



Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Opinión Institucional del CONEVAL Evaluación Externa 2012-2013

Abril, 2014



CONTENIDO

Opinión Institucional.....	3
i. Comentarios generales	4
ii. Comentarios específicos	6
iii. Referencia a las fuentes de información utilizadas.....	11

Opinión Institucional

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), decidió someterse a un proceso de evaluación externa durante 2012-2013 para valorar su desempeño así como su contribución a la mejora del desempeño y la rendición de cuentas de la Política de Desarrollo Social. Lo anterior con el objetivo de obtener información para retroalimentar su diseño organizacional, operación, gestión y resultados, así como identificar las áreas de mejora que permitirán fortalecer la implementación de mecanismos de evaluación de la política de desarrollo social y medición de la pobreza.

Dicha evaluación contó con la participación del Mtro. Fernando Rojas Hurtado, ex funcionario del Banco Mundial y consultor externo con amplia experiencia internacional, con quien se definió la estrategia de evaluación y el desarrollo de la una Evaluación de Desempeño Organizacional (EDO). Adicionalmente, derivado de una licitación pública nacional, se adjudicó al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Tecnológico de Monterrey), para realizar la Evaluación Externa de los Resultados del CONEVAL (EER).

La práctica de tener una Opinión Institucional, así como un Documento de Trabajo que detallen los compromisos que el CONEVAL llevará a cabo para solventar los retos que la evaluación señale, también fueron realizados para la evaluación externa que el CONEVAL tuvo en 2008 por parte del Banco Mundial. Por otro lado, como parte de la revisión de la Cuenta Pública 2012 y 2009, el CONEVAL ha contado con dos auditorías de desempeño realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). De dicha evaluación y auditorías surgieron recomendaciones, para las que el CONEVAL emitió su opinión institucional ante éstas así como el documento de trabajo para propiciar la mejora en la gestión y un mejor desempeño del Consejo.

En este contexto, el CONEVAL emite este documento para exponer su opinión institucional ante el proceso de evaluación, tanto de la Evaluación Externa de Resultados como de la Evaluación de Desempeño Organizacional llevadas a cabo durante 2013 por el Tecnológico de Monterrey y por el Mtro. Fernando Rojas Hurtado, respectivamente, así como describir sus distintas etapas y resultados. Además de este documento, el CONEVAL hace públicas las evaluaciones y el Documento de Trabajo que llevará a cabo para solventar las recomendaciones y hallazgos derivados de estas evaluaciones.

i. Comentarios generales

El CONEVAL reconoce que la utilidad del ejercicio de evaluación para fomentar la mejora en su operación y resultados se dará a partir de la atención y seguimiento a las recomendaciones, lo cual permitirá también identificar aspectos clave para su posicionamiento como una institución líder a nivel nacional e internacional en monitoreo, evaluación y medición de la pobreza.

A lo largo de la evaluación externa es posible apreciar un adecuado balance entre los hallazgos, fortalezas, retos y debilidades que enfrenta el Consejo, a partir de los cuales se plantean las recomendaciones de mejora. Aun así, existen algunas conclusiones que requieren ser precisadas por parte del CONEVAL por lo que a continuación se presenta la opinión institucional en relación con estas consideraciones generales.

En primera instancia, existen algunos hallazgos para los cuales es necesario considerar el proceso de transformación del CONEVAL hacia un organismo autónomo en el que se encuentra actualmente, ya que en febrero de 2014 se aprobó la reforma político electoral que otorga la autonomía constitucional al Consejo. Por tanto, existen acciones que, si bien se consideran importantes para la mejora de las labores del CONEVAL, su aplicación y seguimiento deberán ser considerados por el organismo autónomo una vez que se hayan definido sus atribuciones e inicie operaciones a partir de lo establecido en su Ley de creación.

Se presentan también conclusiones que no son competencia del CONEVAL, sino que están dirigidas a otros actores dentro de la ejecución de la política de desarrollo social o su asignación presupuestal. Por ejemplo, se menciona 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 Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) o en los resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño (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”*, por lo que este punto se debe contextualizar con el hecho de que el Consejo genera información para la toma de decisiones, sin tener la atribución de modificar, adicionar o suprimir la política de desarrollo social.

Otro ejemplo es sobre la selección de municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la cual es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), aun cuando esta dependencia utiliza las recomendaciones e

información del CONEVAL para determinar la población objetivo de su estrategia de política pública.

Si bien se menciona constantemente la necesidad de reforzar el contacto con los evaluados y evaluadores para homologar y aumentar la calidad de las evaluaciones, asegurar la participación de los responsables de tomar decisiones y con ello hacer un mejor uso de sus resultados, es importante destacar que durante las diferentes etapas del proceso de evaluación existe un contacto continuo entre las unidades de evaluación, evaluadores y el CONEVAL. A manera de ejemplo, la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2012-2013 contó con 295 reuniones, con al menos dos funcionarios por programa evaluado, donde participaron las unidades de evaluación, los evaluadores y personal del Consejo. No obstante, el Consejo reconoce la necesidad de desarrollar mecanismos adicionales para continuar con la difusión de los procesos y actividades de la evaluación.

Asimismo, en el apartado introductorio “Retos Metodológicos de evaluar al evaluador”, se considera que un aspecto ideal sería contar con una base de datos pormenorizada con las contribuciones del CONEVAL a la política de desarrollo social, pero ésta ya existe. El Consejo se ha dado a la tarea de identificar aquellos cambios o mejoras a la política derivados del uso de la información que genera, para lo cual se han identificado más de 1,300 acciones de mejora en los tres órdenes de gobierno que han sido logradas de manera directa e indirecta por el uso de la información del CONEVAL.

Finalmente, de acuerdo con el Mecanismo para el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)¹ -emitido por el CONEVAL, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública- los ASM se definen como los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa, que podrán ser atendidos para la mejora del Consejo. Para la atención y seguimiento de los ASM identificados en la presente evaluación, existen diversas acciones que ya han sido iniciadas y que forman parte de las actividades que se presentarán en el documento de trabajo.

¹ Disponible en http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo_2011.pdf

ii. Comentarios específicos

A lo largo de la evaluación externa del CONEVAL se identificaron 14 ASM, seis de ellos son aspectos específicos del Consejo y ocho son institucionales. En este sentido, el CONEVAL considera que la Evaluación presenta hallazgos factibles de ser atendidos para la mejora de su quehacer y para ello elaboró el Documento de Trabajo que es público y se encuentra disponible [aquí](#).

De acuerdo con lo establecido en el Mecanismo, un hallazgo o el conjunto de éstos conforman un ASM siempre y cuando cumpla con los criterios de ser factible, viable, claro y relevante. Si bien la mayoría de los hallazgos cumplen con estos criterios, existen algunos otros que no se consideran viables puesto que son actividades ya existentes en el CONEVAL o porque están fuera de su alcance. A continuación se presenta la justificación de los Hallazgos y Recomendaciones, que no fueron considerados como ASM:

Hallazgos y Recomendaciones que no derivan directamente en ASM

- *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.*
 - La vinculación de los resultados de las evaluaciones con el ejercicio presupuestario es uno de los principales objetivos del Sistema de Monitoreo y Evaluación. En este sentido, el CONEVAL ya desarrolla acciones que permiten vincular el PAE con las decisiones presupuestarias. La realización de las evaluaciones de formato homogéneo coordinadas anualmente por el CONEVAL (de acuerdo con lo establecido en el art. 78 de la Ley General de Desarrollo Social) inician con la publicación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. No obstante deben tomarse en cuenta las siguientes consideraciones:
 - en la realización de las evaluaciones de formato homogéneo participan servidores públicos de las mismas dependencias que están involucrados en el proceso presupuestario y por lo tanto pueden utilizar los hallazgos parciales de las mismas; y
 - la Evaluación Específica de Desempeño (evaluación de formato homogéneo llevada a cabo en 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011 y 2012-2013) concluye en septiembre, antes de que termine la discusión presupuestal. Por lo anterior, se considera que esta Evaluación es el instrumento más oportuno de los disponibles entre las distintas

instancias evaluadoras y fiscalizadoras del gobierno federal, debido a que la decisión del presupuesto anual termina en noviembre de cada año.

- Adicionalmente, el CONEVAL desarrolla un documento de Consideraciones Presupuestales en el primer semestre del año, el cual incorpora la información más reciente de las evaluaciones de políticas y programas sociales, con esta información se pretende incidir en el proceso presupuestario. Este documento utiliza los resultados de las evaluaciones y la información de medición de pobreza del año inmediato anterior, es decir, que fueron publicados en septiembre.
- *Establecer 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.*
 - Las evaluaciones ya contienen una sección con las recomendaciones del evaluador. Las evaluaciones de formato homogéneo coordinadas anualmente por el CONEVAL (de acuerdo con lo establecido en el art. 78 de la Ley General de Desarrollo Social) cumplen con los requisitos establecidos en el artículo trigésimo primero de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, que indican que los informes de evaluación elaborados por los evaluadores externos deben incluir un apartado en el que se expongan de forma breve –entre otros– recomendaciones de cada uno de los temas de la evaluación.
- *Permitir el acceso controlado a las dependencias y entidades al sistema de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora a efecto de que puedan contar con una mejor herramienta de seguimiento y evitar duplicidades.*
 - Actualmente las dependencias ya tienen acceso al Sistema de Seguimiento a los ASM (SSAS) que permite la consulta permanente a 149 usuarios que son servidores públicos adscritos a las unidades de evaluación de entidades y dependencias federales, tanto sociales como no sociales.
- *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 de pobreza multidimensional para posteriormente identificar los programas y acciones que pueden influir en ellos.*

- En la actualidad, el CONEVAL realiza ejercicios de análisis de vinculación con las dimensiones de la pobreza y los programas y acciones de desarrollo social. Por una parte, el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social integra y sistematiza información relevante de los programas y de las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal organizada con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico, establecidos en la Ley General de Desarrollo Social. Asimismo, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social utiliza como insumos principales las mediciones de pobreza y las evaluaciones realizadas a las políticas, programas, metas y acciones de la política de desarrollo social.
 - Sin embargo, el CONEVAL analizará la pertinencia de realizar mecanismos adicionales de vinculación entre el PAE y los resultados de la pobreza. Se reconoce la importancia de hacer más explícita la vinculación entre las dimensiones de pobreza y la programación de las evaluaciones que se realiza anualmente por lo que se considerará este hallazgo en el Documento de Trabajo.
- *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.
 - El CONEVAL reconoce que existen factores que afectan la inercia en el desarrollo de aspectos susceptibles de mejora. Asimismo, con base en el principio de que la evaluación es un instrumento para mejorar las políticas públicas, se mantiene la convicción de que los incentivos positivos pueden tener mejores resultados que los negativos. En este sentido, se realizarán acciones que se incorporan en el Documento de Trabajo para reconocer las Buenas Prácticas en la definición y atención de ASM.
 - *Otorgarle al CONEVAL los instrumentos jurídicos para que pueda involucrarse más en el proceso de determinación y seguimiento a la implementación de los*

aspectos susceptibles de mejora incluyendo la posibilidad de que sus opiniones resulten vinculantes.

- Al hacer vinculantes las recomendaciones, el CONEVAL podría caer en un conflicto de interés por ser juez y parte en el proceso de evaluación. Es decir, recomendaría qué hacer y por tanto evaluaría la implementación de sus propias recomendaciones.

- *Este informe recomienda la atención especial del CONEVAL a la fase de ejecución de políticas y programas. Esta atención necesitará del desarrollo de instrumentos de captura de información basada en evidencia, complementaria a los instrumentos que viene utilizando el CONEVAL, en particular la información con la que se prepara, se vigila y se corrige la trayectoria de implementación de políticas y programas.*
 - Esta recomendación requiere una reflexión profunda desde la perspectiva del CONEVAL como organismo autónomo dado que implica un cambio en la orientación del Consejo, toda vez que pasaría de una institución independiente que realiza o coordina la evaluación, a una institución que se involucra en mayor medida en los resultados de las políticas y programas de desarrollo social.

- *Considerar en revisiones futuras que se realicen de la medición de la pobreza de acuerdo a la periodicidad que establece la normatividad si es conveniente incorporar indicadores que en algunas zonas las coberturas son casi universales*
 - Si bien es cierto que la cobertura de ciertos servicios es muy elevada, no es universal; aún existen zonas geográficas que carecen de servicios básicos. El enfoque de derechos humanos que orienta la metodología de medición de la pobreza privilegia el principio de universalidad –la titularidad de los derechos por todos y cada uno de los individuos- y exige mostrar las condiciones de vida de cada persona, independientemente de que el atributo de interés sea o no estadísticamente relevante en función de una u otra técnica de análisis. Cabe mencionar que el CONEVAL actualmente elabora un documento de revisión integral de la metodología de medición de la pobreza, el cual estará concluido en 2018, de acuerdo con la normatividad vigente.

- *Que la "sección IV. Acceso a la Alimentación" del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH, 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

- Esta posibilidad ya ha sido analizada desde hace tiempo por el CONEVAL y el INEGI. Sin embargo, dadas las características del operativo de levantamiento de la información, el Instituto no lo ha considerado viable.
 - Para fortalecer la capacidad de la medición del acceso a la alimentación, se ha convenido con el INEGI contar con la información necesaria para conocer las características de la persona que responde el cuestionario de hogares (que incluye la sección de alimentación) e identificar su posición en el hogar. Los análisis realizados hasta ahora permiten identificar que 90% de las respuestas a este cuestionario provienen del jefe o jefa o su cónyuge, de quienes es posible suponer un conocimiento elevado del gasto y del consumo de los alimentos.
-
- *Estimar mediante algún tipo de simulación la sensibilidad del índice de medición de la pobreza a cambios en la variable en cuestión. 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. Establecer 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*
 - En el marco de las atribuciones del CONEVAL, este ejercicio sería interesante en los casos en los que los programas se vinculen directamente con los indicadores incluidos en la medición de la pobreza. La agenda de investigación ideada para dar seguimiento a la metodología deberá incluir este análisis entre sus objetivos.
 - Sin embargo, el establecimiento de una meta de reducción de la pobreza con base en las simulaciones se considera que debe ser un ejercicio del poder ejecutivo y sus instancias, no del órgano evaluador.

- *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.*
 - Se realizó un ejercicio para el análisis de estacionalidad de la carencia por acceso a la alimentación a partir de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGASTO), la cual se levantó trimestralmente durante un año. Los resultados no indican efectos estacionales ya que el indicador se comportó de manera similar a lo largo del año estudiado. Por lo tanto, la pregunta sobre los últimos tres meses puede considerarse una buena aproximación a la situación del hogar.
 - Preguntar por al menos un evento de restricción de acceso a los alimentos en el último año puede provocar problemas de subestimación del fenómeno debido a problemas de memoria. Si bien preguntar por los últimos tres meses restringe el periodo de observación, se busca recuperar experiencias relativamente cercanas que permitan suponer que el hogar aún puede requerir intervenciones específicas.

iii. Referencia a las fuentes de información utilizadas

Año	Evaluación	Link de referencia
2013	Evaluación Externa de los Resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (EER)	Ver EER
2013	Evaluación de Desempeño Organizacional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (EDO)	Ver EDO