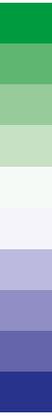


# La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

La política  
de evaluación  
en México:  
10 años  
del CONEVAL



*La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Boulevard Adolfo López Mateos 160  
Colonia San Ángel Inn  
CP 01060  
Delegación Álvaro Obregón  
México, DF

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

ISBN: EN TRÁMITE

Citación sugerida:  
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*. México: CONEVAL, 2015.

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

### Investigadores académicos 2010-2015\*

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

### Investigadores académicos 2006-2010

**Félix Acosta Díaz**  
El Colegio de la Frontera Norte

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**María Graciela Freyermuth Enciso**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Sureste

**Juan Ángel Rivera Dommarco**  
Instituto Nacional de Salud Pública

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

\* Véase: <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

## **SECRETARÍA EJECUTIVA**

### **Gonzalo Hernández Licona**

Secretario Ejecutivo

### **Thania Paola de la Garza Navarrete**

Directora General Adjunta de Evaluación

### **Ricardo C. Aparicio Jiménez**

Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

### **Edgar A. Martínez Mendoza**

Director General Adjunto de Coordinación

### **Daniel Gutiérrez Cruz**

Director General Adjunto de Administración

## **COLABORADORES**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

### **Equipo técnico**

Gonzalo Hernández Licona

Thania Paola de la Garza Navarrete

Liv Lafontaine Navarro

Érika Ávila Mérida

Adriana Jaramillo Carvallo

Michelle Adriana Zempoalteca Nava

# Contenido

<b>GLOSARIO</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
Antecedentes de la política de evaluación en México y cambio institucional	17
<b>CAPÍTULO 2</b>	
La evaluación como factor de cambio de la política pública. ¿Para qué evaluar?	23
<b>CAPÍTULO 3</b>	
Retos para la construcción de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la política social	29
Retos institucionales	29
Retos técnicos y usos	35
Retos de planeación	49
<b>CONCLUSIONES:</b> Logros y retos de la política de evaluación	53
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>51</b>
<b>ANEXOS</b>	
Anexo 1. Proceso para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora	65
Anexo 2. Roles y responsabilidades de los actores en la evaluación de la política de desarrollo social	69
Anexo 3. Proceso de integración del Inventario Federal de Programas y Acciones CONEVAL	73
Anexo 4. Proceso de integración de las necesidades de evaluación en el Programa Anual de Evaluación (PAE)	75
<b>ÍNDICE DE VÍNCULOS</b>	<b>77</b>



**Acciones de desarrollo social.** Intervenciones presupuestarias de modalidad E (prestación de servicios públicos) o B (provisión de bienes públicos).

**Aspectos susceptibles de mejora derivados de evaluaciones externas.** Hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en las evaluaciones externas y estudios que pueden ser atendidos para la mejora del programa o acción.

**Buenas prácticas.** Actividades implementadas por las dependencias y entidades retomando los resultados derivados de las evaluaciones externas o de sus acciones de monitoreo que fomentan la cultura de monitoreo y evaluación.

**Coincidencia.** Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales y atienden a la misma población.

**Complementariedad.** Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población, pero los apoyos son diferentes; o bien, cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.

**Criterios de elegibilidad.** Características sociales, económicas o geográficas, entre otras, que debe tener una persona para que sea elegible y pueda recibir los beneficios de un programa o acción.

**Derechos sociales.** Los derechos para el desarrollo social son la educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación.

**Diagnósticos.** Estudios que deben elaborarse a programas o acciones nuevos a fin de justificar su creación o, en su caso, la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales existentes, precisando su impacto presupuestario y fuentes de financiamiento.

**Evaluación.** Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

**Evaluación de consistencia y resultados.** Evalúa sistemáticamente el diseño y desempeño de los programas y ofrece un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. La finalidad de esta evaluación es proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas.

**Evaluación de diseño.** Evaluación realizada por los programas de nueva creación. Tiene como objetivo analizar la lógica y la congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas federales.

**Evaluación de impacto.** Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.

**Evaluación de indicadores.** Analiza, mediante trabajo de campo, la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.

**Evaluación de procesos.** Mediante trabajo de campo, analiza si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz, y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

**Evaluación específica.** Evaluaciones no comprendidas en los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal que se realizan mediante trabajo de gabinete o de campo.

**Evaluación específica de desempeño.** Es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas a partir de una síntesis de la información pública proporcionada por los servidores públicos adscritos al programa y con el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión.

**Evaluación estratégica.** Se aplica a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas y estructuras institucionales.

**Evaluación externa.** Evaluación llevada a cabo por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar y que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables.

**Evaluaciones complementarias.** Su aplicación es opcional según las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

**Ficha de monitoreo.** Es un instrumento sintético consistente en una hoja que brinda información sobre los resultados, la cobertura y la vinculación con el sector del programa o la acción con la finalidad de mostrar la mejora en la atención de una problemática. Documenta, de manera estructurada y homogénea, el avance de todos los programas y las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal.

**Ficha de Monitoreo y Evaluación.** Instrumento de evaluación y monitoreo que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones y la mejora de los programas y acciones.

**Ficha narrativa.** Es un instrumento sintético consistente en una hoja que brinda una valoración categórica sobre los resultados (cumplimiento de objetivos), otros hallazgos, diseño, cobertura, alineación al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes sectoriales, presupuesto ejercido y operación, y emite una breve justificación sobre la valoración emitida.

**Indicadores de resultados.** Herramienta cuantitativa que muestra el resultado o cambio en las condiciones de vida de la población derivados de la implementación de una intervención pública.

**Indicadores de servicios y gestión.** Herramienta cuantitativa que muestra aspectos relacionados con la gestión de una intervención pública, como la entrega de bienes y servicios a la población.

**Inventario CONEVAL de Programas y Acciones de Desarrollo Social.** Herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y las acciones de desarrollo social de los gobiernos federal, estatal y municipal. Los programas y las acciones que lo integran están organizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la Ley General de Desarrollo Social.

**Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico).** Resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y los supuestos para cada uno de los objetivos.

**Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.** Instrumento normativo que establece el proceso para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes o las

evaluaciones externas de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal.

**Monitoreo.** Proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, sistematizada a través de indicadores, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto de los resultados esperados.

**Padrón de beneficiarios.** Lista oficial de beneficiarios/as que incluye a las personas atendidas por los programas federales de desarrollo social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente.

**Población atendida.** Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

**Población objetivo.** Población que un programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa.

**Población potencial.** Población total que presenta la necesidad o el problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

**Pobreza extrema.** Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían obtener los nutrientes necesarios para una vida sana.

**Programa de desarrollo social.** Las intervenciones presupuestarias de modalidad S (reglas de operación) o U (otros programas de subsidios).

**Recomendaciones.** Sugerencias emitidas por el equipo evaluador derivadas de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en evaluaciones externas, cuyo propósito es contribuir a la mejora del programa o acción.

**Reglas de operación.** Conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

**Resumen del desempeño de los programas.** Base de datos que categoriza el desempeño de los programas y las acciones de desarrollo social evaluados en un periodo. El contenido del resumen depende de la evaluación anual de proceso homogéneo dispuesta en el Programa Anual de Evaluación.

**Retos.** Se refieren a aspectos del diseño, implementación, gestión y resultados que las entidades y dependencias pueden mejorar debido a que son considerados áreas de oportunidad.

**Unidad de evaluación.** Área administrativa ajena a la operación de los programas federales designada por las dependencias o entidades para coordinar la contratación, operación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones; revisar su calidad y cumplimiento normativo, y enviar los resultados de la evaluación externa a las instancias correspondientes.

**Unidad responsable.** Área administrativa de las dependencias y, en su caso, de las entidades que debe rendir cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.



# Introducción

¿Qué hace el dueño de un negocio privado para pedirle cuentas a su gerente general? Esto es muy sencillo: el gerente, desde que es contratado, debe demostrar periódicamente, con información fidedigna, cómo va el negocio y qué problemas tiene para que el dueño o los accionistas puedan tomar las decisiones adecuadas. Así de sencillo.

¿Qué se necesita para que la ciudadanía pueda pedirle cuentas a los gobiernos federales, estatales, municipales e incluso al Congreso? Esto es más complejo porque no se trata de un solo ciudadano sino de millones, no solo de un gerente sino de un gran número de funcionarios públicos (presidente, gobernadores, secretarios, subsecretarios, directores, congresistas) con lógicas diferentes y objetivos individuales múltiples. Eso significa que construir un sistema de información que rinda cuentas de los resultados y acciones gubernamentales y legislativas no solo es cuestión de diseñarlo y pedirlo.

En México la construcción de una cultura de evaluación, es decir, de un proceso encaminado a que los gobiernos muestren los resultados concretos de sus acciones sobre las condiciones de vida de la población, incluidos los problemas que se han presentado en el trayecto de la aplicación de las políticas públicas, ha sido una tarea institucional que ha llevado varios años. En México se desarrollaron iniciativas para evaluar programas de desarrollo social desde la década de 1970. No obstante, el ejercicio normado, sistemático y riguroso orientado hacia el logro de resultados es una realidad apenas hace pocos años.

Un paso importante en este proceso se dio entre 1999 y 2006 con la creación del marco normativo que institucionaliza el proceso de evaluación.<sup>1</sup> Con base en este instrumento se establecieron, primero, las “reglas del juego” al definir las acciones de evaluación en materia de desarrollo social, así como los roles y responsabilidades de los actores involucrados; después, representó el tránsito del enfoque de las actividades de un modelo centrado en cuánto se gasta a uno orientado hacia resultados en el que además se busca fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

En tal contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con base en sus atribuciones, realiza actividades dirigidas a implementar una cultura de la evaluación. La evaluación, la cual se entien-

---

<sup>1</sup> Para obtener más información, consúltese el documento *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. Memorias del CONEVAL 2006-2015*.

de como una acción sistemática y objetiva que genera información confiable y rigurosa sobre el diseño, implementación, resultados e impacto de la política de desarrollo social. El objetivo de la evaluación es mejorar y reorientar las acciones y programas sociales hacia el logro de resultados, esto es, a la atención de problemáticas sociales.

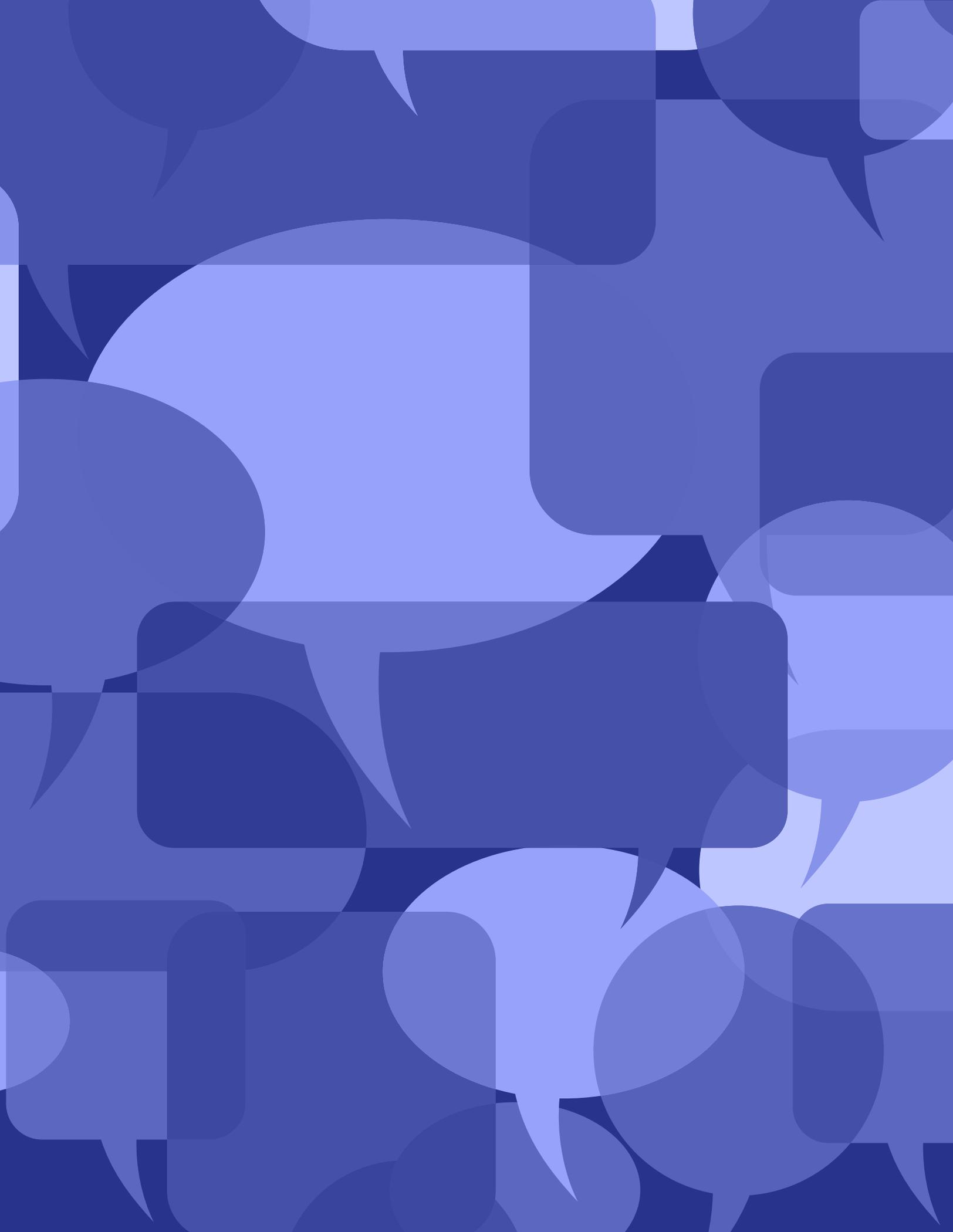
Con base en la evaluación, el CONEVAL busca que la información que genera sea un insumo que llegue a los tomadores de decisiones y forme parte del ciclo de la política pública, además de apoyar la rendición de cuentas al generar información útil para la ciudadanía y el sector académico, con la finalidad de que estos cuenten con instrumentos útiles para vigilar el quehacer gubernamental.

El presente documento explica de qué manera se ha diseñado e implementado la política de evaluación de desarrollo social en México según el CONEVAL. Aquí se explicará la estructura de dicha política y del conjunto de instrumentos, actividades y procesos que la conforman, que han asumido la evaluación como un ejercicio normado, sistemático y riguroso que ha permitido la institucionalización de un proceso de mejora en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) a partir del uso de los resultados de las evaluaciones.

El documento se divide en cuatro capítulos. En el primero se presentan los antecedentes de la política de evaluación en México. En el segundo se responde la pregunta ¿para qué evaluar? y se resalta el papel de esta herramienta como factor de cambio de la política de desarrollo social. En el tercero se exponen los principales retos institucionales, técnicos y de planeación en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación. En el último capítulo se describen algunos logros y retos de la política de evaluación en México. Por último, se presentan cuatro anexos, el primero corresponde al proceso para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora; en el segundo se incluye una descripción de los roles y responsabilidades de los actores que intervienen en el proceso de evaluación de acuerdo con la normativa vigente; en el tercero se presenta el proceso de Integración del Inventario Federal de Programas y Acciones CONEVAL; finalmente en el cuarto anexo se expone el proceso de integración de las necesidades de evaluación en el Programa Anual de Evaluación.

# **CAPÍTULO 1**

## **Antecedentes de la política de evaluación en México y cambio institucional**



# Antecedentes de la política de evaluación en México y cambio institucional

La evaluación rigurosa y sistemática de la política de desarrollo social en México es reciente, pero sus antecedentes se remontan por lo menos a cuarenta años atrás. Los primeros esfuerzos documentados sobre el tema se realizaron en la década de 1970. En ese entonces se evaluaron iniciativas como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) y el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).

En la década de 1980 se creó la Contraloría General de la Federación y se instituyeron tanto el Sistema Nacional de Planeación como la Ley de Planeación, que exigían la presentación de indicadores financieros y físicos al Congreso por parte de diversas iniciativas de la APF (Castro *et al.*, 2009). Sin embargo, estos ejercicios no se orientaron al uso de los hallazgos de las evaluaciones hacia el logro de resultados, sino que representaron un ejercicio de contabilidad gubernamental en que el indicador más importante fue el gasto ejercido.

Las evaluaciones a las acciones de política social se incrementaron a finales de la década de 1990; algunas se elaboraron para propósitos específicos y sus resultados no siempre se hicieron públicos o se dirigieron a la retroalimentación institucional.<sup>2</sup> Tales evaluaciones fueron propiciadas por la emisión del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal (1995-2000).

Con la creación de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) en 1997, cuyo objetivo era formular, coordinar y evaluar la ejecución de dicho programa, se incluyó por primera vez la evaluación de resultados e impactos de un programa gubernamental.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ese fue el caso de las evaluaciones a los programas de Abasto Social de Leche-Liconsa, de Abasto Rural-Diconsa, algunas de capacitación laboral y el Programa Nacional de Solidaridad; estas evaluaciones profundizaron en diversos aspectos relativos a su gestión y resultados en el primer lustro de la década (Cardozo Brum, 2006).

<sup>3</sup> La función de evaluar los resultados e impactos del Progesa estaba a cargo del Consejo de la Coordinación, integrado por los secretarios de Desarrollo Social (titular que lo presidía), Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Salud. El coordinador nacional fungía como secretario técnico (Sedesol, 1997).

El Progreso se distinguió por ser la primera iniciativa nacional diseñada con base en hallazgos de investigación e implementada de forma que fuera posible monitorear su operación, evaluar su impacto de manera sistemática y utilizar los hallazgos de esta para mejorar el programa (Levy, 1994; Escobar, 2001; Cortés y Rubalcava, 2012). El Progreso partió de un diagnóstico de la situación antes de su inicio, ejecutado mediante la aplicación de encuestas a hogares a finales de 1997 y principios de 1998; además, se realizaron tres evaluaciones posteriores a finales de 1998 y 1999 (Cardozo Brum, 2006). La Evaluación de Impacto fue externa al programa y en ella participaron organizaciones mexicanas y extranjeras.<sup>4</sup> Esta última proporcionó elementos para que el programa continuara pese al cambio de gobierno, convirtiéndose en marzo de 2002 en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO).<sup>5</sup>

Las primeras evaluaciones externas del Progreso, realizadas por prestigiados académicos e investigadores nacionales e internacionales con base en rigurosas metodologías cuantitativas y cualitativas, significaron un gran avance en la evaluación de programas de transferencias condicionadas en México y otras regiones del mundo (Feinstein y Hernández, 2008). No obstante, los avances en el proceso de auditoría y evaluación técnica del Progreso son insuficientes para explicar el avance que la evaluación ha tenido en el país en los quince años recientes.

Es posible que la explicación más importante del cambio de cultura hacia la evaluación suceda a partir de los avances democráticos en el país, entendidos como el equilibrio de poder entre el Congreso y el Ejecutivo, iniciados en 1997. Fueron el punto de partida de una nueva era en la política mexicana (la era del gobierno plural), pues desde entonces ningún partido político ha sido capaz de ganar la Presidencia y alcanzar la mayoría absoluta en el Congreso simultáneamente (Nacif, 2010). Por ello se ha hecho preciso lograr acuerdos consensuados entre los grupos parlamentarios para modificar la legislación y promulgar las normas que rigen la actuación institucional. Esta nueva pluralidad propició la creación de la primera normativa para el seguimiento efectivo del gasto público y los resultados de las políticas públicas.

Como consecuencia, en 1998 el Congreso estableció que todos los programas federales que entregaran subsidios y transferencias debían normarse con Reglas de Operación (ROP). Un año después, el Congreso instituyó que los programas federales sujetos a estas últimas debían realizar evaluaciones externas.

---

<sup>4</sup> Las organizaciones mexicanas fueron la Universidad Iberoamericana (Uia), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). El proceso de evaluación estuvo a cargo del International Food Policy Research Institute (IFPRI).

<sup>5</sup> En 2014 el PDHO pasó a ser Prospera Programa de Inclusión Social (Sedesol, 2014).

También se crearon la Auditoría Superior de la Federación, por parte del Congreso de la Unión, con el objetivo de fiscalizar los recursos ejercidos por el Ejecutivo Federal, y la Secretaría de la Función Pública (SFP),<sup>6</sup> a cargo de realizar las auditorías del desempeño (Hernández Licona, 2008, p. 9; Castro *et al.*, 2009). En 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, entre otros aspectos, garantiza la organización de registros administrativos que puedan ser de acceso público (como los padrones de beneficiarios de los programas sociales) y susceptibles de utilizarse para realizar las evaluaciones.

En ese contexto, el Congreso aprobó en 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual dio forma al Sistema de Monitoreo y Evaluación en México en el ámbito del desarrollo social. Entre otros aspectos, la LGDS establece la creación del CONEVAL como una instancia con autonomía técnica y de gestión cuyo objetivo es evaluar la política de desarrollo social, así como medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. Dos años después, en 2006, el Congreso promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la cual creó un Sistema de Evaluación del Desempeño. La LFPRH señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP serán las instancias encargadas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la APF, así como el impacto social del ejercicio del gasto público, mientras que el CONEVAL estará a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social.

Por último, en cumplimiento de lo establecido en las dos leyes anteriores, el Presupuesto de Egresos de la Federación determinó en el Ejercicio Fiscal 2007 la coordinación entre las instancias responsables de la evaluación en la APF (CONEVAL, SHCP y SFP), y definió las actividades a desarrollar y los plazos para iniciar la implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación.

Estos cambios proponían que el Ejecutivo fuera más transparente en su gestión e iniciara la construcción sistemática de un sistema de evaluación, medición y monitoreo de la política pública, en particular de la política de desarrollo social. Con el marco normativo, la evaluación se convirtió en una estrategia que, además de fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, buscaba contribuir a la mejora continua de los programas, planes y políticas vinculados al desarrollo social. Aunque ha habido iniciativas para evaluar programas de desarrollo social en México desde al menos la década de 1970, el ejercicio normado, sistemático, comparable y riguroso a través de una política de evaluación orientada hacia el logro de resultados existe desde hace poco tiempo.

---

<sup>6</sup> La SFP se creó en sustitución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), y en 2013 se determinó que sería sustituida por la Comisión Nacional Anticorrupción. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, dicha secretaría ya no tiene la atribución de emitir lineamientos en materia de evaluación, emisión de criterios para la actualización de matrices, recepción de resultados de las evaluaciones externas, establecimiento de los Términos de Referencia para las evaluaciones y coordinación de las mismas, etcétera.

Al respecto, se destaca que las piezas institucionales no fueron ensambladas desde el principio pensando en un sistema de evaluación organizado. Además de los cambios institucionales, se necesitó ordenar el proceso para conformar un sistema comprehensivo que sigue en construcción. Un par de ejemplos: la LGDS le otorga al CONEVAL la facultad de evaluar toda la política de desarrollo social, pero la LFPRH le concede a la SHCP y a la SFP potestad amplia de evaluar toda la política pública. Asimismo, la reforma educativa reciente le confiere al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) la prerrogativa de evaluar programas educativos, pero la LGDS dice lo mismo para el CONEVAL. Eso significa que hay que realizar arreglos institucionales específicos para evitar que el sistema de evaluación del país contenga huecos o duplicidades.

En este documento se explica qué se ha hecho para construir el actual sistema de evaluación y monitoreo, sobre todo en el ámbito del desarrollo social, y al final se exponen también los retos.

## **CAPÍTULO 2**

# **La evaluación como factor de cambio de la política pública. ¿Para qué evaluar?**



# La evaluación como factor de cambio de la política pública. ¿Para qué evaluar?

Llevar a cabo acciones, programas o estrategias de política social no es una tarea sencilla. Cualquier persona que ha tenido responsabilidades de esta naturaleza en los gobiernos nacionales o locales sabe que no hay fórmulas únicas o infalibles para reducir la pobreza, la desnutrición, el hambre y la desigualdad; no hay acciones definitivas para incrementar los ingresos de la población y el bienestar de los hogares. Pero hay de hecho muchas alternativas de acción. Hay incluso una problemática subyacente: no siempre se conoce el tamaño de los problemas sociales que se quiere resolver. Es necesario reducir la pobreza o el desempleo, ¿pero qué tan grandes son estos problemas?, ¿cuánta gente está en el desempleo o en la pobreza?, ¿un gobernante o un congresista lo saben con certeza? Las respuestas incluso podrían tener un sesgo político: un gobernante podría decir que la pobreza es baja, mientras que un miembro de la oposición argumentar que esta es muy alta.

A estas cuestiones hay que añadir otra relevante: la motivación de hacer política pública no siempre es la de mejorar el bienestar de la población. Aun en países democráticos hay otros objetivos individuales que se persiguen en el uso de los recursos públicos en materia de desarrollo social. Por ejemplo, ¿qué hacer para ganar elecciones, para subir de puesto, para quedar bien con los superiores, para ser populares entre la población? Las decisiones del día a día tienen muchas causas y motivaciones posibles. Se podría elegir una acción para mejorar el bienestar de las familias que solo tuviera un impacto de corto plazo o no duradero y así incidir en la siguiente elección, pero que no fuera una solución adecuada en el largo plazo. Esto sucede en todo el mundo.

Por dicha razón, cuando se realizan sistemáticamente la evaluación y la medición, de acuerdo con los principios de la investigación científica y con rigor, pueden ayudar a resolver algunos de los problemas mencionados. Una medición clara de la inflación o del desempleo puede ser el punto de partida para entender y resolver la problemática. La evaluación puntual de un programa presupuestario o de un programa sectorial podría ilustrar si una acción particular ha dado resultados y no constituye solo un dispendio de recursos públicos. Las evaluaciones de procesos podrían brindar información sobre cómo mejorar una estrategia para reducir la pobreza extrema o para incrementar los ingresos de los pequeños productores rurales.

Por consiguiente, un sistema de evaluación y monitoreo proporciona información a los responsables de operar programas, diseñar estrategias, planear el gasto público, así como a secretarios, presidentes y congresistas para mejorar la política pública. En efecto, no hay manuales infalibles para hacer política social, pero la evaluación ayuda a mejorar lo que se hace.

Un sistema de evaluación tiene una ventaja adicional en una sociedad democrática: es una herramienta que respalda la rendición de cuentas. Así como el inversionista privado le exige cuentas a su gerente, la evaluación y la medición son herramientas con el mismo cometido, pero entre la ciudadanía y los gobernantes.

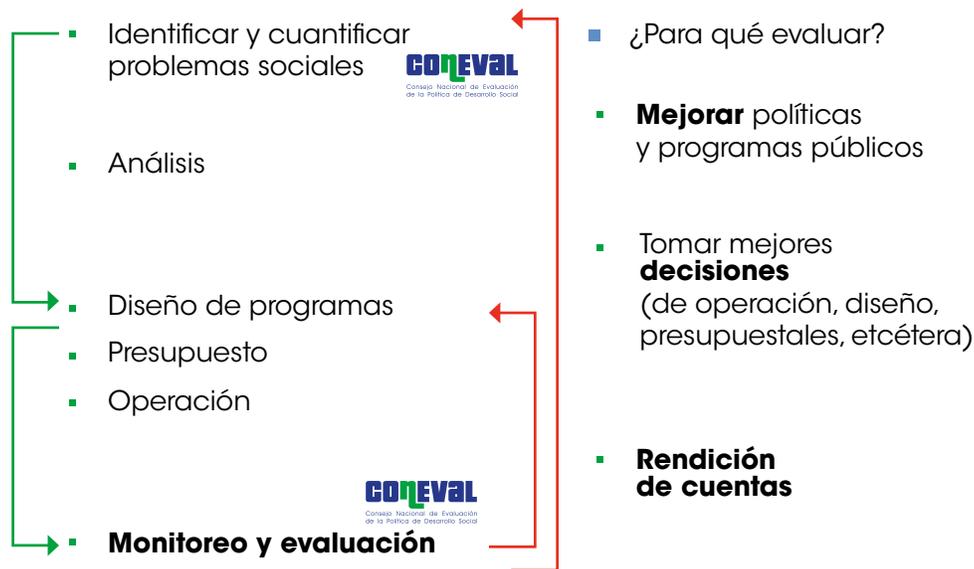
Un gobernante podría engañar fácilmente a la ciudadanía o decir solo lo que le conviene: "He trabajado muchas horas al mes a favor de la patria", y podría demostrar con una bitácora las horas que ha estado en la oficina afirmando que termina sus labores después de medianoche, podría enseñar muchas fotografías cortando listones de inauguración o entregando apoyos a la población en pobreza; incluso podría comprobar que se ha gastado todo el presupuesto anual de manera transparente, pero eso no siempre implicaría mejorar en forma efectiva y equitativa las condiciones de vida de la población. La evaluación y medición rigurosa de las acciones de política pública explican con más claridad si todo lo que hacen los gobernantes mejora las condiciones de vida de la población. La evaluación muestra no solo cuánto se gastó en un programa social sino si ese programa en efecto hizo que la población presentara menores niveles de desnutrición o pobreza.

En resumen, ¿para qué es importante evaluar? Primero, para mejorar las políticas y los programas públicos que atienden distintas problemáticas a las que se enfrenta la población. Segundo, para mejorar la toma de decisiones, pero no solo en términos de la gestión de recursos, puesto que se debe orientar la política hacia la obtención de resultados concretos en la población. Tercero, para fortalecer la rendición de cuentas, explicando a los ciudadanos dónde y cómo se usan los recursos que ellos mismos aportan.

Existe un esquema ideal de planeación de la política de desarrollo social (figura 1) que principia con la identificación de los problemas sociales. Es preciso conocer desde el inicio cuáles y de qué tamaño son los principales problemas sociales. No es factible tomar decisiones sobre un programa presupuestario si se carece de información previa sobre las prioridades sociales del país. En este punto el CONEVAL contribuye al desarrollo de la política social principalmente con la medición de la pobreza, que además del ingreso considera indicadores que reflejan pisos mínimos en algunos de los derechos

sociales enmarcados en la LGDS: la salud, la seguridad social, la educación, la vivienda y la alimentación.<sup>7</sup>

**Figura 1.** Esquema de planeación de la política de desarrollo social



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Es preciso analizar las causas y efectos de los problemas para que con base en estos dos elementos se diseñen políticas, estrategias, programas o acciones de desarrollo social. Contar con un análisis o diagnóstico del problema permite definir con mayor claridad el presupuesto necesario y el modo en el que se van a operar las intervenciones gubernamentales para lograr los resultados planeados.

<sup>7</sup> Además de la medición de pobreza, a partir de 2009 cada año el CONEVAL prepara información para apoyar el proceso presupuestario; por ejemplo, un análisis sobre las prioridades nacionales, información sobre el desempeño de los programas presupuestarios y el estado de la política de desarrollo social. Esta información está disponible en:

- 2016: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones\\_presupuestales\\_2016.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones_presupuestales_2016.pdf)
- 2015: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones\\_presupuestales/Consideraciones\\_presupuestales\\_2015.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2015.pdf)
- 2014: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones\\_presupuestales/Consideraciones\\_presupuestales\\_2014.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2014.pdf)
- 2013: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12\\_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf)
- 2012: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/PaqueteInformativoPresupuestario.aspx>;
- 2011: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones\\_presupuestales/Consideraciones\\_presupuestales\\_2011.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2011.pdf)
- 2010: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones\\_presupuestales/Consideraciones\\_presupuestales\\_2010.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Consideraciones_presupuestales/Consideraciones_presupuestales_2010.pdf)

Igual que en el inicio, al final del esquema aparece otra vez la contribución del CONEVAL. La evaluación y el monitoreo tienen un rol específico: informar sobre la pertinencia, efectividad y eficacia de la estrategia. Esta información debe fluir a los actores principales para mejorar el desempeño de la política de desarrollo social en su conjunto, así como para contribuir a la rendición de cuentas (CONEVAL, 2012a). Para ello, el CONEVAL ha desarrollado diversos instrumentos de evaluación que consideran en su diseño el uso de la información y ha implementado evaluaciones desde 2008. Por tal razón, en la actualidad ya se cuenta con información histórica sobre las intervenciones gubernamentales.<sup>8</sup>

Al realizar evaluaciones se busca mejorar, con base en los resultados obtenidos y las recomendaciones realizadas, tanto los programas como las políticas. Por ello, el CONEVAL imprime al ejercicio de la evaluación ciertas características. Por ejemplo, se promueve la constante participación de todos los actores involucrados en el proceso de evaluación e incluye la posición institucional de la Unidad de Evaluación y de la Unidad Responsable de las dependencias y entidades de los programas y acciones evaluados, misma que se presenta con total libertad de posición y extensión. La actuación de los organismos evaluadores es imparcial y su marco de acción les permite acceder a la información pertinente al tema en cuestión y emitir sus opiniones sin riesgo de ser censuradas.

En el aspecto de la transparencia se consideran como elemento central las metodologías y procesos de evaluación, así como consideraciones éticas y la existencia de una política de divulgación transparente de los resultados. Para el diseño de las evaluaciones se utilizan métodos con rigor técnico que garantizan que los resultados de las evaluaciones y las recomendaciones que se emiten mantengan un elevado nivel de calidad y credibilidad. Dichos métodos son sujetos a revisión y aprobación por la Comisión Ejecutiva del CONEVAL, integrada por seis investigadores académicos con amplia experiencia en materia de desarrollo social.

---

<sup>8</sup> Todas las evaluaciones y las bases de datos que de ellas se derivan están disponibles en la página de internet del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>

## **CAPÍTULO 3**

# **Retos para la construcción de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la política social**



# Retos para la construcción de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de la política social

A menudo el presupuesto para implementar acciones o programas es limitado, así que contar con información sobre aquello que tiene resultados positivos en la población fortalece el proceso de toma de decisiones. A partir del monitoreo y la evaluación es posible mejorar la implementación del diseño de políticas o programas, por ejemplo, al corregir la metodología para seleccionar a los beneficiarios o los tipos de apoyo que proporcionan las políticas o su operación, afinando la focalización de los programas o la eficiencia en la entrega de recursos. De igual manera, generar información sobre las intervenciones gubernamentales puede ser clave para la sustentabilidad de las políticas implementadas al brindar herramientas para las negociaciones presupuestarias y al dar cuenta a la opinión pública sobre la agenda de resultados.

Estas son las razones por las que se evalúa la política social en México. No obstante, en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación ha sido necesario solucionar una serie de retos institucionales, técnicos y de planeación. Los retos institucionales se refieren a adecuar y cambiar las reglas del juego de los agentes involucrados para que se lleve a cabo la evaluación y se use la información. Los retos técnicos se relacionan con el desarrollo de metodologías adecuadas para evaluar de acuerdo con las necesidades: medir impactos, tener instrumentos para recolectar información pertinente y contar con evaluadores capacitados. Por último, los retos de la planeación se deben vincular para lograr un buen sistema de monitoreo con indicadores adecuados, es decir, el marco lógico de los programas. La siguiente sección examina dichos retos y cómo se han abordado en el caso mexicano.

## Retos institucionales

Integrar un Sistema de Monitoreo y Evaluación en México ha significado solventar diversos retos institucionales. Como se ha detallado, la evaluación en México tiene antecedentes en las década de 1970 y 1980, pero a partir del año 1999 la demanda se incrementa debido a que el Congreso exige por ley la evaluación anual a los programas federales a cargo del Poder Ejecutivo. Este primer cambio institucional ocurrió a nivel nacional.

En 2006 había por lo menos dos mandatos en materia de evaluación, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). La primera, promulgada por el Congreso en 2004, institucionaliza el proceso de evaluación al normar procesos clave para

la evaluación y el monitoreo en el ámbito social, y crea el CONEVAL, designándole la tarea de evaluar la política de desarrollo social. La LFPRH, decretada en 2006, define el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y establece que la SHCP y la SFP son las instancias encargadas de verificar los resultados de la obtención de la información y la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, además de atribuirles tareas de evaluación. Esto significó un reto de coordinación para las instituciones.

En ese momento la normatividad en la materia no estaba integrada en un sistema que regulara la evaluación de los programas federales o las políticas, sino que se consideraban un conjunto de sistemas paralelos. Los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (Lineamientos de Evaluación)<sup>9</sup> se elaboraron con el propósito de atender este problema. Su publicación estableció las "reglas del juego" necesarias para sistematizar las actividades que se realizan en la evaluación y el monitoreo (figura 2). Las tres dependencias con atribuciones para evaluar emitieron de manera conjunta los Lineamientos de Evaluación y, por ende, su sola emisión contribuyó a solucionar el primer problema: la coordinación entre instituciones.

**Figura 2.** "Reglas del juego" definidas por los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

<sup>9</sup> Los Lineamientos de Evaluación están disponibles en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/LineamientosGenerales.aspx>

Asimismo, los Lineamientos de Evaluación definieron cómo y con qué criterios se deben elaborar los objetivos estratégicos y, por consiguiente, los indicadores de resultados, tanto a nivel dependencia como a nivel programa, los cuales son cruciales para llevar a cabo la evaluación basada en resultados. Además, coordinó a la SHCP, la SFP y al CONEVAL para que juntos analizaran la congruencia entre dichos objetivos. De igual manera se estableció qué elementos debe contener la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada programa federal, cuya elaboración se basa en la Metodología de Marco Lógico definida a través de lineamientos específicos emitidos por las tres instancias. Son las mismas tres instancias quienes deben revisar de manera conjunta las matrices de los programas y emitir recomendaciones.

En las dos normatividades vigentes en 2006 (LGDS y LFPRH) no se especificaban los tipos de evaluaciones. En ese sentido, los Lineamientos de Evaluación fueron útiles para definirlos y dividirlos en evaluaciones a programas federales y en evaluaciones que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.<sup>10</sup> Con base en esos tipos de evaluación, los Lineamientos de Evaluación estipulan que el CONEVAL, la SHCP y la SFP deben elaborar de manera conjunta el Programa Anual de Evaluación (PAE). Definir los tipos de evaluación ha permitido delinear con claridad los usos de la evaluación, a quién está dirigida la información que se obtiene, así como los actores involucrados en el proceso de evaluación, de ahí la importancia de que estos se hayan incluido en los Lineamientos de Evaluación.

Con los Lineamientos de Evaluación también se determinaron los requisitos mínimos de elegibilidad para la contratación de los evaluadores externos y se institucionalizó la necesidad de llevar un seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones realizadas a los programas federales, es decir, los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificados en las evaluaciones externas o informes que pueden ser atendidos para la mejora del programa. El Mecanismo de dicho seguimiento se estableció mediante un convenio que emiten de manera conjunta las tres instancias.<sup>11</sup> Asimismo, con el fin de mostrar a la ciudadanía la información sobre el desempeño de las dependencias y entidades, en los programas federales se establece la obligación de dar a conocer de forma permanente, a través de sus respectivas páginas de internet, los documentos y resultados de todas las evaluaciones.

---

<sup>10</sup> Los tipos de evaluación aplicados a programas federales se dividen en Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR), Evaluación de Indicadores, Evaluación de Procesos, Evaluación de Impacto y Evaluación Específica. Asimismo, aquellas evaluaciones que se aplican a un programa o a un conjunto de programas se denominan Evaluaciones Estratégicas. En los Lineamientos de Evaluación también se establece que a los programas de nueva creación o programas existentes con ampliaciones o modificaciones sustantivas les corresponde la realización de un diagnóstico y se determina que en el primer año de operación de los programas se deberá llevar a cabo una evaluación en materia de diseño.

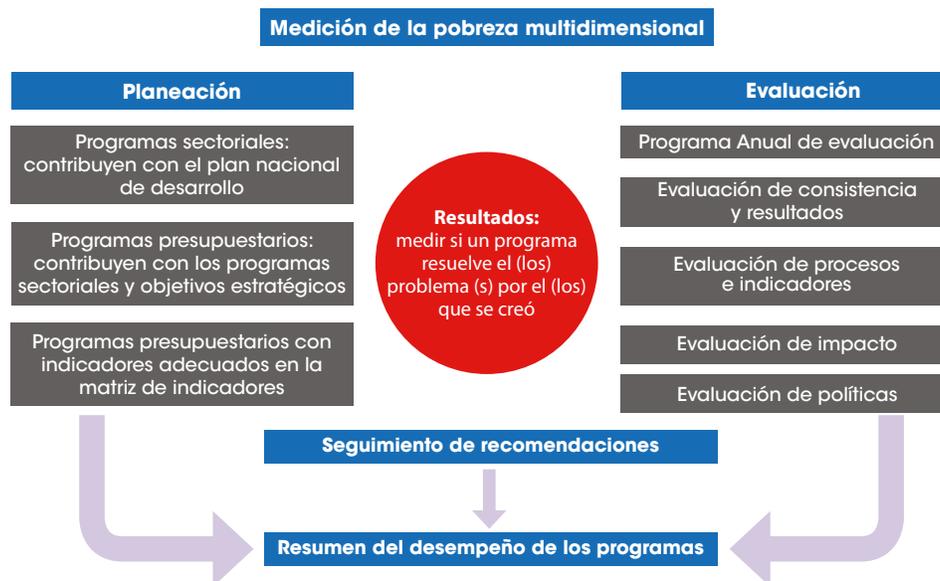
<sup>11</sup> Se trata del *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal*, emitido en conjunto por la SHCP, la SFP y el CONEVAL.

Por último, en dichos Lineamientos de Evaluación se precisaron los elementos que conformarían el Sistema de Monitoreo y Evaluación basado en resultados, mismo que consistiría en un proceso de recopilación y análisis continuo y sistemático de información de las dependencias y entidades para conocer el desempeño de los programas federales. Así surge el Sistema de Monitoreo y Evaluación, el cual busca que las acciones, programas y políticas de desarrollo social se orienten hacia el logro de resultados y garanticen la transparencia y la rendición de cuentas. Propone brindar información con el objetivo de mejorar los programas y la toma de decisiones a nivel de funcionarios y de directores, incrementar el aprendizaje institucional y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

El Sistema de Monitoreo y Evaluación incluye cuatro pilares de intervención (figura 3): el primero corresponde a la medición de la pobreza, el segundo alude a los elementos de planeación, el tercero remite a la evaluación y el cuarto se centra en el seguimiento y uso de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones, así como a la generación de información sintética para la toma de decisiones (para consultar el proceso de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, véase el Anexo 1).

El eje del Sistema de Monitoreo y Evaluación es la orientación hacia el logro de resultados, y los cuatro pilares buscan que las acciones y los programas de desarrollo social se guíen en ese sentido. El primer pilar, mediante la generación de un diagnóstico parcial de la política de desarrollo social a través de la medición de la pobreza; el segundo pilar, al sentar las bases, los indicadores de monitoreo y la estrategia nacional; el tercer pilar, con la mejora de los esquemas de monitoreo y evaluación, y el cuarto pilar, al fomentar el uso de las evaluaciones para que además de la orientación hacia el logro de resultados se mejore la toma de decisiones y se fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas.

**Figura 3.** Sistema de Monitoreo y Evaluación para el desarrollo social en México



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La medición de la pobreza, el primer pilar del Sistema de Monitoreo y Evaluación, tiene un enfoque multidimensional en concordancia con lo establecido en la LGDS porque contempla no solo el bienestar económico sino los derechos sociales y establece un piso mínimo. El enfoque de bienestar considera la disponibilidad de recursos económicos por parte de los individuos, es decir, el ingreso (con la medición de la línea de bienestar y la línea de bienestar mínima). Por su parte, el enfoque de derechos se basa en las garantías a las que todos los mexicanos tienen derecho y que están incorporados en el marco normativo correspondiente. Se consideran el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, a la seguridad social, a la alimentación, a los servicios básicos en la vivienda, a la calidad y espacios de la misma, así como el grado de cohesión social, con lo que se incluye una medida del contexto territorial en la definición de la pobreza.

La medición de la pobreza como pilar en el Sistema de Monitoreo y Evaluación define un eje para analizar las políticas de desarrollo social y proporciona un diagnóstico de la política de desarrollo social sobre el cual realiza la planeación.

En el segundo pilar, se utiliza la MIR con el propósito de alinear y medir los avances de los programas respecto de los objetivos e indicadores definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas sectoriales que se derivan y detallan del mismo. La MIR es una herramienta de planeación que en forma resumida y sencilla establece con claridad los objetivos de un programa, incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y los resultados esperados, identifica los medios para obtener y verificar la información

de los indicadores e incluye los riesgos y las contingencias susceptibles de afectar el desempeño del programa.<sup>12</sup>

El tercer pilar está integrado por los elementos del esquema de evaluación: el Programa Anual de Evaluación (PAE) y los tipos de evaluación. El PAE sirve para dar a conocer las evaluaciones que deben realizar todos los programas de la APF en el ejercicio fiscal en curso y su cronograma de ejecución. Este se emite cada año de manera conjunta entre el CONEVAL, la SHCP y la SFP, y define qué institución debe coordinar cada una de las evaluaciones.

Seguido del PAE, el tercer pilar enumera los diferentes tipos de evaluación que pueden realizar los programas federales. Estos se dividen en dos grupos: las evaluaciones estratégicas, dirigidas a un conjunto de programas enfocados a una problemática común o a una política, y las evaluaciones a programas, como las evaluaciones de Diseño, de Consistencia y Resultados, de Indicadores, de Procesos, de Impacto, Específicas y Complementarias. En el caso de los programas de nueva creación o programas existentes con ampliaciones o modificaciones sustantivas, les corresponde la realización de un diagnóstico.

Por último, el cuarto pilar del Sistema de Monitoreo y Evaluación está conformado por el seguimiento de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones externas y el uso de los hallazgos para mejorar y reorientar la política de desarrollo social. Para realizar el seguimiento de las recomendaciones se utilizan los aspectos susceptibles de mejora, que son los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evaluaciones externas y/o los informes que pueden ser atendidos para la mejora del programa. Por lo que respecta al uso de los hallazgos, el CONEVAL elabora una serie de informes dirigidos a tomadores de decisiones en la administración pública; entre estas, las Evaluaciones Específicas de Desempeño (EED), una valoración sintética del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo, consideraciones al proceso presupuestario, las Evaluaciones Integrales del desempeño de los programas, las fichas narrativas, el resumen del desempeño de los programas sociales, entre otros.

Además, el CONEVAL pone a disposición de la ciudadanía, a través de su página de internet, las evaluaciones que se han realizado, las bases de datos y los documentos metodológicos con los que se elaboraron.

---

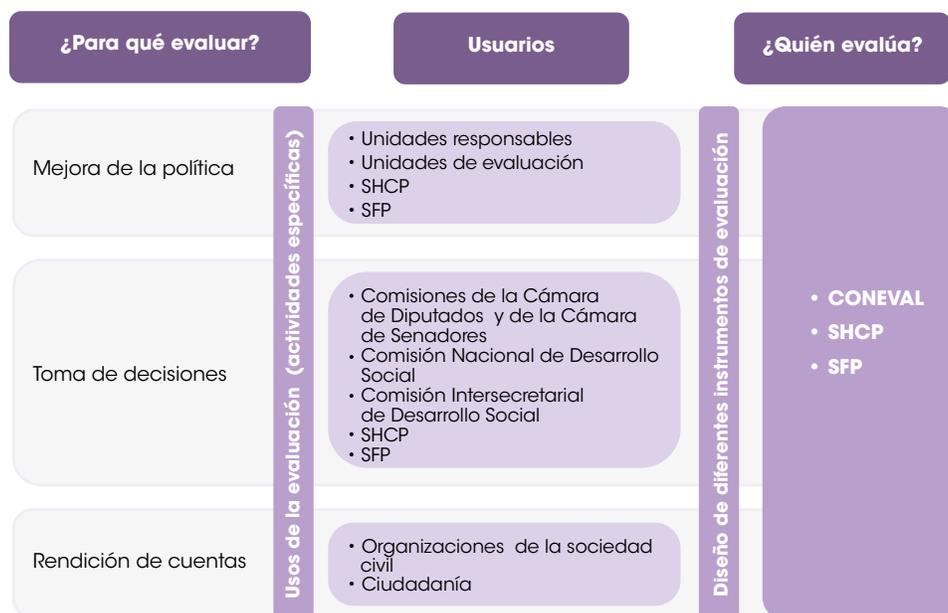
<sup>12</sup> Para obtener más información, consúltese el documento *Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*. Memorias del CONEVAL 2006-2015.

## Retos técnicos y usos

Así como existen retos institucionales en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación, también se presentan retos técnicos. ¿Para qué evaluar?, ¿a quién está dirigida la evaluación? Estas dos preguntas desencadenan los retos técnicos, puesto que los objetivos de la evaluación y el usuario final de la información definen en gran medida quiénes son los actores relevantes; cuáles son los tipos de evaluación y las metodologías que se deben emplear para evaluar y recolectar información pertinente; cuál es el perfil del evaluador y si este está capacitado, y cómo se desenvuelven los procesos de evaluación.

En primer lugar se hablará de los actores. En la evaluación de la política de desarrollo social intervienen diversos actores cuyos roles y responsabilidades se encuentran delimitados en la normatividad que institucionalizó la evaluación en México (para una descripción más puntual, véase el Anexo 2). Como ya se mencionó la normatividad identifica al CONEVAL, la SHCP y la SFP como las tres instancias clave en la coordinación de la evaluación, cada una en su ámbito de competencia. Las instancias coordinadoras se encargan de diseñar diferentes instrumentos de evaluación de acuerdo con los objetivos que persigan, a partir de los cuales los actores hacen distintos usos de la evaluación para cumplir sus responsabilidades (figura 4).

**Figura 4.** Objetivos de la evaluación y usuarios



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

De este modo, los actores pueden clasificarse en tres grupos: 1) aquellos que usan la evaluación como instrumento de mejora de la política al incorporar las recomendaciones de la evaluaciones en el diseño y operación de los programas, acciones y políticas; 2) aquellos que usan las evaluaciones como insumo en los procesos de planeación, programación, ejecución y presupuestación de la política de desarrollo social, y 3) aquellos que usan la evaluación como herramienta para promover la rendición de cuentas al usar la información generada para dar cuenta de los resultados obtenidos con el uso de los recursos públicos.

Así, unos actores definen y coordinan la evaluación, otros son usuarios y algunos desempeñan ambas funciones, por lo que participan en distintos momentos en la evaluación. Destacan, en particular, las Unidades de Evaluación, un área administrativa ajena a la operación de los programas federales designada por las dependencias y entidades para coordinar la contratación, operación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones, su calidad y cumplimiento normativo, además de ser responsable del envío de los resultados de la evaluación a las instancias correspondientes que se establecen en el PAE.

Del mismo modo, sobresalen los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, que tienen una doble función en el proceso y uso de la evaluación. De acuerdo con la normatividad, las evaluaciones se realizan mediante evaluadores externos, que precisamente son académicos o expertos en temas de desarrollo social, evaluación y políticas públicas. Asimismo, desempeñan un importante papel en el fortalecimiento de la cultura de la evaluación tanto en el uso de la información como en la disseminación de los resultados a través de sus publicaciones y de sus actividades académicas. El CONEVAL, en su rol de coordinador de la evaluación, se encarga de capacitar a los evaluadores antes y durante el proceso de evaluación a fin de garantizar la calidad de la información derivada de ese ejercicio.

Otro reto técnico ha sido definir el universo de acción del CONEVAL en términos de programas y acciones. A pesar de que la LGDS le confiere al CONEVAL la atribución de monitoreo y evaluación de la política de desarrollo social, hacía falta una definición operativa de lo que se considera un programa o acción en este ámbito para no duplicar esfuerzos o dejar áreas vacías entre las tres instancias con atribuciones para evaluar. Con el objetivo de delimitar el universo de intervenciones y el ámbito de competencias, el Consejo desarrolló el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario CONEVAL), que es un listado de las intervenciones sociales del Gobierno Federal en una aplicación en línea con información estructurada y sintética sobre sus características.<sup>13</sup> Tiene como propósito ser un insumo de trabajo para todo ciudadano y servidor público interesado en

---

<sup>13</sup> El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social está disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

el ciclo de las políticas públicas, pues al integrar y sistematizar información clave de los programas y acciones sociales gubernamentales permite identificar vacíos, similitudes y complementariedades (para consultar el proceso de integración del Inventario CONEVAL, véase el Anexo 3).

Con la finalidad de delimitar el universo de programas y acciones federales que conforman el Inventario CONEVAL se utilizan las definiciones presentadas en la figura 5. La asociación de los programas y las acciones con los derechos sociales o la dimensión de bienestar económico se consideran el eje principal del Inventario CONEVAL<sup>14</sup>. Como base para la identificación e incorporación de programas y acciones al Inventario CONEVAL se establecieron criterios encaminados a determinar los programas y acciones relativos, principalmente, a la clasificación presupuestal administrativa de los programas y las dependencias a cargo de ellos, entre otros.

**Figura 5.** Definición operativa de programa y acción federal de desarrollo social.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

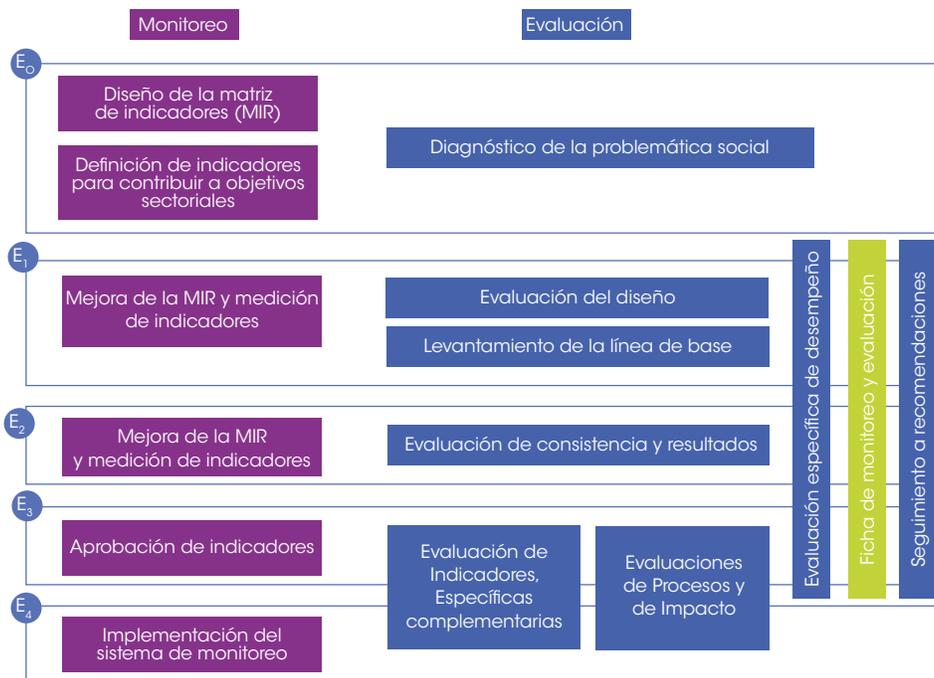
Contar con un producto que defina el universo CONEVAL facilita la tarea de identificación del tipo de evaluación que se debe llevar a cabo. De esta manera, entre los retos técnicos debe subrayarse la definición de las necesidades de evaluación, algo que va de la mano con los tipos de evaluación. Para

<sup>14</sup> De acuerdo con la LGDS, los derechos fundamentales para el desarrollo social son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

ello, el CONEVAL desarrolló el Horizonte de Monitoreo y Evaluación (figura 6), una representación analítica ideal del ciclo de acciones de monitoreo y evaluación a las que debería estar sujeto un programa de desarrollo social. La fortaleza de este modelo consiste en que facilita la planeación del monitoreo y evaluación de programas en el corto y mediano plazo. El horizonte que desarrolló el CONEVAL ha servido para que los responsables de las Unidades de Evaluación de las dependencias y entidades identifiquen sus necesidades de monitoreo y evaluación y, con base en la madurez de cada programa, definan qué acciones instrumentan cada año.

El proceso de integración de necesidades de evaluación se realiza de manera participativa, ya que incluye la opinión de las tres instancias con atribuciones de evaluación en el ámbito federal, así como de las Unidades de Evaluación de las dependencias o entidades federales. Estas se reflejan en el PAE, documento normativo a través del cual se integran las necesidades de evaluación en cada ejercicio fiscal (para consultar el proceso de integración de las necesidades de evaluación en el PAE, véase el Anexo 4). El Horizonte de Monitoreo y Evaluación describe los diferentes tipos de evaluaciones, así como los elementos mínimos de los diagnósticos, de acuerdo con los Lineamientos de Evaluación y la edad del programa.

**Figura 6.** Horizonte de Monitoreo y Evaluación.



Nota: La etapa 0 corresponde al periodo en el que se diseña la estrategia o programa. A partir de la etapa 1 corresponde al año de operación del programa.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El Horizonte se inicia con el diagnóstico, dirigido a programas de nueva creación o existentes con ampliaciones o modificaciones sustantivas. Uno de los elementos indispensables para el diseño robusto de cualquier política pública es la identificación y caracterización de la problemática que se quiere resolver. Por ello, es indispensable contar con un diagnóstico previo a su implementación, en el que además de definir el problema se justifique por qué es un problema público. Este diagnóstico es uno de los instrumentos que pretende brindar elementos de análisis para la asignación de presupuesto a programas nuevos y, de esta manera, contribuir a la toma de decisiones a nivel gerencial. En 2011 el CONEVAL presentó una versión detallada de los elementos mínimos que debe incluir el diagnóstico.<sup>15</sup>

La Evaluación de Diseño de los programas de desarrollo social es otro de los instrumentos dirigidos a los programas de nueva creación y debe realizarse durante su primer año de implementación. La información que proporciona, aporta a la toma de decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. En términos de planeación, ofrece información de los objetivos nacionales y sectoriales a los cuales contribuye cada programa y la relación que guarda este con otros programas federales destinados a resolver problemáticas afines.<sup>16</sup>

Otro tipo de evaluación que se encuentra en el Horizonte de Monitoreo y Evaluación es la Evaluación de Consistencia y Resultados, que analiza la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa; es conveniente efectuarla a partir de los dos años de su creación. Contiene seis temas: diseño, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de beneficiarios/as y resultados. Aunque aporta información relevante para el proceso presupuestario, los usuarios de la evaluación, en primera instancia, son las dependencias y entidades a cargo de la operación de dichos programas.<sup>17</sup>

La Evaluación de Procesos brinda información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas. Del total de los tipos de evaluaciones, esta evaluación es la de mayor utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Se sugiere que se realice a partir del tercer año de operación de los programas o en aquellos que muestren un grado significativo de madurez. Con ella se contrastan los aspectos normativos con la operación cotidiana y los elementos contextuales, a fin de determinar si los procesos que componen y posibilitan la operación del programa son efica-

---

<sup>15</sup> Dicho documento está disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico\\_Programas\\_Nuevos.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx)

<sup>16</sup> El Modelo de Términos de Referencia está disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones\\_Disenos.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx)

<sup>17</sup> El modelo de términos de referencia se puede consultar en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion\\_consistencia\\_resultados.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx)

ces y eficientes para el logro de sus metas. Con esta evaluación se busca documentar las buenas prácticas y los cuellos de botella para construir modelos de “lecciones aprendidas” que contribuyan al mejoramiento de la gestión.

Al acercarse a la operación cotidiana del programa, la Evaluación de Procesos permite establecer la interacción de sus componentes (objetivos, metas, insumos, acciones, actores, fines) con la “estructura de incentivos e inercias” de los servidores públicos involucrados en su realización, esto es, los elementos no formales que son los que en gran medida definen el cumplimiento o incumplimiento de los componentes. Para su elaboración, al igual que en las evaluaciones de Diseño y de Consistencia y Resultados, el CONEVAL definió un modelo de Términos de Referencia (TdR).<sup>18</sup> La metodología de esta evaluación comprende principalmente el uso de técnicas de análisis cualitativas como entrevistas semiestructuradas, entrevistas a profundidad, grupos focales y observación directa.

Existe otro tipo de evaluación que busca encontrar evidencia relativa al grado de efectividad de las políticas públicas para atender las problemáticas sociales por las que fueron creadas, a la que se le denomina Evaluación de Impacto. Con esta se mide, con base en metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y se conoce si dichos efectos son atribuibles a su intervención. El principal reto de este tipo de evaluación es determinar qué habría pasado con esa población si el programa no hubiera existido.

La Evaluación de Impacto es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, es decir, aporta información, tanto para actores a nivel gerencial como para los ciudadanos, sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina presupuesto público. En general, el desarrollo de este tipo de evaluación demanda mayor tiempo y es más costoso que los otros tipos de evaluaciones por los gastos asociados al levantamiento de encuestas representativas, excepto cuando se pueden usar bases de datos ya existentes. De acuerdo con lo anterior, el CONEVAL no define una periodicidad en su aplicación, sino que esta responde a las necesidades de cada programa y dependencia.

Cabe señalar que no todos los programas cuentan con las condiciones necesarias en términos de información sobre beneficiarios y no beneficiarios o de mediciones antes y después de la intervención. No obstante, para realizar este tipo de evaluación el programa debe cumplir una serie de requisitos. Por ello, el CONEVAL determinó que todo programa que pretenda desarrollar una Evaluación de Impacto debe previamente desarrollar un análisis de factibilidad y enviarlo al CONEVAL. Para la elaboración de este análisis, en 2008 el CONEVAL emitió el documento denominado *Guion de Análisis de Factibilidad*

---

<sup>18</sup> El modelo de términos de referencia puede consultarse en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion\\_Procesos.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx)

*para llevar a cabo una Evaluación de Impacto*,<sup>19</sup> cuyo propósito es definir los contenidos mínimos del análisis realizado por las dependencias y entidades que tienen planeado realizar una Evaluación de Impacto.

Las Evaluaciones de Impacto y de Procesos son instrumentos complementarios, ya que con las últimas se interpretan los resultados de las primeras. Una Evaluación de Procesos proporciona información sobre los elementos que impiden o permiten que el programa tenga efectos sobre la población, es decir, señala las oportunidades concretas que pueden mejorar el impacto de los programas.

Las Evaluaciones Específicas son aquellas que no están especificadas en los Lineamientos de Evaluación y que se efectúan mediante trabajo de gabinete y/o de campo. Por ejemplo, Calidad de los servicios del programa Oportunidades, Monitoreo de obra del programa Hábitat y Percepción de beneficiarios del programa del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, entre otras.

Otro ejemplo de Evaluaciones Específicas es la Evaluación Específica de Desempeño, un instrumento sintético desarrollado por el CONEVAL que muestra el avance en el logro de los objetivos y metas de los programas durante un ejercicio fiscal. Fue diseñada para generar información útil, rigurosa y homogénea para los servidores públicos de las dependencias, Unidades de Evaluación y Gobierno Federal que toman decisiones a nivel gerencial. Un ejemplo más es la Ficha de Monitoreo y Evaluación, herramienta de evaluación y monitoreo que permite mostrar el avance de los programas federales de desarrollo social de forma estructurada, sintética y homogénea para un ejercicio fiscal. El objetivo de la Ficha es contar con una evaluación interna, coordinada por el CONEVAL pero elaborada por la Unidad de Evaluación de cada una de las dependencias. Esta muestra los resultados, cobertura, vinculación con el sector, fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones sobre los programas y acciones para contribuir a la toma de decisiones.

Además de las evaluaciones de programas normadas por los Lineamientos de Evaluación, el Sistema de Monitoreo y Evaluación considera el desarrollo de evaluaciones a programas federales que son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, siempre y cuando no se encuentren previstas en el PAE. Este último aspecto es el que marca la diferencia entre las Evaluaciones Complementarias y las Específicas. Cabe señalar que las dependencias y entidades que tengan previsto realizar una Evaluación Complementaria, deben enviar al CONEVAL la propuesta de los Términos de Referencia con el fin de que este emita su opinión al respecto.

---

<sup>19</sup> Dicho documento está disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion\\_Impacto.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx)

El último tipo de evaluación que definen los Lineamientos de Evaluación son las Evaluaciones Estratégicas. Estas no se dirigen a un programa en particular y por ello no se encuentran enlistadas en el Horizonte de Monitoreo y Evaluación, sino que analizan estrategias, políticas o un conjunto de programas; diagnostican y analizan una problemática pública, así como la respuesta gubernamental para atenderla, y aportan información valiosa para el diseño de políticas públicas, por lo que sus principales usuarios son los tomadores de decisiones a nivel gerencial. Aunque el CONEVAL elaboró un esquema general para el diseño e implementación de las Evaluaciones Estratégicas, el modelo de trabajo de cada una de las evaluaciones responde a las necesidades particulares del problema de política pública.

Desde 2007 el CONEVAL ha realizado múltiples Evaluaciones Estratégicas en temas diversos como son la política de protección social, microcréditos, mortalidad materna, etc.<sup>20</sup> Las Evaluaciones Estratégicas realizadas entre 2007 y 2015 son las siguientes:<sup>21</sup>

- a) Diagnóstico de la Estrategia Presupuestaria para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Análisis del Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.
- b) Dimensiones de la seguridad alimentaria, evaluación estratégica de nutrición y abasto.
- c) El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública.
- d) Evaluación Estratégica de Protección Social en México.
- e) Evaluación Estratégica sobre Mortalidad Materna en México 2010: características sociodemográficas que obstaculizan a las mujeres embarazadas su acceso efectivo a instituciones de salud.
- f) Evaluación Estratégica de la Política Pública de Microcréditos del Gobierno Federal 2009-2012.

El *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, publicado en los años 2008, 2011, 2012 y 2014, es la Evaluación Estratégica que desarrolla el CONEVAL para explicar la situación de la política social en su conjunto en un periodo determinado. El informe tiene dos importantes fines: contribuir en la rendición de cuentas del Gobierno Federal y emitir recomendaciones para mejorar el desempeño de la política social. El Informe de 2014 muestra los avances en el ejercicio de los derechos sociales y los principales resultados

---

<sup>20</sup> El CONEVAL ha participado en la coordinación de las siguientes Evaluaciones Estratégicas: Evaluación de la Política del Sector Rural en México (SHCP-CONEVAL), Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo "PROCAMPO" (Sagarpa-CONEVAL), Inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de vivienda, salud, trabajo y proyectos productivos (Inmujeres-CONEVAL) e Inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas de violencia (Inmujeres-CONEVAL).

Las Evaluaciones Estratégicas que ha realizado CONEVAL están disponibles en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion\\_estrategica.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_estrategica.aspx)

<sup>21</sup> Información actualizada al 30 de septiembre de 2015.

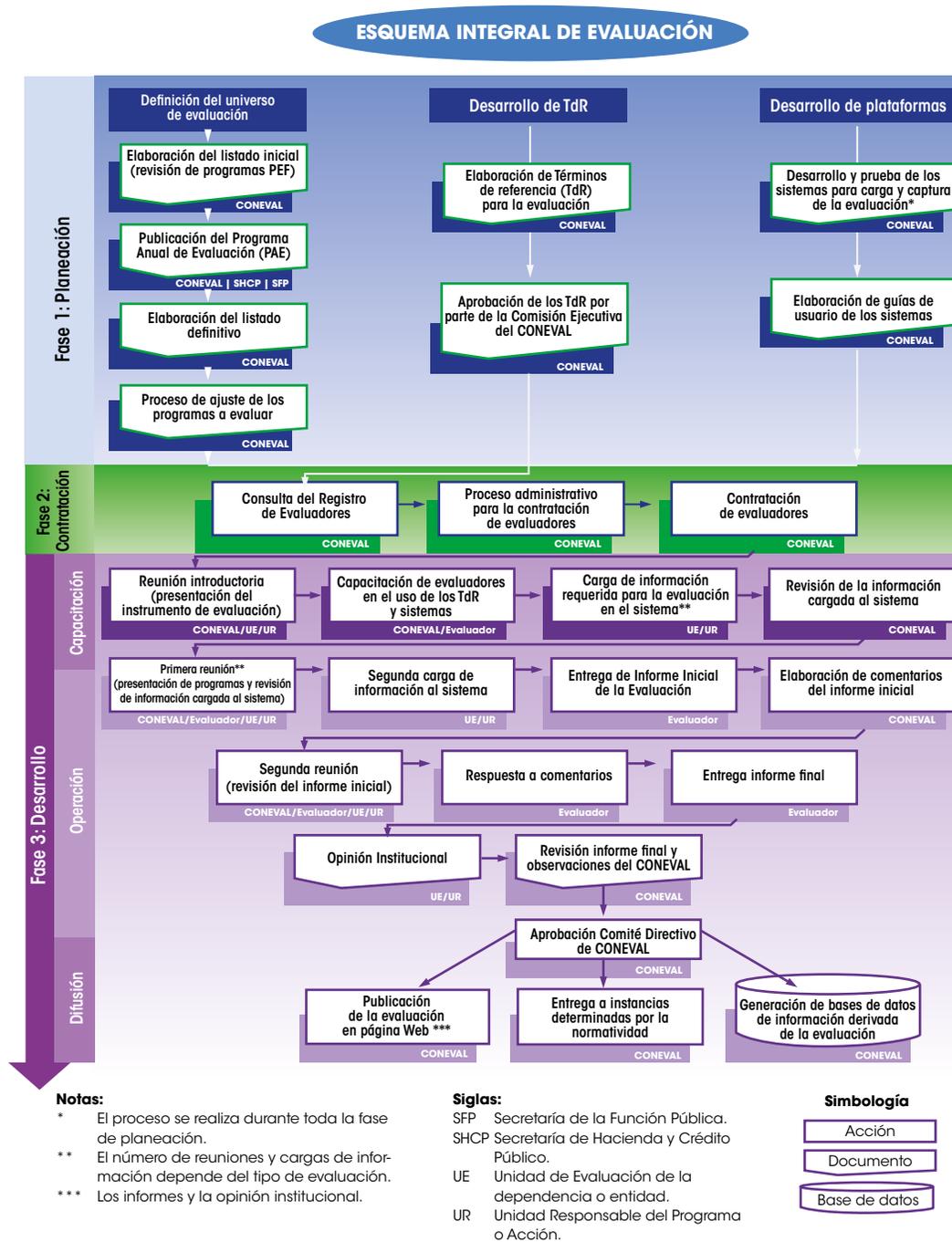
de las evaluaciones a programas, acciones y políticas de desarrollo social realizadas entre 2007 y 2014, además de un análisis de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Por otra parte, una vez definidas las distintas metodologías que se usan en los instrumentos de evaluación, los actores involucrados y el objeto a evaluar, también se definieron los procesos operativos para realizar las evaluaciones, con ello, se atendió otro reto técnico presentado en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación. Para determinar el proceso de evaluación el CONEVAL clasifica los tipos de evaluación en dos grupos, los que cuentan con una metodología específica por tipo de evaluación (proceso homogéneo) y aquellos en que la metodología es definida a partir de las características específicas de lo que se busca evaluar (proceso no homogéneo) (CONEVAL, 2014, p. 24). Cabe señalar que la LGDS especifica algunas de las características para realizar la evaluación a programas, acciones y políticas de desarrollo social:

- 1) La evaluación debe ser externa a los ejecutores del programa; es decir, debe estar a cargo del CONEVAL o de uno o varios organismos independientes a los responsables operativos del programa.
- 2) Los organismos evaluadores pueden ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas, entre otros.

Las evaluaciones con procesos homogéneos son las que cuentan con una metodología específica, es decir, cuentan con un Modelo de Términos de Referencia (TdR) desarrollado por el CONEVAL que puede ser aplicado a los programas y acciones de desarrollo social. Para explicar cuál es el proceso general que se sigue al realizar estas evaluaciones, en la figura 7 se observa un flujograma que sintetiza los principales elementos: la planeación, la contratación y el propio desarrollo de la evaluación, aunque este procedimiento puede variar dependiendo del tipo de evaluación.

**Figura 7.** Proceso homogéneo para la realización de evaluaciones de programas y acciones de desarrollo social



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la primera fase se identifican tres actores clave en su papel de coordinadores de la evaluación: la SHCP, la SFP y el CONEVAL. Durante esta fase se preparan los insumos para la evaluación: selección del universo de evaluación, elaboración de Términos de Referencia (instrumentos de evaluación) y desarrollo de los sistemas para la realización de la misma.

La segunda fase se refiere al proceso administrativo que sigue cada entidad y dependencia para contratar a los organismos evaluadores que realizarán las evaluaciones mandatadas en cumplimiento de la normatividad.

La tercera fase consiste en el desarrollo de la evaluación, que da inicio con la capacitación impartida por el CONEVAL, en su papel de coordinador de las evaluaciones, a las Unidades Responsables de los programas o acciones, a las Unidades de Evaluación y a los organismos evaluadores en el uso de los instrumentos de evaluación y en los sistemas. Esta es seguida de la operación de la evaluación que llevan a cabo, con base en la información proporcionada por las Unidades Responsables, los organismos evaluadores, siempre en constante retroalimentación con las Unidades Responsables, las Unidades de Evaluación y el CONEVAL. Al final se difunden las evaluaciones mediante su publicación en las páginas de internet y el envío a las instancias correspondientes.<sup>22</sup>

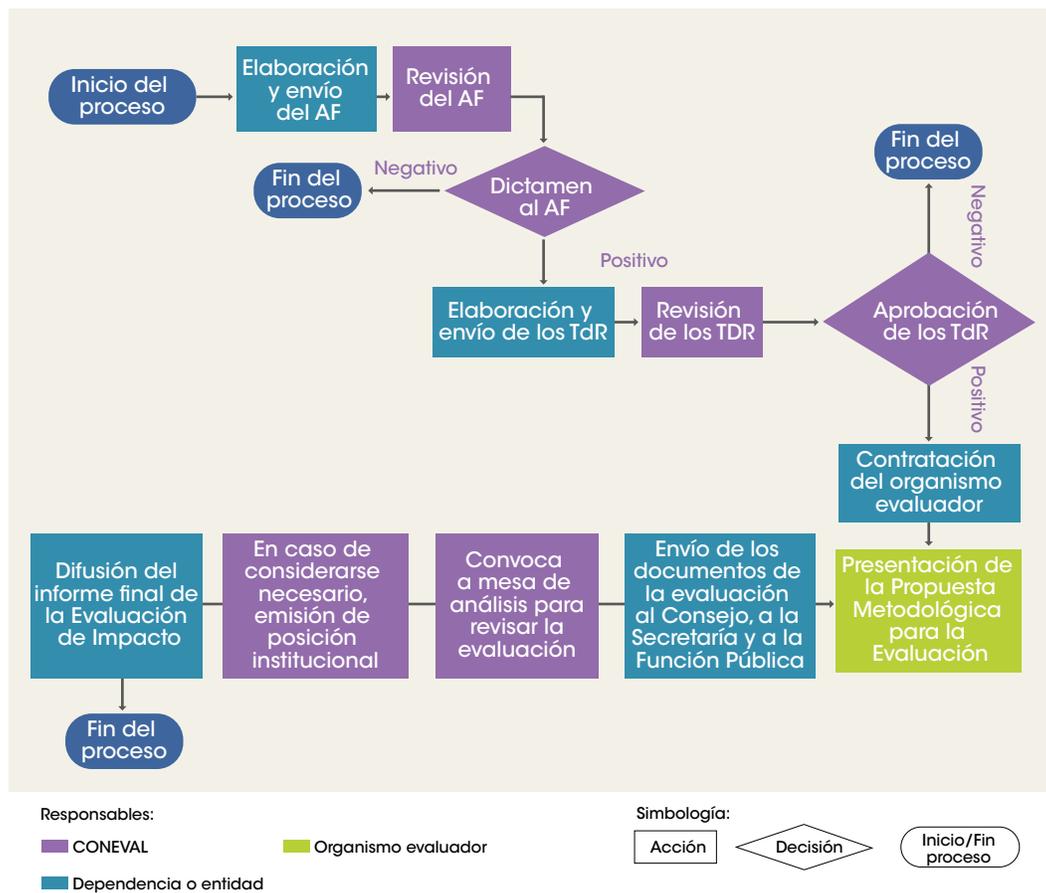
De las evaluaciones antes referidas que cuentan con procesos homogéneos para su realización, la Evaluación de Impacto es de consideración especial. En el caso de las evaluaciones de impacto realizadas a programas y acciones de desarrollo social, la metodología y los Términos de Referencia establecidos para cada ejercicio deberán ser revisados y, en su caso, aprobados, antes del proceso de contratación de los organismos evaluadores que se encargarán de su ejecución. Cuando este sea el caso, la revisión y probable aprobación se realizará por el CONEVAL, la SHCP y la SFP en el ámbito de sus atribuciones.

En relación con lo anterior se han establecido tres etapas para la revisión y seguimiento de las Evaluaciones de Impacto, con el objeto de cumplir los procesos y contar con un mecanismo claramente definido que analice el rigor metodológico del instrumento de evaluación (figura 8).

---

<sup>22</sup> La LGDS estipula que los resultados de las evaluaciones se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* y deberán entregarse a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría de Desarrollo Social.

**Figura 8.** Proceso homogéneo de la Evaluación de Impacto



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

La primera etapa es el Análisis de Factibilidad (AF), en el que se presenta la metodología utilizada para la Evaluación de Impacto. La dependencia o entidad que opera el programa o acción que se quiere evaluar es responsable de la elaboración del AF con base en el *Guion del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto*. Esta herramienta de apoyo determina la estructura del AF y sus características generales; además, contiene un apartado con recomendaciones metodológicas para la evaluación. Una vez elaborado el AF, el CONEVAL emite un dictamen sobre la viabilidad de la evaluación en cuestión y a partir de este se da continuidad al proceso de evaluación o, si es el caso, se procede a llevar a cabo otro tipo de seguimiento. El proceso de revisión de los AF ha permitido identificar las debilidades existentes en los diseños de las Evaluaciones de Impacto y con base en comentarios y recomendaciones han mejorado los diseños de las mismas.

El siguiente paso es la revisión de los Términos de Referencia. Una vez que se obtiene un dictamen positivo sobre el Análisis de Factibilidad, las dependencias deberán enviar los Términos de Referencia de la evaluación para que

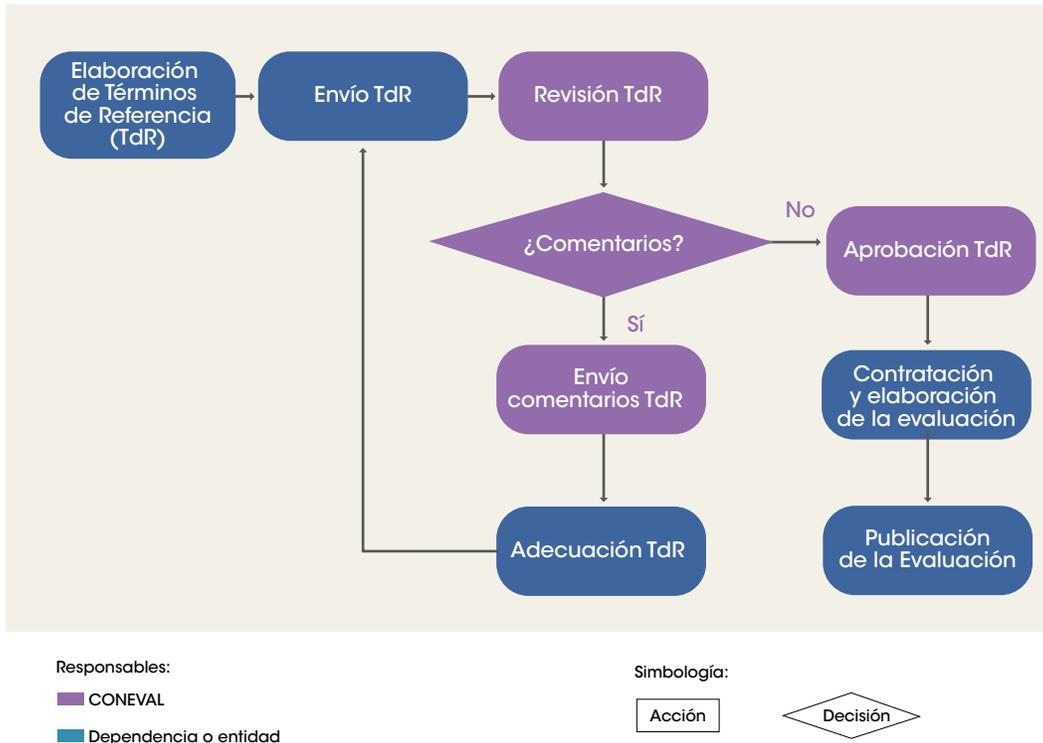
el Consejo los apruebe. Esta siempre debe realizarse antes de contratar la evaluación.

El análisis de resultados por pares es el último paso en el proceso de la Evaluación de Impacto. Al concluir el proceso de evaluación, con la obtención de los resultados, la dependencia deberá enviar al CONEVAL el informe final para su revisión. Al contar con el informe, el CONEVAL convoca a una mesa de análisis de los resultados en la que participan el organismo evaluador, la Unidad Responsable del programa o acción evaluada junto con la Unidad de Evaluación de la dependencia y los integrantes de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL e investigadores académicos invitados. Una vez concluido el proceso, el CONEVAL emite su posición institucional sobre la evaluación y los resultados derivados de la misma.

Por otro lado, las evaluaciones que carecen de una metodología o un modelo específico de Términos de Referencia no tienen un proceso homogéneo debido a que estos se definen a partir de las características particulares de cada evaluación, conforme al programa, conjunto de programas o políticas que se pretende evaluar. Este es el caso de las Evaluaciones Complementarias, Específicas y Estratégicas.

De acuerdo con los Lineamientos de Evaluación, las Evaluaciones Complementarias son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades de las dependencias y entidades. En ese sentido, no responden a un proceso específico, pero el CONEVAL participa en la retroalimentación de la estructura de Términos de Referencia de la evaluación que las dependencias y entidades pretendan realizar (figura 9). La estructura generada para dichas evaluaciones deberá incluir un apartado en el que se presenten las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada uno de los temas que sean tratados en la evaluación, así como las recomendaciones que se deriven de dicho análisis.

**Figura 9.** Proceso de la Evaluación Complementaria



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Como resultado de la heterogeneidad de las Evaluaciones Específicas, el proceso de evaluación es muy particular, igual que en las Evaluaciones Complementarias, tanto por el objetivo que se busca evaluar como por las necesidades de cada programa y acción (figura 10). Para este tipo de evaluación, los consejeros académicos del CONEVAL intervienen en la revisión de la propuesta de evaluación y emiten comentarios. La propuesta debe contener una sección en la que se identifiquen claramente las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada uno de los temas tratados, así como las recomendaciones derivadas de dicho análisis. Con esto se busca garantizar la calidad y el rigor metodológico de las evaluaciones.

**Figura 10.** Proceso de la Evaluación Específica



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Contar con procesos definidos para la realización de evaluaciones y con mecanismos para analizar el rigor metodológico de las mismas ha contribuido al mejoramiento de la calidad de las evaluaciones.<sup>23</sup> Además de los altos niveles de calidad obtenidos en estos procesos, los instrumentos analizados en conjunto, el Horizonte de Monitoreo y Evaluación y el Esquema Integral de Evaluación de Programas y Acciones de Desarrollo Social del CONEVAL, permiten articular la planeación con el proceso de monitoreo y evaluación de los programas, lo que hace de la evaluación un ejercicio normado, sistemático y riguroso.

### Retos de planeación

La planeación es el último reto en la construcción del Sistema de Monitoreo y Evaluación. Se refiere a contar con un sistema de monitoreo basado en resultados con indicadores adecuados. Existen problemas potenciales si no se mide lo que es relevante. Más allá de considerar únicamente el ejercicio del presupuesto y de la gestión, es indispensable medir resultados. Por ello, el reto es generar una cultura que premie el logro y no solo el ejercicio a tiempo del recurso.

A partir de lo establecido en la LGDS, donde se señala que la evaluación debe incluir indicadores de resultados, el CONEVAL se dio a la tarea de desarrollar un sistema de monitoreo en el que los programas tienen indicadores de resultados, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad e

<sup>23</sup> Para obtener información más detallada, consúltese el documento *Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia*.

impacto que deben ser aprobados por el propio CONEVAL.<sup>24</sup> Asimismo, los indicadores de resultados deben reflejar el cumplimiento de los objetivos de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social.

En ese contexto, se dio impulso a la institucionalización del sistema de monitoreo en los programas federales de la APF en el ámbito del desarrollo social. Fue así como, con base en experiencias analizadas tanto nacionales, como la de la Sedesol con la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, como de organismos internacionales y los gobiernos de otros países (Chile, Canadá, Colombia, Estados Unidos y Perú, entre otros) se determinó que la Metodología de Marco Lógico era la herramienta más apropiada para implementarse en México y se desarrolló la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

La MIR es una herramienta cuyo objetivo es definir y establecer las bases para el monitoreo de los programas presupuestarios. Esta Matriz proporciona el resumen de un programa mediante el cual se describen los objetivos que persigue en cuatro distintos niveles: Fin, Propósito, Componentes y Actividades. El Fin describe la contribución del programa a un objetivo nacional o sectorial; el Propósito muestra el resultado concreto que se espera lograr con el programa en la población objetivo; los Componentes describen los bienes y servicios que entrega el programa a su población beneficiaria para lograr el Propósito, y las Actividades identifican las tareas para producir y entregar los bienes y servicios. En la MIR también se muestran los indicadores para dar seguimiento a cada uno de los objetivos de los cuatro niveles mencionados, las fuentes de información para estimar los indicadores (medios de verificación) y los riesgos que existen para el programa respecto del cumplimiento de sus objetivos (supuestos).<sup>25</sup> Este instrumento es la clave para el proceso de planeación debido a que proporciona una estructura que permite expresar la información más importante sobre el programa y, asimismo, facilita el monitoreo y la evaluación de resultados e impactos (CONEVAL, 2012, p. 3).

Al respecto, el CONEVAL ha impulsado el proceso de implementación y mejora de las MIR a través de diversas actividades. En 2008, en coordinación con la SHCP, el CONEVAL publicó la *Metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública Federal*.<sup>26</sup> Desde ese año ha elaborado diagnósticos sobre las MIR de los programas y ha desarrollado una estrategia para la aprobación de indicadores.

La aprobación de indicadores es el proceso con el que se determina si los indicadores contenidos en la MIR de los programas de desarrollo social ofre-

---

<sup>24</sup> Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA\\_APROBACION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/METODOLOGIA_APROBACION_DE_INDICADORES.pdf)

<sup>25</sup> Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf)

<sup>26</sup> Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/normativa/normativa.aspx>

cen información significativa y relevante sobre los programas. Por tal razón los indicadores deben cumplir una serie de criterios mínimos para que la información que proporcionen sea confiable (CONEVAL, 2013, p. 15).

La estrategia de aprobación de indicadores consta de tres etapas. En la primera etapa se verifica si los indicadores de resultados, servicios y gestión cumplen los criterios mínimos de diseño: relevancia, adecuación, claridad y monitoreabilidad. Es *relevante* si aporta información de al menos un factor relevante del objetivo al cual se encuentra asociado; *adecuado* cuando proporciona información suficiente para emitir un juicio terminal y homogéneo respecto del desempeño del programa; *claro* cuando no existen dudas acerca de qué es lo que busca medir, y *monitoreable* si la información de sus medios de verificación es precisa e inequívoca. La segunda etapa se lleva a cabo a través de la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores de Resultados, integrada por expertos temáticos, estadísticos, representantes del programa, de la Unidad de Evaluación de la dependencia, de la SHCP, de la ASF y del CONEVAL, en la que se determina si los indicadores de resultados de Fin y Propósito cumplen los criterios mínimos de consistencia: pertinencia temática y factibilidad técnica. Un indicador es *pertinente temáticamente* cuando aporta de manera efectiva información sobre un resultado alcanzado y aborda una temática de interés sectorial vinculada a los objetivos del programa, y un indicador es *factible técnicamente* cuando la estructura del método de cálculo y los medios de verificación usados para su construcción son tales que el indicador puede ser estimado de manera efectiva con los recursos (humanos, financieros, materiales, de información, entre otros) propios del programa.

Cabe señalar que el CONEVAL, previo a la tercera y última etapa, envía los indicadores de los programas para la consideración de la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, así como a la SHCP, para que emitan las observaciones que estimen pertinentes;<sup>27</sup> la última etapa consiste en el dictamen de aprobación de los indicadores, en la cual todos los programas reciben un dictamen, que puede ser "Aprobación directa", "Aprobación condicionada" o "Aún no cumple con los criterios mínimos".

Diseñar mejores indicadores de resultados y de gestión para los programas presupuestarios federales ha sido una tarea ardua. El objetivo es tener un sistema con los indicadores suficientes y necesarios para dar seguimiento a los objetivos de los programas de la política social, y más importante aún, que sean utilizados en la toma de decisiones.

---

<sup>27</sup> Artículo 77 de la Ley General de Desarrollo Social



# Conclusiones: logros y retos de la política de evaluación

La evaluación contribuye a tener un proceso de mejora continua de las políticas públicas para lograr su efectividad, es decir, que atiendan los principales problemas de la población, particularmente en el ámbito del desarrollo social. Además de mejorar programas y políticas, la evaluación ayuda a fortalecer la democracia porque, por un lado, al tener evidencia de lo que funciona, los ciudadanos pueden participar en la construcción de políticas públicas, y por el otro, con los resultados de la evaluación se apoya el proceso de rendición de cuentas. Sin duda, la evaluación debe formar parte de la planeación de la política social porque es útil para tomar mejores decisiones.

En México, la institucionalización de la evaluación fue un proceso que se llevó a cabo a través de varios pasos. El primero de ellos se derivó del diseño de la Evaluación de Impacto al Progreso (1997). Posteriormente, como producto de los resultados de la evaluación el programa siguió en operación aun con un nuevo partido político en el Poder Ejecutivo. Más adelante, en 1998, con el propósito de clarificar el objeto de la evaluación, el Congreso estableció que todos los programas federales que entregaran subsidios y transferencias debían normarse por medio de las ROP, con las cuales se identifica el objetivo del programa y su forma de operar.

Otro paso necesario para institucionalizar la evaluación fue transparentar la información del gobierno, para lo cual, como ya se mencionó anteriormente, en 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la cual se garantiza que la información gubernamental sea de acceso público y sirva de insumo para realizar evaluaciones.

La definición de los actores y las reglas de evaluación fue un paso primordial para institucionalizar la evaluación en México. En 2004 el Congreso promulgó la LGDS, la cual determina la creación del CONEVAL con el objetivo de evaluar la política de desarrollo social, así como de medir la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. En 2006, con la aprobación de la LFPRH, se dispuso que la SHCP y la SFP fueran las instancias encargadas de verificar los resultados de la recaudación y ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades para identificar la eficiencia, economía, eficacia y calidad de la APF y el impacto social del ejercicio del gasto público, en tanto que el CONEVAL estaría a cargo de la evaluación de la política de desarrollo social. Es decir, la LGDS le confiere al CONEVAL la facultad de evaluar toda la política de desarrollo social y la LFPRH le otorga a la SHCP y a la SFP la potestad amplia de evaluar toda la política pública.

Para darle orden al sistema de evaluación y reglamentar su ejercicio, en 2007 se emitieron los Lineamientos de Evaluación que establecen las reglas del juego de la evaluación, como se constató al abordar los retos institucionales.

De este modo, con los pasos ya mencionados se logró el éxito de la práctica rigurosa y normativa de la evaluación en México al contar con un gobierno plural, con la creación de normatividad en materia de evaluación y con la coordinación de las instancias normativas de la evaluación.

No obstante los logros en la institucionalización de la evaluación persisten retos; uno de ellos es la expansión de la oferta de evaluadores de calidad. El trabajo de evaluación ha contado con el apoyo decidido de la comunidad de evaluación, pero se requiere un esfuerzo mayor para expandirla, en particular de cara a las crecientes necesidades de evaluación en las entidades federativas.

Otro reto es la creación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas que faciliten su comparabilidad. La evaluación independiente en entidades federativas y municipios es todavía incipiente. El equilibrio de poder que se ha experimentado a nivel federal, no se ha dado a nivel local. Exigir cuentas de manera formal se traduce en evaluación y transparencia. Es necesario avanzar en la creación de sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas y ayuntamientos. Estos sistemas deberían contener rasgos mínimos indispensables como la existencia de diagnósticos en los que se mida la magnitud de la problemática a la que se dirige y se justifique la creación de nuevos programas, documentos normativos (p. ej., las ROP) para orientar su operación, matrices de indicadores para resultados, padrones de beneficiarios y evaluaciones externas realizadas por expertos.

Otro reto actual es lograr una vinculación más estrecha entre el proceso de medición de problemáticas nacionales, de evaluación y el proceso de presupuestación. No se puede ni se debe reasignar linealmente presupuesto dependiendo del resultado de una evaluación (¿le quitaríamos recursos a la educación básica porque la evaluación dice que tiene fallas graves?). Hay que encontrar la forma de seguir incluyendo información de evaluación y asegurar su uso efectivo en la conformación del presupuesto.

Por último, todavía persiste el reto de transitar a la evaluación de los objetivos nacionales, así como de su medición efectiva. Es indispensable continuar con el progreso en la definición de metodologías para analizar objetivos nacionales y pasar a un esquema en el que no solo se evalúen programas sino las problemáticas que debieran atender diferentes sectores (figura 11).

Figura 11. Pasos para la institucionalización de la evaluación en México



(1) Programa de Educación, Salud y Alimentación. En 2002, PROGRESA pasó a ser el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y en 2014, cambió a PROSPERA Programa de Inclusión Social. (2) Ley General de Desarrollo Social (3) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (4) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (5) Secretaría de la Función Pública (6) Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Por otro lado, cabe destacar que un gran acierto ha sido incluir a los operadores de los programas, quienes cuentan con información sobre la operación de las políticas públicas y son quienes tienen el mayor interés por mejorar los programas en los que trabajan.

Lo anterior, permite tener un cúmulo de información rigurosa y sistematizada a través de distintos instrumentos, la cual contribuye a retroalimentar el diseño y la ejecución de los programas y la política social para garantizar que se orienten hacia resultados y se mejoren de manera continua. La tarea de evaluación que ha coordinado el CONEVAL suma 1,735 informes de evaluación (cuadro 1) de 2007 a 2015,<sup>28</sup> distribuidos entre los distintos tipos de evaluación.

**Cuadro 1.** Evaluaciones coordinadas por el CONEVAL, 2007-2015<sup>29</sup>

Tipo de evaluación	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total general
Específica de Desempeño	-	131	127	133	-	137	-	114	-	642
Ficha de Monitoreo	-	-	-	-	-	258	-	-	-	258
Ficha de Monitoreo y Evaluación	-	-	-	-	-	-	188	-	-	188
Consistencia y Resultados	106	-	-	-	141	-	-	-	-	247
Diseño	11	20	26	11	24	5	3	25	-	125
Complementaria	2	16	19	9	17	22	6	1	2	94
Diagnóstico	-	-	-	-	-	-	-	47	2	49
Específica	6	2	9	-	-	-	-	-	-	17
Impacto	3	6	3	2	1	2	-	-	-	17
Procesos	-	-	5	1	1	4	3	-	-	14
Evaluaciones Estratégicas	3	1	3	1	2	1	1	-	-	12
Evaluaciones Integrales	-	-	-	19	21	10	22	-	-	72
<b>Total general</b>	<b>131</b>	<b>176</b>	<b>192</b>	<b>176</b>	<b>207</b>	<b>439</b>	<b>223</b>	<b>187</b>	<b>4</b>	<b>1,735</b>

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

<sup>28</sup> Evaluaciones recibidas al 30 de septiembre de 2015.

<sup>29</sup> *Ídem.*

Los resultados de las evaluaciones han generado diversos avances en materia de seguimiento de recomendaciones. El ejercicio sistemático de las evaluaciones ha conseguido que los hallazgos y recomendaciones formulados en aquellas dirigidas a programas presupuestarios sean un insumo para modificar de manera continua la política pública social en México (cuadro 2).

**Cuadro 2.** Cambios en la política programática de desarrollo social, 2010-2014

Tipo de Mejora	2010 <sup>1</sup>		2011 <sup>2</sup>		2012 <sup>4</sup>		2013 <sup>5</sup>		2014 <sup>6</sup>	
	Programas	Participación relativa	Programas <sup>3</sup>	Participación relativa	Programas	Participación relativa	Programas	Participación relativa	Programas	Participación relativa
Corregir actividades o procesos del programa	19	17%	35	47%	39	38%	39	41%	17	27%
Modificar apoyos del programa	22	19%	10	14%	7	7%	3	3%	4	6%
Reorientar sustancialmente el programa	71	63%	26	35%	48	47%	47	50%	41	65%
Adicionar o reubicar el programa	-	-	3	4%	8	8%	5	5%	1	2%
Suspender el programa	1	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>	<b>102</b>	<b>100%</b>	<b>94</b>	<b>100%</b>	<b>63</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Con información de los Diagnósticos de las Matrices de Indicadores para Resultados 2008 y 2010.

<sup>2</sup> Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% a marzo de 2012.

<sup>3</sup> En el cálculo se incluyen dos programas que concluyeron los compromisos, aunque ya no operaron en 2011.

<sup>4</sup> Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% reportados en septiembre de 2012 y marzo de 2013.

<sup>5</sup> Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% reportados a marzo de 2014, correspondientes al ciclo 2013-2014.

<sup>6</sup> Con información del Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora. Para el cálculo se consideraron los aspectos susceptibles de mejora que se atendieron al 100% reportados a marzo de 2015, correspondientes al ciclo 2014-2015.

Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En el cuadro anterior se resumen los principales tipos de mejora que los programas presupuestarios realizaron entre 2010 y 2014 de acuerdo con cuatro categorías de análisis: 1) corregir actividades o procesos del programa, 2) modificar tipos de apoyo brindados, 3) reorientar sustancialmente el programa, 4) adicionar elementos al programa o reubicarlo, 5) y suspender totalmente las actividades del programa.

## Uso de hallazgos y recomendaciones específicos

Respecto del uso de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones coordinadas o llevadas a cabo por CONEVAL en el proceso de planeación, monitoreo y evaluación, cabe señalar algunos ejemplos concretos:

- Se creó el programa Cinco Pasos para la Salud para Vivir Mejor con base en información sobre la obesidad como problema de salud pública.
- Derivado de la información sobre la equidad y la incidencia redistributiva de los programas se establecieron topes a las transferencias de los beneficiarios con mayor superficie de tierra del programa Procampo.
- Se extendió a zonas urbanas el Programa de Empleo Temporal con base en información sobre la insuficiencia en el crecimiento del empleo formal respecto al aumento del informal en zonas urbanas.
- El Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes creó y fortaleció el Sistema Nacional de Control Escolar Migrante para contar con información académica de los alumnos y evitar repetición y deserción.
- ProÁrbol simplificó el proceso de pago de los apoyos para hacer más eficiente su operación.
- El Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas dio seguimiento al Sistema de Información Promajoven en todas las entidades federativas para incorporar información sobre el tipo de escolaridad y la proporción de beneficiadas que transitan por las modalidades de escolaridad abierta, presencial o a distancia.
- Los programas de Desarrollo Humano de Oportunidades (hoy Prospera) y Apoyo Alimentario determinaron como prioritario el objetivo de implementar sus componentes en las regiones más aisladas del país. Tales consideraciones fueron hechas en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2012*.
- El Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades modificó su estrategia operativa en zonas urbanas al detectarse menores impactos que en zonas rurales.
- En 2013 se creó el Instituto Nacional del Emprendedor, el cual concentró los programas de otorgamiento de microcréditos a proyectos productivos, lo cual fue advertido en el informe *Avances y retos de la política social en México 2012* (CONEVAL, 2012b), en el que se señala la necesidad de transformar y generar diseños para que los programas de otorgamiento de microcréditos sean más efectivos.
- La Cámara de Diputados creó un catálogo de libre acceso con programas de desarrollo social de índole federal, el Sistema de Información de Programas Sociales (SIPS), aspecto que se retomó tanto en el Informe de la Evaluación 2008 como en la Evaluación Estratégica de Protección Social.
- Sugerencias formuladas por el CONEVAL en la Evaluación Estratégica de Protección Social se incluyeron en la Reforma Hacendaria promulgada en 2013; entre otras, el esquema de pensión universal y la crea-

ción de un seguro de desempleo.

- En 2014 la Cámara de Diputados redefinió los criterios de la distribución presupuestal del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, lo cual fue sugerido en la Evaluación Estratégica del Ramo 33.

Como se puede observar, tanto los hallazgos de las evaluaciones a programas como las Evaluaciones Estratégicas han contribuido a la mejora de la política de desarrollo social. En 2014, en el marco del Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada), se ajustó el diseño de la estrategia al introducir, además del objetivo de desnutrición aguda, la desnutrición crónica, al identificarlo como el problema de mayor incidencia en el país y de mayores repercusiones en el futuro desarrollo de las niñas y niños.

Asimismo, la Cruzada generó un marco conceptual y un diagnóstico de la situación de la población que presenta el problema, y se integró en el Programa Nacional México sin Hambre como documento rector de la estrategia de la implementación de la Cruzada, al identificarse en el diagnóstico la necesidad de contar con un documento conceptual final en el que se integraran y clarificaran las diferentes definiciones que maneja esta estrategia (en lo que destaca la introducción del término *carencia alimentaria*).

Por último, la política de desarrollo social en México se ha caracterizado por ser programática. Derivado de las recomendaciones de las evaluaciones cada vez se avanza más hacia construir esquemas de colaboración y coordinación entre dependencias.

La evaluación y la medición de resultados no son condiciones suficientes para reducir la pobreza y la desigualdad, mejorar el ingreso de los mexicanos, incrementar el empleo y la cobertura de servicios básicos. Pero sí son condiciones necesarias en una sociedad cada vez más democrática y transparente. México ha avanzado mucho en el desarrollo social, pero también en evaluar y medir sus resultados. Para avanzar aún más en el primer aspecto, necesariamente se debe reforzar el segundo.

## Bibliografía

- Cardozo Brum, Myriam Irma (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Cámara de Diputados/Porrúa.
- Castro, Manuel Fernando, Gladys López-Acevedo, Gita Beker Busjeet y Ximena Fernández Ordóñez (2009). El sistema de M&E de México: un salto del nivel sectorial al nacional. *Serie de documentos de trabajo DCE*, núm. 20, Banco Mundial, Washington, D.C. Septiembre.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). *Diagnóstico de las Matrices de Indicadores de Resultados 2012*. México: CONEVAL.
- \_\_\_\_\_ (2012a). *Construyendo un Sistema de Evaluación del Desempeño para el Desarrollo Social*. México: CONEVAL, 2012 (documento interno).
- \_\_\_\_\_ (2012b). *Avances y retos de la política de desarrollo social en México 2012*. México: CONEVAL, 2012. Recuperado el 11 de marzo de 2016 de: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12\\_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20-%20Publicaci%C3%B3n%20(29%20ago%2012).pdf)
- \_\_\_\_\_ (2013). *Informe de aprobación de indicadores de los programas de desarrollo social 2013*. México: CONEVAL.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Calidad de las Evaluaciones del CONEVAL: elementos institucionales y metodológicos para la definición de criterios de confiabilidad, validez y relevancia*. México: CONEVAL (documento interno).
- Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava (2012). El PROGRESA como respuesta a la crisis de 1994. Trabajo preparado para el Seminario Internacional Contexto y Temporalidad de los Programas de Transferencias Condicionadas: Factores que Conducen al Impacto de Largo Plazo, organizado por el CIESAS-Occidente. Guadalajara, 17 y 18 de febrero de 2010.
- Escobar, Agustín (2001). The Progresá Programme and Social Change in Rural Mexico, en Louise Haagh y Camilla T. Helgo (eds.). *Social Policy Reform and Market Governance in Latin America*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Feinstein, Osvaldo y Gonzalo Hernández Licona (2008). *El papel de la evaluación en México. Logros, desafíos y oportunidades. Calidad del gasto público*, núm. 2. Washington, D.C.: Banco Mundial. Junio.
- Hernández Licona, Gonzalo (2008). Evaluación de la política social: un cambio institucional en México, en CLAD (ed.). *XIII Congreso sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires. Recuperado el 13 de septiembre de 2010 de: [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:ka0dPzKuzbEJ:www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/hernalic.pdf+Hern%C3%A1ndez+Licona,+G.+\(2008\).+Evaluaci%C3%B3n+de+la+Pol%C3%ADtica+Social:+un+cambio+institucional+enM%C3%A9xico.+In+CLAD+\(Ed.\),+XIII+Congreso+sobre+la+Reforma+del+Estado+y+de+laAdministraci%C3%B3n+P%C3%BAblica.+](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:ka0dPzKuzbEJ:www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/hernalic.pdf+Hern%C3%A1ndez+Licona,+G.+(2008).+Evaluaci%C3%B3n+de+la+Pol%C3%ADtica+Social:+un+cambio+institucional+enM%C3%A9xico.+In+CLAD+(Ed.),+XIII+Congreso+sobre+la+Reforma+del+Estado+y+de+laAdministraci%C3%B3n+P%C3%BAblica.+)

Buenos+Aires&hl=es&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEEShdero5JMAr272Q-co53e8xUwL0zSbm3zgD51yp6Uc763xePjtKK8hMvEwE0QAYEAFWsXwn-LoREDdZuaV6u7puwoqoGb5eikkUGRR0o62sRjsQlbJ1zp9tf8udWqk-0BFGAUTWmHr&sig=AHIEtbR6ZqrGdVES0oGX9iTKxxLVjfoJFw.

Levy, Santiago (1994). La pobreza en México, en Félix Vélez (comp.). *La pobreza en México, causas y políticas para combatirla*. México: ITAM/FCE.

Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de enero de 2004.

Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de marzo de 2007.

Nacif, Benito (2010). El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes de un gobierno dividido, en José Luis Méndez (coord.). *Políticas públicas, Serie Los grandes problemas de México*, vol. 13, México: El Colegio de México, 2010.

Secretaría de Desarrollo Social (1997). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de agosto.

\_\_\_\_\_ (2014). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de septiembre de 2014.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y CONEVAL (2007). Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2007 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, México, 30 de abril de 2007.



# Anexos



# Anexo 1. Proceso para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora

Con la institucionalización de la práctica de evaluación en México se establece el Sistema de Monitoreo y Evaluación, el cual permite articular el proceso de planeación, ejecución y resultados de las políticas públicas. Uno de los pilares que lo conforman se centra en el seguimiento y uso de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones, mismas que son transformadas en compromisos y acciones de mejora de las intervenciones públicas.

Así, con el propósito de construir una cultura sobre el uso de la información y los resultados en México, se establece un proceso sistemático para el seguimiento de hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas derivados de las evaluaciones externas realizadas a los programas federales.

Al igual que los resultados de las evaluaciones externas deben ser enviados a las instancias coordinadoras de acuerdo con su calendario de actividades,<sup>30</sup> las acciones de mejoras comprometidas por los operadores de intervenciones públicas deben darse a conocer en las páginas de internet de sus respectivas entidades públicas y ser enviadas a las instancias competentes de acuerdo a su ámbito de competencia. En el caso de los programas sociales, el CONEVAL presenta cada año un *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*,<sup>31</sup> que comprende los avances y resultados de los compromisos que establecen los actores responsables.

<sup>30</sup> Los programas y acciones sociales con modalidades presupuestarias S, U, B y E identificadas en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social competen al CONEVAL. El resto de las intervenciones corresponde a la SHCP y a la SFP.

<sup>31</sup> El Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2008-2009 puede consultarse en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento-a-Recomendaciones-EE-2008-2009.aspx>  
El Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2010-2011 puede consultarse en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Recomendaciones-de-Evaluacion-E-2010-2011.aspx>  
El Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2011-2012 puede consultarse en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento\\_a\\_Recomendaciones-2011-2012.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_a_Recomendaciones-2011-2012.aspx)  
El Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2012-2013 puede consultarse en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento\\_a\\_Recomendaciones-2012-2013.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_a_Recomendaciones-2012-2013.aspx)  
El Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2013-2014 puede consultarse en: [http://www.Elconeval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento\\_a\\_recomendaciones-2013-2014.aspx](http://www.Elconeval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_a_recomendaciones-2013-2014.aspx)  
El Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, 2014-2015 puede consultarse en: [http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento\\_recomendaciones\\_2014\\_2015.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/CMPE/Paginas/Seguimiento_recomendaciones_2014_2015.aspx)

El informe busca generar sinergias entre los tomadores de decisiones con el propósito de atender aquellas acciones de mejora que requieren de la intervención de distintos órdenes de gobierno; con ello se pretender articular soluciones coordinadas que se traduzcan en mejoras de la política pública.

Desde 2008 el CONEVAL, junto con la SHCP y la SFP, instituye un procedimiento sistemático que queda plasmado en el documento normativo *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la administración pública federal* (Mecanismo).

El Mecanismo establece principalmente lo siguiente: *a)* dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM);<sup>32</sup> *b)* integrar los ASM en el diseño de políticas con el fin de fortalecer la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación;<sup>33</sup> *c)* articular los ASM en el SED; *d)* definir a los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los ASM, así como para su formalización, y *e)* establecer los mecanismos de difusión de los resultados obtenidos de las evaluaciones (figura 12).

---

<sup>32</sup> Artículo 22 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RL-FPRH).

<sup>33</sup> Artículo 32, fracción IV, del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012.

**Figura 12.** Proceso de seguimiento a los ASM.

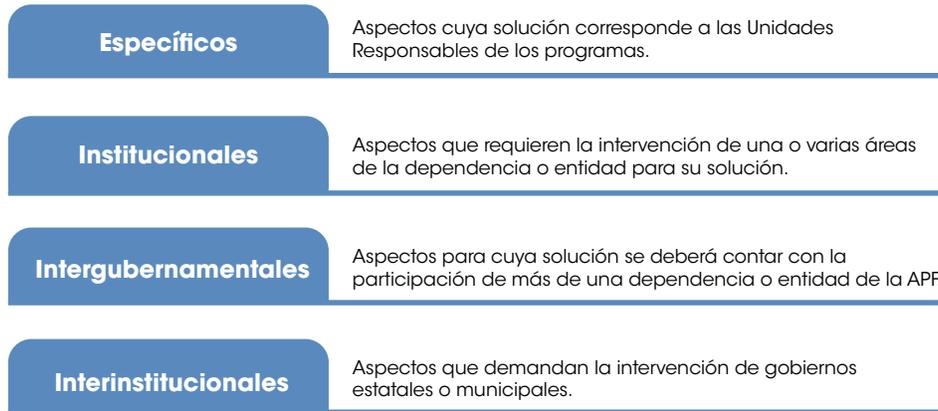


Fuente: Elaboración del CONEVAL.

En la figura anterior identificamos las cuatro etapas generales del seguimiento de los ASM: *a)* identificación de los ASM, *b)* análisis y clasificación de los ASM, *c)* elaboración de instrumentos de trabajo y *d)* difusión de compromisos. Cada una de ellas involucra diferentes actores: las Unidades Responsables de los programas, las Unidades de Evaluación, así como los responsables de programación y presupuesto de las dependencias y entidades.

El proceso busca que los actores identifiquen, clasifiquen y analicen los ASM para definir los compromisos, las actividades y los plazos de ejecución a las soluciones de los ASM (ver figura 13).

**Figura 13.** Tipos de ASM de acuerdo con los actores involucrados.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

Debido a la relevancia conferida al rol del seguimiento de hallazgos y recomendaciones en el ámbito federal, el documento normativo ha identificado importantes procedimientos que han aclarado el proceso de seguimiento y calidad de la información para los operadores de intervenciones públicas.

## Anexo 2. Roles y responsabilidades de los actores en la evaluación de la política de desarrollo social

Los Lineamientos Generales de Evaluación para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública<sup>34</sup> (Lineamientos de Evaluación) identifican a tres instancias clave en la coordinación de la evaluación: la SHCP, la SFP y el CONEVAL, cada uno en su ámbito de competencia. No obstante también intervienen otros actores en la evaluación de la política de desarrollo social. Sus roles y responsabilidades se encuentran delimitados en la normatividad que institucionalizó la evaluación en México. A continuación se describen las atribuciones y funciones de dichos actores.

**Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS).** Organismo que tiene por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social. La Comisión es presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y está integrada por los titulares de las secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como el titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas; un representante de cada una de las asociaciones nacionales de las autoridades municipales legalmente reconocidas, así como por los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

**Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.** Instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social de conformidad con lo establecido en la LGDS. La Comisión se encuentra integrada por los titulares de las siguientes secretarías: Desarrollo Social, quien la preside; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Turismo. Los integrantes tienen derecho a voz y voto. La Comisión Intersecretarial cuenta con un Secretario Técnico, que será el subsecretario que para tal efecto designe el titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>34</sup> El CONEVAL, la SHCP, y la SFP emitieron los Lineamientos en 2007. Estos establecen los criterios para la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la APF, la elaboración de la MIR, así como los tipos de evaluación, las características de los organismos evaluadores, el seguimiento a resultados y la difusión de las evaluaciones.

**Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).** Organismo público descentralizado, con 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, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza que garanticen la transparencia, objetividad, rigor técnico y científico de dicha actividad.

El órgano de gobierno del CONEVAL está integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social mediante convocatoria pública, así como por un secretario ejecutivo que tiene a su cargo la dirección del CONEVAL. Para el ejercicio de sus atribuciones, el CONEVAL dispone de cuatro direcciones generales adjuntas: Dirección General Adjunta de Administración, Dirección General Adjunta de Coordinación, Dirección General Adjunta de Análisis de la Pobreza y Dirección General Adjunta de Evaluación. Esta última es la encargada de normar y coordinar las evaluaciones de las políticas y programas sociales.

El CONEVAL participa en tres momentos en el proceso de orientación y mejora de la política de desarrollo social descrito:

- a) Durante el *proceso de planeación* contribuye con insumos sobre el nivel y distribución de las carencias sociales provenientes de la medición de la pobreza y otros indicadores sociales que estima que permiten identificar prioridades a nivel nacional y por diferentes unidades territoriales.
- b) Durante el *proceso de monitoreo y evaluación* genera información a partir del monitoreo para tomar decisiones operativas en el corto plazo que mejoren la implementación de los programas y, además, produce información basada en evidencia respecto de los resultados e impacto de las intervenciones sociales a través del desarrollo de diversos tipos de evaluaciones de políticas, programas y conjuntos de programas.
- c) Durante el *proceso de retroalimentación* de manera general y particular. De manera general, al identificar los avances y áreas de oportunidad de las estrategias, políticas, programas y acciones sociales en su conjunto que permitan que los tomadores de decisiones, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, cuenten con diagnósticos actualizados sobre la respuesta gubernamental respecto de las problemáticas sociales, y al proporcionar información sistematizada a actores institucionales clave en el proceso de diseño, presupuestación e implementación de los programas, tal como la Evaluación Específica de Desempeño, las Consideraciones al Proceso Presupuestario y el Resumen del Desempeño de los Programas, entre otros. A nivel particular, se retroalimenta la planeación al seleccionar, en coordinación con las entidades y dependencias involucradas, los hallazgos de las evaluaciones que se considerarán

“aspectos susceptibles de mejora” para establecer compromisos que mejoren los programas.

**Unidad de Evaluación de las entidades y dependencias.** Área administrativa ajena a la operación de los programas federales que es designada por las dependencias y entidades para coordinar la contratación, operación, supervisión y seguimiento de las evaluaciones, su calidad y cumplimiento normativo; asimismo es responsable del envío de los resultados de la evaluación a las instancias correspondientes.

**Unidad Responsable de los programas y acciones.** Área responsable de la administración y ejecución de los programas, subprogramas y proyectos de las dependencias y entidades.

**Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE).** Tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

**Evaladores externos.** Miembros de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que tienen una doble función en el proceso y el uso de la evaluación. Son expertos en temas de desarrollo social, evaluación y políticas públicas que realizan evaluaciones y desempeñan un importante papel en el fortalecimiento de la cultura de la evaluación, desde el uso de la información hasta la disseminación de los resultados.



## Anexo 3. Proceso de integración del Inventario Federal de Programas y Acciones CONEVAL

El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social (Inventario CONEVAL) integra y sistematiza información relevante de los programas y de las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal. Los programas y acciones federales que lo componen tienen como eje los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la LGDS. El Inventario CONEVAL cuenta con una aplicación en línea<sup>35</sup> que se propone constituirse en una herramienta de consulta y análisis de información de los programas y las acciones del Gobierno Federal, contribuyendo a la transparencia y a la rendición de cuentas.

La información disponible sobre los programas y acciones se ha incrementado a lo largo del tiempo. Para el periodo 2004-2008 se presenta una base de datos en formato Excel para los programas, mientras que para el periodo 2009-2012 la información está disponible de manera interactiva en internet a través de 111 variables. En el Inventario CONEVAL 2013 se agregaron dos nuevos apartados; el primero brinda información sobre la metodología técnica que aplicaron los programas y acciones de desarrollo social para realizar sus evaluaciones, y el segundo proporciona información sobre el seguimiento de los Aspectos Susceptible de Mejora a los que se comprometieron los programas en el ciclo 2013-2014. Además, se incluyó el porcentaje de la información que brindaron los programas para integrar la base de datos del Inventario. Para el periodo 2014-2015 se incorporaron dos nuevas variables, ya que se pregunta si se cuenta con padrón de beneficiarios y, si cuentan con ello, cada cuánto tiempo se actualiza.

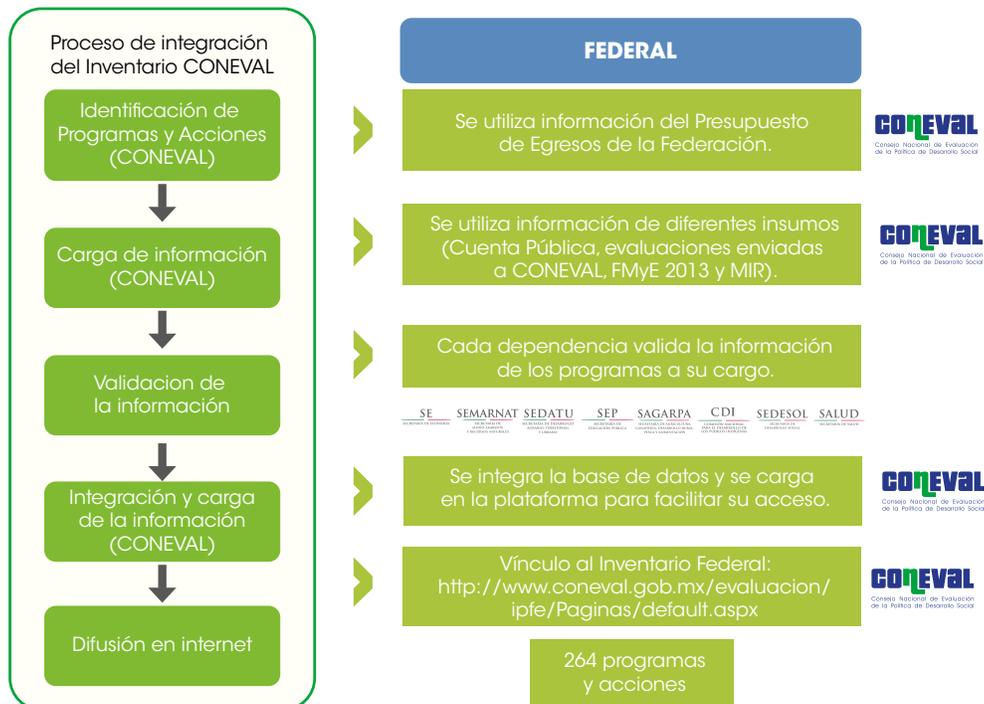
Los datos que proporciona el Inventario CONEVAL permiten que el usuario conozca con rapidez y precisión las principales características de los programas y las acciones de desarrollo social que brinda el Gobierno Federal, así como información acerca de su población beneficiaria. Asimismo, las búsquedas realizadas mediante la aplicación en línea son exportables en formato Excel, lo que facilita la realización de análisis específicos para diferentes tipos de actores. Cabe señalar que la asociación de los programas y las acciones federales con los derechos sociales o la dimensión de bienestar económico se consideran el eje principal del Inventario CONEVAL, ya que con base en él se define el universo de intervenciones que contribuyen al desarrollo social.

---

<sup>35</sup> Disponible en la siguiente liga de internet: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

El proceso de integración del Inventario CONEVAL involucra a las dependencias y entidades de la APF que tienen a su cargo programas y acciones de desarrollo social. Son ellas quienes proporcionan y validan la información que se presenta. Este proceso, que se muestra en la figura 14, permite que los inventarios anuales contengan información homogénea.

**Figura 14.** Proceso de integración del Inventario CONEVAL



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

## Anexo 4. Proceso de integración de las necesidades de evaluación en el Programa Anual de Evaluación (PAE)

Para fortalecer el ejercicio de evaluación entre los actores involucrados y garantizar su institucionalización ha sido necesario integrar documentos normativos que permitan su implementación sistemática. Asimismo, incluir a los actores en el proceso de planeación incentiva su participación. Por ello, en los Lineamientos de Evaluación se estipula que la SHCP, la SFP y el CONEVAL, instancias encargadas de la evaluación, deben integrar las necesidades de evaluación en el PAE.

El proceso de integración de las necesidades de evaluación da comienzo con la solicitud de necesidades de evaluación de las entidades y dependencias. Las solicitudes dependerán del análisis que las entidades y dependencias hagan del grado de madurez de cada uno de los programas a su cargo. Posteriormente, se revisan y sistematizan las solicitudes, proceso que se concreta en una propuesta que realiza el CONEVAL, la cual considera las propuestas tanto de la SHCP como de la SFP y concluye con su publicación (figura 15).

**Figura 15.** Proceso de integración del Programa Anual de Evaluación.



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

El PAE es el documento normativo a través del cual se integran las necesidades de evaluación en cada ejercicio fiscal. El CONEVAL, junto con la SHCP y la SFP, lo han emitido año con año desde 2007. Su objetivo es dar a conocer las evaluaciones a los programas y acciones federales que comenzarán durante cada uno de los ejercicios fiscales que se aplican, así como su cronograma de ejecución. Con este instrumento normativo se articulan las necesidades de evaluación por medio de la interlocución de los distintos actores.

A continuación se muestra la relación de las evaluaciones mandatadas en el Programa Anual de Evaluación (PAE) derivadas del proceso de integración de las necesidades de evaluación en el periodo 2007-2015 (cuadro 3).

**Cuadro 3.** Evaluaciones mandatadas en el PAE, 2007-2015

Evaluaciones mandatadas en el PAE, 2007-2015										
Tipo de evaluación	Año PAE									Total <sup>1</sup>
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Específica de Desempeño	-	131	131	126	-	153	-	3	116	660
Consistencia y Resultados	106	-	-	-	173	3	9	19	37	347
Ficha de Monitoreo y Evaluación	-	-	-	-	-	-	-	197	76	273
Ficha de Monitoreo	-	-	-	-	-	121	-	-	-	121
Diseño	-	10	22	15	12	8	34	-	66	167
Diagnóstico	-	-	-	-	-	-	-	85	-	85
Procesos	-	-	5	8	2	8	5	4	9	41
Específica	6	2	7	3	-	1	4	3	4	30
Estratégica	2	1	3	9	4	1	2	-	4	26
Impacto	3	6	4	-	-	-	-	-	-	13
<b>Total</b>	<b>117</b>	<b>150</b>	<b>172</b>	<b>161</b>	<b>191</b>	<b>295</b>	<b>54</b>	<b>311</b>	<b>312</b>	<b>1,763</b>

<sup>1/</sup> Del total de evaluaciones mandatadas, 1,486 (84%) son competencia del CONEVAL, por lo que le corresponde coordinarlas.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el Programa Anual de Evaluación 2007-2015.

Para la definición de sus necesidades de evaluación, las entidades y dependencias cuentan con el *Horizonte de Monitoreo y Evaluación*. Esta es una representación analítica ideal del ciclo de acciones de monitoreo y evaluación a las que debería estar sujeto un programa de desarrollo social durante sus primeros años de vida. La fortaleza de ese modelo consiste en que facilita la planeación del monitoreo y evaluación de programas en el corto y mediano plazo.

# Índice de vínculos

Actividad de evaluación	Vínculo a la actividad
Diagnóstico de programas nuevos	<a href="http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx">http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx</a>
Evaluación de Consistencia y Resultados	<a href="http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx">http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx</a>
Evaluación de Diseño	<a href="http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx">http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx</a>
Evaluación de Procesos del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) 2012	<a href="http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Procesos/Procesos_2012/SEDATU/EPR_PROMUSAG.zipqw">http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Procesos/Procesos_2012/SEDATU/EPR_PROMUSAG.zipqw</a>
Evaluación de Procesos del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) 2012	<a href="http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Procesos/Procesos_2012/SEDESOL/EPR_PEI.zip">http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Procesos/Procesos_2012/SEDESOL/EPR_PEI.zip</a>
Evaluación de Procesos del Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven) 2012	<a href="http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Procesos/Procesos_2012/SEP/EPR_PROMAJOVEN.zip">http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Procesos/Procesos_2012/SEP/EPR_PROMAJOVEN.zip</a>
Evaluación Específica	<a href="http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Index-Evaluaciones-Especificas.aspx">http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Index-Evaluaciones-Especificas.aspx</a>
Evaluación Específica de Desempeño	<a href="http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx">http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx</a>
Evaluaciones Complementarias	<a href="http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Complementaria.aspx">http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Complementaria.aspx</a>
Evaluaciones de Impacto	<a href="http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx">http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx</a>
Fichas de Monitoreo	<a href="http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/ficha_monitoreo.aspx">http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/ficha_monitoreo.aspx</a>
Fichas Monitoreo y Evaluación	<a href="http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Ficha_Monitoreo_Evaluaci%C3%B3n.aspx">http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Ficha_Monitoreo_Evaluaci%C3%B3n.aspx</a>
Matriz de Indicadores para Resultados (Matriz de Marco Lógico)	<a href="http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx">http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx</a>





El libro se terminó de imprimir  
en el mes de diciembre de 2015  
en Impresora y Encuadernadora  
Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA)  
Calz. San Lorenzo 244, Col. Paraje  
San Juan, México, DF.  
CP. 09830.

La edición consta  
de 500 ejemplares.



# La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL

En México, la construcción de una cultura de la evaluación es un proceso que se inició en la década de 1970; sin embargo, como un ejercicio normado, sistemático y riguroso orientado hacia el logro de resultados, es una realidad de hace apenas algunos años.

El CONEVAL, con base en sus atribuciones, realiza actividades dirigidas a implementar una cultura de la evaluación. Se busca, con ello, que los resultados de esas evaluaciones sean insumos que lleguen a los tomadores de decisiones y forme parte del ciclo de la política pública, además de apoyar la rendición de cuentas. El siguiente documento explica la manera en que se ha diseñado y llevado a cabo desde el CONEVAL la política de la evaluación de los programas de desarrollo social en nuestro país.

**CONEVAL**

Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Bldv. Adolfo López Mateos 160  
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón  
C.P. 01060, México, Distrito Federal  
[www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

