

MEMORIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL CONEVAL A LA MEJORA DE LA POLÍTICA ESTATAL DE DESARROLLO SOCIAL 2007-2014



coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

MEMORIA DE LA CONTRIBUCIÓN
DEL CONEVAL A LA MEJORA
DE LA POLÍTICA ESTATAL DE
DESARROLLO SOCIAL
2007-2014



coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Memoria de la contribución del CONEVAL con las entidades federativas

Primera edición, noviembre de 2015

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

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Memoria de la contribución con las entidades federativas. México, DF: 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 Sifón

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

Edgar A. Martínez Mendoza
Director General Adjunto de Coordinación

Ricardo C. Aparicio Jiménez
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

Thania P. de la Garza Navarrete
Directora General Adjunta de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz
Director General Adjunto de Administración

EQUIPO TÉCNICO Gonzalo Hernández Licona
Edgar A. Martínez Mendoza
Cristina Hayde Pérez González

Israel Escobar Blanco
Analuisa Guerra Briones
Fanny Jared Montoya Huerta
Valeria Castro Guerrero

AGRADECIMIENTOS

Se agradece la participación de los compañeros de la Dirección de Servicios Técnicos, 2007-2014

Nereida Hernández Reyes
Gabriela Gutiérrez Salas
Clara Isabel Schettino Bustamante
Freddy Damián Urbina Romero
Diego Alejo Vázquez Pimentel
Elba Chávez Vizuet
Hugo Lugo Paz
Lidia Soni Gallardo
Juan Torres García
Juan Carlos González Ibarquén
Patricia Gil Altamirano
Santiago Piste Tut

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN. EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE MEJORA DE LA POLÍTICA ESTATAL DE DESARROLLO SOCIAL	11
CAPÍTULO 1. PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN A NIVEL ESTATAL: EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO.	15
CAPÍTULO 2. FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS ESTATALES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: ESQUEMAS DE COLABORACIÓN.	23
Generación de herramientas de monitoreo y evaluación para medición de resultados	34
Uso de la medición de la pobreza en la toma de decisiones de la política estatal de desarrollo social	46
CAPÍTULO 3. ACCIONES DEL CONEVAL PARA FORTALECER LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MONITOREO, EVALUACIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	51
Informes de pobreza y evaluación	53
Herramientas de apoyo para la medición de resultados	57
Seminarios de pobreza y evaluación	60
CAPÍTULO 4. EL AVANCE DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	75
Institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación: avance normativo	79
Implementación de los sistemas de monitoreo y evaluación: avance práctico	81
Conclusiones y áreas de oportunidad que se derivan del Diagnóstico	83
CAPÍTULO 5. RESULTADOS EN LA MEJORA DE LA POLÍTICA ESTATAL DE DESARROLLO SOCIAL	85
CAPÍTULO 6. PRINCIPALES RETOS Y AGENDA PARA LOS SIGUIENTES TEMAS	93
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99

PRESENTACIÓN

De acuerdo con el CONEVAL, lo que se mide se puede mejorar. Sin embargo, es necesario contar con elementos básicos para que esta medición sea objetiva y oriente a la toma de decisiones correctas. Implementar dichos elementos en las entidades federativas ha sido difícil, y no obstante haber fortalecido su gobernabilidad, transparencia y rendición de cuentas en los años recientes a través de la creación y mejora de herramientas de monitoreo y evaluación, aún hay mucho por avanzar.

Si bien el CONEVAL no está facultado para realizar por sí mismo la mejora de las políticas públicas, ya que no tiene atribuciones legales para incidir directamente sobre el diseño u operación de los programas y políticas sociales, las entidades federativas han mostrado interés por los beneficios que la planeación, el monitoreo y la evaluación acarrearán a los programas y en la toma de decisiones en materia de desarrollo social. En este contexto, el CONEVAL ha generado mecanismos de colaboración con los gobiernos estatales en materia de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza, lo que se ha reflejado en la mejora de los elementos que permiten diseñar las políticas estatales de desarrollo social.

Un factor determinante para la construcción de un Sistema de Monitoreo y Evaluación a nivel estatal ha sido el pleno ejercicio de la democracia, la transparencia y la apertura de los actores relevantes que intervienen en el diseño e implementación de las políticas y programas sociales, en el marco de una cultura de decisiones basadas en la evidencia.

A partir de lo mencionado, se generó una base sólida para implementar esquemas de monitoreo y evaluación, lo cual ha llevado a contar con evidencia sobre la pertinencia, efectividad y eficacia de los programas y las políticas impulsados por los gobiernos estatales, así como respecto de la contribución del CONEVAL a estas acciones.

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo del CONEVAL

EL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE MEJORA DE LA POLÍTICA ESTATAL DE DESARROLLO SOCIAL

Los esquemas de monitoreo y evaluación proporcionan evidencia sobre lo que funciona y cómo mejorarlo; ayudan a mejorar el desempeño, el diseño, la planeación y operación de la política social; favorecen una asignación de recursos más apropiada dado que el presupuesto para la intervención pública es limitado, y fomentan la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, en las entidades federativas el proceso para la implementación de estos esquemas no ha sido sencillo y se ha excedido el tiempo para desarrollarlos según lo esperado.

Si bien los cambios normativos ocurridos a partir del año 2000 encauzaban a las dependencias federales hacia un presupuesto basado en resultados, las entidades federativas carecían de un marco normativo para la gestión y de evidencia sobre el funcionamiento de sus políticas y programas de desarrollo social. Tampoco tenían la certeza de cómo mejorarlos, por lo que se desconocía si la eficiencia o, en su caso, ineficiencia era producto de un diseño inadecuado o simplemente de la falta de presupuesto y personal ejecutor.

A partir del inicio de operaciones del CONEVAL en 2006 se detectaron grandes obstáculos a nivel estatal para la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación. Por un lado, el tema de la gestión por resultados no era prioritario, la planeación definía objetivos imprecisos y por ende las metas no correspondían a la medición de aspectos específicos, y esta última se centraba en la cuantificación de productos otorgados (por ejemplo, despensas entregadas, citas realizadas, documentos aprobados, etcétera). Por otro lado, los mecanismos de coordinación entre los actores involucrados en la evaluación de la política de desarrollo social tampoco eran claros, algunas dependencias desconocían la utilidad de las evaluaciones e incluso consideraban que la evaluación era parte del proceso de fiscalización. Uno de los principales retos era que no se contaba con metodologías homogéneas para la creación de instrumentos de políticas públicas y mucho menos para su evaluación.

A pesar de ello, en los años recientes las entidades federativas han mostrado avances significativos. Varios cambios en la normativa fomentaron la creación o el uso de instrumentos de monitoreo y evaluación en las entidades federativas (figura 1); ejemplo de ello fue la reforma de 2012 a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG),¹ la cual estipula que las entidades federativas deben incluir en su cuenta pública los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, de las municipales y de las delegaciones. Para lograrlo deben utilizar indicadores, además de publicar en internet su programa anual de evaluación, las metodologías, los indicadores de desempeño y los resultados de sus evaluaciones.

La publicación de este compendio de datos constituye un avance en la institucionalización del monitoreo, la evaluación y el uso de la información de la medición de la pobreza, lo cual ha dado lugar a la creación de herramientas para mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social en los tres órdenes de gobierno. Avanzar hacia la implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas brinda evidencia indiscutible de los avances en las políticas y programas, permite identificar y alinear prioridades de atención, y favorece la coordinación entre los actores involucrados.

Este avance en las entidades federativas ha sido acompañado de la asesoría técnica del CONEVAL para generar ejercicios de monitoreo y evaluación con el objeto de fortalecer los instrumentos de medición de resultados de los programas y políticas. Esto ha contribuido a mejorar la operación y el resultado de los programas y acciones públicas; en particular, ha coadyuvado al fortalecimiento de la cultura de resultados y transparencia en la política de desarrollo social, así como al uso de la evaluación para realizar una mejora continua de las acciones y/o programas.

En virtud de lo anterior, el objetivo de este libro es difundir la memoria documental relativa a la contribución y colaboración que el CONEVAL prestó a los gobiernos de las entidades federativas con el cometido de

¹ Ley General de Contabilidad Gubernamental, 31 de diciembre de 2008. México. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

mejorar la política de desarrollo social de 2007 a 2014. Esta obra consta de seis capítulos que explican dicho proceso, desde su evolución normativa hasta los resultados alcanzados, sin olvidar los principales retos que se vislumbran en el futuro.

En el primer capítulo se presenta la evolución del marco normativo para la institucionalización del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas, que sirve de fundamento a la acción del Consejo. En el siguiente se muestra la asesoría técnica que se dio a las entidades; por tanto, se describe la estrategia de atención, la generación de herramientas de monitoreo y evaluación para la medición de resultados, y el fortalecimiento del uso de los resultados de la medición de la pobreza en la toma de decisiones de la política estatal de desarrollo social.

En el tercer capítulo se aborda el trabajo del CONEVAL (por ejemplo la realización de estudios complementarios y seminarios) que ha logrado extender más la información que produce para las entidades federativas. Aquí se hace una breve descripción de los Informes de Pobreza y Evaluación² para los estados, así como de los materiales utilizados para la elaboración de herramientas de medición de resultados y de los seminarios que desde 2007 hasta diciembre de 2014 organizó el Consejo sobre diversos tópicos relacionados con la medición de la pobreza, el monitoreo y la evaluación.

En el capítulo cuarto se muestra el avance del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas a partir de los Diagnósticos³ que elaboró el CONEVAL en 2011 y 2013, instrumento esencial que ha posibilitado la observación de las mejoras a los elementos que conforman los sistemas de monitoreo y evaluación en los estados, debido a que permite identificar la institucionalización e implementación de dichos sistemas. (El Diagnóstico 2015 se tendrá listo hasta finales del mismo año, razón por la que no se incluyó en el presente libro.) Aquí se describe el avance en la existencia de normativa que fomenta la institucionalización y de ejercicios prácticos que den cuenta de la implementación de dichos instrumentos, así como las conclusiones y áreas de oportunidad en las entidades federativas.

2 Para consultar los Informes de Pobreza y Evaluación 2010-2012 y 2012-2013, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes-de-pobreza-y-evaluación-de-las-EF.aspx>

3 Para consultar los Diagnósticos 2011 y 2013 en la página de internet del Coneval, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx

En el capítulo cinco se analizan los resultados de la mejora de la política estatal de desarrollo social a partir de las acciones realizadas por el CONEVAL. Es interesante observar la opinión de los servidores públicos estatales que participaron en la evaluación externa de los resultados del Consejo.

Por último, en el sexto capítulo se describen los principales retos y la agenda para los siguientes temas que deberá considerar el Consejo para fortalecer su liderazgo como órgano de consulta y asesoría para los gobiernos de las entidades.

CAPÍTULO

**Proceso de
institucionalización del
monitoreo y evaluación a
nivel estatal: evolución
del marco normativo**

1

El CONEVAL ha tenido una participación sustantiva en la institucionalización del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas a partir de las diferentes acciones de colaboración que han fortalecido la regulación de dichos elementos dirigidas a contribuir a mejorar la política estatal de desarrollo social.

El Consejo se creó en 2006 con las funciones fundamentales de normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.⁴ Desde su creación ha actuado como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de la pobreza de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las autoridades estatales y municipales, así como del sector social y privado.⁵

Con base en el marco normativo al que están sujetas las entidades federativas, el CONEVAL ha brindado asesoría y colaboración no solo en cumplimiento de sus mandatos legales sino en la generación de instrumentos innovadores que les permitan mejorar el diseño, operación y resultados de su política de desarrollo social. Por consiguiente, desarrolló la implementación de diversas herramientas normativas y prácticas de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza con las que en la actualidad contribuye a la mejora de la política estatal de desarrollo social.

Por un lado, los avances normativos que se emprendieron en 2004 con la Ley General de Desarrollo Social han dotado a las entidades federativas de un marco jurídico sobre las atribuciones que deben observar en los temas de monitoreo y evaluación. Además, el cuerpo de instrumentos publicados por el CONEVAL, constituido por lineamientos de evaluación, programa anual de evaluación, términos de referencia de evaluaciones, Metodología de Marco Lógico (MML), aprobación de indicadores y medición de la pobreza, entre otros, han servido como modelo para que las autoridades estatales los implementen, posicionando al Consejo como una institución líder en la materia.

⁴ Ley General de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/normateca/2348.pdf>

⁵ Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de julio de 2007. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Normateca/EstatutoOrgCONEVAL.pdf>

Por otro lado, el CONEVAL ha apoyado de manera directa en la generación de instrumentos normativos al interior de las entidades. Entre sus principales aportes ha sido identificar sus áreas de oportunidad en materia normativa e intervenir ahí en el desarrollo de instrumentos, para proveerlas de los elementos mínimos para garantizar la instauración y éxito de los sistemas de monitoreo y evaluación estatales. Los puntos de referencia de esta identificación fueron los ejercicios realizados por el mismo Consejo para el ámbito federal, los cuales han demostrado ser eficaces para esos propósitos, y las recomendaciones internacionales sobre la materia.

La participación del CONEVAL en la institucionalización del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas ha crecido a medida que se ha consolidado el marco que regula el ejercicio de los recursos para los tres órdenes de gobierno. Es importante describir su evolución para conocer el papel del CONEVAL en el fortalecimiento jurídico que hoy presentan las entidades federativas, ya que al inicio de su gestión en 2006 no había un marco normativo sólido que reflejara la obligación de los estados de contar con políticas públicas eficientes ni transparentar el uso de los recursos públicos, mucho menos de implementar sistemas de monitoreo y evaluación.

El instrumento normativo que sentó las bases del monitoreo y la evaluación como un tema fundamental en la agenda de los gobiernos estatales fue la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) publicada en 2004. En esta legislación se establecieron requisitos para que las entidades federativas tuvieran elementos adicionales de planeación del desarrollo social y se impulsara la evaluación de resultados de los programas estatales y municipales. Para realizar dicha evaluación, los programas sociales debían incluir indicadores de resultados para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias de los tres órdenes de gobierno, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarían toda la información y las facilidades necesarias para llevar a cabo la evaluación.

La LGDS constituyó un importante avance en la regulación del desarrollo social, ya que estableció la creación del CONEVAL para medir la pobreza y coordinar la evaluación de los programas federales, la determinación de las zonas de atención prioritaria y fortaleció la coordinación institucional a través de la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, etcétera. Sin embargo, la mayor parte de las dis-

posiciones normativas estaban dirigidas al orden federal y dejaban de lado la participación de los estados y los municipios.

Ante ello, con el objetivo de mejorar el gasto de los recursos procedentes de los contribuyentes para atender las necesidades del país, en 2008 se implementó la Reforma Hacendaria por los que Menos Tienen. Esta reforma constitucional, aplicada a los tres órdenes de gobierno, buscaba fortalecer la evaluación de los resultados obtenidos con recursos públicos, la fiscalización y la armonización de la contabilidad gubernamental, además de abrir la posibilidad de realizar erogaciones plurianuales para inversión.

Para la evaluación de los resultados, dicha reforma estableció que la Federación, los estados y los municipios debían administrar esos recursos de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; evaluar los resultados del ejercicio de dichos recursos, y contar con instancias técnicas de evaluación independientes (distintas a los órganos de fiscalización). En el caso del gasto federalizado, los estados y los municipios debían observar la legislación federal aplicable.

La operación y detalle de esta reforma se reflejó principalmente en tres instrumentos normativos que involucraban a los tres órdenes de gobierno: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). En la primera se estableció como verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas que la evaluación del desempeño se realizara con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitieran conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como las disposiciones para la evaluación del desempeño. Entre esas disposiciones destacan los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia de las evaluaciones realizadas y la publicación de evaluaciones con información específica sobre el responsable de hacerla y sus principales resultados. Con base en esta se reguló también la existencia de programas anuales de evaluación y el seguimiento a la atención de las recomendaciones.

En la segunda se reglamentaron sobre todo los recursos de los fondos de aportaciones federales que operan los estados y los municipios. Se incluyó la entrega de informes y reportes sobre esos recursos por

parte de las entidades federativas con la información y los resultados obtenidos tanto de cada una de estas como de sus respectivos municipios. Los informes se entregarían por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión y debían ponerse a disposición del público en general. Además, se reguló el control, evaluación y fiscalización de los fondos de aportaciones federales para realizar la evaluación del desempeño con base en indicadores y por instancias técnicas independientes designadas por las entidades, con el fin de verificar el cumplimiento de sus objetivos.

Por su parte, la LGCG estableció los criterios generales para la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los tres órdenes de gobierno, a efectos de lograr una adecuada armonización. Uno de sus objetivos principales fue definir el mecanismo para que la información contable fuera congruente con la presupuestaria, y con ello emitir información que apoyara la toma de decisiones, la transparencia, la programación con base en resultados, la evaluación y la rendición de cuentas. Desde este enfoque, se precisó que los entes públicos⁶ debían transparentar la información sobre el ejercicio y destino de los recursos transferidos por el Gobierno Federal y relacionarla con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, así como incorporar los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales y de las entidades federativas. Para ello, debían utilizar indicadores que permitieran determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, y que estuvieran vinculados con la planeación del desarrollo.

Si bien estas disposiciones contemplaban la aplicación de evaluaciones e indicadores para medir los resultados obtenidos de los recursos federales, no se especificaba cuál era la metodología para diseñar los indicadores ni la mecánica y estructura para definir qué programas se evaluarían durante el año, y tampoco los formatos para la difusión y publicación de las evaluaciones. A pesar del avance normativo, la regulación en temas de monitoreo y evaluación únicamente se centraba en la ejecución de recursos federales y carecía de

⁶ Con base en la Ley General de Contabilidad Gubernamental se entenderá por *entes públicos* a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales. Si desea consultar la Ley completa ingrese a http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_17_001.pdf

especificidad de metodologías para la elaboración de herramientas para su realización.

Por esto, a partir de los instrumentos generados y probados por su utilidad y eficacia en la toma de decisiones para mejorar la política de desarrollo social, en 2012 el CONEVAL se posicionó como el modelo a seguir para la implementación del monitoreo y evaluación (M&E) de los recursos federales que son operados por los tres órdenes de gobierno.

La reforma de 2012 a la LGCG estipuló que las entidades federativas debían publicar en su página de internet su programa anual de evaluación, las metodologías, los indicadores de desempeño y los resultados de sus evaluaciones. En 2013 se instauró el uso de la Metodología del Marco Lógico para la construcción de indicadores, se reguló el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones y se señaló la publicación oficial y obligatoria del programa anual de evaluación.

En abril de 2013 el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) emitió la norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas⁷ con el objetivo de estandarizar la información financiera. De acuerdo con esta norma, los entes públicos podrán aplicar los tipos de evaluación determinados en el numeral décimo sexto de los Lineamientos de Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal⁸ emitidos por el CONEVAL; se deberán elaborar Términos de Referencia conforme a las características particulares de cada evaluación, los cuales podrán considerar los términos previamente establecidos por el CONEVAL; se deberá dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de las recomendaciones emitidas en dichas evaluaciones, de conformidad con el mecanismo para el seguimiento a los ASM, también emitido por el CONEVAL. Las evaluaciones

⁷ Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, 4 de abril de 2013. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Normatividad%20Evaluaci%C3%B3n/NORMA_FORMATOS.pdf

⁸ Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, 30 de marzo de 2007. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

realizadas se deben publicar en las respectivas páginas de internet y el Formato para la Difusión de los Resultados de las Evaluaciones debe incluir el costo de la evaluación.

En mayo de 2013 se publicaron los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico,⁹ cuyos objetivos son definir y establecer las disposiciones para la generación, homologación, estandarización, actualización y publicación de los indicadores de desempeño que permitan la generación periódica de la información financiera sobre el seguimiento, monitoreo y evaluación.

A partir de este marco normativo el CONEVAL ha considerado las distintas obligaciones de las entidades federativas como ejecutoras del gasto en la política de desarrollo social para apoyar en la mejora de instrumentos que lleven a una toma de decisiones con información técnica y objetiva. Desde su inicio, cuando no existía regulación en la materia, hasta la actualidad, en que las entidades federativas cuentan con un aparato jurídico que busca transparentar tanto el ejercicio de los recursos como sus resultados a través de los esquemas de M&E, el CONEVAL ha estado inmerso en la institucionalización e implementación de esos esquemas.

Hoy, las entidades federativas han logrado consolidar algunos elementos que sin duda permitirán conformar sistemas de M&E, siempre y cuando permanezcan a lo largo de las administraciones estatales. Sin embargo, este proceso no ha sido sencillo y, a pesar de haberse acelerado en los años recientes en un esfuerzo conjunto por avanzar en la evaluación como un ejercicio de mejora continua, es necesario continuar fortaleciendo la cultura de la evaluación para asegurar su permanencia.

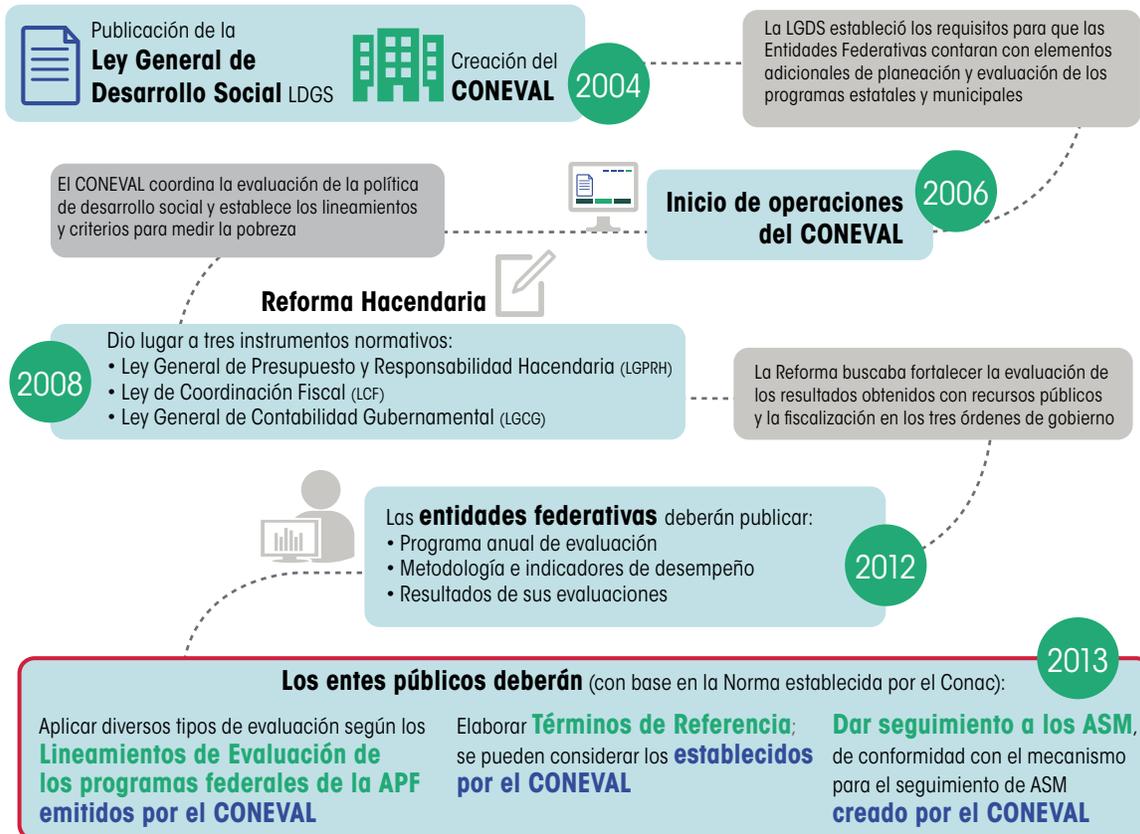
En los siguientes capítulos se describen las acciones concretas de colaboración que el CONEVAL ha brindado a las entidades federativas en un esfuerzo conjunto dirigido a mejorar la política de desarrollo social estatal.

⁹ Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, 16 de mayo de 2013. México. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299144&fecha=16/05/2013

En resumen

El CONEVAL ha tenido una participación fundamental en la institucionalización del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas. En 2013 se posicionó como el marco de referencia para fortalecer el uso de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos estatales.

Figura 1. Institucionalización del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas



Fuente: Elaboración del CONEVAL.

CAPÍTULO

**Fortalecimiento de
los sistemas estatales
de monitoreo y evaluación:
esquemas de colaboración**

2

Como se explicó en el capítulo anterior, diversas disposiciones normativas de las entidades federativas mandatan implementar elementos de medición de la pobreza y de M&E que garanticen la mejora de la política estatal de desarrollo social, la transparencia y la rendición de cuentas.

El CONEVAL, por su parte, ha actuado como órgano de consulta y asesoría técnica para la instauración de los mencionados elementos, tanto de los que se encuentran normados en cada entidad como de los adicionales que constituyan una innovación estatal. Sin embargo, como ya se dijo, poner en funcionamiento esquemas de asesoría y consulta en las entidades federativas ha sido un proceso difícil que ha evolucionado a lo largo del tiempo. En un inicio, las solicitudes de apoyo eran esporádicas y se resolvían en corto tiempo; posteriormente, conforme el CONEVAL se ha posicionado como órgano de consulta y asesoría, y a la par los gobiernos estatales han incrementado el uso de elementos de medición de la pobreza y de M&E para la gestión de sus recursos, se observó un crecimiento exponencial en las solicitudes de apoyo y en su complejidad.

El asunto preponderante en las primeras solicitudes era la difusión de las cifras de pobreza en la entidad; después, la comprensión de la metodología; y para 2014 los gobiernos estatales buscaban asesoría tanto para replicar el cálculo de indicadores de pobreza y carencia social como para servir de base a la implementación de estrategias de combate a la pobreza. En cuanto al M&E, principió con la capacitación en la elaboración de Matrices de Indicadores para Resultados y herramientas para medición de resultados.

Como resultado, el CONEVAL diseñó un esquema de colaboración cuyo objetivo es transformar la gestión pública a través de elementos de rigor técnico que caracterizan la labor del Consejo. Mediante este mecanismo se proporciona capacitación o asesoría técnica, según sea el caso.

Por lo anterior, en 2014 se dio atención sobre todo a tres temas: 1) planeación; 2) análisis y medición de la pobreza, y 3) monitoreo y evaluación. Por lo que se refiere a la *planeación*, el cometido es ir a fondo en el diseño de programas, estrategias, políticas sociales, planes estatales o municipales de desarrollo; el diseño de estrategias para implementar la Gestión para Resultados (GpR) o el Presupuesto

basado en Resultados (PbR), así como las guías de las metodologías que utiliza el CONEVAL.

En cuanto al *análisis y medición de la pobreza*, se han satisfecho solicitudes para realizar diagnósticos y estudios de pobreza con el objetivo de fortalecer la comprensión y uso de esa información, la evolución de las carencias sociales y del bienestar económico, así como de otros indicadores como el rezago social¹⁰ y el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza.¹¹ Se ha asesorado también en la construcción de cuestionarios y encuestas para contar con más información sobre la situación de pobreza en las entidades federativas.

Por último, en el tema del *monitoreo y la evaluación* se ha buscado ahondar en la construcción de indicadores de resultados y de gestión para programas, estrategias, políticas sociales o planes de desarrollo social con base en la Metodología de Marco Lógico; las evaluaciones a programas, estrategias o políticas sociales, y la conformación de organismos de evaluación o sistemas de monitoreo y evaluación en el ámbito estatal o municipal. Además, se ha apoyado en la elaboración de normativa en M&E para crear, por ejemplo, lineamientos de evaluación, criterios para generar indicadores, lineamientos para crear programas nuevos, revisión de cuestionarios o metodologías de evaluación y padrones de beneficiarios, entre otros.

A partir de la creciente demanda de asesoría y capacitación por parte de los gobiernos de las diferentes entidades, el CONEVAL sistematizó el proceso de atención para poner en funcionamiento el esquema de colaboración (figura 2). Los pasos que se siguen en este proceso son: 1) solicitud de apoyo por parte de la entidad y envío de información adicional para que el CONEVAL tenga los elementos suficientes para definir y proponer una estrategia de atención; 2) generación de información, y 3) colaboración, ya sea mediante asesoría técnica, capacitación a servidores públicos estatales, o ambos.

La principal finalidad de tal sistematización es apoyar a los gobiernos estatales en el desarrollo e implementación de instrumentos de calidad

¹⁰ Índice de Rezago Social, CONEVAL. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>

¹¹ Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza, CONEVAL. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/ITLP_ITLP_IS.aspx

que favorezcan la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación. Uno de los principales retos que se han enfrentado es que no siempre los gobiernos estatales concluyen las estrategias diseñadas en conjunto con el CONEVAL según los objetivos que plantean al inicio. Esto se debe, en la mayoría de los casos, a que el tema de la evaluación se centra en una sola área y para la lograr los objetivos del gobierno estatal es necesario reforzar la coordinación interinstitucional para echar a andar diversos esquemas de medición de resultados, así como para fortalecer la cultura del monitoreo y la evaluación con base en una estrategia transversal en la que participen diversas áreas de la administración estatal.

Figura 2. Proceso de atención para llevar a cabo la colaboración



Fuente: Elaboración propia.

Las acciones de colaboración se han reforzado a través de la firma de convenios de coordinación técnica con el CONEVAL solicitados por las entidades federativas (mapa 1), dirigidos a fortalecer el intercambio de información, asesoría técnica, capacitación y apoyo institucional. De 2007 a 2014 se suscribieron diecinueve convenios con trece entidades federativas y, en diciembre de 2014, había diez convenios vigentes.¹²

Mapa 1 Entidades federativas con convenio de coordinación técnica



Fuente: Registros administrativos del CONEVAL.

Nota: se han firmado diecinueve convenios con trece entidades federativas. En diciembre de 2014 había diez convenios vigentes.

A partir de este esquema, desde 2007 hasta diciembre de 2014, el CONEVAL ha concretado un total de 286 acciones de colaboración¹³ en diversos temas, únicamente contabilizando las asesorías técnicas o capacitaciones que el CONEVAL brindó a las entidades federativas en respuesta a sus peticiones (figura 3). La colaboración da comienzo a partir de la solicitud explícita de la entidad federativa y del envío de información complementaria para conocer mejor el apoyo que requiere la entidad federativa. Una vez revisada la información,

¹² Los convenios vigentes se presentan con fecha de corte a diciembre de 2014.

¹³ Las acciones de colaboración se presentan con fecha de corte a diciembre de 2014.

el CONEVAL propone la estrategia de colaboración, ya sea mediante **asesoría técnica** o **capacitación**.

Figura 3. Acciones de colaboración del CONEVAL con las entidades federativas



Fuente: Registros administrativos del CONEVAL.

Asesorías técnicas otorgadas por el CONEVAL

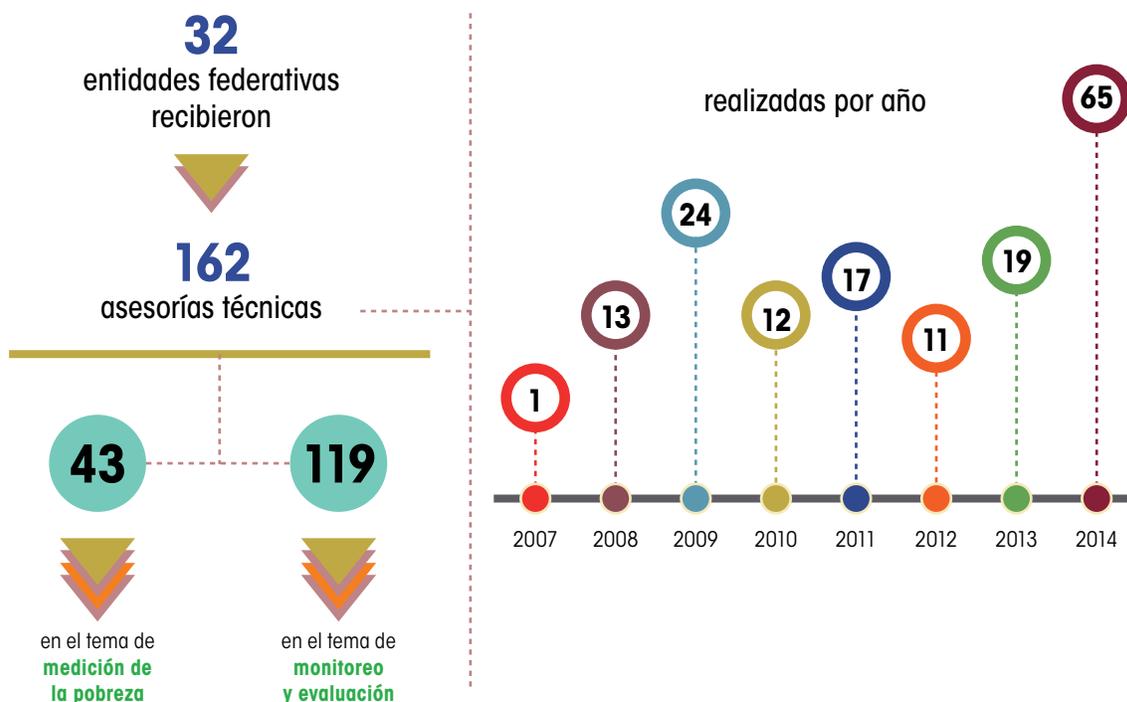
En la figura 3 se observa que el CONEVAL ha realizado 162 asesorías técnicas. Por ello, en este apartado se pormenorizarán las acciones que ha realizado el CONEVAL en relación con las asesorías técnicas, y en el siguiente apartado se hará lo mismo respecto de las acciones que ha realizado el CONEVAL sobre las capacitaciones.

El propósito de las asesorías técnicas es analizar en detalle los instrumentos o ejercicios específicos que las entidades federativas solicitan y quieren reforzar o mejorar. Del universo de asesorías solicitadas por las entidades federativas, 27 por ciento fue sobre medición de la pobreza y 73 por ciento se refirió a monitoreo y evaluación.

De 2007 a diciembre de 2014, 32 entidades federativas solicitaron asesorías técnicas al CONEVAL. Cabe destacar que las asesorías aumen-

taron de manera considerable de 2013 a diciembre de 2014 (figura 4). El motivo fue que las entidades federativas ya contaban con capacidades fortalecidas a partir del intenso esquema de capacitación proporcionado y, en los años recientes, reflejaron esos conocimientos en la elaboración de normativa y ejercicios prácticos de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza.

Figura 4. Asesorías técnicas otorgadas por el CONEVAL a las entidades federativas¹⁴



Fuente: Registros administrativos del CONEVAL.

Las entidades que solicitaron mayor cantidad de asesorías técnicas al CONEVAL fueron Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Colima y el Estado de México, las cuales requirieron asistencia en M&E relativos a la elaboración de lineamientos de evaluación; programa anual de evaluación; revisión de ejercicios de evaluación a programas; seguimiento de ASM; creación, diseño y focalización de programas; padrón de beneficiarios; reglas de operación; creación y fortalecimiento de los organismos evaluadores; planeación; política social; presupuesto; ela-

¹⁴ Las asesorías técnicas se presentan con fecha de corte a diciembre de 2014.

boración de herramientas de medición de resultados, revisión de indicadores de resultados, etcétera. Cabe subrayar que los temas de M&E solicitados por los estados se correlacionan con las oportunidades de mejora señaladas en el Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las Entidades Federativas 2013¹⁵ que realizó el CONEVAL.

El Consejo asesoró asimismo en temas de medición de la pobreza, en particular acerca de la construcción de indicadores de carencia social, bienestar económico y pobreza, de forma que fuera posible diseñar o focalizar políticas de combate efectivo e instrumentos al interior de la entidad para recolectar datos sobre las carencias de la población.

En seguida se presentan ejemplos, con información resumida, sobre las asesorías técnicas que el CONEVAL proporcionó a Guanajuato y Jalisco. Tales experiencias ejemplifican las numerosas asesorías técnicas realizadas por este organismo.¹⁶ Es importante recalcar que todas las asesorías técnicas que proporciona el Consejo se derivan de las solicitudes y requerimientos formalizados por las entidades federativas.

En el caso de Guanajuato,¹⁷ este pidió asesoría técnica en 2008 para participar en la Tercera Reunión Estatal con los titulares de las Unidades de Acceso a la Información Pública del estado. En respuesta, el CONEVAL puso a su disposición un conjunto de datos sobre su experiencia en la construcción, revisión y aprobación de indicadores. Asimismo, en 2013 requirió asesoría para la creación de los lineamientos de evaluación a nivel estatal, la elaboración de Términos de Referencia para la línea base y el Sistema de Monitoreo y Evaluación para el estado de Guanajuato.

Posteriormente, el CONEVAL, respaldado en otra petición, participó en una reunión de trabajo con funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Finanzas, Transparencia y Contraloría Social de ese estado para dar a conocer la metodología para la medición de la pobreza y el proceso de integración de la información del

¹⁵ Disponible en la página de internet del CONEVAL: http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx

¹⁶ Si desea obtener más información sobre las acciones del CONEVAL con las entidades federativas visite la sección de eventos por estado en <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx>

¹⁷ Para consultar más acciones de colaboración del CONEVAL con el estado de Guanajuato ingrese a <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Guanajuato/eventos.aspx>

Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013. Con ello, el CONEVAL contribuyó en la transición hacia la gestión para resultados, además de orientar al estado hacia la transparencia de sus órganos públicos a través del uso de información sobre la pobreza, el monitoreo y la evaluación.

Asimismo, en 2014 Guanajuato tenía interés en contar con una base técnica para el diseño de un instrumento que midiera el bienestar subjetivo de los ciudadanos de la entidad. En consecuencia, solicitó el apoyo para que el CONEVAL asesorara a sus servidores públicos en el uso y replicabilidad de la metodología multidimensional para la medición de la pobreza en el estado.

Por su parte, Jalisco¹⁸ solicitó asesoría técnica del CONEVAL en 2009 para crear las reglas de operación de nueve programas estatales, además de apoyo para revisar la Evaluación de Consistencia y Resultados de los programas Mejora tu casa, 3x1 Estatal y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FISE). Al concluir el examen, el Consejo emitió comentarios y sugerencias de mejora respecto de los criterios para incluir programas en el Catálogo de Programas Sociales del estado.

Por último, Jalisco solicitó en 2013 que el CONEVAL emitiera comentarios sobre cómo fue el proceso de creación y estructuración de dicho Consejo, con la finalidad de que ese estado tuviera una base para integrar el Comité Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas,¹⁹ organismo creado con la finalidad de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo de la Estrategia de Evaluación del estado, apoyar en el diseño de criterios y lineamientos, auxiliar en el establecimiento de criterios de calidad de las evaluaciones externas e independientes, y aprobar el Programa Anual de Evaluación, así como el informe ejecutivo anual y los informes de evaluación de las políticas de desarrollo.

¹⁸ Para consultar más acciones de colaboración del CONEVAL con el estado de Jalisco ingrese a <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Jalisco/eventos.aspx>

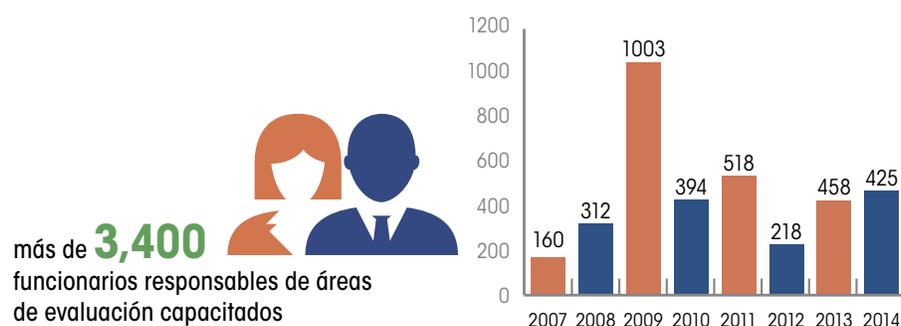
¹⁹ El decreto por el que se crea el Comité Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas se encuentra disponible en http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/comite_tecnico_independiente_de_evaluacion_de_politicas_publ.pdf

Capacitaciones brindadas por el CONEVAL

El CONEVAL ha realizado 124 capacitaciones²⁰ (figura 3) con el propósito de contribuir a mejorar la política estatal de desarrollo social mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales en diversos temas como metodologías y herramientas de evaluación, monitoreo y medición de la pobreza. A semejanza de las asesorías técnicas, las capacitaciones se realizan a petición de las entidades federativas.

En atención a esas solicitudes de capacitación, el CONEVAL transmitió conocimientos técnicos para apuntalar la evaluación de la política social a más de 3,400 servidores públicos estatales²¹ que son responsables o están vinculados con las áreas de evaluación (gráfica 1).

Gráfica 1. Servidores públicos estatales capacitados en las entidades federativas



Fuente: Registros administrativos del CONEVAL; esta capacitación es exclusiva para los estados; considera los cursos otorgados en Metodología de Marco Lógico, indicadores, evaluación y presupuesto basado en resultados. No incluye los seminarios y otros eventos coordinados por el Consejo.

Es preciso destacar que esta capacitación es exclusiva para los estados y no incluye los seminarios ni otros eventos coordinados por el CONEVAL, sino solo las solicitudes de capacitación solicitadas específicamente por los gobiernos de las entidades federativas o por los enlaces designados en el marco de los convenios de colaboración.

Uno de los principales temas sobre los que se ha capacitación a las entidades federativas se relaciona con el diseño y elaboración de herramientas de medición para resultados. Esta estrategia suele comenzar con la capacitación de los servidores públicos estatales responsables de los programas en los cuales se integrarán dichas herramientas.

²⁰ El número de capacitaciones realizadas tiene fecha de corte a diciembre de 2014.

²¹ El número de servidores públicos estatales capacitados es con fecha de corte a diciembre de 2014.

Esta colaboración se efectúa según las necesidades, ámbito de acción y requerimientos de cada entidad.

Las herramientas de M&E surgidas gracias a las capacitaciones proveen evidencia sobre la pertinencia, efectividad y eficacia de los programas y las políticas implementadas. Además, con la información que concentran esos instrumentos se detectan con oportunidad los retos o necesidades de los programas con el fin de que las entidades federativas la empleen para tomar decisiones apropiadas en torno al diseño, cobertura, focalización y operación de los programas de desarrollo social. Asimismo, la información que suministran tales instrumentos favorece la transparencia y la rendición de cuentas, pues queda a la disposición de la ciudadanía la información sobre el desempeño de las intervenciones públicas.

Las capacitaciones brindadas por el CONEVAL se han enfocado en la gestión para resultados y el uso y comprensión de la metodología multidimensional de la medición de la pobreza.

Los datos sobre la definición y cuantificación de la pobreza en las entidades federativas permiten conocer con precisión las problemáticas que es necesario atender para mejorar el bienestar social de la población y con base en ello diseñar y ejecutar políticas públicas focalizadas; es decir, permiten contar con un mejor diagnóstico sobre cuáles y de qué magnitud son las carencias sociales de la población. Esta información es decisiva tanto para tener programas mejor diseñados que busquen revertir dichas situaciones como para tomar decisiones óptimas en cuanto a la distribución del presupuesto, además de servir de insumo para evaluar si las políticas de desarrollo social y económica, en conjunto, han sido o no exitosas para abatir el fenómeno de la pobreza.

Por último, al igual que la información que produce los instrumentos de M&E, la relativa a la pobreza contribuye a la transparencia y a la rendición de cuentas porque muestra un panorama general sobre el desempeño global de las políticas públicas para revertir esa situación.

Las capacitaciones o asesorías técnicas con mayor demanda versan sobre 1) la generación de herramientas de M&E para la medición de resultados, y 2) el uso de la medición de la pobreza en la toma de decisiones de la política estatal de desarrollo social. En el apartado

que sigue se presentan los principales resultados y colaboraciones provistas a las entidades federativas, relativas a la generación de herramientas de M&E para la medición de resultados en las entidades federativas, y en el apartado "Uso de la medición de la pobreza en la toma de decisiones de la política estatal de desarrollo social" se detallan las acciones de colaboración proporcionadas por el CONEVAL, ya sea capacitaciones o asesorías técnicas respecto del uso de la medición de la pobreza en las entidades federativas.

GENERACIÓN DE HERRAMIENTAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN PARA MEDICIÓN DE RESULTADOS

Una de las principales actividades del CONEVAL en las entidades federativas consiste en la capacitación y asesoría técnica para el diseño y elaboración de herramientas de medición para resultados. Normalmente esta estrategia consta de la capacitación de los funcionarios y funcionarias estatales involucrados en los programas para los cuales se trabajarán dichas herramientas, lo cual se complementa con asistencia técnica para revisar y finalizar esos instrumentos. La colaboración que demandan las entidades federativas para la elaboración o mejora de estas herramientas se efectúa con base en sus necesidades, ámbito de acción y requerimientos.

A partir del anterior esquema se han impartido 76 cursos especializados en el desarrollo de herramientas de M&E para la medición de resultados que favorezcan una mejor calidad de la evaluación y gestión, a través de la Metodología de Marco Lógico y la construcción de indicadores;²² también, cursos sobre la vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) con reglas de operación; introducción a los tipos de evaluaciones; importancia de la evaluación, uso y replicabilidad de la medición multidimensional de la pobreza; construcción e implementación de indicadores, y presupuesto basado en resultados, entre otros. De esta manera, el CONEVAL ha contribuido a mejorar los programas, impulsar los esquemas de medición de resultados e integrar herramientas de M&E en conjunto con los estados.

²² En julio de 2007 el CONEVAL firmó un convenio de colaboración con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina (ILPES-CEPAL) con el objetivo de contribuir a la formación de profesionales que desempeñen funciones de ejecución, análisis y asesoramiento en la formulación e implementación de políticas y programas públicos.

Al impartir estos cursos, el CONEVAL persigue la mejora de la capacidad técnica de actores claves (tomadores de decisiones, ejecutores y evaluadores de políticas y programas públicos) en la gestión basada en resultados y en la metodología para la construcción de MIR como instrumento de gestión, monitoreo y evaluación. Desde 2007 el CONEVAL ha dado capacitaciones sobre construcción de herramientas de M&E a veinticinco entidades federativas²³ (mapa 2); aquellas que solicitaron mayor capacitación en esta materia fueron el Distrito Federal, Jalisco y Querétaro.

Con esos cursos, el Consejo ha promovido un cambio sustancial al lograr que se pase de los modelos de gestión burocrático-tradicionales a esquemas de gestión por resultados dirigidos a mejorar el impacto de la acción pública, donde lo relevante es la planificación estratégica, la definición de metas cuantificables y de indicadores de desempeño, y la consecuente obtención de resultados y estándares de calidad. Gracias a la capacitación y asesoría técnica del CONEVAL, uno de los principales productos desarrollados por los servidores públicos estatales es la Matriz de Indicadores para Resultados (mapa 3).

Mapa 2. Entidades federativas capacitadas en herramientas de monitoreo y evaluación



²³ Se contabilizaron solo las entidades federativas a las que el CONEVAL dio capacitación en el tema construcción de herramientas de monitoreo y evaluación.

Mapa 3. Entidades federativas con Matrices de Indicadores para Resultados generadas con apoyo del CONEVAL

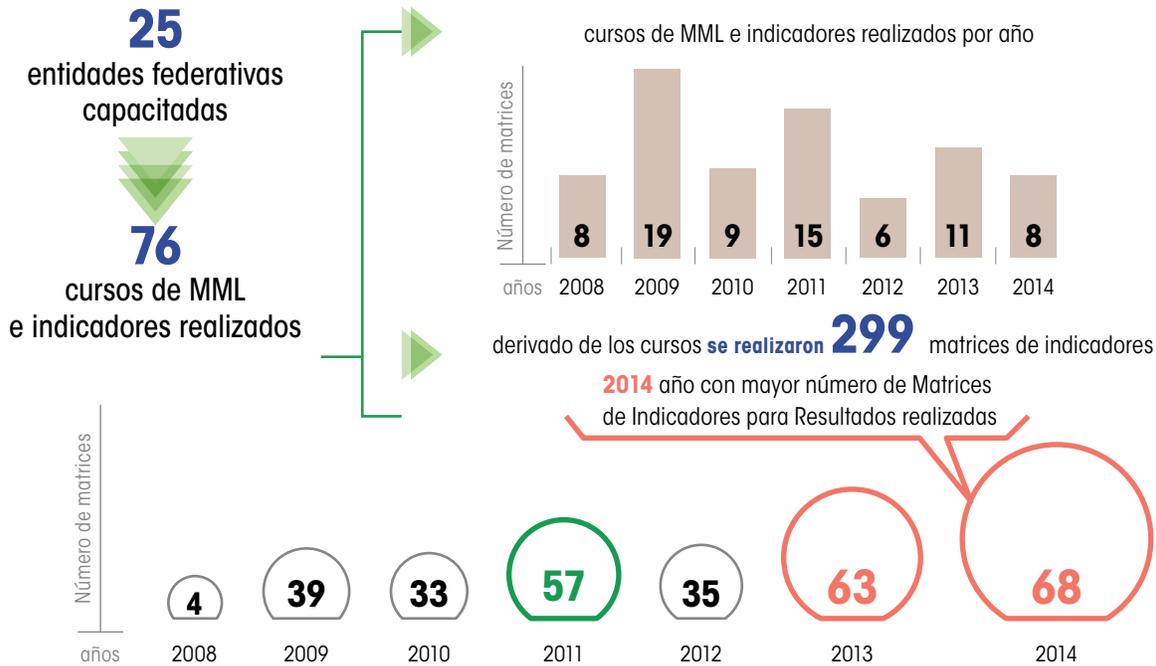


Fuente: Registros administrativos del CONEVAL.

La MIR es un instrumento de suma utilidad para el diseño, monitoreo y evaluación de programas públicos. Ayuda a fortalecer el proceso de formulación de proyectos y programas, apoya el monitoreo y seguimiento de la ejecución de estos, y provee una base muy eficaz para la evaluación de resultados e impactos.

De 2008 a diciembre de 2014 se elaboraron 299 matrices pertenecientes a los programas sociales de veinticinco entidades federativas (gráfica 2). Ello fortalece el proceso de formulación de proyectos y programas, además de apoyar el monitoreo y el seguimiento de su ejecución.

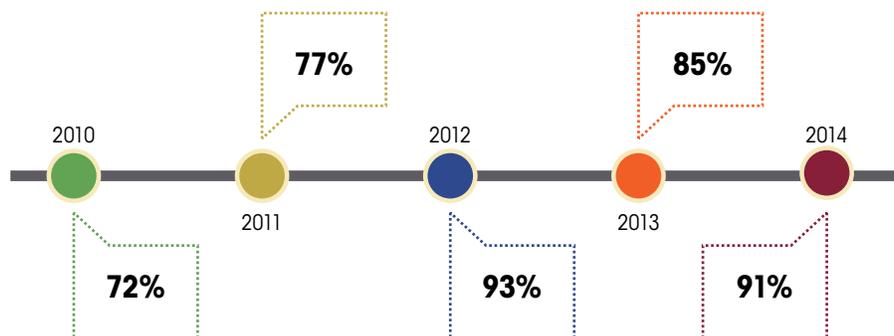
Gráfica 2. Matrices de Indicadores para Resultados generadas por las entidades federativas con apoyo del CONEVAL



Nota: las MIR que muestra la gráfica son solo aquellas en que el CONEVAL ha intervenido en su elaboración, no son todas las existentes en la entidad federativa.
Fuente: Registros administrativos del CONEVAL.

Es importante señalar que a lo largo de los años el CONEVAL ha fortalecido los cursos que imparte, por lo que existe un alto grado de satisfacción por parte de los funcionarios y funcionarias estatales en las capacitaciones (gráfica 3). Con base en la encuesta realizada en los cursos, 91 por ciento de los capacitados estatales se consideran satisfechos en el primer semestre de 2014.

Gráfica 3. Porcentaje de servidores públicos estatales satisfechos con la capacitación, por año



Fuente: Registros administrativos del CONEVAL.

Esta satisfacción se refleja además en las encuestas y entrevistas realizadas para la Evaluación Externa de los Resultados del CONEVAL.²⁴ De acuerdo con el evaluador, la información y el análisis en programas de desarrollo a nivel estatal y municipal que genera el CONEVAL es muy útil. Por ejemplo, sobre los resultados de la medición de la pobreza a nivel nacional y estatal, 86 y 77 por ciento de los encuestados, respectivamente, de acuerdo con la encuesta realizada en la Evaluación Externa de los Resultados del CONEVAL calificó de manera positiva su uso para la toma de decisiones en política pública.

Con base en las acciones de asesoría y capacitación, el CONEVAL cuenta con mecanismos para evaluar su aplicación y mejorar las capacitaciones y los productos que resultan. Esto significa que también ha reforzado su experiencia en estos rubros, de forma que el servicio que ofrece se adapta no solo a la calidad y rigor técnico que debe garantizar su quehacer, sino también a las demandas de cada una de las administraciones estatales para generar productos que contribuyan a mejorar su política de desarrollo social.

A partir de la experiencia y calidad que ofrece el CONEVAL es posible contar con instrumentos de planeación mejor diseñados, que establecen una base sólida para implementar ejercicios de M&E a los programas y políticas de desarrollo social. Esto a su vez permite crear

²⁴ La evaluación se encuentra disponible en la página de internet del CONEVAL: http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Evaluacion_al_CONEVAL_2013.aspx

más instrumentos para consolidar los esquemas de transparencia y rendición de cuentas por parte de las administraciones estatales.

A continuación se presentan algunos ejemplos de la contribución del CONEVAL al fortalecimiento de las MIR como instrumentos para la medición de resultados de los programas encaminados a mejorar el diseño de los programas, su focalización y orientación a resultados, entre otros puntos. Cabe resaltar que el Consejo ha trabajado este tema con otras entidades federativas.

Oaxaca²⁵

Tras la publicación del Plan Estatal de Desarrollo del estado de Oaxaca 2011-2016 (PED),²⁶ ese estado definió mecanismos de atención para sus problemáticas específicas. En virtud de ello, puso en marcha la Estrategia Bienestar,²⁷ integrada por seis programas sociales: 1) Útiles Escolares, 2) Becas a Estudiantes de Educación Superior, 3) Prevención del Virus del Papiloma Humano, 4) Adultos Mayores de 70 años y más, 5) Mujeres Jefas de Familia Desempleadas y 6) Apoyo a Personas con Discapacidad. Esta estrategia tiene el objetivo de disminuir el rezago educativo, así como lograr el acceso a la salud en zonas marginadas y la atención a grupos vulnerables.

Si bien las problemáticas que dieron origen a los seis programas se sustentaban en los diagnósticos de los temas del PED, estos carecían de instrumentos para monitorear y evaluar los resultados de su implementación. Como resultado de lo anterior y a petición del estado, el CONEVAL proporcionó asistencia técnica para depurar el diseño de los programas, los cuales tienen el propósito de mejorar las condiciones de vida de los oaxaqueños.²⁸

En un primer momento se llevaron a cabo talleres para identificar y definir las poblaciones objetivo, así como las relaciones causales entre las problemáticas y los objetivos de los programas; después se construyeron Matrices de Indicadores para Resultados de acuerdo con las

²⁵ Para obtener más información sobre las participaciones del CONEVAL con el estado de Oaxaca ingrese a <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Oaxaca/eventos.aspx>

²⁶ Consulte el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Oaxaca 2001-2016 en http://www.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2014/11/Plan_Estatal_de_Developmento_2011_2016_2.pdf

²⁷ Plan Estatal de Desarrollo del estado de Oaxaca 2001-2016, pp. 228.

²⁸ El CONEVAL genera comentarios y retroalimenta a las entidades federativas, pero la decisión de aceptar esos comentarios u oportunidades de mejora depende única y exclusivamente de las entidades federativas.

líneas de acción de la planeación estatal; por último se realizaron evaluaciones de consistencia y resultados, las cuales el CONEVAL revisó para su retroalimentación. En términos generales se observó que el diseño de los programas permitía alcanzar medianamente el objetivo a nivel de propósito y que los indicadores considerados en las reglas de operación y los de la MIR tenían estrecha vinculación.

De este modo el CONEVAL contribuyó al mejoramiento del diseño de los programas de la Estrategia Bienestar. Por ejemplo, el programa Dotación Gratuita de Útiles Escolares identificaba como problemática relevante la que sigue: “estudiantes de las escuelas públicas de educación básica desertan de sus estudios o reducen su rendimiento escolar”. Sin embargo, dada la magnitud del problema, la entrega de un paquete de útiles escolares difícilmente lo resolvería. Esto evidenció que las necesidades que proponía el programa eran confusas y, por tanto, era imposible que cumpliera su objetivo. Ante ello, el CONEVAL observó que si bien el programa tenía claro que entregaba paquetes de útiles escolares a los alumnos de educación básica, no había elementos para conocer quiénes eran los beneficiarios y cuáles eran sus características. Por ende, los instrumentos de monitoreo presentarían dificultades al momento de ejecutar y evaluar el programa.

Lo anterior sirvió para fortalecer la estructura lógica del programa, que se enfocó en que los estudiantes de educación básica en situación de pobreza y vulnerabilidad accedieran, continuaran y mejoraran su rendimiento escolar. Por lo que respecta a su medición, se propuso utilizar indicadores relevantes, por ejemplo, tasa de deserción y tasa de aprobación por ciclo escolar de nivel preescolar, primaria y secundaria.

Por su parte, la evaluación del programa Mujeres Jefas de Familia Desempleadas mostró que la intervención tenía poca claridad sobre el problema o necesidad que quería resolver; por un lado, se asociaba a mujeres madres de familia que sufrían vulnerabilidad económica y, por el otro, a mujeres que habían perdido su empleo en el sector formal por causas ajenas a su voluntad. En cuanto a los componentes del programa, únicamente se contemplaba la entrega de apoyos económicos mensuales, lo cual arrojó indicios de poca probabilidad para disminuir la vulnerabilidad económica de las mujeres, puesto que el programa carecía de infraestructura para dar soporte a un propósito tan ambicioso.

El CONEVAL sugirió que el programa añadiera entregables que condujeran a aumentar el ingreso de las mujeres jefas de familia no solo de manera temporal sino permanente. Por consiguiente, se incorporó un componente para canalizar a las mujeres a bolsas de trabajo formales y se incluyeron indicadores para identificar el cambio en la calidad de vida de los hogares con jefas de familia.

Por otro lado, con la intención de fortalecer el marco normativo relacionado con el monitoreo y la evaluación estatal, el CONEVAL asesoró a la Jefatura de la Gubernatura en la elaboración de los Lineamientos generales para el monitoreo y evaluación de los Programas Estatales de la Administración Pública del Estado de Oaxaca. En términos generales, se sugirió establecer de manera concisa las funciones, atribuciones y coordinación entre las distintas dependencias involucradas en el proceso de monitoreo y evaluación.

Por último, cabe destacar que las acciones mencionadas constituyen solo algunos ejemplos en Oaxaca, ya que el CONEVAL ha apoyado al estado en muchas otras acciones.

Nuevo León²⁹

En el caso del Gobierno de Nuevo León, la Secretaría de Desarrollo Social ha llevado a cabo la planificación y gestión de programas con base en la Metodología de Marco Lógico. Por tanto, la MML ha participado en el diseño de los objetivos, la elaboración de reglas de operación y el seguimiento de los indicadores de cada programa de desarrollo social en cumplimiento del mandato de transparencia y rendición de cuentas al que está sometida la política pública.

Si bien Nuevo León contaba con elementos normativos para el diseño de los programas, la Secretaría de Desarrollo Social solicitó al CONEVAL apoyo para el mejoramiento de los instrumentos de M&E de sus programas sociales. A través de la asistencia realizada por el Consejo, el estado implementó fichas técnicas para los indicadores de sus programas, así como instrumentos de recolección de información para analizar los datos de los indicadores y sus resultados, lo que implicó que todas las áreas de la dependencia se involu-

²⁹ Para conocer más acciones de colaboración del CONEVAL con el estado de Nuevo León, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Nuevo_Leon/eventos.aspx

craran y responsabilizaran de su contribución a los objetivos de los programas.

En relación con, El CONEVAL colaboró en el diseño y aplicación de la Encuesta Socioeconómica Integrada de Programas Sociales (CSIPS) para la elaboración de los instrumentos de recolección de información para la medición de resultados. Con este instrumento se elaboran indicadores de carencias sociales de acuerdo con la Metodología Multidimensional de la Pobreza y se aplica de forma estandarizada a los beneficiarios de los programas sociales. La aplicación de estas herramientas de recopilación y el análisis de la información coadyuvaron a mejorar la planificación de los programas sociales y con ello incrementar la posibilidad de tener el impacto deseado sobre la población en situación de pobreza.

Lo anterior desembocó en la implementación y mejora de dos programas orientados a mejorar las condiciones de vida de grupos prioritarios: 1) Apoyo Directo al Adulto Mayor y 2) Jefas de Familia.

A partir de ello se fortaleció la focalización de los tres programas mencionados. Por ejemplo, el llamado Apoyo Directo al Adulto Mayor destaca que en 2009 carecía de una definición clara de su población objetivo, no definía las características socioeconómicas específicas de su área de enfoque, es decir, si se buscaba apoyar a adultos con bajos ingresos o con alguna carencia social en particular, ni tampoco se explicaba a partir de qué edad se consideraba a una persona adulto mayor. De este modo, con el objetivo de proveer instrumentos para medir los resultados y beneficios del programa, el CONEVAL sugirió mejorar el diagnóstico de la problemática que se pretendía atender y que la definición de la población objetivo utilizara conceptos y resultados de la medición oficial de la pobreza. En 2014 la entrega de los apoyos ya estaba dirigida a hombres y mujeres mayores de setenta años en situación de pobreza; además, el rediseño de los objetivos del programa favoreció la generación de otros componentes para mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores, como la canalización de solicitudes a otras dependencias que atienden las carencias sociales de dicha población.

Por su parte el programa Jefas de Familia fue creado como una intervención integral para apoyar a madres en situación de pobreza que asumían por completo la responsabilidad económica de sus hijos. En

este caso la población objetivo no se dirigía a un grupo específico de edad ni si se requería que las madres fueran divorciadas, solteras o viudas para recibir el apoyo; tampoco se aclaraba cómo se haría la medición para otorgar servicio médico, trabajo, educación, asesoría jurídica, atención psicológica, apoyo económico y cursos para el desarrollo de capacidades y habilidades de las jefas de familia.

El programa pudo mejorar su estrategia de cobertura, focalización y apoyos con la asesoría del CONEVAL. En términos generales, sugirió definir los criterios de elegibilidad, el estado civil de las mujeres jefas de hogar para ser beneficiarias, aparte de una estrategia de control para asegurarse que la población objetivo seleccionada en efecto cumpliera los criterios de elegibilidad establecidos en el programa. Del mismo modo, con la finalidad de identificar las posibles duplicidades en los componentes del programa, se sugirió agrupar los bienes o servicios ofrecidos en grandes temas para direccionar las acciones realizadas a las principales problemáticas.

Cabe recordar que las acciones antes mencionadas son algunos ejemplos para el estado de Nuevo León, pero el CONEVAL ha apoyado al estado muchas otras acciones.

Jalisco³⁰

De acuerdo con su estrategia para mejorar su política de desarrollo social, Jalisco implementó el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) como respuesta al problema de carencia de infraestructura y servicios básicos en las localidades consideradas prioritarias por la condición de pobreza extrema y rezago social de sus habitantes. El FISE se proponía incidir en los índices de pobreza y marginación mediante la construcción de infraestructura social básica. Si bien el Fondo tenía algunos años en operación, no fue sino hasta 2008 que buscó asistencia técnica para mejorar el diseño y el proceso de ejecución del programa. En consecuencia, la Coordinación General de Políticas Públicas de Jalisco (CGPP) solicitó apoyo al CONEVAL para la elaboración de herramientas para la medición de los resultados con el propósito de identificar si estaban bien planteados el diseño de la intervención y los resultados que se alcanzaban con su ejecución.

³⁰ Para consultar más acciones de colaboración del CONEVAL con el estado de Jalisco en <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Jalisco/eventos.aspx>

El CONEVAL capacitó a los responsables del programa para generar el diseño de instrumentos de M&E. En este proceso de atención se identificó que los principales retos del Fondo era que la identificación del problema no se reflejaba en una definición operativa debido a que había contradicciones entre los conceptos de pobreza y marginación y las acciones que el programa pretendía realizar. Después se llevó a cabo una evaluación externa del programa que arrojó la existencia de inconsistencias en el objetivo general, así como que la relación entre la carencia de infraestructura social básica y la pobreza ocasionaba que el FISE careciera de un planteamiento de objetivos e identificación de beneficiarios de forma sencilla.

A partir de los hallazgos de la evaluación y los comentarios emitidos por el Consejo, el programa logró enfocar su objetivo general: "Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y las oportunidades de los habitantes de las localidades en condiciones de marginación, pobreza extrema y rezago social, a través de la construcción de obras de Infraestructura Social Básica"; asimismo se integraron indicadores de resultados para medir la eficiencia y efectividad del programa. Cabe mencionar que una vez que se suscribió el convenio de colaboración entre el estado y el CONEVAL se han impulsado mejoras en los procesos de diseño, monitoreo y evaluación de este y otros programas, lo que ha permitido focalizar y canalizar eficientemente los productos o servicios entregados por los programas sociales.

Por otra parte, a través del sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE)³¹ se ha impulsado la transparencia y rendición de cuentas al presentar a la ciudadanía el seguimiento y los resultados de los indicadores del FISE.

Como resultado de la asesoría del CONEVAL, el estado ha mejorado sus instrumentos de medición, ya que en el presente cuenta con indicadores que arrojan información de cobertura, eficacia y eficiencia. Por ejemplo, porcentaje de población rural beneficiada con infraestructura básica que muestra el porcentaje de la población beneficiada por la construcción de infraestructura social básica (electrificación, agua potable, drenaje, casas de salud, espacios comunes,

³¹ El sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco se encuentra disponible en <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>

empedrados, etcétera) en relación con la población rural en las localidades menores de cuatro mil habitantes y fuera de la zona metropolitana.

Del mismo modo, el CONEVAL ha asesorado a la entidad en la elaboración de normativa y ejercicios prácticos conducentes a la formulación de directrices en temas de seguimiento y evaluación de la política de desarrollo social. Por ejemplo, el estado elaboró el Reglamento Interno del Comité Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas (CTIEPP). Al respecto, el CONEVAL sugirió darle autonomía al Comité, atribuciones claras (por ejemplo la revisión y participación en la construcción de indicadores) y la impartición de asesorías/consultas en temas de M&E a las dependencias gubernamentales. Derivado de lo anterior se creó el Consejo Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas (Evalúa Jalisco), cuyo cometido es brindar acompañamiento a la administración pública estatal para el establecimiento de la estrategia de monitoreo y evaluación.

Gracias a la estrecha comunicación entre ambas instancias, el CONEVAL ha incidido en el diseño de las dos estrategias (MIDE y Evalúa Jalisco) tanto en la revisión de sus objetivos a través de la MIR como en el análisis de la contribución de la estrategia y el impacto sobre el enfoque de rendición de cuentas y el monitoreo de los resultados que generan las dependencias estatales. En términos generales, el Consejo fomentó que el objetivo central de las estrategias mostrara la transformación en la población objetivo al recibir los bienes y/o servicios y agregar indicadores que midan los resultados que se espera alcanzar con su implementación.

Cabe recordar que las acciones mencionadas son apenas algunos ejemplos de Jalisco, pero el CONEVAL ha apoyado al estado en muchas otras acciones.

USO DE LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA POLÍTICA ESTATAL DE DESARROLLO SOCIAL

En el ciclo de las políticas públicas, el análisis y diagnóstico de los problemas sociales es fundamental y, por ende, la política social debe conocer la dimensión del fenómeno que busca atender. El resultado de la medición de la pobreza es de suma relevancia porque proporciona información de la población que vive en esa condición y permite analizar a fondo aquellas carencias que la hacen permanecer en esa condición; además, identifica a la población que se encuentra en pobreza y también a la que presenta una condición de vulnerabilidad que la pone en riesgo de ser pobre.

Desde 2007 el CONEVAL ha fomentado el uso de la información de la pobreza para mejorar la toma de decisiones en materia de política pública a nivel federal y estatal. Para ello, ha creado o participado en diversos espacios que han difundido esta información en las entidades federativas y ha proporcionado asesoría técnica en materia de medición y análisis de pobreza estatal para que el uso de esta información sea un instrumento técnico para la toma de decisiones de política social.

El CONEVAL se ha enfocado en la difusión y análisis concienzudo del conocimiento de la metodología y de los resultados de la medición de la pobreza a partir de reuniones de trabajo con funcionarios y funcionarias estatales que son responsables de la toma de decisiones relativos a los programas y políticas de desarrollo social en las entidades federativas.

Algunos ejemplos de las acciones de colaboración en esta materia, ya sean capacitaciones o asesorías técnicas, se describen a continuación.

En 2009 el estado de Hidalgo³² solicitó el apoyo del CONEVAL para presentar las cifras de pobreza por ingresos en la primera sesión del Consejo Estatal de Desarrollo Social; presentar estas cifras permite que

³² Para obtener más información y estadísticas de pobreza para el estado de Hidalgo, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Hidalgo/principal.aspx>

la entidad cuente con información técnica confiable para focalizar de mejor manera los programas sociales y contar con elementos rigurosos para la toma de decisiones. En 2010 el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua,³³ solicitó la colaboración del CONEVAL para presentar las estadísticas de pobreza a nivel estatal y municipal, así como la metodología para la medición de la pobreza que aplica el Consejo; esto permitió capacitar y utilizar la información de la pobreza para que los estados y municipios, en su ámbito de acción, mejoren la toma de decisiones en materia de política pública. Además, en 2013 el CONEVAL contribuyó al proceso de transición hacia la gestión para resultados y la transparencia de los órganos públicos estatales para el Gobierno de Guanajuato mediante una reunión de trabajo realizada con servidores públicos de diversas secretarías del estado para dar a conocer la metodología para la medición de la pobreza. En 2014 el Gobierno de Veracruz solicitó un curso sobre medición de la pobreza y rezago social al CONEVAL, así como la presentación de los resultados de pobreza a nivel nacional para la entidad y sus municipios. Mediante este curso se proporcionó información sobre los indicadores de la medición de la pobreza para que, a través de los programas y acciones del estado, defina cómo incidir sobre este tema.

Otra acción que ha fomentado el uso de la información de pobreza para la toma de decisiones en la política estatal de desarrollo social es la participación del CONEVAL en la generación de instrumentos técnicos, estudios y diagnósticos relacionados con la medición y análisis de la pobreza³⁴ dirigidos a conocer esa situación en las entidades de manera sencilla y accesible. A continuación se presentan algunos ejemplos, en diversos años y entidades, de la colaboración relativa al análisis y medición de la pobreza.

En 2009 la Secretaría de Desarrollo Social, Cultura y Deporte y el Comité de Planeación para el Desarrollo de Tamaulipas³⁵ convocó al CONEVAL para asesorarlos en la realización del Diagnóstico de la política social

³³ Para obtener más información y estadísticas de pobreza para el estado de Chihuahua, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Chihuahua/principal.aspx>

³⁴ Para consultar los informes de pobreza y evaluación de las entidades federativas 2010-2012 y 2012-2013 por entidad federativa, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes-de-pobreza-y-evaluación-de-las-EF.aspx>

³⁵ Para obtener más información y estadísticas de pobreza para el estado de Tamaulipas, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Tamaulipas/principal.aspx>

en los municipios de alta marginación 2005-2009.³⁶ Su objetivo fue analizar el cambio de los trece indicadores que componen el Índice de Rezago Social estimados por el CONEVAL en 2005 y los nueve indicadores que conforman el Índice de Marginación estimados por el Conapo en 2005, en contraste con 2009, para seis municipios de alta marginación de ese estado norteño. Este tipo de análisis permite que las entidades federativas valoren si las acciones sociales que han emprendido contribuyeron al mejoramiento o transformación de las condiciones de vida en las diversas esferas de su intervención.

Asimismo, la información sobre pobreza y rezago social que produce el CONEVAL permitió que el estado de Nuevo León³⁷ tuviera insumos dotados de rigor técnico para realizar sus Informes Anuales sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social por municipio. Por medio de estos informes el estado cuenta con datos sociodemográficos, indicadores de pobreza y vulnerabilidad, indicadores por carencia social, indicadores asociados al Índice de Rezago Social e indicadores de rezago social por localidad. La información sobre pobreza y rezago social desagregada a nivel municipio y localidad permite que el estado focalice sus intervenciones públicas y mida con mayor frecuencia, si así lo desea, el avance logrado en el combate de las carencias sociales o el rezago social gracias a sus acciones o programas.

En 2013 el Estado de México³⁸ solicitó la participación del CONEVAL en la Primera Jornada de Fuentes de Información para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015.³⁹ Como consecuencia, el Instituto Hacendario del Estado de México adscrito a la Secretaría de Finanzas incorporó como recomendación analizar los indicadores nacionales y estatales generados por el CONEVAL en el Manual para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015. El aprovechamiento de la información que genera el CONEVAL en materia de pobreza facilita que los planes de desarrollo estatales o municipales

³⁶ El documento completo, un resumen de indicadores, un resumen ejecutivo y el cuestionario piloto de rezago social para el Diagnóstico de la política social en los municipios de alta marginación 2005-2009 están disponibles en <http://sedesol.tamaulipas.gob.mx/politica-de-desarrollo-social/estudios-y-diagnosticos/diagnostico-de-la-politica-social-berumen/>

³⁷ Para obtener más información y estadísticas de pobreza para el estado de Nuevo León, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Nuevo_Leon/principal.aspx

³⁸ Para obtener más información y estadísticas de pobreza para el estado de Estado de México, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Mexico/principal.aspx>

³⁹ Las presentaciones de la Primera Jornada de Fuentes de Información para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 se encuentran disponibles en http://portal2.edomex.gob.mx/ihaem/inicio/eventosconvocatorias/IHAEM_CNT_JORNADA_PDM

cuenten con datos y cifras confiables y relevantes para generar sus diagnósticos en el ámbito social, y describe la interrelación o impacto de los principales indicadores en esa materia.

En 2014 Guanajuato⁴⁰ solicitó que el CONEVAL capacitara a servidores públicos y al Órgano de Fiscalización Superior de ese estado en la metodología multidimensional para la medición de la pobreza, sus resultados a nivel nacional, estatal y municipal, y el rezago social y su utilización en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Esta capacitación tuvo el cometido de incrementar las capacidades y herramientas de los servidores públicos de esa entidad para enfocarse en el diseño de un instrumento para medir el bienestar subjetivo de los guanajuatenses.

Asimismo, el estado de Morelos⁴¹ consultó al CONEVAL para recibir asesoría sobre la metodología para la medición multidimensional de la pobreza y utilizar las cifras que produjo el CONEVAL en su proyecto “¿Cómo va la vida en tu región?”.⁴² Este se realizó con la intención de presentar los resultados de bienestar del estado de Morelos y las posibles modalidades de empleo de los indicadores en el diseño de políticas; fue un proyecto piloto que se basó en el marco establecido por el estudio “How’s Life in Your Region” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El uso de la información citada proveyó a este proyecto de un enfoque de pobreza que incluye el ingreso, la educación, el acceso a los alimentos, la salud y la seguridad social, así como la calidad de la vivienda y los servicios básicos de la misma.

El CONEVAL también ha participado en foros y seminarios para dar a conocer la metodología y resultados de la medición de la pobreza a un público más amplio, que constituyen espacios idóneos para el intercambio de ideas y dudas, así como áreas de oportunidad entre las dependencias estatales y el Consejo.⁴³ Para fomentar el uso de la

⁴⁰ Para obtener más información y estadísticas de pobreza para el estado de Guanajuato, véase: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Guanajuato/principal.aspx>

⁴¹ Para obtener más información y estadísticas de pobreza para el estado de Morelos en <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Morelos/principal.aspx>

⁴² Para consultar el documento completo de ¿Cómo va la vida en tu región?, véase <http://morelos.gob.mx/?q=oeed-como-es-la-vida-en-tu-region>

⁴³ Para obtener más información sobre las participaciones del CONEVAL en la Sala de Prensa del Consejo, véase <http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Paginas/Sala-de-prensa.aspx> o en el blog del Consejo <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/>

información de la pobreza con la finalidad de mejorar la toma de decisiones en materia de política pública, en 2013 el Consejo participó en el Foro de Consulta "México con Educación de Calidad para todos en el estado de Chiapas",⁴⁴ donde se presentó la ponencia "Panel de rezago educativo y analfabetismo", que explicó cómo el CONEVAL realizó la construcción del indicador de rezago educativo a efectos de la medición de la pobreza; la información expuesta sirvió para que el estado generara políticas públicas orientadas a atender de manera prioritaria a grupos con mayores niveles de rezago educativo.

Cabe recordar que las acciones relatadas son algunos ejemplos de las acciones de colaboración sobre el uso de la medición de la pobreza en la toma de decisiones de la política estatal de desarrollo social, pero el CONEVAL ha apoyado a las entidades federativas en muchas otras acciones respecto de ese tema.

⁴⁴ Para obtener más información y estadísticas de pobreza para el estado de Chiapas, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Chiapas/principal.aspx>

CAPÍTULO

**Acciones del CONEVAL
para fortalecer la
institucionalización del
monitoreo, evaluación y
medición de la pobreza en
las entidades federativas**

3

En el capítulo anterior se profundizó en la asesoría y capacitación que el CONEVAL ofrece a las entidades federativas que las demandan. Sin embargo, la labor del Consejo no se limita a satisfacer los requerimientos de las entidades, además trabaja en productos de mayor alcance, es decir, que sean útiles para todos los gobiernos estatales, al margen de que se las soliciten. En este capítulo veremos cuáles son estos productos y cómo esa iniciativa del CONEVAL ha fortalecido la institucionalización del monitoreo, evaluación y medición de la pobreza en las entidades federativas.

El Consejo genera diversos instrumentos para los gobiernos estatales con la finalidad de homologar información que contribuya a mejorar los productos o procesos relacionados con el monitoreo y la evaluación, así como información general para conocer los resultados de la medición de la pobreza e indicadores complementarios. Entre estos instrumentos se encuentran los informes de pobreza y evaluación para las entidades federativas, las herramientas de medición de resultados y los seminarios de pobreza y evaluación.

Respecto del primero, el CONEVAL ha desarrollado informes dirigidos a cada uno de los gobiernos estatales que concentran la información relevante de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza en un solo documento⁴⁵ con el propósito de que el uso de la información tenga un alcance más amplio y se produzca una comunicación directa con los usuarios potenciales en un lenguaje claro y accesible para toda la población. Asimismo, el CONEVAL preparó una *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*⁴⁶ y un *Manual para el diseño y construcción de indicadores*⁴⁷ que presentan herramientas para ahondar en el tema de la medición de resultados. Estos insumos se entregan en las capacitaciones y han servido para que los programas sociales en las entidades federativas cuenten con información clara y sencilla sobre la elaboración de la MIR, así como sobre el diseño y la construcción de indicadores para el monitoreo.

⁴⁵ Para consultar los Informes de Pobreza y Evaluación 2010-2012 y 2012-2013 por entidad federativa, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes-de-pobreza-y-evaluación-de-las-EF.aspx>

⁴⁶ Para consultar la *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, véase http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

⁴⁷ Para consultar el *Manual para el diseño y construcción de indicadores*, véase http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

En relación con los seminarios, el CONEVAL ha fomentado la generación de espacios en los que no solo se estudien diversos temas de interés, sino que se establezca un intercambio de ideas y experiencias entre las entidades federativas. Tal es el caso de los diversos foros y seminarios organizados, que cada vez cobran mayor importancia debido a la creciente participación de los servidores públicos estatales en temas de M&E, logrando conocer mejor los temas de interés para los gobiernos estatales con el objetivo de facilitar su implementación.

A continuación se revisa la integración de los Informes de pobreza y evaluación como herramientas de consulta de información en diversos temas y se hace un recuento de los seminarios organizados por el CONEVAL. En el capítulo cinco se hace hincapié en uno de los documentos más importantes que ha producido el Consejo debido a su alcance y utilidad: el Diagnóstico del avance de M&E en las entidades federativas.⁴⁸

INFORMES DE POBREZA Y EVALUACIÓN

Los informes de pobreza y evaluación son de suma utilidad para las entidades federativas, ya que integran información relevante que contribuye al uso de cifras y análisis de datos para cada entidad federativa. Se han publicado dos informes de pobreza y evaluación, el primero con información de 2010 a 2012 y el segundo con información de 2012 y 2013, ambos se encuentran disponibles en la página de internet del CONEVAL.⁴⁹

Los informes presentan las cifras de pobreza calculadas por el CONEVAL, así como la información de todos los indicadores de pobreza, vulnerabilidad, población no pobre y no vulnerable para cada entidad, entre otros. También permiten conocer la evolución de las carencias sociales (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación y el espacio del bienestar económico analizado a través de satisfactores

⁴⁸ Para consultar el Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas, 2011 y 2013, véase <http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>

⁴⁹ Los Informes de Pobreza y Evaluación, 2010-2012 y 2012-2013, por entidad federativa están disponibles en <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes-de-pobreza-y-evaluacion-de-las-EF.aspx>

que pueden adquirirse mediante los recursos monetarios de la población) en cada una de las entidades federativas.

Otro aspecto relevante de estos documentos es que integran datos sobre la pobreza municipal 2010, cuyos resultados se obtienen a partir del Censo de Población y Vivienda 2010⁵⁰ y del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010⁵¹ (MCS-ENIGH), publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como mapas de pobreza y pobreza extrema de los siguientes indicadores:⁵² porcentaje de población en situación de pobreza y pobreza extrema en la entidad; municipios con mayor porcentaje y mayor número de población en pobreza y pobreza extrema, y municipios con menor porcentaje y menor número de población en pobreza y pobreza extrema. Es importante mencionar que, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social,⁵³ el CONEVAL debe medir la pobreza a nivel municipio cada cinco años y que para ello debe utilizar información emitida por el INEGI; por esta razón, las cifras de pobreza a nivel municipal se darán a conocer en 2016 con información de 2015.

Los informes de pobreza y evaluación presentan a su vez indicadores de desigualdad por ingreso, ingreso corriente total per cápita y coeficiente de Gini. Esta información hace posible, entre otras cosas, que las entidades federativas cuantifiquen la pobreza respecto del ingreso de las personas en comparación con el valor de la línea de bienestar para con ello determinar la capacidad adquisitiva de la población en relación con los bienes que necesitan.

De igual manera, los informes presentan cifras sobre el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza que, por ser un indicador de corto plazo, suministra información complementaria al análisis de la pobreza para conocer la proporción de personas en el estado cuyo ingreso laboral es insuficiente para adquirir la canasta alimentaria básica.

⁵⁰ El Censo de Población y Vivienda 2010, México: INEGI, está disponible en <http://www.censo2010.org.mx/>

⁵¹ El Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010, México: INEGI se puede consultar en http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/encuestas/hogares/enigh10_mcs_criterios.pdf

⁵² Para consultar las cifras sobre la medición de la pobreza a nivel municipal 2010, véase <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

⁵³ Para consultar la Ley General de Desarrollo Social, véase <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Normatividad/LeyGeneral.aspx>

Adicionalmente, los informes incluyen el Índice de Rezago Social⁵⁴ con el que se conocen, de manera resumida, cuatro carencias sociales de la medición de la pobreza del CONEVAL: 1) rezago educativo, 2) acceso a los servicios de salud, 3) acceso a los servicios básicos en la vivienda y 4) calidad y espacios en la vivienda. Estos datos son de suma utilidad ya que permiten a las entidades federativas acceder a información desagregada a nivel localidad de las carencias sociales antes mencionadas. El CONEVAL contribuye así a la generación de datos para la toma de decisiones en materia de política social, en particular para analizar la desigualdad de las coberturas sociales.

En cuanto al monitoreo y la evaluación, los informes incorporan asimismo los resultados que se desprenden del Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación de las entidades federativas⁵⁵ que tiene el objetivo de conocer el avance que han logrado las entidades federativas en la institucionalización de los elementos que favorecen e integran los sistemas de monitoreo y evaluación. El Diagnóstico se realiza cada dos años desde 2011. Gracias a la información y el análisis que se derivan de él, las entidades federativas pueden identificar y comparar en el tiempo los avances y oportunidades de mejora en relación con la creación de normativa en materia de M&E, el diseño y operación de la política de desarrollo social, los elementos prácticos conducentes a la institucionalización del monitoreo y la evaluación, y los elementos para transparentar los recursos y rendir cuentas de los resultados de la política social.

Por otro lado, el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales para el Desarrollo Social 2011⁵⁶ concentra las intervenciones públicas que han implementado los gobiernos estatales y provee información para una toma de decisiones que contribuya a mejorar las políticas públicas de desarrollo social. Mediante este Inventario, las entidades federativas acceden a información integrada y sistematizada de los programas y las acciones de desarrollo social que han operado mediante dependencias o entidades locales; además,

⁵⁴ Para consultar el Índice de Rezago Social, visite la página del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>

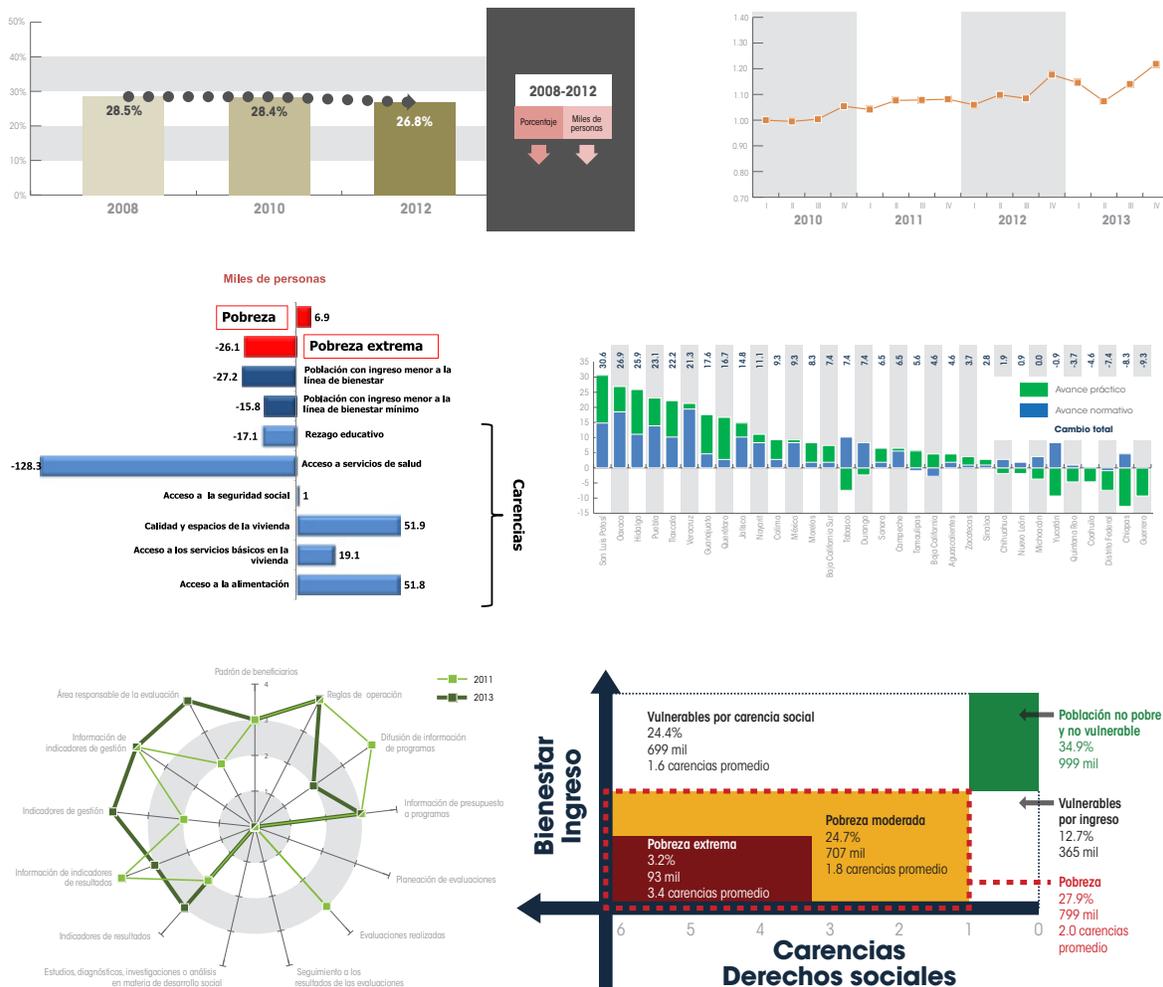
⁵⁵ El Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación de las entidades federativas, 2011 y 2013 está disponible en la página de internet del Coneval: http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx

⁵⁶ El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales para el Desarrollo Social 2011 está disponible en la página de internet del CONEVAL: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

contiene información sobre el presupuesto estatal durante el Ejercicio Fiscal 2011, y los programas y las acciones de desarrollo social categorizados con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en la LGDS, lo que permite conocer la focalización de la población que atiende cada programa y previene la existencia de programas similares o duplicados.

La figura 5 es una combinación de varias gráficas que contienen los informes de pobreza y evaluación respecto de los indicadores de pobreza, el avance en M&E, así como las acciones de colaboración técnica realizadas entre los gobiernos de los estados y el CONEVAL.

Figura 5. Variedad de gráficas que contienen los informes de pobreza y evaluación



Fuente: Informes de pobreza y evaluación realizados por el CONEVAL y Diagnóstico en monitoreo y evaluación, CONEVAL, 2013.

HERRAMIENTAS DE APOYO PARA LA MEDICIÓN DE RESULTADOS

Como ya se mencionó, el CONEVAL creó una importante fuente de conocimiento a través de las capacitaciones relacionadas con la generación de herramientas para la medición de resultados. Este proceso de capacitación se fortaleció y posicionó a través de instrumentos adicionales que contribuyeron al análisis detallado de los temas en los cursos de capacitación y aportaron al conocimiento de servidores públicos que no fueron capacitados en ningún curso. El CONEVAL elabora estos instrumentos como apoyo a la capacitación a nivel tanto federal como estatal, lo que significa que los procesos objetivos y de rigor técnico que utiliza para evaluar y monitorear los programas federales se aplican en todos los niveles de gobierno con los que trabaja.

Hasta el momento, los principales instrumentos que se emplean en el proceso de colaboración con las entidades federativas para la creación de herramientas para medición de resultados son dos: la *Guía para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico*⁵⁷ y el *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*.⁵⁸ La *Guía* es un material de apoyo cuya utilidad es indiscutible ya que permite a los responsables de diseñar o implementar los programas sociales conocer en detalle y con ejemplos aplicables al desarrollo social, el proceso de construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en diez pasos básicos, los cuales pueden aplicarse a cualquier programa.

Con base en la *Guía*, las entidades federativas pueden replicar las etapas necesarias para diseñar las MIR de sus programas de desarrollo social sin perder de vista la alineación normativa del monitoreo y la evaluación en México. Este instrumento además examina con detenimiento la "Identificación del problema", uno de los pasos relevantes que las entidades federativas deben analizar para esclarecer y determinar el problema específico que quieren resolver mediante la implementación de sus programas. Por ello, la *Guía* brinda información sobre la Metodología del Árbol del Problema y del Árbol de Objetivos facilitando a las entidades federativas definir el problema que desean resolver e identificar las

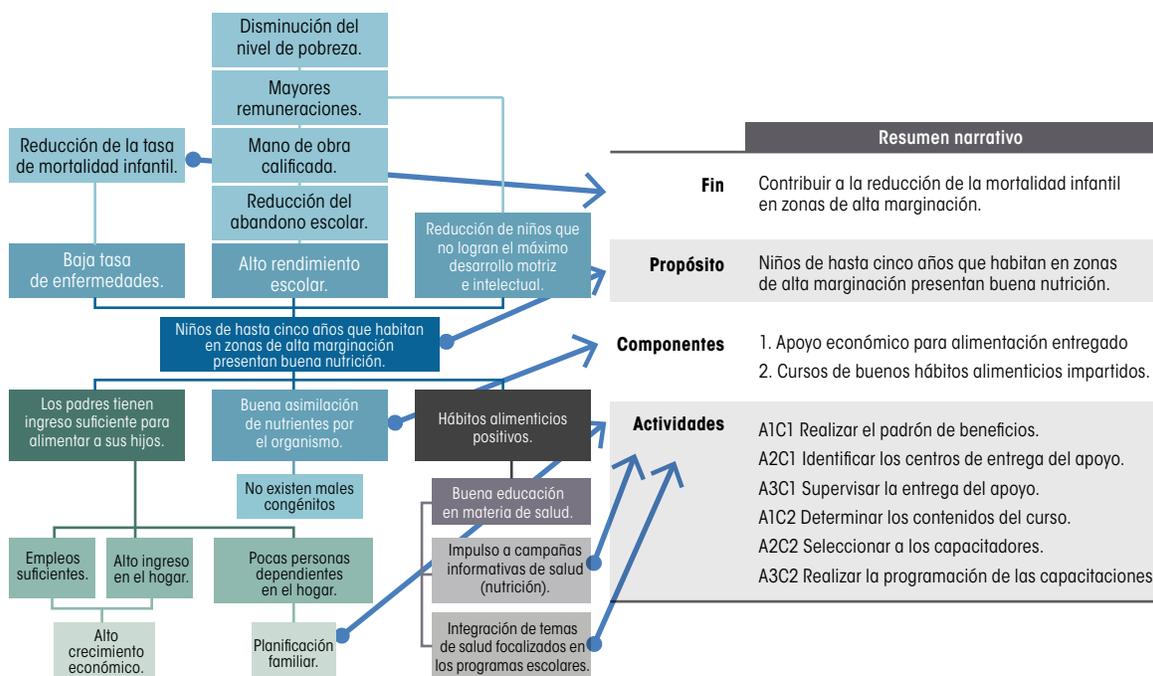
⁵⁷ La *Guía para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico* se puede consultar en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

⁵⁸ El *Manual para el diseño y la construcción de indicadores* se puede consultar en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

causas que lo originaron. Una vez construido el árbol del problema se construye el árbol de objetivos, el cual es una representación de la situación esperada en caso de que el problema fuera resuelto.

Asimismo, los responsables de los programas pueden consultar en la *Guía* cómo definir de manera correcta los elementos de la Lógica Vertical⁵⁹ de la Matriz de Indicadores para Resultados. Estos elementos forman los niveles que constituyen la primera columna de la MIR denominada Resumen Narrativo (Fin, Propósito, Componentes y Actividades), así como los Supuestos (factores externos que quedan fuera del control del programa pero que inciden en el logro de sus objetivos).

Figura 6. Relación entre el árbol del problema y el resumen narrativo



Fuente: *Guía para la elaboración de la Matriz de Marco Lógico.*

Uno de los problemas más recurrentes en las capacitaciones y en la revisión de las MIR de los programas de desarrollo social de las entidades federativas es la construcción de indicadores para cada nivel

⁵⁹ La combinación de las relaciones de causalidad entre los cuatro niveles de objetivos y los Supuestos se conoce como Lógica Vertical del programa.

de la matriz. Los estados han manifestado enorme interés en la *Guía* porque es el plano principal en el que se muestra la importancia de contar con Indicadores para cada nivel de objetivo. Con base en ella, las entidades federativas comienzan a responder la pregunta de cuáles serán los indicadores que les permitirán medir el avance en el logro de los objetivos y que les proporcionarán información para monitorear y evaluar los resultados del programa. Esta información de indicadores se profundiza en el Manual.

En resumen, la *Guía* ha sido muy bien valorada por las entidades federativas debido a que es un documento de fácil lectura y comprensión, y porque aporta información relevante sobre cómo definir los medios de verificación y verificar la consistencia de la Lógica Horizontal de la MIR. Así pues, mediante la generación y divulgación de este documento el CONEVAL pretende brindar asistencia continua y al alcance de todas las entidades federativas que lo deseen, ya que está disponible en la página de internet del CONEVAL.

Por su parte, el *Manual para el diseño y la construcción de indicadores*⁶⁰ es un instrumento que ha aportado información clara y sencilla para los responsables de los programas de las entidades federativas en relación con el diseño y la construcción de indicadores para el monitoreo de programas sociales.

En la vida diaria es común interactuar con indicadores sin que necesariamente se les denomine así: las señales de tránsito, la aguja de reloj, las flechas de las salidas de emergencia, los señalamientos de algún edificio gubernamental, entre otros. El *Manual* enseña de manera pormenorizada lo que es un indicador, sin hacer referencia a ninguna metodología compleja; también precisa que todos los indicadores aportan información relativa a "algo" y su función principal es otorgar información sobre el desempeño de la variable u objetivo que se pretende medir.

Después, explica los ámbitos de desempeño de los indicadores y sus dimensiones,⁶¹ que se definen como los aspectos del logro del objetivo a cuantificar, esto es, la perspectiva con que se valora cada objetivo.

⁶⁰ El *Manual para el diseño y la construcción de indicadores* está disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONSTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

⁶¹ Se consideran cuatro dimensiones generales para los indicadores: eficacia, eficiencia, calidad y economía.

Al igual que la *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, en este *Manual* se presentan los seis pasos básicos para construir un indicador, en los cuales se revisa la claridad de los objetivos, se identifican los factores relevantes y el objetivo de la medición. Asimismo, es importante plantear el nombre y la fórmula de cálculo para posteriormente definir la frecuencia de medición y analizar las fuentes de información que permitirán el cálculo del indicador.

En el *Manual* se describen los criterios del CONEVAL para la valoración de los indicadores con el objetivo de conocer las características mínimas que deben cumplir. Una vez determinadas esas características hay que conocer la forma en que se establecen tanto la línea base como las metas del indicador, por lo que se muestran elementos necesarios para determinar dichos componentes fundamentales de los indicadores.

Por último, en el *Manual* se señala la importancia de los indicadores como instrumentos de monitoreo de los programas sociales considerando los usos potenciales de la información que se genera del cálculo de los indicadores y que permiten contar con datos significativos y relevantes para la toma de decisiones, su uso en el seguimiento de objetivos, para la rendición de cuentas, así como para los diversos análisis que pueda generar la ciudadanía o las áreas académicas.⁶²

SEMINARIOS DE POBREZA Y EVALUACIÓN

Por iniciativa propia, el CONEVAL ha realizado seminarios de pobreza y evaluación para las entidades federativas, que son un buen complemento para las acciones de colaboración de este organismo con las entidades federativas debido a que fortalecen la institucionalización del monitoreo, evaluación y medición de la pobreza, y promueven el uso y la comprensión de la medición y análisis de la pobreza.

El CONEVAL observó que los temas más recurrentes sobre los que se otorgaban capacitaciones o asesorías técnicas tenían que ver con el uso de las cifras de pobreza, la disposición a replicar y profundizar en el conocimiento de la metodología multidimensional de la pobreza

⁶² Para consultar el *Manual para el diseño y construcción de indicadores*, véase http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf



y el interés de institucionalizar la evaluación, medir resultados y construir herramientas para el monitoreo y la evaluación de los programas sociales en las entidades federativas. Por ello, el CONEVAL se vio impelido a impartir esos seminarios a causa del incremento sustancial de la demanda de las capacitaciones y asesorías técnicas en los citados temas por parte de las entidades federativas.

Algunos seminarios que ha impartido el CONEVAL⁶³ se describen a continuación. En 2007 organizó el primer Seminario Regional de Evaluación de Impacto,⁶⁴ el cual gozó de amplia aceptación por parte de las entidades federativas ya les permitió conocer más acerca de los temas de evaluación y de su uso en la planeación presupuestal, en la medición de resultados y en la mejora de sus programas de desarrollo social. Además, pudieron conocer los fundamentos teórico-conceptuales de diversas metodologías de evaluación de impacto y algunas

⁶³ Para obtener más información sobre los seminarios impartidos por el CONEVAL, véase <http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Paginas/Seminarios.aspx>

⁶⁴ Para obtener más información sobre el seminario, véase <http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Paginas/Seminario-de-Evaluacion-de-Impacto.aspx>



técnicas prácticas para fomentar la elaboración de diseños muestrales, la realización de trabajo de campo, el análisis costo-beneficio y la elaboración de instrumentos operacionales de sus programas.

En este seminario sobre evaluación de impacto los servidores públicos de las entidades federativas aprenden cómo medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los posibles efectos de un programa sobre su población beneficiaria y si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. Este seminario contribuyó a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas por parte de los actores de gerencial y los responsables de los programas sociales a los cuales se destina un presupuesto público.

Por lo que atañe al tema de la evaluación de impacto, cabe señalar que no todos los programas poseen las condiciones óptimas en términos de información sobre beneficiarios y no beneficiarios o de mediciones antes y después de la intervención para realizarla. Por consiguiente, el seminario permitió esclarecer ante los responsables de los programas que desean hacer una evaluación de impacto que el



programa debe cumplir una serie de requisitos; el Consejo sugirió que todo programa que pretenda desarrollar una evaluación de impacto debe desarrollar siempre un análisis de factibilidad.

En 2008 se llevaron a cabo los Seminarios Regionales de Metodología de Marco Lógico para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados en Chiapas, Jalisco, Estado de México y Nuevo León. Su objetivo fue contribuir a la formación de los responsables de las intervenciones públicas de los gobiernos estatales en materia de gestión para resultados a través de la revisión de los conceptos de la MIR como instrumento de gestión. Durante su realización, el CONEVAL subrayó la importancia del uso de la MIR en las entidades federativas debido a que esta asegura que los programas de desarrollo social puedan estructurar sus procesos; planificar y comunicar la información esencial relativa al programa; esclarecer varias etapas del proceso del programa (por ejemplo programación, identificación de objetivos, definición clara de los bienes o servicios que otorgan los programas; ejecución de las principales actividades para lograr los objetivos; suministro de información para organizar y preparar el plan de ejecución del proyecto, etcétera).



En 2009, en coordinación con el Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur Sureste (Fidesur), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el CONEVAL llevó a cabo el tercer Simposio Internacional sobre Planificación y Gestión de la Inversión Pública.

Este evento constituyó un espacio en donde los actores públicos, privados y académicos compartieron experiencias y debatieron en torno al mejoramiento de procesos y normativa para garantizar el financiamiento al desarrollo nacional, estatal y local, y el fomento a la efectividad y calidad de la inversión pública y de los presupuestos nacionales.

Este Simposio Internacional sobre Planificación y Gestión de la Inversión Pública fue de suma utilidad para las entidades federativas porque también les permitió compartir estrategias públicas de financiamiento para el desarrollo. Se centró, asimismo, en las experiencias desarrolladas por las entidades federativas en el marco de alianzas público-privadas y en los desafíos que el CONEVAL ha enfrentado para promover métodos que permitan alcanzar mayores niveles de



efectividad en los programas de desarrollo social mediante la institucionalización de la medición de resultados y la elaboración de presupuestos basados en resultados.

En 2010 el CONEVAL, en coordinación con el Banco Mundial (BM) y el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) del BID, organizó la VI Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe.

Esa conferencia sirvió para que las entidades federativas conocieran las experiencias de diversos países de América Latina y el Caribe sobre la aplicación y el uso de métodos y herramientas para el monitoreo y la evaluación de programas; sus resultados alientan su utilización en el ciclo de las políticas públicas. A la vez, se explicaron los retos que representa la aplicación de los sistemas de monitoreo y evaluación en los gobiernos locales.

La Red de Monitoreo y Evaluación fue impulsada en 2005 por el BM y el PRODEV. El Consejo promueve la asistencia de las entidades federativas a este tipo de conferencias ya que sirven como foro para

el análisis de los logros y dificultades encontrados en el proceso de institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación a nivel nacional, sectorial y subnacional, además de que fortalecen el aprendizaje y la transferencia de lecciones aprendidas entre los distintos actores. A la Conferencia asistieron funcionarios y funcionarias de Colima, Chiapas, el Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

En 2012 el Centro Clear para América Latina organizó el Seminario Internacional sobre Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados. Como parte de este, el CONEVAL coordinó el panel "Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas Mexicanas", en el que participaron el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México, la Secretaría de Desarrollo Económico de Jalisco y la Secretaría de Seguridad Pública de Yucatán. Su objetivo fue presentar los avances en monitoreo y evaluación alcanzados por el Estado de México, destacar los estudios implementados y la mejora en la planeación de programas y acciones sociales; presentar, por parte de la Secretaría de Desarrollo Económico de Jalisco, los avances en M&E alcanzados por ese estado durante la administración 2007-2013, enfocándose en el catálogo de programas estatales de desarrollo social, el monitoreo de indicadores de resultados a nivel sectorial y la evaluación externa a programas estatales, y mostrar, en voz de la Secretaría de Seguridad Pública de Yucatán, los avances en M&E alcanzados por esa entidad durante la administración 2006-2012, entre los que sobresalieron la institucionalización del monitoreo y la evaluación mediante la emisión de normativa, el establecimiento de indicadores de resultados y de gestión por programa presupuestario, y la coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

También, como parte de la estrategia del CONEVAL para robustecer la formación de los funcionarios y funcionarias estatales, el uso de la información sobre pobreza y la institucionalización del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas, llevó a cabo el Seminario para las Entidades Federativas 2013: Medición de la Pobreza y Evaluación de Programas Sociales,⁶⁵ al que asistieron 143 servidores públicos estatales de

⁶⁵ Para consultar las presentaciones e información del Seminario, véase <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Seminario-para-las-entidades-federativas-2013.aspx>

treinta entidades federativas. Su objetivo fue promover entre los asistentes la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México, la determinación y cálculo de los indicadores de pobreza y carencia social, las cifras del grado de rezago social a nivel municipal, por localidad y por área geoestadística básica urbana. Asimismo, dio a conocer las diversas evaluaciones que se pueden realizar a programas sociales y el uso de los indicadores.

En 2013 se llevó a cabo el Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las entidades federativas 2013,⁶⁶ cuyo objetivo fue impulsar y difundir las buenas prácticas de M&E implementadas en las entidades federativas y en el Distrito Federal. Al Seminario asistieron 129 funcionarios y funcionarias de veintiocho entidades federativas. Se organizaron cinco mesas con los siguientes temas: "Formulación de programas de desarrollo social", "Construcción de un padrón único de beneficiarios", "Evaluación de programas de desarrollo social", "Instrumentos de monitoreo e indicadores" y "Acceso a la información de los programas sociales". En cada una de las mesas participaron tres ponentes estatales y un comentarista con experiencia en el tema.

Durante el Seminario Internacional se realizó la premiación del primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013.⁶⁷ Esta premiación constituye un incentivo para que las entidades federativas innoven con prácticas e instrumentos de M&E que conduzcan a la mejora de la toma de decisiones en materia de política pública.

El objetivo del Reconocimiento es destacar aquellas prácticas que reflejan un esfuerzo adicional por contar con instrumentos de M&E, y que impulsaron su institucionalización, independientemente de la normativa estatal o federal aplicable a los estados.

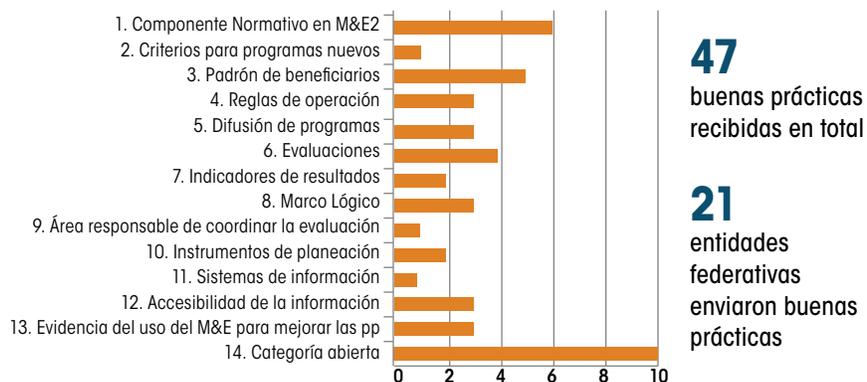
Durante el plazo de la convocatoria, la cual estuvo abierta del 27 de septiembre al 31 de octubre de 2013, el CONEVAL recibió un total de 47 propuestas de buenas prácticas por parte de veintiún entidades

⁶⁶ Para obtener más información sobre el Seminario, véase http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Seminario_int.aspx

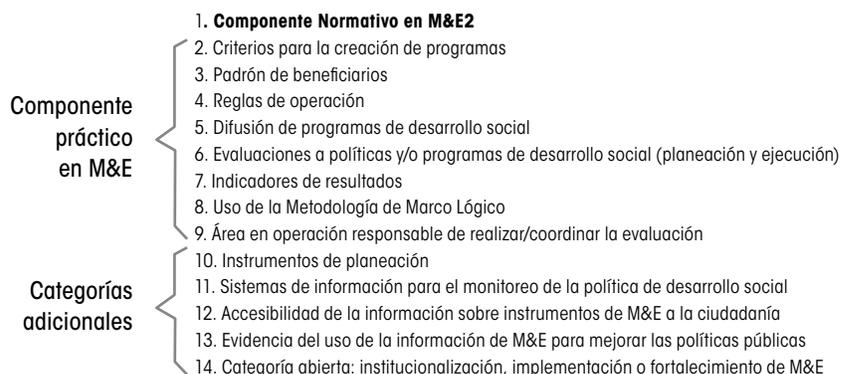
⁶⁷ Primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013, CONEVAL. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Paginas/Comunicados_de_prensa/Buenas-Pr%C3%A1cticas-de-Evaluaci%C3%B3n-y-Monitoreo-Entidades-Federativas.aspx

federativas. Este Reconocimiento se convocará cada dos años para impulsar la realización de acciones de monitoreo y evaluación.

Gráfica 4. Propuestas de buenas prácticas recibidas de las entidades federativas, por tema



El primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013 comprende catorce categorías:



Para determinar las buenas prácticas en M&E se consideró la información de la Convocatoria y del Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013, realizado por el CONEVAL y avalado por la Comisión Ejecutiva del Consejo, integrada por seis investigadores académicos y el Secretario Ejecutivo. Las buenas prácticas reconocidas en las entidades federativas se describen en el siguiente cuadro.

1	<p>El Estado de México desarrolló un marco jurídico orientado a la restauración de mecanismos de monitoreo y evaluación. Estos mecanismos contribuyen a optimizar y modernizar la gestión pública en aspectos como asignación de recursos, rendición de cuentas y eficacia en el logro de objetivos.</p> <p>Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México a través del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social</p>	
2	<p>El estado de Colima publicó los Lineamientos Básicos para la Elaboración de Programas Sociales Nuevos. Contar con lineamientos mejora el diseño y claridad de los programas, lo que contribuye a garantizar su efectividad.</p> <p>Secretaría de Desarrollo Social del gobierno estatal</p>	
3	<p>El Distrito Federal creó un sistema de información sobre la planeación y operación de los programas sociales. Contar con el sistema permite transparentar ante la ciudadanía le diseño y la evaluación de los programas.</p> <p>Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal</p> <p>Además, creó el EVALÚA DF que es un organismo con autonomía técnica y de gestión para evaluar el desarrollo de la política de desarrollo social. Estos organismos fortalecen la cultura de la evaluación y el monitoreo de la política social local.</p> <p>Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal</p>	 
4	<p>El estado de Guanajuato cuenta con Reglas de Operación para siete programas de desarrollo social. Asimismo, realizó acciones hacia la integración de un Padrón Estatal de Beneficiarios de los programas sociales. Los padrones únicos de Beneficiarios evitan la duplicidad y mejoran la entrega de apoyos.</p> <p>Secretaría de Desarrollo Social y Humano</p>	
5	<p>El estado de Hidalgo generó instrumentos de monitoreo y evaluación de acceso público. Estos instrumentos permiten que la ciudadanía conozca las Reglas de Operación de los programas sociales, padrones de beneficiarios e información estadística y geográfica de los programas.</p> <p>Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental. Unidad de Innovación Gubernamental y Mejora Regulatoria.</p>	
6	<p>El estado de Jalisco cuenta con un Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, Estos sistemas permiten la consulta pública de evolución periódica de los indicadores de la política de desarrollo social. Además, son un medio de rendición de cuentas.</p> <p>Subsecretaría de Planeación del estado de Jalisco.</p>	

7	<p>El estado de Nuevo León instauró la Metodología de Marco Lógico en sus programas de desarrollo social. El uso de esta metodología permite mejorar el diseño de los programas y generar herramientas de monitoreo y evaluación para dar seguimiento al logro de los objetivos de los programas sociales.</p> <p style="text-align: right;">Secretaría de Desarrollo Social del estado de Nuevo León</p>	
8	<p>El estado de Oaxaca implementó por primera vez un Programa Anual de Evaluación y realizó la evaluación de diseño de siete programas de la Estrategia Estatal de Bienestar. Esto contribuye a mejorar el diseño de los programas, obtener recomendaciones que pueden ser atendidas mediante el Mecanismo para la Atención a los Aspectos Susceptibles de Mejora.</p> <p style="text-align: right;">Coordinación de Evaluación Estratégica de la Jefatura de la Gubernatura</p>	
9	<p>El estado de Puebla realizó, mediante un grupo colegiado de instituciones, un análisis de los resultados de la medición de la pobreza 2012. Estas acciones permiten establecer escenarios y estrategias para impactar en la población en pobreza extrema o en situación de vulnerabilidad por carencias sociales.</p> <p style="text-align: right;">Secretaría de Finanzas y Administración</p>	
10	<p>El estado de Querétaro realizó evaluaciones a programas presupuestarios y Matrices de Indicadores para Resultados de las cuales 34 matrices son de programas sociales. Esto contribuye a la institucionalización del monitoreo y la evaluación en la entidad.</p> <p style="text-align: right;">Unidad de Evaluación de Resultados de la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Querétaro.</p>	
11	<p>El estado de San Luis Potosí creó el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Combate a la Pobreza para medir los seis indicadores a partir del impacto de la obra pública que realiza la entidad. Esto contribuye a la rendición de cuentas y al seguimiento del logro de los objetivos de los programas.</p> <p style="text-align: right;">Secretaría de Desarrollo Social y Regional</p>	
12	<p>El estado de Sonora implementó una plataforma tecnológica para controlar el ejercicio o ejecución del gasto federalizado o estatal. Esto contribuye a dar cumplimiento a la normativa en materia de transparencia.</p> <p style="text-align: right;">Secretaría de Educación y Cultura</p>	

Asimismo, con base en los resultados del Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013 se entregaron menciones honoríficas al Gobierno de Oaxaca por presentar el mayor avance, tanto normativo como de implementación, en los instrumentos de M&E; al Gobierno de San Luis Potosí por el mayor incremento en la implementación de estos instrumentos durante el periodo 2011-2013; al Gobierno de Veracruz por el mayor avance en la regulación de los elementos de M&E entre 2011 y 2013, así como al municipio de Querétaro y a la Delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal por su participación en esta convocatoria.

Posteriormente, con el objetivo de documentar las *Memorias del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las entidades federativas, 2013*, se solicitó a los ponentes un resumen de la práctica presentada e información adicional y a cada comentarista una conclusión de la mesa en la habían participado. Estas memorias buscan difundir algunas buenas prácticas de M&E implementadas en las entidades federativas para proporcionar a la sociedad evidencia sobre el avance y los logros de estas últimas en la institucionalización de los instrumentos de monitoreo y evaluación.

Lo anterior permite reconocer el esfuerzo y voluntad de las entidades, e identificar cuáles son las áreas de oportunidad en las que aún se debe trabajar. De esta forma, los servidores públicos de las entidades federativas serán capaces de usar la información como referencia para adaptar las prácticas en sus respectivos gobiernos y contribuir así a la mejora de la política de desarrollo social.

Los capítulos del documento corresponden a las mesas de discusión del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las entidades federativas 2013. Los dos primeros versan sobre la importancia de contar con mecanismos de evaluación a nivel subnacional y sobre el Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013, cuyos resultados fueron la base para identificar los avances y buenas prácticas que se presentarían en el seminario.

El capítulo que trata la formulación de programas de desarrollo social presenta los Lineamientos básicos para la elaboración de nuevos programas sociales de Colima, el uso de la información para mejorar la política de desarrollo social en Puebla y la institucionalización de los programas sociales de Querétaro.

Respecto de la construcción de un padrón único de beneficiarios, se expone el Mecanismo de integración y seguimiento del padrón de beneficiarios del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores del Distrito Federal, el Padrón Estatal de Beneficiarios de Guanajuato y el Padrón Único de Beneficiarios de la Red Oaxaca para Todos.

El capítulo sobre la evaluación de programas de desarrollo social presenta las prácticas de Evalúa DF, del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) del Estado de México, y del Sistema de Evaluación del Desempeño de Oaxaca.

Sobre los instrumentos de monitoreo e indicadores, se explica el Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE Jalisco), el uso de la Metodología de Marco Lógico de Nuevo León y el marco normativo para incorporar los mecanismos y criterios que regulan la adopción del Presupuesto Basado en Resultados de Veracruz.

Por último, para el acceso a la información de los programas sociales se presenta la plataforma de acceso a la información gubernamental de Hidalgo, el Sistema de Información del Desarrollo Social y Regional (Sidesore) de San Luis Potosí y el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Metas (Sisepsin) de Sinaloa.

El último seminario de este periodo tuvo verificativo los días 23 y 24 octubre de 2014 en la ciudad de México con el nombre Segundo Seminario para las Entidades Federativas 2014: Implementación de un Sistema de Monitoreo, Evaluación y Uso de la Medición de Pobreza para la Toma de Decisiones.⁶⁸ Su objetivo fue contribuir con una gestión gubernamental a nivel local basada en resultados a partir de la adaptación y uso de esas herramientas.

El primer tema que se abordó fue el uso de la información para la creación de programas sociales orientados a resultados, se analizó a fondo el diseño de programas sociales y la creación y características de un padrón de beneficiarios. En esta mesa se contó con la exposición de Graciela Teruel Belismelis, Consejera Académica del CONEVAL y de José Orozco Martínez, Director General de Geoestadística y Padrones de Be-

⁶⁸ Para obtener más información, consulte la página de internet del CONEVAL: http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/SeminarioEF_2014.aspx

neficiarios de la Sedesol, quien explicó el caso práctico de esa Secretaría en la construcción de un padrón de beneficiarios de desarrollo social.

En lo relativo a la planeación de las evaluaciones a programas de desarrollo social se trataron los temas del Programa Anual de Evaluación y tipos de evaluación; para hablar de la implementación de modelos de evaluación a programas sociales se abordó la Evaluación de Consistencia y Resultados y la Evaluación de Diseño. Ambos temas fueron expuestos por Thania de la Garza Navarrete, Directora General Adjunta de Evaluación del CONEVAL.

Más adelante se presentaron las bases para la conformación de un Sistema de Monitoreo, con particular énfasis en su implementación, la vinculación de la MIR con reglas de operación y la metodología para la revisión de la MML y la aprobación de indicadores. La presentación de los temas estuvo a cargo de Edgar Martínez Mendoza y José Manuel Del Muro Guerrero, de la Dirección General Adjunta de Coordinación del CONEVAL.

En la conclusión del primer día, en una mesa panel se discutió sobre el uso de los resultados de la evaluación para la mejora de la política de desarrollo social. En esta exposición participaron Hortensia Pérez Seldner del Centro de Estudios Educativos y Sociales (CEES) y Guillermo Cejudo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Casi todo el segundo día del seminario se dedicó a la medición de la pobreza. La primera exposición trató sobre la replicabilidad de la medición multidimensional de la pobreza e incluyó una revisión puntual de los fundamentos teóricos y antecedentes de la medición; la definición y el cálculo de los indicadores de pobreza; las fuentes de información para el cálculo de la pobreza y el uso de paquetes estadísticos para la estimación de la pobreza. Posteriormente se habló sobre el uso de encuestas nacionales para generar información por entidad federativa y se detalló la información, indicadores y estadísticas a nivel estatal; la precisión estadística de los indicadores y su comparabilidad, así como el cálculo del rezago social y el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP). Los planteamientos corrieron por cuenta de Enrique Minor Campa, Director de Análisis y Diagnóstico, y su equipo.

Las mesas del seminario concluyeron con el tema de la comunicación efectiva de los resultados de las evaluaciones y de la medición de la pobreza para fomentar su uso, aspectos esenciales de la innovación que se propone el CONEVAL. En esta mesa asistieron como invitados Mario Campos, de Foro TV, y Daniel Moreno, de *Animal Político*.

La inauguración y la clausura del evento estuvieron a cargo de Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo del CONEVAL. A la inauguración asistieron y dieron un mensaje los titulares de Desarrollo Social de Campeche, Colima, San Luis Potosí, Puebla y Tabasco.

Al seminario asistieron 180 participantes, 91 por ciento de los cuales eran funcionarios y funcionarias de veintinueve entidades. Las entidades federativas con más asistentes al taller fueron el Estado de México (23), Hidalgo (22), el Distrito Federal (16), Guanajuato (10), Puebla (10) y Tabasco (10).

CAPÍTULO

**El avance del monitoreo
y la evaluación en las
entidades federativas**

4

El CONEVAL es un organismo que busca contribuir a la mejora de la política de desarrollo social, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas. Si bien los ejercicios a nivel federal han mostrado un avance sustantivo en el M&E de las intervenciones públicas, que se ha traducido en mejoras al proceso de rendición de cuentas y transparencia de los resultados obtenidos, las entidades federativas se han rezagado ya que su proceso para la integración de bases sólidas de ese sistema ha sido gradual.

Como consecuencia de lo anterior, el CONEVAL ha impulsado la implementación de esquemas de M&E en las entidades federativas. Desde 2010 hasta 2014 se efectuaron estudios encaminados a contar con información para conocer el avance en la institucionalización de los elementos que favorecen y forman parte de los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas.

Tales estudios complementan las acciones de colaboración con las entidades federativas por parte del CONEVAL, puesto que permiten conocer los avances y evaluar los resultados mediante la identificación de los ejercicios realizados por las entidades federativas en materia de M&E encaminados al desarrollo social. Los resultados que arrojan permiten no solo que las entidades federativas identifiquen sus fortalezas y áreas de oportunidad, sino que el Consejo retome y analice los elementos en los que las entidades federativas requieren asesorías técnicas o capacitaciones, y contribuya a la elaboración de material referente a los temas en donde se detecten oportunidades de mejora para que las entidades federativas cuenten con más datos para la toma de decisiones.

En 2010 el CONEVAL realizó el primer ejercicio para identificar los elementos de M&E con los que contaba cada entidad federativa, el Diagnóstico inicial del avance en la institucionalización del M&E en las entidades federativas. Ahí se identificó que la mayoría de las entidades tenían indicadores de gestión, pero solo trece contaban con indicadores de resultados y únicamente cinco habían realizado ejercicios de evaluación externa.

Esta primera búsqueda permitió conocer de manera general el avance en las entidades, lo que sentó las bases para emprender un estudio más puntual sobre los aspectos que favorecían la institucionalización de esquemas de M&E a nivel estatal. Así, el CONEVAL llevó a

cabo el Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas en 2011 y 2013. El ejercicio de 2015 se encuentra en desarrollo y estará listo a finales de este mismo año.

Con instrumentos como el Diagnóstico el CONEVAL se posicionó como una institución líder y objetiva en la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación a nivel estatal. A tan poco tiempo de su elaboración, este ejercicio se ha consolidado como una guía para la implementación de elementos que favorecen el M&E de los programas estatales de desarrollo social en los últimos años. Por tanto, mantener este ejercicio bienal permitirá al CONEVAL seguir aportando a la mejora de la política social en los estados.

Cabe subrayar que el estudio, a partir de su publicación en 2011, obtuvo una respuesta favorable por parte de los gobiernos estatales que han implementado los elementos identificados como áreas de oportunidad. Dos años después, en 2013, con la implementación de estos instrumentos se observaron cambios en estados como Oaxaca y San Luis Potosí, ya que el primero logró ser la entidad que mostraba mayor avance y el segundo mostró el cambio más pronunciado en ese lapso.

En general, las entidades que en 2013 presentaron el mayor avance en la implementación de los instrumentos normativos y prácticos de M&E fueron Oaxaca, Estado de México, el Distrito Federal, Guanajuato y Puebla. Al analizar el periodo 2011-2013, las entidades que registraron más crecimiento fueron San Luis Potosí, Oaxaca, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala.

El escrutinio del avance se llevó a cabo con base en dos componentes: el normativo (deber ser) y el práctico (implementación). El primero se refiere al análisis de la normativa emitida por los órdenes de gobierno de las entidades federativas y el segundo, a la puesta en práctica de dichos componentes.

Examinar ambos componentes conduce a un diagnóstico integral del grado de institucionalización del M&E en las entidades federativas. Por un lado, contar con un marco normativo facilita consolidar los instrumentos de M&E al reforzar la perdurabilidad de ejercicios que se han puesto en marcha en la entidad o replicar aquellos que se consideran buenas prácticas de otras entidades, de la Federación o

internacionales. Por el otro, poner en práctica dichos instrumentos, ya sea que estén normados o no, permite avanzar en la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación.

Cabe mencionar que el Diagnóstico no es una calificación sobre el desempeño general de la entidad en materia de política social. En el CONEVAL reconocemos la complejidad del tema y de todas las acciones que se llevan a cabo para su ejecución, por lo que el estudio no hace un juicio de valor sobre la política de desarrollo social, sino que reporta los elementos identificados mediante un proceso riguroso basado en los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Se sugiere al lector consultar el documento completo para conocer más sobre el marco metodológico que se usó; la definición de los componentes, elementos y variables de análisis; los principios para la consideración de información, y la construcción y análisis del Índice del Avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: AVANCE NORMATIVO

La normativa emitida por las entidades federativas en torno a los elementos que componen un sistema de monitoreo y evaluación lleva a la institucionalización de dichos instrumentos, de forma que permanezcan en el largo plazo y doten de certeza al ejercicio de la política de desarrollo social.

Las entidades que en 2013 presentaron avances significativos en el componente normativo son el Estado de México, Puebla, el Distrito Federal, Oaxaca e Hidalgo, las cuales ya habían emitido normativa para más de 65 por ciento de los elementos analizados en el Diagnóstico (gráfica 5). En particular, destaca el esquema normativo del Estado de México, que permite regular casi 95 por ciento de todos los elementos establecidos.

El Estado de México alcanzó este grado de normativa gracias a que entre 2011 y 2013 publicó los Lineamientos generales para la evaluación de los programas presupuestarios, los cuales disponen la ejecución del Programa Anual de Evaluación, la publicación de las evaluaciones realizadas y el mecanismo para el seguimiento de las recomendaciones. Además, publicó el *Manual general de organización*

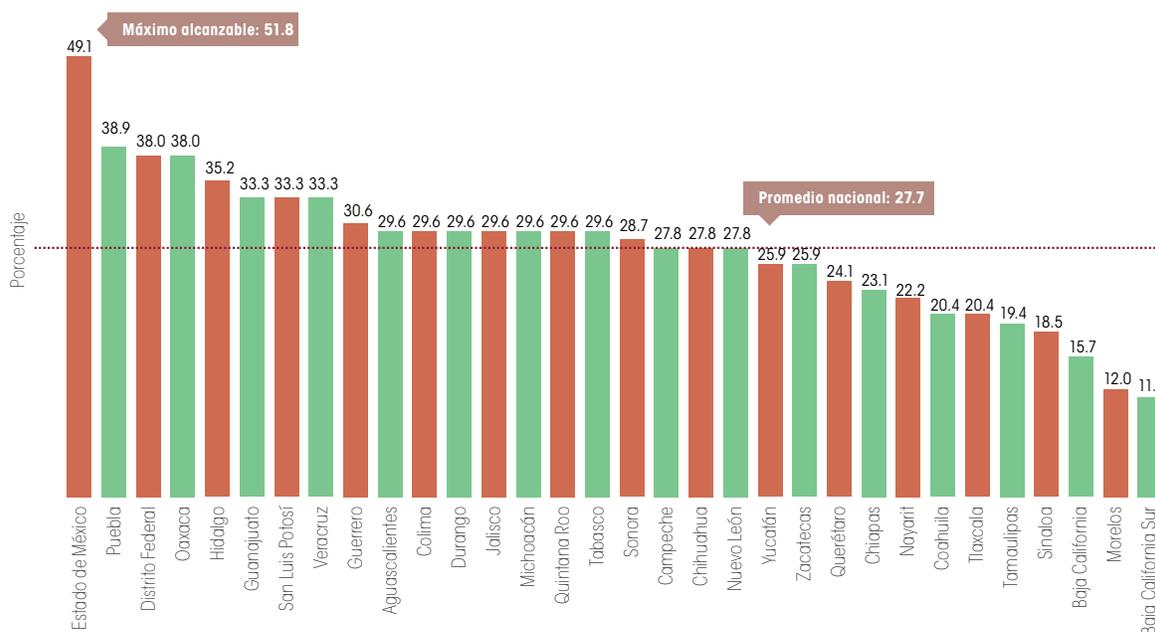
del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, en el cual se estipula que es función de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social establecer normas, lineamientos y criterios para la E&M de los programas sociales.

Otro ejemplo es Puebla, entidad que cuenta con normativa para 75 por ciento de los elementos y criterios incluidos en el Diagnóstico. A pesar de haber eliminado el Instituto de Evaluación y Medición de Marginación y Pobreza, entre 2011 y 2013 reguló la formulación de nuevos programas sociales estatales, la conformación del Padrón Único de Beneficiarios y la elaboración de reglas de operación de los programas sociales estatales. Además, identificó los Lineamientos generales para la evaluación externa de los programas sociales estatales, los cuales precisan los tipos de evaluación, los elementos mínimos de las evaluaciones y los requisitos que deben cumplir los evaluadores; también cuenta con los Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de programas sociales, que contienen criterios para el desarrollo de indicadores de desempeño de los programas de desarrollo social.

Entre 2011 y 2013 las entidades federativas que presentaron un mayor cambio en el componente normativo fueron Veracruz, Oaxaca, San Luis Potosí, Puebla, e Hidalgo. Resalta el avance en la normativa emitida por Veracruz, ya que en este periodo publicó la Ley de Desarrollo Social y Humano y su reglamento, que regulan la creación de un padrón único de beneficiarios, la evaluación de programas de desarrollo social, los criterios para la creación de programas nuevos, las reglas de operación y la publicación de las evaluaciones realizadas; asimismo, publicó lineamientos en materia de construcción, monitoreo y difusión de indicadores de desempeño de la administración pública estatal y el reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual asigna más facultades al área de evaluación.

En general, los elementos normativos en los que se identificó mayor crecimiento en las entidades fueron: la emisión de normativa para definir las atribuciones del área responsable de la evaluación; la elaboración de reglas de operación; la normativa para el monitoreo y la evaluación de programas estatales de desarrollo social, y la creación de padrones de beneficiarios.

Gráfica 5. Componente normativo en monitoreo y evaluación por entidad federativa, 2013



Fuente: CONEVAL. Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013.

IMPLEMENTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: AVANCE PRÁCTICO

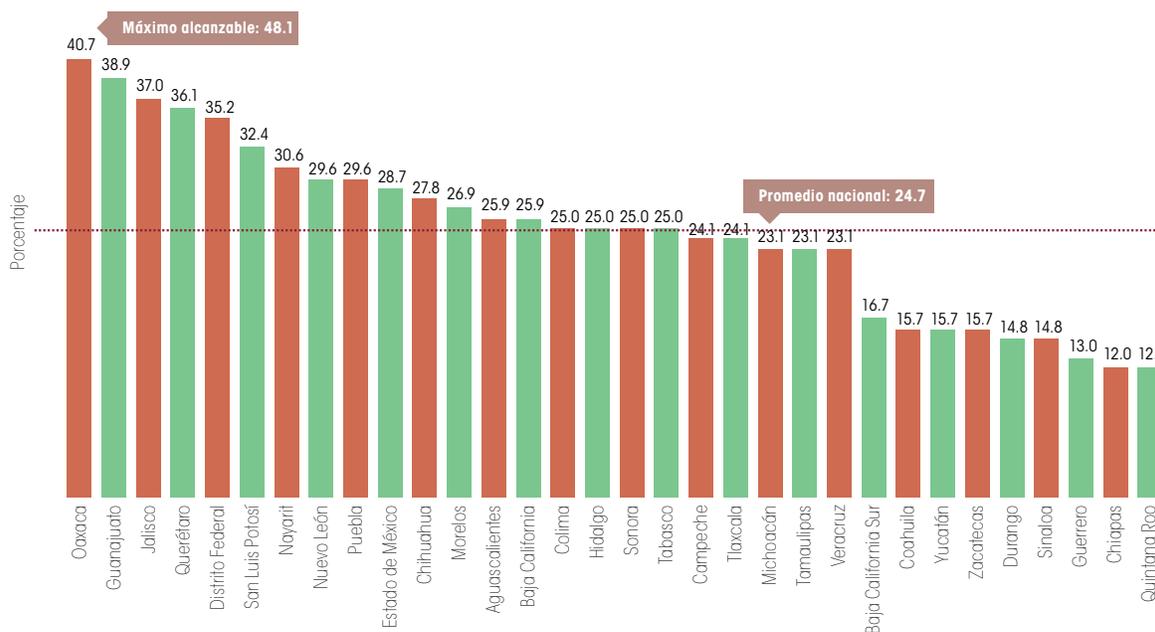
A diferencia de la normativa, que permite institucionalizar los elementos para asegurar su permanencia en el largo plazo, la práctica depende de la decisión y voluntad por parte del ejecutor de la política social, además de otros factores asociados a la operación de los ejercicios de evaluación (por ejemplo la disponibilidad presupuestaria). En este componente se identifica la implementación tanto de los instrumentos que facilitan como de los que conforman el M&E en las entidades federativas.

Las entidades que en 2013 avanzaron más en el componente práctico fueron Oaxaca, Guanajuato, Jalisco, Querétaro y el Distrito Federal; todas pusieron en práctica ejercicios de M&E en más de setenta por ciento de los elementos analizados para el Diagnóstico (gráfica 6). Destaca la implementación de diversos elementos prácticos por parte de Oaxaca, que ahora cuenta con un padrón único de beneficiarios para los programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, reglas de operación, indicadores de resultados y de gestión, estudios en materia de desarrollo social, planeación de evaluaciones, evalua-

ciones realizadas, y un área responsable de hacerlas o coordinarlas. Le sigue Guanajuato, que de 2011 a 2013 publicó un programa anual de evaluaciones, implementó cuatro evaluaciones a programas de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, y tiene más y mejores indicadores de gestión y de resultados. Luego está Jalisco, con más y mejores indicadores de gestión y de resultados, realización de evaluaciones a programas sociales y elaboración de estudios y diagnósticos en materia de desarrollo social.

Del análisis al periodo 2011-2013 se desprende que las entidades que mostraron mayor cambio en el componente práctico fueron San Luis Potosí, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato y Tlaxcala. El caso de San Luis Potosí es interesante porque, después de ocupar la posición veinticinco en 2011, en 2013 se posicionó en el sexto lugar en este componente. La razón es que ese estado cuenta con lineamientos/reglas de operación de sus programas de desarrollo social actualizados a 2013. Aunque no se exige en su normativa, efectúa una planeación de diversos tipos de evaluaciones para siete programas sociales y con evaluaciones para diez programas. La Dirección de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional lleva a cabo la evaluación y monitoreo de programas sociales, por lo que San Luis Potosí tiene un área en operación responsable de realizar/coordinar la evaluación de la política y los programas de desarrollo social, la cual coordinó las diez evaluaciones mencionadas.

Gráfica 6. Componente práctico en monitoreo y evaluación por entidad federativa, 2013



Fuente: CONEVAL. Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013.

CONCLUSIONES Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD QUE SE DERIVAN DEL DIAGNÓSTICO

Las entidades federativas han mejorado tanto en el aspecto normativo como en la implementación de los instrumentos de M&E. En términos generales, los mayores avances normativos se observan en la regulación de la información que deben incluir las reglas de operación, el establecimiento de M&E de la política y los programas de desarrollo social, así como las atribuciones del órgano de evaluación. En el componente práctico, los mayores avances se produjeron en la información contenida en los indicadores de gestión y de resultados.

Por el contrario, se visualizaron pocos cambios en la emisión de normativa que definiera criterios para la creación de nuevos programas y que estableciera el seguimiento a los resultados de las evaluaciones. Los estados que emitieron normativa con temporalidad anual en muchos casos mostraron una caída en este componente. La importancia de normar los instrumentos de M&E radica en que fomenta su perdurabilidad en el tiempo.

En el aspecto de la implementación, pocos estados cuentan con una planeación de evaluaciones, la implementan y dan seguimiento a sus resultados. Se observan escasos estudios, diagnósticos, investigaciones o análisis en materia de desarrollo social llevados a cabo por las entidades. La relevancia del funcionamiento de dichos instrumentos reside en la información que aportan a los operadores políticos para la toma de decisiones; por ello, es necesario que se pongan en marcha de manera constante. En ese sentido, numerosos estados presentaron decrementos en el componente práctico porque dejaron de implementar evaluaciones, de dar seguimiento a sus resultados o de actualizar sus padrones de beneficiarios.

Sin embargo, la práctica depende también de diversos instrumentos fuera del alcance de los responsables del M&E de los programas sociales. Uno de los factores que afecta la implementación de tales instrumentos es el presupuesto: aun cuando la entidad tenga una estructura suficiente para emprender evaluaciones, si carece de recursos financieros, difícilmente podrá llevarlas a cabo.

En conclusión, los resultados mostrados en el Diagnóstico 2013 dan la pauta no solo para que las entidades trabajen en las áreas de oportunidad que se identifican, sino para que en el CONEVAL se retomen y analicen los elementos que se han agregado tanto a nivel federal como en la práctica internacional. La finalidad es mantener un referente actualizado del contexto global en el que se desarrollan e implementan los sistemas de monitoreo y evaluación. Con lo anterior se reforzará la toma de decisiones con información oportuna y confiable y, en consecuencia, el CONEVAL continuará aportando a la mejora de la política social en las entidades federativas.

CAPÍTULO

Resultados en la mejora
de la política estatal de
desarrollo social

5

De 2006 a 2015 el CONEVAL ha afianzado la producción de herramientas estatales de monitoreo y evaluación para medir los resultados y mejorar los programas y las políticas de desarrollo social. A partir de los elementos mínimos identificados para la integración de un sistema de monitoreo y evaluación, el CONEVAL ha enfocado sus acciones en consolidarlos y difundirlos mejor. Ha impulsado una cultura en la que se reconozca la importancia de contar con estos sistemas, que considere la evaluación como un ejercicio de mejora y que busque profundizar en los instrumentos de evaluación que ha diseñado.

Respecto de esos elementos mínimos, diversas acciones de mejora han reforzado varios instrumentos de gestión y evaluación en las entidades. De 2011 a 2013, considerando solo la información consignada en el Diagnóstico del avance de Monitoreo y Evaluación, se detectaron 334 mejoras por parte de las entidades federativas, de las cuales 250 se aplicaron a los sistemas de monitoreo y evaluación a nivel estatal, la mayoría asesorados por el CONEVAL.

Figura 7. Mejoras en instrumentos de las entidades federativas, 2011 a 2013



Fuente: Diagnóstico del avance de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas, 2011 y 2013.

Estos avances en la política social en las entidades federativas dan cuenta de la importancia del trabajo del CONEVAL para contribuir con las entidades, tanto mediante el análisis normativo y práctico del

avance en M&E que se realiza cada dos años como a través de la asesoría técnica para la elaboración y revisión de los documentos que permitirán mostrar avances significativos en los años venideros.

Sin embargo, los resultados del CONEVAL no solo se miden con base en la calidad y rigor técnico de sus productos sino en el uso que los responsables de la política social hacen de ellos y en cómo este incide en mejores resultados de la política de desarrollo social. A partir de lo mencionado, el CONEVAL se ha dado a la tarea de identificar las principales mejoras en la política estatal de desarrollo social a partir de tres grandes usos de la información que genera: la que permite hacer cambios a la política social, la que fortalece la capacidad institucional de los gobiernos estatales y la que fomenta la toma de decisiones y la opinión informada.⁶⁹ Del análisis sobre el uso de la información, de manera adicional a lo encontrado en el Diagnóstico, en el párrafo anterior se detectaron 286 acciones de mejoras en el uso de la información.⁷⁰

En este contexto, 57 por ciento de las acciones de mejora identificadas en el ámbito estatal corresponden al uso de la información del CONEVAL para cambios en políticas o programas, donde predominan las mejoras en la cobertura y focalización de programas, acciones y políticas de desarrollo social, así como en la creación de políticas públicas o programas presupuestarios de desarrollo social. En segundo lugar, veintiséis por ciento de las acciones de mejora apuntan a su uso para la opinión informada y sustentada, y el diecisiete por ciento restante a acciones para el fortalecimiento institucional, las cuales corresponden a mejoras en el diseño de las matrices de indicadores de los programas presupuestarios, así como a la realización de instrumentos para medir la percepción de la población objetivo y los resultados de los programas, acciones y políticas de desarrollo social.

Como parte de las mejoras o cambios en la política estatal de desarrollo social algunos gobiernos estatales implementaron políticas para

⁶⁹ Para obtener más información, consulte la base de datos de uso de información del CONEVAL en la mejora de la política de desarrollo social, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/quienes-somos/Paginas/Usode-la-informacion%20del-CONEVAL.aspx>

⁷⁰ La contabilización de estas mejoras corresponde al periodo 2007-2014. Para obtener más información consulte la sección USO DE LA INFORMACIÓN DEL CONEVAL EN LA MEJORA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, 2007-2015, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/quienes-somos/Paginas/Usode-la-informacion%20del-CONEVAL.aspx>

mejorar la atención de los grupos vulnerables en sus entidades. Por ejemplo, en 2008 la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato dirigió los apoyos a la atención de los municipios con mayor rezago social y pobreza extrema, mientras que en 2014 la Secretaría de Desarrollo Social de Hidalgo implementó una estrategia para ampliar la cobertura del programa Beneficios para tu Vivienda a los 84 municipios del estado con base en la información del CONEVAL.

Adicionalmente, se identificaron diferentes programas, acciones y estrategias de desarrollo social de reciente creación en veinte entidades federativas que hicieron uso de la información del CONEVAL. Entre las principales se encuentran la Cruzada por la Erradicación de la Pobreza de Chiapas en 2009; la estrategia Adelante de Veracruz en 2011; el programa Supérate de Aguascalientes en 2012; el proyecto Tarahumara en el Desarrollo de Chihuahua en 2013 y el programa Aliméntate del Distrito Federal en 2014, entre otros.

Se observó también el fortalecimiento del diseño de programas estatales en cinco entidades federativas; por ejemplo los programas Mujeres Trabajadoras Comprometidas, Apoyo para Transporte en Zonas Obrero Populares, Programa de Seguridad Alimentaria, Compromiso para el Desarrollo de las Comunidades del Estado, Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 60 a 69 años, Madres Adolescentes Embarazadas (compromiso con el futuro) y Apadrina un Niño Indígena, del Estado de México, así como los programas Capacitación, Llega en Bicicleta, Becas Indígenas, A Clase con VIVE, Acción Comunitaria Estatal y Atención a los Adultos Mayores, de Jalisco.

Sobre la modificación del presupuesto, se identificó que con el uso de la información del CONEVAL en 2008 el Gobierno del Distrito Federal priorizó el presupuesto de los programas dirigidos al combate a la pobreza para superar los indicadores de pobreza, mientras que en 2014 se observó que la Secretaría de Desarrollo Social de Puebla focalizó la inversión de cuatro mil millones de pesos para disminuir los resultados de los indicadores reportados en el tema de pobreza estatal.

Con base en lo antes dicho, el CONEVAL ha logrado robustecer la capacidad de las entidades federativas en M&E, la construcción de instancias técnicas estatales que conduzcan la evaluación de los programas y políticas de desarrollo social, y la consolidación de organismos responsables de la coordinación de la evaluación, además

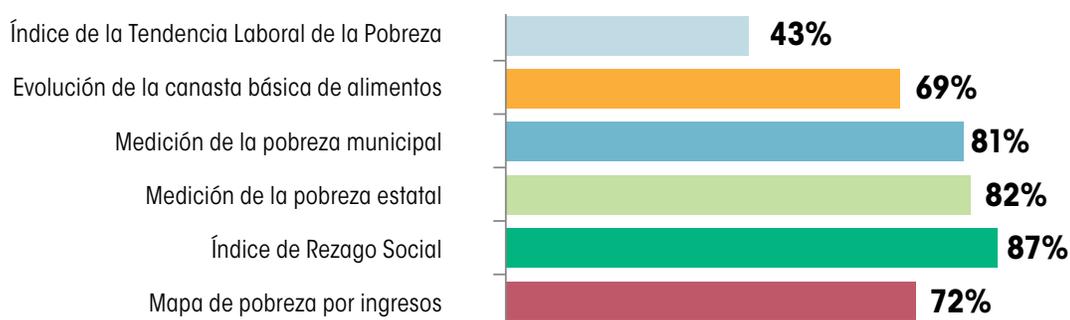
de apuntalar el conocimiento y uso a nivel estatal de los resultados de la medición de la pobreza en la toma de decisiones de la política estatal de desarrollo social.

Debido al uso de los resultados de la medición de la pobreza y a la asesoría que ha brindado el CONEVAL a los responsables de la toma de decisiones en las entidades federativas para el M&E de programas, ha habido avances en el diseño, implementación, cobertura y focalización de programas y políticas.

Para el CONEVAL, como un organismo evaluador que considera la evaluación como un ejercicio de mejora continua, es prioritario conocer sus resultados. Así, en 2013 se sometió a una evaluación externa con la finalidad de identificar sus avances y cuáles son las áreas de oportunidad en las que se debe enfocar. Este ejercicio incluyó la opinión de más de trescientos actores involucrados en el desarrollo social desde distintas posiciones: expertos internacionales, servidores públicos federales y estatales, diputados y senadores, académicos, etcétera.

En la citada evaluación se destaca que más de 91 por ciento de los servidores públicos estatales expresaron estar muy satisfechos con el desempeño del CONEVAL y reconocieron que el CONEVAL era el responsable de realizar mediciones de la pobreza en el país; 99 por ciento de ellos refirió conocer, en su totalidad o en parte, la metodología multidimensional para la medición de la pobreza. Los productos del CONEVAL a los que recurrían las entidades federativas más a menudo fueron el Índice de Rezago Social (87 por ciento), las mediciones de pobreza por ingresos (82 por ciento) y las mediciones de la pobreza a nivel municipal (81 por ciento).

Gráfica 8. Principales productos del CONEVAL utilizados por servidores públicos estatales



Fuente: ITESM (2013). Evaluación Externa de los Resultados del CONEVAL.

Los mismos funcionarios y funcionarias estatales reconocieron estar satisfechos con los instrumentos que genera el CONEVAL, así como la necesidad de incrementar sus capacidades para atender la demanda creciente de sus productos y acciones. Más de 92 por ciento de los servidores públicos de las entidades federativas expresaron que las evaluaciones que realiza el Consejo son indispensables para medir la eficacia de los programas sociales en México y que sus lineamientos son adecuados para sentar mejores bases de la política social.

En conclusión, los resultados fueron favorables tanto respecto del fortalecimiento de las capacidades y de instrumentos de M&E al interior de las entidades como en la mejora de la política de desarrollo social, desde la etapa de diseño y ejecución hasta su evaluación. En cuanto a la medición de la pobreza, es evidente que se ha impulsado su realización entre los gobiernos estatales, con el resultado de que ahora cuentan con datos para la identificación de la problemática social, la cual es la base para el diseño de políticas públicas eficientes que midan sus resultados y que concluyan en la mejora del bienestar de la población.

El uso de la información del CONEVAL ha fortalecido la planeación estatal, ya que de acuerdo con los resultados de la evaluación externa 87.5 por ciento de los estados recurre a esta práctica en la planeación y diseño de la política pública estatal. Algunas entidades incluso usan indicadores complementarios o mapas generados por el Consejo, y otros, como Colima, Guanajuato, Jalisco y Zacatecas, emplean los indicadores de este organismo para evaluar los logros estatales.

En resumen

El CONEVAL ha tenido una participación fundamental en el fomento del uso de la información sobre pobreza, así como en la institucionalización de M&E en las entidades federativas. Su objetivo ha sido que los responsables de la política de desarrollo social y del diseño e implementación de las intervenciones públicas cuenten con información dotada de rigor técnico y herramientas para implementar sistemas de monitoreo y evaluación para la toma de mejores decisiones. La figura 8 es un resumen de las diversas acciones del CONEVAL, las cuales se detallaron en los capítulos anteriores, a efectos de atender las solicitudes y colaborar con las entidades federativas.

Figura 8. Resumen de la acciones de colaboración del CONEVAL con las entidades federativas



Fuente: Registros administrativos del CONEVAL.

CAPÍTULO

Principales retos y agenda
para los siguientes temas

6

Con la intención de cumplir los objetivos y metas del CONEVAL en materia de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza, se estableció una agenda de trabajo orientada a avanzar en esos temas para continuar con la mejora de la política de desarrollo social a nivel estatal.

El CONEVAL ha trabajado intensamente en un reto sustantivo: la coordinación transversal entre los diferentes ámbitos de gobierno; esto, debido a la autonomía de las instancias de evaluación de las entidades federativas. De acuerdo con los hallazgos de la evaluación externa del Consejo, el modelo más común para alinear los incentivos entre ámbitos de gobierno es a través de criterios claros de distribución de recursos, así como de normas y reglas para su ejercicio expedidas por la autoridad central que respeten la autonomía local. Si bien a nivel federal se han emitido estos criterios y se han realizado varios cambios normativos, según se expone en el primer capítulo de este libro, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, por ejemplo, el CONEVAL ha servido como autoridad central en monitoreo, evaluación y medición de la pobreza a través de la emisión de criterios, lineamientos, términos de referencia, metodologías y otros instrumentos, y del uso por parte de los gobiernos estatales que, hay que puntualizarlo, no están obligados a ello.

Un segundo reto consiste en incrementar la capacidad institucional del CONEVAL para atender la creciente demanda de asesoría técnica por parte de las entidades federativas. Si bien el Consejo ha sistematizado el proceso para atender a los gobiernos estatales, se requiere contar con instrumentos de mayor alcance y cuya implementación por parte de los usuarios sea sencilla. Por ello, este organismo se planteó el reto de innovar en la forma de otorgar capacitación a partir de plataformas virtuales y otros instrumentos de apoyo, así como mediante la creación de documentos de análisis sencillos y claros.

Otra meta es que el CONEVAL continúe desarrollando la confianza ganada y afiance su colaboración con las entidades federativas y municipales, aun como organismo autónomo.

Con base en estos retos, este deberá plantearse una estrategia de atención a los gobiernos estatales en la que se consolide su papel como organismo líder en temas de monitoreo, evaluación y medición de la pobreza. En primera instancia, deberá continuar con la integración del diagnóstico del avance de M&E en las entidades, que hoy constituye una base para el quehacer de los gobiernos estatales.

Este proceso permite fijar un punto de referencia sobre las mejores prácticas, así como sobre aquello en lo que se debe avanzar para implementar sistemas de monitoreo y evaluación. Cabe mencionar que uno de los principales retos será mantener actualizados los fundamentos normativos y ejercicios prácticos, puesto que dichos sistemas cambian en el tiempo debido a elementos innovadores que los componen o complementan.

En torno a la capacitación y asesoría técnica, el CONEVAL deberá identificar los asuntos prioritarios para las entidades de forma que se atienda lo que se aplicará en el corto plazo. En el tema de M&E de programas y políticas de desarrollo social, uno de los primeros aspectos que hay que fortalecer en los gobiernos estatales es la elaboración de criterios para la creación de programas estatales de desarrollo social. Esto es relevante en el marco de los resultados del Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013, pues la normativa de la mayoría de las entidades no contempla que los programas cuenten con diagnósticos que justifiquen su creación. En la práctica, la elaboración de un diagnóstico garantiza el uso eficiente de los recursos públicos con base en criterios que permiten identificar, principalmente, las problemáticas sociales en las entidades federativas y que fundamentan la creación o existencia de los programas de desarrollo social.

En segundo lugar, los gobiernos estatales buscan enriquecer el programa anual de evaluación y la selección de los programas que lo conforman ya que, con base en los resultados del Diagnóstico 2013, solo siete entidades cuentan con un PAE. Otra materia relevante es la creación, implementación y seguimiento de un padrón único de beneficiarios. De acuerdo con el análisis del CONEVAL, si bien las entidades han avanzado al respecto, en la práctica y en el aspecto normativo aún es un área de oportunidad. Es preciso determinar las características mínimas que deben contener los padrones y posteriormente construir los atinentes a los programas sociales con esos rasgos. Por otro lado, las entidades federativas también han afirmado la importancia de conocer en detalle la implementación y uso de la Evaluación de Consistencia y Resultados, de las evaluaciones de diseño, de impacto y, en menor medida, de desempeño.

Respecto del tema de monitoreo, desde su creación el CONEVAL ha prestado ayuda a los programas sociales del ámbito federal para

construir y mejorar los indicadores con los que miden sus resultados. Además, con el objetivo de mejorar los indicadores de resultados, servicios y gestión de los programas sociales, ha puesto en marcha el Proceso de Aprobación de Indicadores, mediante el cual se determina si los que están la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas sociales cumplen los criterios mínimos necesarios para medir los objetivos a los cuales se asociados en un punto determinado en el tiempo.

Este proceso se puso en marcha en los programas estatales cuya MIR se construye a partir de la capacitación del CONEVAL. Por ello, los servidores públicos estatales han buscado conocer a fondo la metodología para la revisión y aprobación de indicadores del CONEVAL, con la cual se revisan también las matrices de los programas estatales. Consideran un área de oportunidad en sus dependencias la construcción de indicadores que midan los niveles de la MIR de sus programas y explican que tener indicadores robustos es la base para el M&E de los programas sociales, permite una mejor toma de decisiones para la operación de sus programas y ayuda a conocer su desempeño en el corto plazo.

En el tema de medición de la pobreza, los funcionarios y funcionarias estatales estiman prioritario conocer los fundamentos teóricos y los antecedentes de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, así como el manejo de las bases de datos en Stata para obtener resultados de la medición de la pobreza. Han insistido asimismo en avanzar en la aplicación de encuestas nacionales para generar información por entidad federativa. Esto último es consistente con las solicitudes hechas por algunas entidades federativas al Consejo sobre cómo replicar la medición de la pobreza del CONEVAL o cómo construir encuestas a nivel estatal que les proporcionen información complementaria a la del Consejo.

Para terminar, es imperioso mantener la convocatoria para el Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas, debido a que constituye un incentivo para la innovación en las entidades federativas con prácticas e instrumentos de M&E dirigidas a mejorar la toma de decisiones en materia de política pública. Además, destaca las prácticas que reflejan un esfuerzo adicional para contar con esos instrumentos y fomentan su institucionalización, con independencia de la normativa estatal o federal aplicable a los estados.

Estos tópicos constituyen el punto de partida para que el CONEVAL conozca y atienda las necesidades específicas de las entidades federativas en M&E, así como en medición de la pobreza. Además de asesoría técnica y capacitación, en fechas recientes ha realizado seminarios dirigidos a los actores de todas las entidades para fortalecer la institucionalización y mejora de las herramientas técnicas para la toma de decisiones de política social. Dichos seminarios ofrecen ventajas para ambas partes porque, por un lado, el CONEVAL capacita a un gran número de servidores públicos y puede convocar a expertos del Consejo y de otros organismos familiarizados con los tópicos, y por el otro, la variedad de asistentes enriquece la enseñanza, lo mismo que el intercambio de experiencias de las diferentes entidades.

Por ahora, el principal reto del CONEVAL será reforzar la atención que proporciona a las entidades federativas, puesto que el número de solicitudes de atención es cada vez más amplio y se prefigura el escenario en el que, con los recursos actuales, le sea imposible satisfacer la demanda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2007). Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf

_____. Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de julio de 2007. México. Recuperado de: <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Normateca/EstatutoOrgCONEVAL.pdf>

_____. (2010) Índice de Rezago Social, CONEVAL. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%C3%8Dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>

_____. Informes de Pobreza y Evaluación 2010-2012 y 2012-2013. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes-de-pobreza-y-evaluación-de-las-EF.aspx>

_____. Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2011 y 2013, México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Indice_diagnosticos_temp.aspx

_____. (2013). *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf

_____. (2013). *Manual para el diseño de la construcción de indicadores*. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf

____ (2013). Norma para establecer el formato para la difusión de los resultados de las evaluaciones de los recursos federales ministrados a las entidades federativas, 4 de abril de 2013. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Normatividad%20Evaluaci%C3%B3n/NORMA_FORMATOS.pdf

____ Primer Reconocimiento a Buenas Prácticas de Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2013. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Paginas/Comunicados_de_prensa/Buenas-Pr%C3%A1cticas-de-Evaluaci%C3%B3n-y-Monitoreo-Entidades-Federativas.aspx

____ (2014). *Memorias del Seminario Internacional de Monitoreo y Evaluación para las entidades federativas, 2013*. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/InformesPublicaciones/Documents/Hacia_construccion_de_un_sistema_de%20monitoreo_y_evaluacion_entidades_federativas.pdf

____ Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza, CONEVAL. México. Recuperado de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/ITLP_ITLP_IS.aspx

____ Cifras de pobreza 2014 por entidad federativa. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/inicioent.aspx>

____ "El CONEVAL invita a participar en el Congreso Nacional de Programas Innovadores para Mejorar la Calidad de Vida y Sentido Social. México. Recuperado de: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Guanajuato/Paginas/eventos.aspx>

____ "El CONEVAL lleva a cabo el Curso Herramientas de Monitoreo y Evaluación para Medición de Resultados". México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Paginas/eventos.aspx>

____ "El CONEVAL y gobierno de Oaxaca firman Convenio de Coordinación Técnica". México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Oaxaca/Paginas/eventos.aspx>

____ "El CONEVAL lleva a cabo el Curso-Taller de Metodología de Marco Lógico". México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/NuevoLeon/Paginas/eventos.aspx>

____ Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales para el Desarrollo Social 2011. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

____ Estadísticas de pobreza del estado de Hidalgo. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Hidalgo/principal.aspx>

____ Estadísticas de pobreza del estado de Chihuahua. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Chihuahua/principal.aspx>

____ Estadísticas de pobreza del estado de Tamaulipas. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Tamaulipas/principal.aspx>

____ Estadísticas de pobreza del Estado de México. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Mexico/principal.aspx>

____ Estadísticas de pobreza del estado de Guanajuato. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Guanajuato/principal.aspx>

____ Estadísticas de pobreza del estado de Morelos. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Morelos/principal.aspx>

____ Estadísticas de pobreza del estado de Chiapas. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Chiapas/principal.aspx>

____ Sala de Prensa del CONEVAL. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Paginas/Sala-de-prensa.aspx>

____ Blog del CONEVAL. México. Recuperado de <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/Evaluación-de-la-Política-de-Desarrollo-Social-97>

____ Seminarios realizados por el CONEVAL en las entidades federativas. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/Eventos/Paginas/Seminario-de-Evaluacion-de-Impacto.aspx>

____ Base de datos de uso de información del CONEVAL en la mejora de la política de desarrollo social. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Uso-de-la-informaci%C3%B3n-del-CONEVAL-.aspx>

_____. Uso de la información del CONEVAL en la mejora de la política de desarrollo social, 2007-2015. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/quienes-somos/Paginas/Usode-la-informacion-del-CONEVAL.aspx>

Decreto por el que se crea el Comité Técnico Independiente de Evaluación de Políticas Públicas de Jalisco. México. Recuperado de http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/comite_tecnico_independiente_de_evaluacion_de_politicas_publ.pdf

Diagnóstico de la política social en los municipios de alta marginación 2005-2009. México. Recuperado de <http://sedesol.tamaulipas.gob.mx/politicade-desarrollo-social/estudios-y-diagnosticos/diagnostico-de-la-politica-socialberumen/>

Ley General de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004. México. Recuperado de <http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/normateca/2348.pdf>

Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 2013. México. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299144&fecha=16/05/2013

OCDE. "How's Life in Your Region" de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. México. Recuperado de <http://morelos.gob.mx/?q=oeedcomo-es-la-vida-en-tu-region>

Plan Estatal de Desarrollo del estado de Oaxaca 2001-2016. México. Recuperado de http://www.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2014/11/Plan_Estatal_de_Desarrollo_2011_2016_2.pdf

Primera Jornada de Fuentes de Información para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015. México. Recuperado de http://portal2.edomex.gob.mx/ihaem/inicio/eventosconvocatorias/IHAEM_CNT_JORNADA_PDM

Rojas, Fernando (coord.). (2013). *Evaluación Externa de los Resultados del CONEVAL*. México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE). México. Recuperado de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>

Este 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.

Memoria de la contribución del CONEVAL a la mejora de la política estatal de desarrollo social 2007-2014

Los esquemas de monitoreo y evaluación proporcionan evidencia sobre lo que funciona; ayudan a mejorar el desempeño, el diseño, la planeación y la operación de la política social y favorecen una asignación de recursos más apropiada. En los años recientes las entidades federativas han mostrado avances significativos en el uso e institucionalización de instrumentos de monitoreo y evaluación.

La publicación de esta memoria es un avance en la institucionalización del monitoreo, la evaluación y el uso de la información de la medición de pobreza, lo cual ha dado lugar a crear herramientas para mejorar el desempeño y la rendición de cuentas de la política de desarrollo social en los tres órdenes de gobierno. Avanzar en la implementación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas brinda evidencia indiscutible de los avances en las políticas y programas, permite identificar y alinear prioridades de atención y favorece la coordinación entre los actores involucrados.

CONEVAL

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Bvtd. Adolfo López Mateos 160
Col. San Ángel Inn, Del. Álvaro Obregón
C.P. 01060, México, Distrito Federal
www.coneval.gob.mx



Coneval



@coneval



conevalvideo



blogconeval.gob.mx