderante en el ejercicio del gasto público y no en los indicadores de la MIR o en los resultados del SED. Esto ha creado la imagen de que el SED y los resultados de la MIR no inciden en las decisiones presupuestales, lo cual erosiona su imagen y percepción de utilidad e incidencia.
- Se percibe que hacia principios de la Administración 2006-2012 se daba importancia en la SHCP al SED y a la MIR, pero que ésta se ha ido diluyendo en el tiempo. Ahora estos procesos se perciben más como requisitos burocráticos sin incidencia real en la operación de los programas; y,
- Otro caso en donde se percibe la necesidad de analizar el diseño institucional para fortalecer la complementariedad entre distintas funciones, es el caso del CONEVAL en relación al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), ya que ambos cuentan con facultades para evaluar la educación. En su nuevo mandato como organismo autónomo, al INEE se le otorgan facultades para evaluar los procesos y programas educativos, por lo que es recomendable establecer mecanismos claros y reforzar las sinergias ya existentes con la finalidad de que ambas instituciones contribuyan a mejorar la política social del país, cada una desde sus ámbitos de acción.

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

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

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

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

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

- Los responsables de los Programas se involucran sólo de manera limitada en la definición de la estrategia de evaluación, ya que su participación se acota únicamente a expresar su interés en que la acción de la que son responsables pueda ser evaluada, sin conocer la estrategia general. Un aspecto a reforzar es que al tomar las decisiones de evaluación, los responsable de los programas conozcan los esfuerzos de evaluación complementarios para programas relacionados, por lo que se sugiere asegurar que éstos siempre se encuentren disponibles;
- Diversos actores manifiestan que no conocen suficientemente los criterios para especificar el PAE, por lo que se sugiere reforzar la capacitación e información al respecto;
- Existe un desfase entre la generación de resultados del PAE y los tiempos para la toma de decisiones presupuestales. De hecho, se percibe que el vínculo entre el PAE y el presupuesto es poco claro, ya que comúnmente los ejercicios de evaluación se concluyen una vez tomadas las decisiones de los montos a proponerse en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año subsecuente, con pocas posibilidades de influenciarlo; y,
- Es recomendable crear un vínculo entre el PAE y los resultados de la evolución de la pobreza multidimensional. Específicamente, se sugiere detectar las dimensiones que inciden con mayor sensibilidad en reducciones del índice para posteriormente identificar los programas y acciones que pueden influir en ellos. Este sería un criterio relevante para definir los Programas a ser evaluados con mayor prioridad, ya que mediante la evaluación se podrán identificar áreas de mejora para incidir en la pobreza por medio de un diseño más sólido.

Una propuesta concreta en el marco de la evolución del PAE es la de complementar la información incluida en el plan de evaluación sexenal, con metas de mejora en los resultados de los Programas y acciones de política social de mediano y largo plazo para ofrecerle un sentido más estratégico. Adicionalmente, se sugiere identificar en dicho Plan de Evaluación cuáles son los Programas que atienden problemáticas similares para que sus evaluaciones se complementen entre sí, así como identificar cuáles son los Programas

gubernamentales estratégicos que deberán evaluarse con prioridad. El hacer esto al inicio de cada Administración contribuirá a evitar que por algún riesgo operativo o de probable politización, pudieran excluirse de la evaluación determinadas acciones.

En cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados, existe la opinión de que a pesar de que el número de indicadores es limitado, para los encargados de su definición el número sigue siendo excesivo, particularmente en lo que se refiere al nivel de Actividades. Se advierte también que no existen criterios únicos por parte de las instituciones que forman parte del SED para revisar y hacer recomendaciones para la construcción de los indicadores, e incluso es común que los participantes hagan observaciones que se contraponen entre sí. En opinión de los entrevistados, la causa para esta divergencia de criterios se encuentra en que el marco de incentivos y los ciclos de la labor institucional de las distintas instituciones revisoras es diferente. Mientras que para la SHCP el incentivo se encuentra alineado hacia hacer un uso eficiente de los recursos, para la SFP y la ASF los incentivos están orientados hacia la fiscalización y el cumplimiento de la normatividad, y por otra parte, CONEVAL se enfoca en el efecto de los programas y la consecución de sus metas y objetivos.

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

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

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

- Desde la primera etapa e interacción con los responsables del programa a evaluar, se sugiere presentar el ejercicio de evaluación como un instrumento para la mejora, estableciendo incluso metas de incremento de impactos, reducción de costos, eficiencias, perfeccionamientos en la focalización, u otros aspectos, como objetivo final del ejercicio. Esto se considera necesario debido a que las unidades de evaluación al interior de las dependencias no siempre realizan esta función, ni cuentan con el mismo enfoque;
- Para el análisis y desarrollo de la evaluación, sería conveniente reforzar la comunicación entre el evaluador, las dependencias y el Consejo para hacerla más dinámica y fluida y para garantizar que las evaluaciones se enfoquen en elementos de interés para los responsables de los programas y acciones sociales, que no siempre coinciden con las de las unidades internas de evaluación. Específicamente se sugiere realizar una reunión de trabajo formal entre la instancia evaluadora y el responsable directo del Programa para garantizar una comunicación directa;
- Para todas las evaluaciones se sugiere reforzar la capacitación a los evaluadores y sus equipos de trabajo previo al inicio de la evaluación, para garantizar que se mantenga el mismo lenguaje y un adecuado nivel de comprensión de los términos e importancia de cada elemento a contemplar en el proceso. Esto redundaría no sólo en hacer mejores evaluaciones, sino también en incrementar las posibilidades de uso de la evidencia para la mejora;
- Reforzar los esfuerzos para que a las reuniones de trabajo intermedias en donde los evaluadores presenten resultados preliminares en etapa intermedia para su retroalimentación, se garantice la participación de los responsables de mayor rango posible por parte de los Programas evaluados y para propiciar un flujo continuo de información relevante al más alto nivel;
- Fortalecer los mecanismos para que los resultados de las evaluaciones sean revisados y considerados por los funcionarios de mayor rango jerárquico de los programas de tal forma que se propicie su utilización. Por ejemplo, se sugiere que en al menos una de las

reuniones formales con los responsables de los Programas en las que asista el funcionario con el mayor rango jerárquico (subsecretario, titular de unidad u oficial mayor) se generen minutas y acuerdos de seguimiento a partir de que se presenten resultados, se ofrezca un espacio para aclaraciones, y se escuche el punto de vista de dichos responsables;

- Realizar un sondeo entre los usuarios de los resultados de las evaluaciones para verificar si los instrumentos de difusión utilizados están cumpliendo de manera efectiva con su función de transmisión de información, especialmente en el caso de los funcionarios participantes en la operación de los Programas evaluados; y,
- Asistir a los responsables de los Programas en el correcto entendimiento y aprovechamiento de los resultados de la evaluación en reuniones de trabajo a partir de las cuales el programa diseñe su plan de mejora con la mayor información posible.

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

- El proceso de integración de los documentos en respuesta a los ASM corren el riesgo de convertirse en un proceso burocrático si no se liga a incentivos concretos de reconocimiento, impacto en presupuestos, establecimiento de responsabilidades a servidores públicos por su no atención e incluso observaciones hacia la ASF en caso de no ser tomados con la seriedad debida; Es necesario fortalecer y/o complementar los procesos de seguimiento para garantizar una atención adecuada a los aspectos identificados en el mecanismo, por ejemplo, mediante el reconocimiento público a los funcionarios que han logrado introducir una mejora que implique mayores impactos, eficiencias, ahorros de presupuesto, etc.;
- Se detectan necesidades importantes de capacitación a funcionarios públicos para poder aprovechar los ASM para mejorar resultados, especialmente en las dependencias en donde el personal a cargo del proceso de ASM cambió al llegar una nueva Administración. En particular, se sugiere el desarrollo de un manual para estructurar una respuesta para atender los aspectos de mejora identificados;

- En general, de acuerdo a la información recabada, los ASM institucionales, interinstitucionales, e intergubernamentales se perciben como aspectos que tienen poca relación con la actividad cotidiana de los responsables de programas y acciones específicos, y en general, se perciben como poco factibles por lo que no se les otorga la seriedad y atención que requieren; por lo que se sugiere reforzar el planteamiento de los ASM de tal forma que los responsables de los programas y acciones puedan identificar con mayor claridad su contribución a cada uno de ellos; y
- Es importante reforzar el Mecanismo de SASM de tal forma que una vez que el programa defina los ASM que son factibles de atender, presente un análisis para ser revisado por CONEVAL para la verificación de su consistencia en el contexto de la política social.

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

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

Sin embargo, debido a que la normatividad establece que “a fin de asegurar que las mediciones efectuadas permitan ofrecer cierta continuidad, es indispensable que los

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

De acuerdo con la normativa vigente, el CONEVAL publica los resultados de la calidad educativa, como se puede comprobar en el anexo estadístico de la medición 2012⁹⁴. Como parte integrante de estos indicadores, se sugiere que a partir de la siguiente medición, el CONEVAL reporte también el indicador de educación obligatoria por grupos de edad, al tomar en consideración la Reforma del Artículo Tercero de la Constitución que incluye a partir de 2013 la obligatoriedad de la educación media superior.

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

⁹⁴ Los indicadores complementarios La información se encuentra disponible en la página de internet del CONEVAL en http://internet.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Estatal2012/NACIONAL_2010-2012/Anexo_indicadores_complementarios_2008-2012.zip